

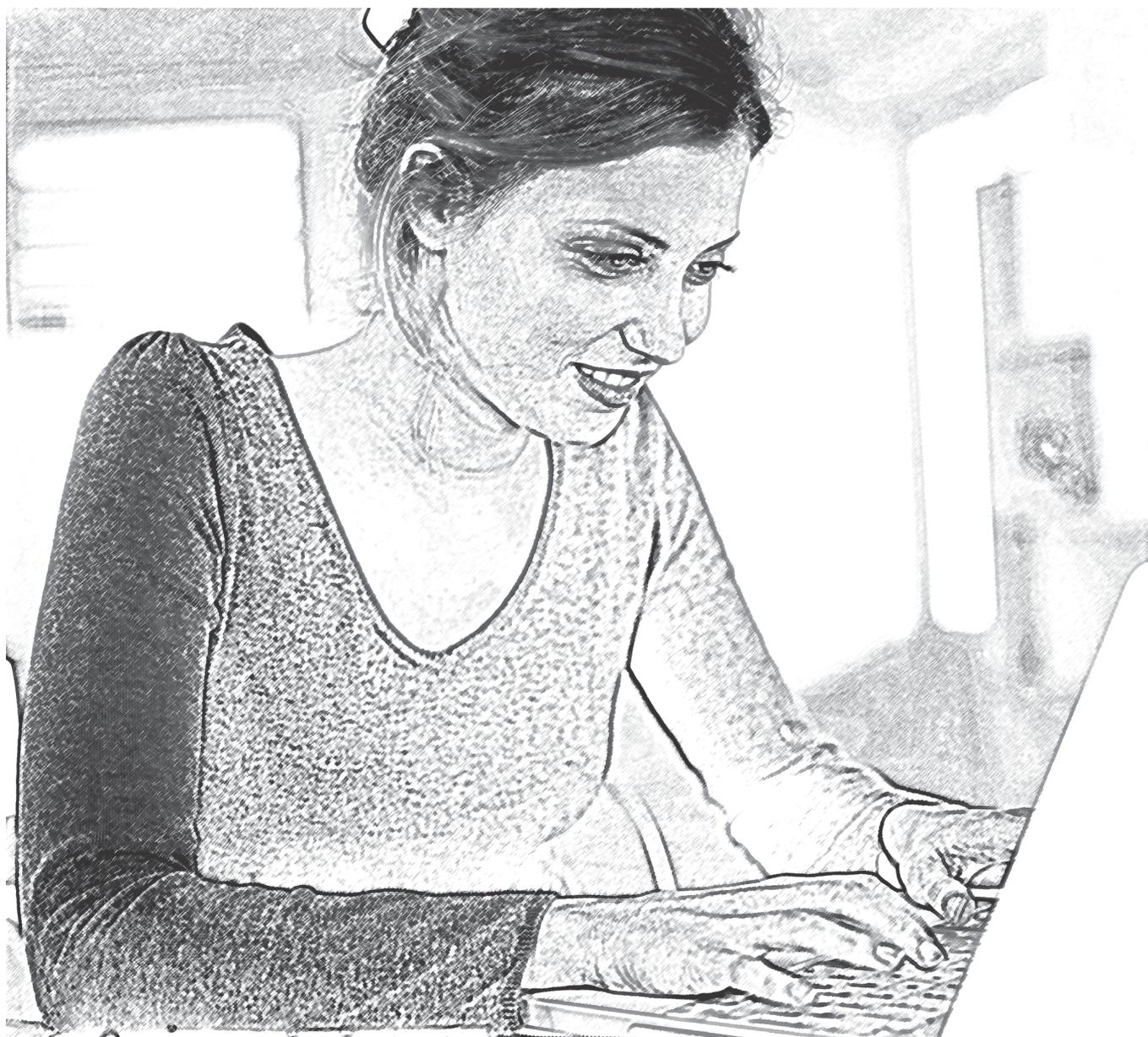


Il Welfare degli italiani

DISUGUAGLIANZE E INIQUITÀ SOCIALI. SFIDE FUTURE

RELAZIONE ANNUALE DEL PRESIDENTE INPS

Roma, 10 luglio 2019





Autorità, Signori Partecipanti, Signore, Signori,

L'Inps rappresenta da oltre quattro generazioni il garante della coesione sociale del nostro Paese, tra gli individui e tra le generazioni. Attraverso la solidarietà economica garantita dal patto assicurativo e da quello solidaristico universale, salvaguarda i cittadini che si trovano ad affrontare le incertezze e i rischi della vita. Si tratta di rischi che il mercato spesso non riesce a tutelare, quali l'invalidità o la malattia, e che in altri casi tende ad aggravare attraverso i propri fallimenti, come la disoccupazione. Sono quegli eventi che possono pregiudicare temporaneamente o definitivamente la partecipazione al mercato del lavoro e far cadere i cittadini in uno stato di bisogno o di povertà.

L'Inps, nei suoi oltre 120 anni di storia, ha ricoperto questo ruolo delegato dallo Stato, interpretando e, a partire dal secondo dopoguerra, implementando l'articolo 3 della Costituzione, secondo il quale: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge [...]. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

L'INPS ha accompagnato l'evoluzione dello stato sociale italiano attraverso i passaggi epocali della nostra storia nazionale: la trasformazione delle istituzioni dalla forma monarchica a quella repubblicana, i tragici passaggi dai tempi di pace a quelli di guerra, la trasformazione del sistema produttivo da agricolo-industriale alla nuova economia dei servizi, così come la recente crisi economica. Crisi che ha spinto il Legislatore a indirizzare sempre di più l'Istituto verso l'assistenza e la protezione sociale. Strumenti recenti quali l'Ape sociale, la Naspi, il Rei ed oggi il Reddito di Cittadinanza sono la rappresentazione plastica di questo posizionamento. Ma non sono gli unici. Insieme alla assistenza per la non autosufficienza, l'invalidità, i vari strumenti di integrazione dei redditi pensionistici, l'assegno sociale e tutti gli strumenti della cosiddetta Gestione Interventi Assistenziali (GIAS) costituiscono una parte cruciale dell'attività dell'Istituto.

L'Istituto deve certamente mantenere la gestione unitaria del bilancio. Ciò consente di sfruttare economie di scala e di rendere più efficiente la fornitura di beni e servizi attraverso l'accentramento di informazioni e competenze; tuttavia, una riflessione di trasparenza contabile è necessaria al fine di rendere edotti cittadini e policy maker sulla divisione reale tra spesa pensionistica e quella assistenziale che non è finanziata con i contributi dei lavoratori ma attraverso la fiscalità generale. Oggi i trasferimenti dallo Stato ammontano a circa 110 miliardi, a fronte di una spesa totale per prestazioni di circa 318 miliardi. La trasparenza è necessaria al fine di evitare allarmismi circa la sostenibilità del nostro sistema pensionistico.

Il sistema pensionistico è solido.

Inoltre, una contabilità rinnovata renderebbe maggiormente comprensibili i confronti internazionali in tema di spesa pensionistica.

Le sfide che il Paese ha davanti in tema di lavoro e pensioni sono molte: il basso tasso di occupazione, l'economia informale che a volte si manifesta attraverso fenomeni criminali e odiosi come il caporalato, il declino demografico, le disuguaglianze di genere e di reddito, il dumping sociale e la deflazione salariale.

La trasformazione produttiva e l'innovazione tecnologica sono grandi opportunità, ma possono indurre fenomeni rischiosi quali la frammentazione delle carriere e una caduta delle tutele, come ad esempio nel caso dei molti lavoratori della GIG economy. Molte di queste sfide, come i cambiamenti climatici e le migrazioni, dovranno essere affrontate a livello Europeo, inclusa la modernizzazione e l'integrazione delle forme di welfare.

Negli ultimi anni è emersa una nuova categoria di persone vulnerabili nel paese, che possiamo chiamare i "nativi precari", giovani che non solo non studiano e non lavorano, i cosiddetti NEET, ma che vivono anche in famiglie dove nessun genitore è occupato, e che rappresentano il 18,4% delle famiglie italiane. Questa percentuale sale al 24,7% nel Mezzogiorno.

Per questi motivi il Rapporto annuale dell'Inps è incentrato sull'analisi delle diseguglianze che si sono aggravate durante la "Grande recessione".

La pesante eredità della Grande recessione

Nonostante il progressivo miglioramento della congiuntura, la nostra economia non ha ancora recuperato la perdita in termini di prodotto interno lordo rispetto al periodo precedente la crisi. Il Pil a prezzi costanti nel 2018 risulta difatti inferiore di circa il 4,3% rispetto a quello del corrispondente periodo del 2007.

Tuttavia, qualche dato positivo emerge. Guardando ad esempio al numero degli occupati complessivi in Italia, notiamo come l'ultima rilevazione fornita dall'Istat ci dica che si è finalmente superato il livello registrato all'inizio della crisi, raggiungendo il più alto livello dal 1977, pari ad un tasso di occupazione del 59%, con un incremento di quasi 100mila unità in più negli ultimi 12 mesi.

Il tasso di disoccupazione, che aveva raggiunto il suo picco nel 2014 con il 12,7%, doppiando i livelli del 2007, è costantemente migliorato arrivando al 9,9% a maggio 2019. Un dato incoraggiante.

In calo anche il tasso di disoccupazione nella fascia di età 15-24 anni. La disoccupazione giovanile si attesta oggi intorno al 30,5%, un importante miglioramento se si considera che nel 2014 sfiorava addirittura il 44%. Tuttavia, anche in questo caso siamo lontani dal livello pre-crisi quando il dato si attestava intorno al 20%. Persistono, invece, drammatiche disparità territoriali e di genere: nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione tra i 15 e 64 anni raggiunge punte vicino al 20%, mentre per quanto riguarda le differenze di genere il divario in termini di tasso di occupazione, tra i 15 e i 64 anni, ammonta al 18,1 punti percentuali nel 2018 con un picco di 23,6 al Sud.

Consistente è anche la caduta del prodotto interno lordo per abitante in termini reali. La riduzione rispetto all'inizio della crisi è stata di circa 2.000€ pro capite.

La crisi ha inciso drasticamente sulla quota di popolazione in povertà assoluta creando differenze territoriali non tollerabili. La porzione di popolazione in povertà assoluta è quasi raddoppiata, passando da valori intorno al 4% al 7%, arrivando a sfiorare punte di oltre il 10% nel Mezzogiorno. Queste evidenti disparità si manifestano nonostante le soglie reddituali al di sotto delle quali si è considerati poveri siano differenziate a livello territoriale.

Non si può nascondere che ciò influisce negativamente sul già basso tasso di fecondità italiano, che ha visto aumentare la forbice tra nati vivi e decessi in Italia negli ultimi 10 anni fino a raggiungere un saldo negativo di oltre 200.000 unità ad oggi. Questa differenza è stata positiva fino all'inizio degli anni 90 ed ha cominciato drasticamente a peggiorare a partire dal 2008. Per avere un'idea delle dimensioni del fenomeno della transizione demografica, è sufficiente pensare ad esso come se ogni anno scomparisse una città delle dimensioni ad esempio di Brescia o di Messina. Non c'è dubbio che una delle sfide dei prossimi anni sarà quella di tornare a sostenere le famiglie con figli. Secondo le attuali previsioni demografiche, la popolazione complessiva italiana, tenendo anche conto del modesto contributo migratorio degli ultimi anni, passerebbe nel giro dei prossimi quarant'anni dagli attuali 60 milioni di residenti a circa 46 milioni. Sappiamo che alla ripresa della natalità e del tasso di fecondità italiano può contribuire una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro. Molti studi confermano che la bassa natalità non dipende solo dal basso livello di servizi ma anche dalla disponibilità di reddito: a bassi tassi di occupazione femminile si associano tassi più bassi di fecondità.



Segnali di ripresa: Il “Decreto Dignità” e il ritorno del tempo indeterminato

Povertà e disuguaglianza non possono essere spiegati senza un'attenta lettura delle dinamiche del mercato del lavoro. Come tradizione il Rapporto annuale dedica la prima parte ad un'analisi puntuale su carriere, contratti e salari.

I dati amministrativi dell'Inps permettono di integrare il bilancio di questo lungo e difficile decennio:

- a) il numero degli occupati ha recuperato i livelli pre-crisi, tuttavia rimane tuttora significativa la distanza per le unità di lavoro (-3,5%) e per le ore lavorate (-4,8%);
- b) la gestione di cassa aggiornata al 31 maggio 2019, un vero termometro delle entrate contributive delle aziende, del recupero credito e del mercato del lavoro, indica un significativo aumento delle riscossioni, pari a 135.623,32 mln (+4,01%), mentre i pagamenti si attestano a 129.130,54 mln. La differenza tra totale delle riscossioni e totale dei pagamenti, pari a 6.492,79 mln, rappresenta la variazione delle disponibilità liquide.
- c) la quota di occupati a tempo determinato, dopo aver raggiunto il picco storico del 17% nel 2018, sta gradualmente scendendo e nel primo trimestre 2019 si è attestata 15,9%. Verosimilmente l'effetto della normativa del “Decreto Dignità” non ha indotto una riduzione dei contratti a tempo indeterminato e delle trasformazioni da tempo determinato a indeterminato, come previsto da alcuni. Secondo i dati dell'Osservatorio sul Precariato, nel 2018 la performance del tempo indeterminato in termini di flussi è stata positiva: le assunzioni sono aumentate del 10%, le trasformazioni del 59%, con un saldo assunzioni-cessazioni a fine anno molto positivo (+190.000), ancor più se confrontato con quello del 2017 (-149.000). Inoltre, soprattutto dopo l'entrata in vigore del “Decreto Dignità”, la dinamica ha subito un'accelerazione, nei primi mesi del 2019. Simmetricamente, per i rapporti di lavoro a termine, nel 2018 si assiste ad una frenata rispetto al 2017 (assunzioni a tempo determinato +7%, somministrato +1%), nel primo trimestre 2019 si registra addirittura una prima inversione di tendenza (tempo determinato -6%, somministrato -34%). Inoltre, se si confronta il primo trimestre del 2019 rispetto al primo del 2018 le assunzioni a termine si riducono di 48.000 unità, a fronte di un aumento delle assunzioni a tempo indeterminato di +52.000 (un aumento del 15%) e delle stabilizzazioni di contratti a termine di +98.000 (un aumento del 78%). La riduzione registrata nelle assunzioni a tempo determinato non ha, quindi, indotto un aumento del tasso di disoccupazione, quanto piuttosto una diminuzione del lavoro a termine. Come rilevato dall'Istat, sia la variazione congiunturale del tasso di disoccupazione che quella tendenziale sono in miglioramento, con un tasso di disoccupazione che si attesta al 9,9%, il più basso dal 2012.

Nel rapporto, al fine di analizzare la relazione tra l'entrata in vigore del “Decreto Dignità” e il tasso di trasformazione dei rapporti di lavoro da determinato a indeterminato, si sono confrontate, per un quadrimestre, due diverse coorti di lavoratori a tempo determinato, selezionate a distanza di un anno l'una dall'altra, nel 2017 e nel 2018, gruppo influenzato dagli effetti del decreto dignità. Dal confronto, emerge una sostanziale differenza rispetto al numero di trasformazioni da tempo determinato a tempo indeterminato, più che raddoppiato per la coorte del 2018 rispetto a quella del 2017. Questo suggerisce una relazione positiva tra il “Decreto Dignità” e tassi di sostituzione tra lavoro a termine (in calo) e lavoro a tempo indeterminato (in crescita, trainato dalle trasformazioni).

La domanda di lavoro nel 2018 è aumentata dell'1,9% per effetto degli incrementi attivati dalle imprese private (+2,6%) mentre l'apporto del settore pubblico è diminuito (-0,6%). Complessivamente l'industria (manifatturiero, costruzioni, attività estrattive, reti) mantiene il suo peso sulla struttura occupazionale italiana, attorno al 28%. Questo è anche il settore dove si registrano i maggiori eccessi di orario di lavoro, definiti dall'ILo come orari settimanali superiori a 40 ore, con punte che arrivano a 50, 51 e 52 ore rispettivamente nel settore delle costruzioni, nel settore estrattivo e nel settore tessile. Questi dati spingono verso una più ampia riflessione che abbracci la possibilità anche di una riduzione degli orari di lavoro, dal momento che il nostro Paese si colloca in Europa nel gruppo di paesi ad alta intensità di

ore lavorate per anno pro capite, con un numero pari a 1700 ore circa, superiore alla media dei paesi dell'UE a 15 pari a circa 1500 ore lavorate pro capite per anno. Questa riflessione appare ancora più urgente se si considera il più alto tasso di disoccupazione in Italia rispetto alla media di quei paesi.

Sotto il profilo territoriale netta è la differenza Nord-Sud.

Nel 2018 a fronte di una crescita della domanda di lavoro prossima o superiore al 2% in quasi tutte le regioni del Centro Nord - particolarmente rilevante nel quadrilatero costituito da Nord-Est, dove si colloca tra il 2,5% e il 3% (questo dato esclude il Friuli Venezia Giulia) - nel Mezzogiorno si arriva al massimo all'1,1% (Campania), e per la Calabria e le Isole il dato è negativo, indicando un arretramento del volume della domanda di lavoro.

L'andamento della quota dei redditi da lavoro in Italia nel periodo 1970-2017

Quest'anno, il rapporto approfondisce come tema principale la dinamica della distribuzione personale e funzionale dei redditi da lavoro, in una dimensione di lungo periodo, dagli anni settanta al 2017. Per quanto riguarda l'analisi della quota dei salari in Italia, si mostra come essa abbia sofferto una generalizzata caduta, principalmente riscontrabile in due periodi, dagli anni Settanta al Duemila e poi successivamente a partire dalla crisi del 2008. Ciò resta vero anche quando si corregge tenendo conto della quota di capitale dai redditi immobiliari, in particolare i fitti figurativi. I motivi principali che possono spiegare questa caduta sono molteplici. Da un lato quelli peculiari del caso italiano: i cambiamenti dovuti all'accordo sulla contrattazione salariale dei primi anni Novanta, che hanno portato ad una riduzione dell'indicizzazione delle retribuzioni all'inflazione, non adeguatamente compensata dalla contrattazione di secondo livello, rimasta in larga parte poco efficace; la caduta dell'occupazione nel settore manifatturiero, un settore tipicamente *leader* nelle relazioni industriali, che anche a causa della maggior competizione internazionale ha contribuito a frenare la dinamica delle retribuzioni; i processi di privatizzazione degli anni Novanta, che hanno portato ad un aumento della quota di profitto con una conseguente riduzione della quota lavoro. Dall'altro quelli più generali e legati al progresso tecnologico, caratterizzato negli anni più recenti dall'utilizzo massivo delle tecnologie informatiche e dall'automazione. Tali cambiamenti, in un contesto globalizzato, hanno portato all'adozione di tecniche di organizzazione aziendale che spesso contribuiscono alla compressione della quota lavoro, come l'*outsourcing* e l'*offshoring*. Va, inoltre, ricordato il ruolo della finanza. La mobilità dei capitali finanziari limita la possibilità di tassare i redditi finanziari, riducendo lo spazio per le politiche fiscali dei singoli paesi. Il peso crescente della finanza e il sistema di incentivi e di retribuzioni dei manager favorisce anche pratiche di management orientate verso obiettivi di breve periodo, comprimendo così la possibilità di investimenti produttivi.

A tale caduta generalizzata si associa comunque un contesto di ampia eterogeneità settoriale. Con particolare riferimento agli anni dopo il 2000, si riscontrano trend molto diversi nella dinamica della quota da lavoro. Ad esempio, i servizi di rete e finanziari subiscono una contrazione significativa fino al 2004, seguita da un periodo di stagnazione. Invece, i servizi commerciali e professionali mostrano un trend crescente e costante fino al 2013, dovuto al ruolo che il settore dei servizi gioca nell'assorbire il lavoro autonomo, in un contesto di continua decrescita della produttività. Le manifatture subiscono comunque la contrazione più evidente a partire dalla grande recessione.

La dinamica della quota del lavoro è stata anche analizzata utilizzando dati micro di impresa di fonte Cerved. Si evince una chiara relazione negativa tra l'andamento della quota del lavoro e la redditività (misurata attraverso il ROA): imprese più produttive sono associate a quota del lavoro più basse. Si mostra, inoltre, che l'aumento della concentrazione della quota di mercato è negativamente associata alla dinamica della quota del lavoro: settori caratterizzati da un aumento della concentrazione delle vendite in poche imprese sono caratterizzati da una minore quota del lavoro, in linea con l'evidenza trovata per gli Stati Uniti.



Il quadro che emerge da un'analisi ragionata dei dati mette in luce, in maniera incontrovertibile, l'urgenza di pensare e ripensare strumenti di policy che si misurino con la sfida di conseguire una distribuzione del reddito più equa, cercando anche di restituire al mondo del lavoro il potere di acquisto relativo perso negli ultimi decenni. Ci sono ovvie considerazioni etiche e di coesione sociale, alla base di questo ragionamento. Ma non bisogna neanche dimenticare ciò che molta letteratura scientifica recente ha ribadito con vigore, negli anni precedenti e successivi alla Grande Recessione: economie più disuguali sono economie più fragili, maggiormente vulnerabili agli *shock* esterni e strutturalmente più in difficoltà nel generare livelli di domanda aggregata adeguati a contenere la disoccupazione. A differenza di quanto molta della professione economica ha pensato per decenni, equità e performance economica non sono soggette ad un presunto trade-off: sono due facce della stessa medaglia e devono andare di pari passo nel determinare gli obiettivi e le aspirazioni di un grande Paese quale è l'Italia.

Le disuguaglianze nella distribuzione dei redditi da lavoro

L'analisi della distribuzione personale dei redditi dal 1974 al 2017 mostra come, sia per i redditi annuali che per i redditi settimanali, vi sia stato dapprima una forte diminuzione della disuguaglianza negli anni settanta, seguita da un rilevante aumento fino ad inizio anni novanta. Da questo momento si assiste ad una divaricazione: mentre la disuguaglianza dei redditi settimanali dei *full time* rimane costante negli ultimi due decenni, quella dei salari annuali continua ad aumentare. Questa divaricazione dipende principalmente dalla frammentarietà dei rapporti di lavoro e dall'incidenza dei lavori *part time*, che hanno giocato un ruolo più rilevante rispetto alle variazioni dei salari orari, salari che, soprattutto a seguito delle riforme della contrattazione di inizio anni novanta, sono rimasti tendenzialmente stagnanti in termini reali. L'analisi della dinamica dei percentili sui redditi annuali mostra inoltre chiaramente come i bassi percentili, decimo e venticinquesimo, siano stati decisamente penalizzati negli ultimi quindici anni, e abbiano sofferto in maniera sproporzionata gli effetti della crisi economica.

Si conferma l'accentuarsi della divergenza territoriale in termini di salari del sud rispetto al resto del paese, sud che è inoltre caratterizzato da livelli di disuguaglianza interni più elevati rispetto alle altre regioni. E si osserva un deterioramento della situazione del mercato del lavoro dei giovani rispetto alle altre classi di età.

Per quanto riguarda l'analisi degli archivi dei professionisti e dei collaboratori in gestione separata, si registrano livelli di disuguaglianza decisamente più elevati di quelli relativi ai lavoratori dipendenti, a causa presumibilmente della contrattazione collettiva che per i dipendenti riesce a contenere la dispersione salariale.

Un contributo originale del Rapporto annuale di quest'anno consiste nel delineare la composizione dei *working rich*, qui definiti come i lavoratori che guadagnano cinque volte il reddito mediano annuale, calcolato sul lavoro dipendente privato. Si evince che quasi il 50% dei lavoratori appartenenti a questo gruppo di *working rich* proviene dai lavoratori dipendenti, il 22,2% dai professionisti, il 18,8% dai dipendenti pubblici e il restante 9,2% dai collaboratori.

Sempre sul tema dei *top earners*, ampiamente dibattuto a livello internazionale nell'ultimo decennio, si conferma un aumento rilevante della soglia necessaria per entrare nel top 0,1% e soprattutto nel top 0,01% della popolazione dei lavoratori: per questo ultimo, la soglia aumenta da 220.000 euro nel 1978 a 533.000 euro nel 2017 (+242%). Ciò suggerisce come negli ultimi decenni la concentrazione degli alti redditi abbia caratterizzato in modo rilevante anche il nostro Paese. Da sottolineare come i *top earners* siano caratterizzati da una fortissima concentrazione geografica, con il 54% del top 0,01% che lavora nella provincia di Milano, seguita a distanza da Roma (16%). Inoltre, si mostra come all'aumentare dei percentili lungo la distribuzione dei salari la quota di donne diminuisce in modo drastico: nel top 10% tale quota si attesta al 23%, nel top 1% si scende al 15% e nel top 0,01% la percentuale di donne è solo del 7,5%.

L'Inps come soggetto di raccordo del mercato del lavoro: salario minimo e contrattazione collettiva

Nel corso degli ultimi mesi, si è assistito ad iniziative parlamentari volte ad introdurre livelli minimi di retribuzione o salario minimo legale. Ad oggi si registrano quattro disegni di legge presentati a tal fine presso la Commissione lavoro pubblico e privato del Senato della Repubblica. L'INPS è stato chiamato a valutare l'impatto e le platee di lavoratori potenzialmente interessate da tali proposte.

A livello internazionale, la regolazione in via legislativa di misure volte a fissare soglie minime di retribuzione per compensare le prestazioni di lavoro subordinato non costituisce una novità. Basti pensare che, nell'Europa comunitaria, tutti i Paesi - fatta eccezione per l'Italia, la Danimarca, la Svezia e la Finlandia - hanno una legislazione in materia di salario minimo. In Italia, l'esigenza di un salario minimo stabilito dalla legge è stata, fino a qualche tempo fa, mitigata dall'esistenza di una contrattazione collettiva forte e centralizzata che fino agli ultimi anni ha di fatto garantito ai lavoratori dipendenti il diritto a livelli retributivi minimi, ancorché fissati in misura variabile a seconda del settore produttivo di riferimento.

Tuttavia, nel corso degli ultimi anni la capacità regolativa del contratto collettivo nazionale è stata fortemente indebolita, a causa di fenomeni quali l'emergere di contratti "pirata" e del non rispetto dei minimi contrattuali (*non-compliance*). Da un lato, la tendenza all'aziendalizzazione delle relazioni di lavoro ha attenuato la funzione "anticoncorrenziale" della contrattazione collettiva nazionale. Dall'altro, la diffusione dei CCNL sottoscritti da nuove organizzazioni sindacali e datoriali di scarsa capacità rappresentativa che, per la regolazione delle prestazioni lavorative, fissano condizioni economico-normative inferiori rispetto ai CCNL maggiormente applicati (c.d. "contratti pirata") alimenta i fenomeni di *dumping sociale* e di *law shopping*. Alla luce di questa evoluzione, sia la giurisprudenza lavorista, che gli studi economici del mercato del lavoro, hanno richiamato l'attenzione sulla possibile introduzione anche nel nostro Paese di misure sul salario minimo legale, misure opportunamente integrate nell'ambito degli attuali modelli di contrattazione collettiva che comunque continuano a costituire un valido sistema di regolazione e tutela dei diritti dei lavoratori subordinati, ciò al fine di dare piena attuazione al dettato costituzionale (art. 36, Cost.).

La valorizzazione della contrattazione collettiva costituisce un connotato comune a tutti i disegni di legge in materia di salario minimo presentati nella XVIII legislatura. Tutti riconoscono, pertanto, ai contratti collettivi di lavoro la funzione di regolare le tutele retributive minime dei lavoratori dipendenti, sulla base di misure che variano in relazione ai diversi comparti produttivi contrattuali.

Nell'individuare i contratti collettivi da assumere a riferimento per la modulazione del trattamento economico complessivo spettante al lavoratore, si collegano ai CCNL stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale e, laddove in uno stesso settore insistano più contratti, a quello stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative nell'ambito della categoria (cd. "contratto leader"). Sul piano sostanziale, l'applicazione delle predette norme non risulta agevole, in quanto la perimetrazione del settore produttivo (profilo oggettivo) deve tenere conto della legittima discrezionalità delle parti sociali di circoscrivere l'area delle aziende e dei lavoratori cui è rivolto il contratto collettivo. Le iniziative legislative in materia di salario minimo affrontano la questione del perimetro associato alla classificazione del CCNL, richiamando la nozione di ambito di applicazione maggiormente connesso e obiettivamente vicino in senso qualitativo all'attività svolta dai lavoratori.

Con riferimento al profilo soggettivo, può risultare complesso accertare le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale nella categoria contrattuale - in assenza di regole uniformi e di sistemi oggettivi di rilevazione della dimensione associativa delle parti sociali. Al riguardo, nei disegni di legge in discussione v'è la consapevolezza della rilevanza della questione, la cui soluzione costituisce condizione necessaria per prefigurare l'effettiva applicazione della tutela in materia di salario minimo.



In particolare, i disegni di legge 658 e 1259, ai fini dell'individuazione delle associazioni di rappresentanza dei lavoratori maggiormente rappresentative, rendono cogenti i criteri fissati negli accordi stipulati nel 2014 da CGIL-CISL-UIL e Confindustria (cd. testo unico sulla rappresentanza), favorendo così l'omogeneità dei criteri di misurazione dei livelli di rappresentatività delle OO.SS. in ogni ambito produttivo. Per le associazioni sindacali dei datori di lavoro, il parametro di misurazione previsto è individuato nel numero delle imprese associate e dei relativi dipendenti. L'INPS tra l'altro è chiamato a raccogliere le deleghe sindacali attraverso le comunicazioni UniEmens delle aziende.

Nelle sedi in cui è stato chiamato a formulare le valutazioni di natura tecnica, l'Istituto ha costantemente rappresentato come ogni possibile intervento normativo in materia di salario minimo debba essere necessariamente caratterizzato da un requisito fondamentale, che è quello della semplicità e verificabilità. Considerate la numerosità dei contratti collettivi e la forte articolazione dei sistemi di remunerazione economica, l'efficacia di ogni intervento normativo dipende in larga misura dalla chiarezza e semplicità nell'attuazione. A questo fine già all'interno della proposta normativa sarebbe pertanto opportuno identificare le componenti necessarie al processo di monitoraggio e controllo, oltre alla verifica che i dati disponibili presso le istituzioni pubbliche siano arricchiti e aggiornati per strutturare un piano credibile di monitoraggio e vigilanza.

La stima dei rapporti di lavoro al di sotto della soglia minima di retribuzione oraria

Le proposte di legge finalizzate ad introdurre il salario minimo assumono a riferimento il trattamento economico complessivo o il trattamento economico minimo stabilito dai contratti di lavoro stipulati dalle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

La stima degli effetti complessivi derivanti dall'introduzione delle norme che ancorano il trattamento economico minimo alla contrattazione collettiva risulta complessa a causa non solo della numerosità dei CCNL e della difficoltà di individuare quelli, tra questi, da assumere a riferimento i cosiddetti "contratti leader", ma anche per l'assenza di sistema di rilevazione comparata dei livelli di inquadramento contrattuale dei lavoratori fra contratti rappresentativi e non rappresentativi.

Concentrando invece l'attenzione esclusivamente sul livello minimo di salario stabilito in valore assoluto, è stata effettuata, sulla base delle denunce contributive del 2017 del settore privato, la stima del numero di rapporti di lavoro e della misura del monte retributivo che risulterebbero al di sotto delle seguenti soglie di salario orario: 9,00, 8,50 e 8,00€.

I risultati dell'analisi evidenziano come, su un totale di 14,9 milioni di rapporti di lavoro, il 28,9% (4,3 milioni di rapporti di lavoro) si collochi sotto la soglia minima di 9€ lordi. L'importo complessivo delle retribuzioni lorde (comprensive della 13° mensilità aggiuntiva) sotto soglia è pari a 9,7 miliardi di euro. Per i soli dipendenti delle aziende private non agricole, l'incidenza dei rapporti di lavoro sotto soglia scende al 25,9%, per retribuzioni complessive pari a 7,5 miliardi di euro. Inoltre, l'incidenza dei salari al di sotto della soglia di 9 euro risulta essere decisamente più elevata per i giovani, per i lavoratori nel sud, per le donne, e per il settore manifatturiero, alberghiero, ristorazione e lavoratori domestici.

Inoltre, quando si considerano le altre possibili soglie di riferimento per la fissazione del salario minimo, in particolare 8,50 e 8,00€, l'incidenza sul totale dei rapporti di lavoro si riduce al 21,9% e al 15%, rispettivamente.

Nel complesso questa semplice analisi mostra come l'entità della platea coinvolta viene influenzata significativamente anche da variazioni delle soglie che a prima vista sembrerebbero contenute.

Il contrasto alla povertà: il Reddito e la pensione di cittadinanza

Con il decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019 sono state introdotte due nuove misure di contrasto alla povertà, denominate Reddito e Pensione di Cittadinanza. Tali prestazioni, sottoposte alla prova dei mezzi, si inseriscono in maniera innovativa ed estensiva in un contesto in cui, dopo prime sperimentazioni realizzate con l'introduzione del SIA ("sostegno all'inclusione attiva"), si era avviato a partire dal 2018 il Reddito di inclusione (Rel) con il duplice scopo di contrasto alla povertà e inserimento nel mercato del lavoro. Dopo poco più di un anno dalla sua introduzione - da inizio 2018 fino al primo trimestre 2019 - il Rel è stato sostituito e assorbito dal reddito di cittadinanza, una misura di sostegno alla povertà, di inclusione sociale e di reinserimento nel mercato del lavoro a carattere universale, condizionata alla valutazione della situazione economica attraverso l'ISEE.

Nel periodo Gennaio 2018-Giugno 2019 il numero medio mensile di nuclei beneficiari di Rel è pari a 233.021, con un importo medio di 292 euro; il punto massimo di beneficiari è stato raggiunto nel mese di dicembre 2018 con circa 350mila domande presentate.

Nei primi tre mesi di applicazione del Reddito di Cittadinanza, le domande pervenute sono state pari a 1.315.153, presentate secondo i seguenti canali esterni: il 67,1% per il tramite dei Caf, il 22,3% delle Poste Italiane, il 10,3% dei Patronati. In questa prima fase è stato elaborato l'89% delle domande pervenute di cui il 62% sono state accolte e il 27% respinte. A fine giugno, dopo tre soli mesi di operatività, risultano percettori di reddito o di pensione di cittadinanza circa 840 mila nuclei (di cui oltre 102.833 destinatari di pensioni di cittadinanza) per un numero complessivo di individui coinvolti che supera 2 milioni. L'importo medio è di circa 500 euro.

Nel Sud e nelle Isole risiede circa il 60% dei nuclei beneficiari. Rispetto al valore massimo dei beneficiari del Rel, raggiunto nel mese di dicembre 2018, i nuclei beneficiari di RdC/PdC sono più del doppio; analoga distanza si registra per l'importo medio mensile.

In sede di approvazione del provvedimento, i beneficiari erano stati stimati in 1.248.000 e la copertura finanziaria era stata prevista in 5,6 mld di euro per il primo anno di applicazione e in 7,2 mld di euro per il 2020. Un milione di nuclei beneficiari potrebbero essere raggiunti entro la fine dell'anno.

Il "poverty gap" e l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile: inversione di tendenza

All'introduzione del Reddito e della pensione di cittadinanza si accompagnerà la valutazione, nel triennio 2019 – 2021, dell'effetto conseguente sul benessere delle famiglie, poiché si prevede che la misura comporterà un incremento in termini di reddito disponibile e riduzione della "povertà assoluta", un fenomeno che attualmente incide maggiormente sulle famiglie più numerose e che è caratterizzato da divari anche a livello territoriale.

Un primo effetto legato all'introduzione del reddito/pensione di cittadinanza è dunque da considerarsi in termini di riduzione dell'indice di povertà assoluta, rappresentato dalla percentuale di persone appartenenti a famiglie con una spesa complessiva per consumi inferiore al valore soglia della povertà assoluta, e del cosiddetto "**poverty gap**", che esprime la distanza media di tutti gli individui presenti nella popolazione dalla soglia di povertà. L'ammontare complessivo di spesa per consumi necessario per portare ciascuna famiglia in condizione di povertà assoluta ad un livello pari alla soglia è stimata in un ammontare pari a circa 4,9 miliardi. Considerando che le risorse per l'erogazione del RdC/PdC a regime sono abbondantemente superiori a tale cifra, oltre i 7,2 miliardi di euro, si può concludere che il *poverty gap* potrebbe essere enormemente ridotto, se non eliminato nel caso in cui tutte le famiglie povere risultassero beneficiarie. L'indicatore di povertà assoluta a livello macroeconomico potrebbe subire, inoltre, una riduzione indotta dall'aumento di consumi, e dai possibili effetti occupazionali, innescati dal Rdc. Tali effetti sono messi in



risalto anche dall'ultimo rapporto sul benessere equo e sostenibile (BES), allegato al DEF 2019, secondo cui la misura ha impatti rilevanti sui principali indicatori tra i quali la riduzione della povertà e "l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile". L'indice è definito come il rapporto tra il reddito equivalente totale del 20 per cento della popolazione con più alto reddito e quello del 20 per cento della popolazione con più basso reddito (rapporto interquintilico), pari in Italia a un coefficiente di 6 circa. Questo indicatore, in particolare, fornisce una rappresentazione in termini di "distanza tra i soggetti più agiati e quelli più poveri", la cui riduzione determinerà, alla fine del triennio 2019-21, una distribuzione dei redditi più equa. Nel dettaglio, si stima una riduzione dell'indice di circa 0,3 punti. Nel 2020, il valore si riduce ulteriormente (fino a 5,5, con -0,1 rispetto al 2019), per stabilizzarsi nel 2021 in assenza di ulteriori previsioni normative.

L'impatto macroeconomico del Reddito di Cittadinanza sulla crescita effettiva e potenziale

L'attuazione del RdC, associata al potenziamento dei centri per l'impiego, porta con sé anche degli importanti benefici macroeconomici, manifestando un impatto espansivo sia sulla crescita effettiva che su quella potenziale.

L'integrazione al reddito dei nuclei familiari che si trovano al di sotto della soglia di povertà ha un impatto diretto sui consumi e sull'occupazione indotta dai maggiori livelli di attività economica. L'impatto sui consumi, ad esempio, è stato stimato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in una crescita aggiuntiva dei consumi pari allo 0,5% nel 2019, all'interno dell'ultimo Documento di Economia e Finanza. Gli effetti moltiplicativi di tale misura sulla crescita effettiva sono tanto più evidenti laddove il sostegno economico andrà a beneficiari con reddito nullo o molto basso, e quindi con una propensione al consumo molto elevata. Come ci indicano le tendenze dell'ultimo decennio, la crescita economica e un'equa distribuzione del reddito sono dimensioni caratterizzate da un forte grado di complementarità.

La relazione illustrativa al Decreto n. 4 del 2019, sulla base dell'ammontare della dotazione finanziaria del Fondo per il reddito di cittadinanza introdotto dalla scorsa Legge di Bilancio, stima l'impatto aggiuntivo sulla crescita tendenziale per il 2019 allo 0,2%, includendo in essa anche l'impatto macroeconomico derivante dalla spesa per il potenziamento dei centri per l'impiego.

Nel DEF 2019, anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze stima un impatto dello 0,2% sul PIL nel 2019 e nel 2020 rispetto allo scenario di base, e dello 0,1% nel 2021.

Oltre all'impatto sulla crescita effettiva, l'attuazione del Reddito di cittadinanza associata al potenziamento dei centri per l'impiego costituisce una vera e propria riforma strutturale del mercato del lavoro, soprattutto nella misura in cui può aiutare a reimpiegare quegli oltre 3 milioni di lavoratori inattivi che l'Istat classifica come "forze di lavoro potenziali": tutti coloro che sono potenzialmente in grado di lavorare ma che non sono alla ricerca attiva di un impiego. L'afflusso presso i centri per l'impiego dei beneficiari del RdC che si trovano in questa condizione costituisce uno shock positivo all'offerta di lavoro disponibile, permettendo la ricostituzione delle competenze di persone precedentemente inattive.

L'impatto macroeconomico aggregato di medio termine del potenziamento dei Centri per l'impiego sulla crescita, peraltro, è stato stimato nel DEF 2019 in un intervallo che va da 0,74 punti percentuali ad 1,57 punti a seconda del grado di efficacia dei Centri stessi. A questi effetti concorrono la maggiore partecipazione al mercato del lavoro innescata dall'afflusso presso i centri per l'impiego, l'aumento delle skills della forza lavoro generato dalle attività di formazione e il miglioramento del matching fra domanda e offerta di lavoro.

Pertanto, il RdC non contribuisce esclusivamente alla stabilizzazione ciclica dell'economia, ma ha anche un impatto positivo sulla crescita potenziale. Attorno al concetto di PIL potenziale, peraltro, vertono

le regole del cosiddetto “braccio preventivo” del Patto di Stabilità e Crescita, che misura il rispetto dei vincoli di bilancio da parte dei Paesi membri dell'Eurozona tramite il concetto di saldo di bilancio strutturale. Quest'ultimo corrisponde al saldo di bilancio depurato dagli effetti del ciclo economico, misurato dall'output gap che a sua volta indica la distanza tra il PIL effettivamente prodotto e il PIL potenziale a cui l'economia potrebbe tendere utilizzando al meglio i fattori produttivi.

Simulazioni effettuate su dati 2017 attraverso il metodo della funzione di produzione adottato dall'Output Gap Working Group della Commissione europea hanno mostrato, ad esempio, che l'attivazione di un milione di lavoratori scoraggiati avrebbe prodotto un incremento del PIL potenziale tale da generare un ampliamento dell'output gap dell'ordine di 1,4 punti percentuali. Un esercizio di stima simile, parametrato su una platea inferiore di nuove attivazioni generate dal RdC pari a 470.000, è stato condotto anche dal Ministero dell'Economia e delle Finanze all'interno del DEF 2019.

Se nell'immediato, infatti, l'attivazione di lavoratori precedentemente inattivi si traduce in un incremento del tasso di disoccupazione definito come proporzione dei soggetti senza occupazione che cercano lavoro rispetto al totale della popolazione attiva, ciò incide direttamente sulla forza lavoro potenziale così definita nell'ambito della metodologia europea della funzione di produzione; quest'ultima tiene conto dello shock sul tasso di disoccupazione interpretandolo al passare del tempo come NAWRU – ovvero come componente di trend – solo laddove la maggiore disoccupazione non fosse riassorbita nel corso del tempo.

A questo scopo, l'erogazione del RdC fornisce un forte incentivo per la componente della platea di beneficiari potenziali che si trova nella condizione di inattività a tornare attivamente alla ricerca di lavoro. Oltre all'impatto macroeconomico generato dai consumi innescati dal RdC, gli incentivi per le imprese definiti all'articolo 8 del DL 4/2019 aumentano la probabilità di riassorbimento dei beneficiari del programma all'interno della forza lavoro.

L'impatto della misura conferma peraltro le perplessità sollevate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze da molti anni, e confermate nella recente interlocuzione con la Commissione europea, in merito all'incertezza nella stima dell'output gap adottata dalla metodologia europea. La presenza di una disoccupazione di poco inferiore al 10% e la virtuale assenza di pressioni inflazionistiche in Italia, infatti, mostrano la presenza di un'ampia capacità ancora inutilizzata nell'economia, che dovrebbe produrre stime dell'output gap ben superiori a quelle prossime allo zero contenute nel più recente Country Report della Commissione europea relativo all'Italia.

Il Reddito di cittadinanza si configura pertanto come uno strumento volto a perseguire una crescita non inflazionistica, grazie anche alla possibilità di reintrodurre lavoratori inattivi all'interno della forza lavoro che si manifesta contemporaneamente allo stimolo alla domanda nel breve periodo. Il contenuto incremento del disavanzo nominale necessario a finanziare la misura permette quindi di conseguire un mercato del lavoro più «stretto» senza incorrere in vincoli di capacità che ne vanificherebbero l'impatto in termini reali; grazie all'impatto sulla forza lavoro potenziale, inoltre, il RdC riduce l'impatto dei saldi di bilancio nominali sugli obiettivi di saldo strutturale definiti in sede comunitaria.



Spesa pensionistica, andamento delle pensioni e incidenza sul Pil

Sulla spesa pensionistica dell'anno 2018 hanno influito le nuove pensioni accolte e liquidate, le ricostituzioni sulle pensioni vigenti, le pensioni eliminate, nonché gli incrementi per perequazione automatica. L'andamento del numero complessivo delle pensioni dell'anno 2018 – escluse le pensioni di carattere assistenziale – si riassume in:

- 16.904.561 pensioni vigenti al 31 dicembre 2017;
- 720.392 pensioni liquidate;
- 783.166 pensioni eliminate;
- 16.841.787 pensioni vigenti al 31 dicembre 2018.

La spesa per rate di pensione dell'anno 2018 - espressa in termini di competenza finanziaria, al netto della spesa per trattamenti per carichi familiari pari a 671 milioni, è risultata pari a 265.573 milioni con un aumento dell'1,9% (+5.043 milioni) rispetto ai 260.529 milioni del 2017. In particolare la spesa si riferisce per:

-211.069 milioni alle rate di pensione a carico delle gestioni previdenziali (esclusi gli oneri a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali), con un incremento del 2,3% (+4.818 milioni) rispetto a 206.250 milioni del 2017;

-54.504 milioni ai trattamenti pensionistici a carico dello Stato (di cui 50.699 milioni relativi alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali e 3.805 relativi alle rate di pensione degli invalidi civili) con un aumento dello 0,4% (225 milioni) rispetto ai 54.279 milioni del 2017.

Fatto positivo è il contenimento della dinamica della spesa pensionistica complessiva dell'Inps di competenza finanziaria, comprensiva dei trasferimenti a carico dello Stato per il finanziamento degli interventi assistenziali, in rapporto al PIL che nel triennio 2016-2018 è risultata sostanzialmente costante passando dal 15,28 al 15,12% (-0,16%). Analogo e positivo andamento è mostrato dal dato corrispondente alla sola spesa pensionistica di competenza previdenziale, che passa dal 12,13% del Pil nel 2016 al 12,01% del 2018.

Il pensionamento anticipato con la c.d. "Quota 100"

Rispetto alle novità nel sistema pensionistico, ad inizio 2019 – su previsione della legge di Bilancio approvata nel dicembre 2018 – si è intervenuti introducendo un nuovo canale di accesso in via anticipata alla pensione (c.d. "Quota 100"), aggiornando alcune delle forme di flessibilità in uscita già in vigore e bloccando l'adeguamento alle variazioni della speranza di vita del requisito per la pensione anticipata (D.L. 4/2019, convertito con modificazioni in legge 28 marzo 2019, n. 26). Tale canale di accesso al pensionamento anticipato rispetto ai requisiti ordinari, introdotto in via sperimentale per il triennio 2019 – 2021, consente a tutti gli assicurati Inps, senza che siano previste segmentazioni in ragione di situazioni di disagio occupazionale o economico, l'anticipo rispetto al pensionamento ordinario se si hanno almeno 62 anni di età ed almeno 38 anni di contributi. Limiti che possono essere maturati nel corso di carriere frammentate anche cumulando i contributi versati in diverse gestioni previdenziali Inps. Sono previste finestre per l'uscita effettiva: dal 1° aprile per i lavoratori del settore privato che hanno raggiunto i requisiti entro il 31 dicembre 2018 (1 agosto 2019 se pubblici e se maturano i requisiti entro la data di entrata in vigore del D.L. 4/1019); per chi li matura dopo questa data, la decorrenza è posticipata di tre mesi (sei se dipendenti pubblici) rispetto al raggiungimento dell'età anagrafica e dell'anzianità contributiva.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 28 del D.L. n. 4/2019, convertito con modificazioni in legge 28 marzo 2019, n. 26, l'Inps provvede, con cadenza mensile per il 2019 e trimestrale per gli anni seguenti, al monitoraggio del numero di domande per pensionamento relative alle nuove misure, inviando entro il 10 del mese successivo al periodo di monitoraggio la rendicontazione dei relativi oneri anche a carattere prospettico al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Complessivamente alla fine del mese di giugno sono pervenute 154.095 domande. Sulla base del trend dei primi sei mesi di applicazione, alla fine dell'anno il numero atteso delle pensioni in pagamento sarà pari a circa 205.000. Si rileva, con riferimento ai primi sei mesi di vigenza della misura, che il numero delle domande pervenute si è concentrato nei mesi di gennaio e febbraio (67,2%) per poi scemare progressivamente. Guardando alle differenze territoriali, di gestione e di genere si nota che la gran parte delle domande sono state presentate nelle regioni del Nord (40,2%) e del Mezzogiorno (38%), prevalentemente da uomini (73,9%) e da assicurati delle gestioni private (67,3%). Il 32,7% delle domande sono state presentate da iscritti alle Gestioni pubbliche, di cui il 45,9% si collocano nel Mezzogiorno, il 32,9% nel Nord e il 21,1% nelle regioni del Centro Italia. L'86% delle domande del pubblico impiego proviene dal comparto degli enti locali e da quello del corpo docente della scuola. Il 2,2% dal comparto del personale sanitario. La distribuzione per età evidenzia una concentrazione tra i 63 e i 64 anni, senza differenze significative tra uomini e donne.

Mediamente l'importo della pensione mensile per le domande accolte è pari a circa 1.900 euro lordi, con scostamenti che dipendono dal genere e dall'area geografica: il genere femminile percepisce una pensione inferiore a quella media del 22,1% nel settore privato e di solo il 5,9% nel settore pubblico; l'importo medio mensile regionale lordo più alto risulta pari a 2.371 euro in Lombardia, quello più basso, pari a 1.649 euro, in Basilicata. Siamo, in ogni caso, al di sotto della previsione annua stanziata in sede di approvazione della Legge n. 26/2019: si tratta di un numero di beneficiari inferiore del 29% a quello che era stato stimato in quella sede (290.000 per il 2019).

Il Bilancio dell'Istituto registra una dinamica positiva del monte contributivo nel 2018, totalizzando quasi 211 miliardi con un incremento di 5,8 miliardi sul 2017, pari al 2,8% in più. Questa dinamica fa seguito al 3,1% del 2016 e al + 2,2% del 2017. Da rilevare che nell'ultimo triennio i contributi sociali sono cresciuti più del Pil la cui dinamica in valori nominali è risultata rispettivamente del +2,3 % nel 2016, + 2,2% nel 2017 e +1,7% nel 2018. Di conseguenza, l'incidenza dei contributi sociali sul Pil è salita dall'11,8% del 2015 al 12% del 2018.

Più in generale, i dati di consuntivo evidenziano:

- un patrimonio netto in aumento di 53.948 milioni rispetto al patrimonio del 2017;
- un avanzo finanziario di competenza complessivo migliorato di 60.393 milioni rispetto al 2017;
- un avanzo di amministrazione di 103.218 milioni, in crescita rispetto all'avanzo di 39.763 milioni dell'anno 2017

Le variazioni registrate nell'anno 2018, in termini di situazione patrimoniale, sul risultato finanziario di competenza e avanzo di amministrazione sono in gran parte spiegate dagli effetti della trasformazione a titolo definitivo delle anticipazioni concesse dallo Stato e iscritte al 31/12/2015 nel rendiconto dell'Istituto quali debiti nei confronti dello Stato per l'importo di 88.878 milioni che sono stati compensati con i crediti verso lo Stato, risultanti dal medesimo rendiconto, fino a concorrenza dell'importo di 29.423 milioni. È stato, inoltre, stabilito che, per l'eccedenza, tali anticipazioni si intendessero effettuate a titolo definitivo.

Sul fronte dei costi, i costi di gestione per l'anno 2018 ammontano a 4,3 mld. Questi rappresentano l'aspetto economico delle spese di funzionamento sostenute dall'Istituto per l'assolvimento dei propri compiti istituzionali, e risultano sostanzialmente costanti al 2017.



Possibili scenari e direzioni di riforme: Inps per tutti

L'Istituto che ho l'onore di presiedere sta vivendo una fase di fervida riflessione. Un processo di analisi per un cambiamento in cui sono coinvolti tutti, dalla dirigenza al "funzionariato", le parti sociali e persino cittadini, con *survey* e questionari in un processo fortemente partecipativo, *bottom up*. Abbiamo creato 10 gruppi di lavoro tematici, e tre gruppi di lavoro macro, per un riassetto interno dell'Istituto, al fine di intercettare le esigenze degli utenti, e i bisogni di tutti. La classe dirigente del Paese, e le Istituzioni dello Stato, a cominciare dall'INPS, devono ascoltare le esigenze di cambiamento, che come sottolineato recentemente da Papa Francesco, sono straordinarie perché attraversiamo un "cambiamento epocale", e non una semplice "epoca di cambiamento". Infatti, lo scenario economico in cui ci muoviamo e le nuove emergenze sociali pongono l'INPS nella condizione di dover ripensare fortemente i propri assetti organizzativi in una chiave più dinamica e in continua trasformazione, per essere al passo con le esigenze dei cittadini.

L'attuale impianto, pensato sulle gerarchie, le funzioni e le strette competenze rappresenta oggi, senza ombra di dubbio, il fattore critico principale nella realizzazione degli obiettivi istituzionali a cui l'INPS è demandato. Tuttavia, questo punto di partenza costituisce anche un'ottima opportunità per avviare un processo innovativo, un cambiamento generale che coinvolga tutte le persone, tutti i prodotti e i servizi offerti, tutti i processi amministrativi e, insomma, l'intera organizzazione.

Dalla capacità di innovarsi e di trasformarsi che l'Istituto saprà dimostrare in questo decennio di grandi sfide dipende il futuro dell'Inps stesso e, senza presunzione, dell'intera previdenza italiana.

Qualsiasi processo di rivisitazione degli assetti organizzativi deve muovere dalla consapevolezza che i bisogni del paese sono oggi profondamente cambiati rispetto al passato.

Dall'ultimo intervento normativo che ha interessato strutturalmente l'Istituto (Legge 9 marzo 1989, n. 88) ad oggi, sul versante della previdenza, il tessuto sociale ed economico non ha più il grado e i livelli di stabilità che lo caratterizzavano fino ad alcuni anni orsono. Il mercato del lavoro e quindi le posizioni assicurative di iscritti ed assicurati sono dominati da estrema flessibilità, spesso da incertezza rispetto ai traguardi futuri attesi.

Sul fronte dell'assistenza, il disagio si è fatto più forte e invasivo. Le politiche di redistribuzione del reddito a vantaggio delle fasce povere della popolazione sono diventate una stringente necessità.

L'insieme dei diritti e degli interessi degli individui con cui entrano in contatto i prodotti e i servizi dell'Istituto è ampio e pervasivo come per nessuna altra pubblica amministrazione e ciascun territorio si caratterizza per proprie specifiche esigenze e risultano differenziate anche le risposte attivabili attraverso sinergie con altri enti e istituzioni, a seconda delle mutevoli sensibilità e delle specificità territoriali.

In questo trentennio, l'Istituto ha rappresentato l'Organizzazione pubblica che, più di ogni altra, ha fatto leva sull'informatica per rendere efficiente la propria azione rispetto alla crescente domanda di servizi, dapprima attraverso l'automazione delle prestazioni e, dagli anni duemila, entrando in comunicazione telematica con l'esterno attraverso Internet.

Il processo di telematizzazione, reso possibile da un sistema informativo fortemente integrato, ha consentito l'ottimizzazione delle risorse e il recupero di efficienza nella misura in cui la struttura organizzativa è stata in grado di attribuirsi meccanismi di coordinamento, anche sotto il profilo strettamente organizzativo, basati su norme, procedure, programmi, autorità e supervisione.

Il patrimonio informatico e di ICT dell'INPS è straordinario. Uno dei più grandi del Paese, e ciò dovrà essere sempre più valorizzato ed incrementato. L'INPS è un candidato naturale per diventare Polo Strategico Nazionale, come soggetto pubblico titolare dell'insieme di infrastrutture IT ad alta disponibilità, di proprietà pubblica, che ci auguriamo sarà nominato dalla Presidenza del Consiglio dei

Ministri e qualificato da AgID. Anche per questo la riorganizzazione nell'INPS vedrà una Direzione forte, unica, dedicata all'informatica e alla innovazione.

Una Direzione che gradualmente dovrà anche internalizzare attività informatiche, controllo e supervisione dei processi informatici, reti. A parità di risorse questo è possibile, così come è possibile internalizzare le attività degli operatori telefonici di Contact Center oggi appaltati all'esterno. I nostri operatori telefonici hanno profili particolari, molto specializzati, devono conoscere le prestazioni e dare servizi integrati, online e telematici. Sono dei funzionari a tutti gli effetti, per questo è opportuno prevedere un loro ritorno in Istituto.

Tuttavia, la polarizzazione della società, la sempre più forte divisione tra ricchi e poveri, diventa molto spesso anche polarizzazione digitale, tra persone sempre più abili, e persone sempre più discriminate dalle innovazioni.

Ciò impone, all'Istituto l'esigenza di far fronte all'utenza più debole con altri strumenti, quelli più tradizionali, quelli della presenza sul territorio, della diffusione di sedi, agenzie e punti Inps, e laddove ci fosse bisogno, anche di punti mobili, senza però rinunciare alle innovazioni. Abbiamo di recente stipulato degli accordi di territorialità con cinque grandi città in Italia, a Roma, Milano, Napoli, Bologna e Torino, per avviare dei punti INPS mobili che possano accogliere i senza fissa dimora, rendere loro esigibili i diritti, fornire la prestazione, laddove ricorrano i requisiti, del Reddito di Cittadinanza.

Negli ultimi decenni, seguendo un' esigenza di efficienza e razionalità, l'Istituto ha chiuso molte agenzie, arretrando la propria presenza dal territorio. L'Istituto ha inoltre partecipato, con sacrificio, alle esigenze di *spending review*. Penso sia giunto il momento di fare una riflessione, e riprendere le persone che sono rimaste indietro, seguendo la logica efficientista. Fino a poco tempo fa, l'INPS accoglieva una vasta platea: dai beneficiari della Naspi, ai pensionati, alle aziende. Si è perso però una fetta della popolazione, quelli che stanno prima della Naspi, quelli che il mercato del lavoro non l'hanno mai visto, i poveri, gli ultimi. Recentemente, con gli strumenti di sostegno al reddito non contributivi, ed in particolare con il Reddito di cittadinanza, questa fetta di popolazione, che non conosceva nemmeno l'indirizzo dell'Istituto, si è avvicinata alle nostre sedi, con molta difficoltà. La difficoltà è stata anche nostra, dei nostri dipendenti, non abituati e scarsamente formati per accogliere tale utenza. Anche per questo motivo all'interno dell'Istituto la formazione continua dei dipendenti dovrà diventare un valore fondamentale, una strategia per rispondere con professionalità alle nuove sfide normative che verranno dal legislatore. Uno dei gruppi di lavoro a cui ho fatto riferimento prima sta studiando la possibilità di creare una Scuola Nazionale del Welfare, intitolata ad un grande studioso italiano del Welfare, Federico Caffè, che possa fare formazione interna e possibilmente anche esterna, con risorse proprie verso i nostri principali partner, Caf, Patronati, Consulenti del Lavoro. Ed ancora, una scuola che possa in futuro anche procedere alla selezione della migliore classe dirigente dell'Istituto attraverso corsi-concorsi.

Tutto questo sarà complementare all'attività di ricerca avviata in questi anni a supporto delle decisioni strategiche dell'Istituto e con l'obiettivo di diffondere la cultura della valutazione nonché l'accesso ai dati per la ricerca. Un primo evidente risultato di tale lavoro è il riconoscimento arrivato da EUROSTAT che ha concesso lo status di entità di ricerca alla Direzione Centrale Studi e Ricerche dell'Istituto. Il livello qualitativo di tale lavoro è testimoniato dalla pubblicazione che accompagna questo rapporto annuale, dal titolo: "Valutare con i dati amministrativi".

Crediamo, inoltre, che l'Inps possa anche svolgere un ruolo importante nel sostenere la formazione universitaria di eccellenza nel campo della ricerca socio-economica. È con questo spirito che è stato pubblicato un bando rivolto alle Università, finalizzato alla selezione di 100 dottorati di ricerca per l'anno accademico 2019-2020, in materia di industria 4.0, sviluppo sostenibile, welfare e benessere, scienze statistiche e attuariali. Questi giovani saranno chiamati a trascorrere un periodo di studio presso l'Inps per approfondire le tematiche previdenziali.



Un altro tema gestionale critico per l'Istituto è rappresentato dalla carenza di medici. Il numero di medici strutturati in INPS si è ridotto da circa 1400 medici a solo 453 medici interni oggi, mentre il fabbisogno di medici per le prestazioni istituzionali dell'Istituto è aumentato. Il fabbisogno è coperto con medici solo esterni, convenzionati: 1404 medici delle prestazioni assunti a contratto annuale, precari, spesso rinnovati da 10-15 anni, senza molte tutele, oltre ai medici fiscali convenzionati. Anche su questo fronte la soluzione dovrebbe essere la costruzione di un grande polo medico interno. Dal momento che i nostri medici gestiscono prestazioni per un totale di circa 50 miliardi di euro all'anno, sembra ragionevole avere un rapporto fiduciario, strutturato con medici interni o comunque legati ad un contratto di lavoro stabile.

Oltre a questo, l'Inps che immaginiamo nei prossimi 10 anni dovrà continuare la lotta all'evasione contributiva, valorizzare sempre più la grande innovazione del DURC on line, lottare contro il caporalato, utilizzando anche strumenti tecnologici innovativi come i droni. A questo fine è necessaria una riflessione sugli ispettori di vigilanza dell'INPS, che hanno recuperato oltre 1 miliardo di evasione contributiva nell'ultimo anno, che sono il vero asset contro la evasione. A mio parere è necessario abrogare il ruolo ad esaurimento degli ispettori INPS e concedere all'Istituto la facoltà di assumere nuovi suoi ispettori.

A tale proposito mi preme ricordare come gli ispettori in forza all'INPS abbiano da sempre avuto nella loro missione quella del recupero dei contributi evasi, elemento necessario per la sostenibilità di un sistema a ripartizione. L'Inps si troverà a rivedere le procedure di accesso alle pensioni di invalidità, semplificando per il bene dell'utenza più debole, ma anche rivedendo le tabelle di invalidità, suggerendo un nuovo procedimento per il contenzioso, e diventando più duri contro le frodi, contro le false invalidità, con la creazione di una Direzione anti-frode, al fine di attuare un principio che deve essere la nostra guida, essere "generosi con i deboli e forte con i forti". E' necessario uniformare gli accertamenti per l'accesso alla invalidità civile in tutte le regioni, anche in quelle attualmente in gestione delle ASL. Abbiamo osservato che nelle sette regioni laddove sono presenti commissioni INPS di accertamento della invalidità, il contenzioso è molto ridotto, e questo procura un forte risparmio di spesa per l'Istituto e quindi per lo Stato.

Infine, il grande patrimonio dell'Istituto, le strutture sociali, le residenze, spesso abbandonate o dismesse, devono tornare ad essere valorizzate e ritornare nella missione dell'INPS al fine di favorire l'utenza debole, gli invalidi, gli anziani.

Tutto questo non sarebbe possibile senza l'encomiabile lavoro della classe dirigente dell'Istituto, del funzionariato e di tutto il personale dell'INPS. Persone eccezionali, di grandi professionalità, ma soprattutto di notevole generosità. Pubblici impiegati con il senso del dovere, onorabili che con grande spirito di abnegazione svolgono tutti i giorni il loro lavoro con passione. Perché in Inps si pratica l'altruismo, la solidarietà, la comprensione dei bisogni, l'aiuto di Stato. Persone che ho avuto modo di conoscere in questi quattro mesi, da Bolzano a Palermo, da Cosenza a Torino. Sono persone speciali perché vedono nel loro lavoro la vera funzione sociale che lo Stato e la Costituzione della Repubblica affida loro e all'INPS per la intermediazione dei bisogni, per rimuovere quegli ostacoli di ordine sociale che impediscono il pieno sviluppo delle persone e l'uguaglianza delle opportunità.

Previdenza complementare; una nuova sfida per l'INPS

Ad oggi, come rilevato dalla COVIP, la platea di aderenti alla previdenza complementare, nonostante le potenzialità dello strumento, sfiora di poco il 30%. Nel nostro Paese non sono presenti schemi diversi da quelli previsti nel Decreto legislativo n.252 del 2005, salvo, in via residuale o marginale, i c.d. fondi pensione preesistenti o i c.d. fondi pensione territoriali. Tale vuoto potrebbe essere colmato

attraverso la creazione di una forma complementare pubblica, gestita dall'Inps, volontaria e alternativa alle forme complementari private, superando anche la residualità di partecipazione già prevista in FondInps. L'obiettivo è rivolto a garantire una prudente gestione dei fondi mirando ad una maggiore canalizzazione degli investimenti in Italia. È curioso, d'altra parte, che il maggior ente di previdenza europeo non giochi un ruolo significativo in tale comparto. Nel 2018 i fondi pensione gestivano risorse per 167,1 miliardi, pari al 9,5% del PIL, molti dei quali investiti all'estero. L'obiettivo dovrà, dunque, essere quello di aumentare il numero delle adesioni attraverso la costituzione di una valida alternativa alle attuali tipologie di fondi pensione o schemi di previdenza complementare, aumentando conseguentemente gli investimenti diretti nel nostro Paese.

L'Inps si rafforza nella sua dotazione organica

Nel 2018 si è confermata la progressiva contrazione del personale in servizio, ridotto a sole 26.971 unità rispetto alle 31.848 in servizio nel 2013. Tale diminuzione della consistenza del personale ha comportato una carenza di circa il 10% rispetto alla prestabilita dotazione organica.

Nel 2018 tuttavia l'INPS ha bandito un concorso per 967 unità di analisti di processo e consulenti della protezione sociale. Concorso che si è concluso a maggio con circa 4000 idonei. Grazie a successive risorse finanziarie previste nell'ultima Legge di Bilancio (145/2018) e nel decreto 4/2019 che istituisce il Reddito di Cittadinanza e Quota 100, si è potuti arrivare all'assunzione, il 1 luglio scorso, di 3507 unità. Infine, in forza delle sostituzioni previste per Quota 100 e altre forme di pensionamento, l'Istituto provvederà a bandire da Novembre 2019 un nuovo concorso per 1869 unità. Si tratta della più grande immissione di personale nell'INPS degli ultimi 30 anni, una necessità di cui l'Istituto aveva assolutamente bisogno considerando la graduale riduzione dell'organico. L'età media di questi giovani è pari a 33 anni, si tratta di giovani laureati nelle migliori università italiane, pronti ad adempiere alla missione dell'Istituto, una missione sociale, a cui lo Stato ha affidato il welfare, la solidarietà intergenerazionale, e le sfide contro la povertà e la disuguaglianza, il sostegno al reddito.

L'inserimento del nuovo personale passa per un percorso formativo, ancora in corso, articolato in moduli finalizzati alla comunicazione efficace e all'ascolto attivo, alla promozione di comportamenti proattivi, al problem solving, alla capacità di lavorare in gruppo con alternanza tra momenti formativi e attività lavorative.

I vincitori mostrano un profilo di studi elevato. Nuove leve alle quali diamo il nostro caloroso benvenuto, e che ci accompagneranno, con la loro energia e le loro competenze, nei prossimi anni per continuare a garantire quella protezione sociale, il Welfare degli Italiani, di cui il Paese ha bisogno. Sicuro che queste giovani ragazze e ragazzi sapranno raccogliere il testimone di quella ricchezza di valori di solidarietà e la grande funzione sociale rappresentati dall'Inps e di cui è permeata l'intera società italiana.

A loro quest'anno è dedicato questo Rapporto annuale.

Viva la Repubblica
e l'Amministrazione al servizio dei cittadini italiani.

Il Presidente
Pasquale Tridico

Roma, 10 luglio 2019

