



IL WELFARE DEGLI ITALIANI



Autorità, Signori Partecipanti, Signore, Signori,

Nel corso di questo anno il Paese è passato forzatamente da un contesto di spinte al cambiamento a uno di emergenza prolungata. La capacità di reazione messa in campo a livello sociale, politico ed economico è stata oltre le aspettative e sta dimostrando tutto il valore del nostro capitale umano e del nostro assetto democratico. L'emergenza Covid-19 ha riportato lo Stato al centro della vita economica del Paese.

Dopo decenni di liberalizzazione (spesso ad alto tasso di precarizzazione) del mercato del lavoro, austerità e progressiva riduzione del ruolo dell'operatore pubblico, la crisi ha mostrato quanto l'intervento dello Stato sia necessario per garantire il benessere dei cittadini. Lo Stato è intervenuto, oltre che regolando gli aspetti sanitari legati alla circolazione delle persone allo scopo di ridurre la circolazione del virus, sia attraverso la spesa pubblica (in particolare attraverso strumenti di sostegno al reddito) sia attraverso forme di regolamentazione del mercato del lavoro atte a evitare che la crisi si trasformasse in una crisi socio-economica di enormi proporzioni, anche attraverso il blocco dei licenziamenti. Il ricorso al debito pubblico, da annoso problema dell'economia italiana, si è trasformato necessariamente in uno degli strumenti transitori per la risoluzione della crisi.

L'investimento è una variabile, per sua natura, fortemente influenzata dalle aspettative degli imprenditori. L'incertezza gioca un ruolo chiave. Una crisi come quella che stiamo vivendo, senza gli interventi messi in campo dal governo, avrebbe provocato conseguenze ben più gravi sull'occupazione, proprio a causa dell'incertezza che ne è derivata e del peggioramento delle aspettative. Tali conseguenze si sarebbero poi sentite, negli anni a venire, con ancora maggior forza, attraverso l'operare del moltiplicatore: più disoccupazione, meno consumi, meno domanda, meno produzione, meno investimenti, e di nuovo ancora più disoccupazione, in una spirale negativa dalle conseguenze facilmente prevedibili. Il Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, in una recente intervista, ha riconosciuto che la strada intrapresa dal Governo, quella del sostegno alla domanda aggregata, è stata corretta. Ciò a fronte di tre elementi di incertezza tipicamente keynesiana: la durata della pandemia; la tendenza, in periodi di crisi, a posticipare consumi e investimenti; l'interrogativo su come sarà il mondo dopo la pandemia. La spesa, però, va indirizzata bene. I settori chiave, e la pandemia lo ha reso ancora più evidente, sono sanità, scuola, formazione, università, ricerca, senza dimenticare l'impulso fondamentale alla trasformazione digitale e il sostegno alla transizione energetica e ad una vera economia circolare.

Certo, ci sono state comunque conseguenze negative che le misure adottate non sono riuscite a mitigare completamente. A pagare il conto sono stati soprattutto i lavoratori “non protetti”, come i lavoratori a tempo determinato, i liberi professionisti, gli stagionali, i precari e le partite IVA. A essi si è cercato di dare risposte attraverso i bonus. Ma quando si pensa a una policy bisogna sempre tenere presente lo scenario controfattuale: cosa sarebbe successo senza questa policy? Le conseguenze sarebbero state devastanti sotto un profilo socio-economico nel breve quanto nel lungo termine.

Le scelte operate dal governo sono state indirizzate verso l’obiettivo di mitigare le conseguenze negative della crisi sui lavoratori, nella convinzione che un maggior potere d’acquisto da parte degli strati più poveri della popolazione sia la chiave per la ripresa e un maggior sviluppo. Questo non significa dimenticare le ragioni della produttività: l’Italia deve essere in grado di agganciare le opportunità offerte dalla rivoluzione tecnologica e digitale che stiamo vivendo, senza, però, lasciare indietro nessuno.

In questo complesso contesto, in gran parte inedito, l’INPS ha svolto e svolge tutt’ora un ruolo fondamentale. A seguito dell’emergenza, l’Istituto si è trovato, in pochissimo tempo e senza ulteriori supporti di personale o tecnologici, a dover gestire nuove prestazioni e un impressionante aumento del numero delle prestazioni già previste a legislazione vigente, cui si aggiunge la già notevole gestione ordinaria delle attività.

Per dare un’idea dei numeri delle attività dell’Istituto, solo nel corso del 2019:

- il numero di lavoratori assicurati è stato pari a 25,5 milioni;
- le imprese con cui si è interagito sono state 1,8 milioni, comprese quelle agricole;
- i datori di lavoro domestico supportati oltre 900 mila;
- sono state pagate pensioni a circa 15,5 milioni di pensionati (le pensioni sono state circa 20,8 milioni);
- lato prestazioni a sostegno del reddito, i soli beneficiari di indennità di disoccupazione (NASpl, DIS-COLL, DS agricola) sono stati oltre 3 milioni, cui si aggiungono circa 2,8 milioni di beneficiari di assegni per nuclei familiari.

All’impegno che ordinariamente raggiunge circa 43 milioni di individui/utenti, si è aggiunto l’impegno straordinario per fronteggiare l’emergenza sanitaria, che ha dato servizi in pochi mesi a oltre 14 milioni di soggetti per una spesa, ad oggi, di 26,2 miliardi di euro.



In particolare, da marzo a settembre 2020 si registrano:

- oltre 4,1 milioni di beneficiari di indennità una tantum (originariamente di importo mensile 600 euro);
- 1,6 milioni di domande tra congedo parentale Covid e bonus baby-sitting;
- un totale di 6,5 milioni di beneficiari e oltre 20 milioni di prestazioni CIG erogate, di cui 12 direttamente da Inps e 8 a conguaglio dopo l'anticipo delle aziende;
- 275 mila domande per l'indennità ai lavoratori domestici;
- 600 mila nuclei familiari richiedenti il REM (che si "aggiungono" ai nuclei familiari che hanno percepito RdC/PdC pari a 1,4 milioni ovvero oltre 3,1 milioni di individui).

Si tratta di sostegni per gran parte della popolazione italiana, escludendo coloro che sono nel pubblico impiego, che in questo periodo non hanno subito riduzioni di reddito, con l'eccezione del comparto sanitario e sicurezza a cui comunque INPS ha erogato il bonus baby-sitting.

I numeri trasmettono con evidenza lo sforzo rilevante che è stato sostenuto dall'Istituto a parità di risorse impiegate, con circa il 93% del personale in *smart working* nei momenti più acuti dell'emergenza. Vorrei sottolineare l'impegno del personale dell'INPS: ad ogni livello, territoriale e di direzione generale, i dipendenti dell'Istituto hanno dimostrato flessibilità e dedizione per affrontare un impatto così dirompente di richieste e prestazioni, con successive ondate di provvedimenti a sostegno di lavoratori e famiglie.

Le misure-argine contro l'effetto Covid sull'economia

Gli interventi governativi, introdotti dai vari decreti-legge che si sono susseguiti (d.l. Cura Italia, d.l. Rilancio, d.l. Agosto) hanno cercato di coprire potenzialmente tutte le categorie della popolazione interessate da cadute di reddito a seguito dell'emergenza sanitaria: oltre ai trattamenti di cassa integrazione, si possono elencare le misure di sostegno straordinarie nei confronti delle famiglie, per i lavoratori genitori (con il cosiddetto bonus baby-sitting e centri estivi), l'estensione dei giorni di congedo straordinario per i soggetti deboli titolari della Legge 104/1992, i congedi parentali straordinari per le famiglie con figli, le indennità 600/1000 euro per determinate categorie (lavoratori autonomi, titolari di partita IVA, agricoltori, professionisti, co.co.co., stagionali, intermittenti, lavoratori dello spettacolo, lavoratori a tempo determinato, venditori porta a porta, somministrati, lavoratori domestici, e altre categorie svantaggiate), la proroga di trattamenti di disoccupazione NASpl e DIS-COLL, come anche misure di sostegno al

reddito familiare ulteriori rispetto al reddito di cittadinanza (Reddito di emergenza, uno strumento temporaneo, caratterizzato da requisiti meno stringenti rispetto al RdC pensato espressamente per i *working poor*, i precari, senza escludere i professionisti non beneficiari delle citate indennità ma interessati da una forte caduta del reddito, e gli stranieri con criteri di residenza più generosi rispetto ai 10 anni previsti dal RdC).

Lo strumento delle integrazioni salariali è stato l'asse portante dei provvedimenti governativi, con l'obiettivo di sostenere le imprese e i lavoratori ed evitare che la crisi si traducesse immediatamente in un crollo dei livelli occupazionali. I trattamenti in questione sono stati concessi a una più ampia platea di imprese e lavoratori, derogando ad alcune disposizioni della normativa previgente. Sono state altresì introdotte semplificazioni nel procedimento che porta all'effettivo pagamento dell'integrazione salariale, soprattutto per quel che riguarda la cassa integrazione in deroga, che inizialmente è stata elargita, non senza difficoltà, attraverso il coinvolgimento delle regioni. Per quanto molto complessa, la cassa integrazione è uno degli strumenti più efficaci e garantisti esistenti nel mercato del lavoro italiano poiché, al contrario di bonus, indennità e strumenti come il RdC, garantisce la ricostruzione della posizione previdenziale (con l'accredito di contributi figurativi) e non solo retributiva del lavoratore, e finanche la corresponsione degli assegni al nucleo familiare. L'erogazione inoltre avviene in un regime di sospensione di rapporto di lavoro, che permette, alla fine della crisi congiunturale, la ripresa dei lavoratori in azienda senza quel fenomeno di erosione di capitale umano tipico di una eventuale interruzione di rapporto di lavoro o di lunga disoccupazione. Non solo: durante la sospensione del rapporto di lavoro, il datore può comunque riportare il lavoratore in azienda, riservandosi di comunicare il mese successivo all'INPS le ore effettivamente di non lavoro, al fine di ricevere l'integrazione di salario da parte dell'INPS.

Un procedimento quindi che prevede una interlocuzione continua con le aziende, che presentano materialmente domanda all'Istituto per conto dei lavoratori, e che non si esaurisce con la richiesta di autorizzazione alla cassa, ma prevede almeno 4 momenti successivi: richiesta di autorizzazione da parte del datore di lavoro, autorizzazione da parte dell'INPS, domanda del datore di lavoro con le ore effettive di cassa da pagare, e infine pagamento da parte dell'INPS. Al fine di offrire una ulteriore possibilità per accelerare i versamenti ai lavoratori, l'Istituto ha creato, con approvazione nel "decreto Rilancio", uno strumento ad hoc, ovvero l'anticipazione del 40% della cassa da dare su richiesta al momento della autorizzazione, in pratica già dal primo step della procedura di CIG. Tale anticipazione è stata però scarsamente richiesta dalle aziende, e ad oggi ne hanno avuto il vantaggio solo circa 200 mila lavoratori.



In questo contesto, il cosiddetto “tiraggio” della cassa integrazione, ovvero l’utilizzo effettivo di cassa autorizzata, in aggregato, nel periodo da marzo ad oggi è stato di circa il 50%, su un totale di circa 3 miliardi di ore di cassa autorizzate. Vale a dire che rispetto alle “prenotazioni” di finanziamenti per CIG inviate dalle aziende, successivamente le aziende stesse hanno poi richiesto, nel terzo passaggio del procedimento, un pagamento effettivo di un ammontare minore di ore.

La mole di domande ricevute e di pagamenti diretti effettuati dall’INPS è stata in ogni caso enorme: oltre 12 milioni di prestazioni CIG in sette mesi per 6,5 milioni di lavoratori. Alla luce di ciò, è necessario sottolineare che se da una parte questo strumento richiede una necessaria riforma e semplificazione, dall’altra è inevitabile, proprio per gli obiettivi che lo strumento si pone, un’adeguata taratura di controlli, procedure e monitoraggi che non rallenti il processo di erogazione delle risorse a chi è in difficoltà.

Nella tabella che segue, sono sintetizzati i dati relativi alle prestazioni Covid erogate dall’Istituto.

Misure COVID-19 – quadro di sintesi (al 10/10/2020) – fonte: INPS			
INDENNITÀ	N.		UNITÀ DI ANALISI
Bonus 600 euro (12 categorie)	5 387	(migliaia)	Domande
Bonus 600 euro (12 categorie)	4 140		Beneficiari
Estensione del congedo parentale	319		Richiedenti
Bonus Baby-sitting	1 303		Domande
Bonus Baby-sitting	830		Richiedenti
Reddito di emergenza	600		nuclei familiari richiedenti
Bonus lavoratori domestici	275		Domande
Bonus lavoratori domestici	212		Beneficiari
RDC/PDC	1 424		Nuclei familiari pagati 2020
Estensione della legge 104	223		Beneficiari
CIG: ore autorizzate	3 058	(milioni)	ore autorizzate
di cui: ORDINARIA	1 476		ore autorizzate
FONDI DI SOLIDARIETÀ	988		ore autorizzate
DEROGA	594		ore autorizzate
CIG: beneficiari a pagamento diretto	3 418	(migliaia)	Beneficiari
di cui: ORDINARIA	942		Beneficiari
FONDI DI SOLIDARIETÀ'	1 024		Beneficiari
DEROGA	1 453		Beneficiari
CIG: beneficiari a conguaglio	3 097		Beneficiari
CIG: indennità mensili a pagamento diretto	12 019		Indennità
CIG: indennità mensili a conguaglio	8 114	Indennità	
TOTALE			
Beneficiari	14.26	mIn	
Spesa stimata	26.19	mld	

Come già detto, l'impegno dell'Istituto nell'erogazione dei diversi strumenti di sostegno all'economia è stato enorme e oltre le aspettative. Questo, dato anche il contesto emergenziale cui nessuno era preparato, non ha potuto impedire che si verificassero criticità.

Uno studio condotto da INPS e Banca d'Italia mostra che l'utilizzo della CIG con causale Covid è risultato, come era da attendersi, più elevato nei settori con riduzioni dell'attività più marcate. Ma non tutte le risorse sono andate a migliorare la situazione di quelle imprese e lavoratori effettivamente in sofferenza. I settori con alta incidenza di attività "non essenziali" hanno fatto maggiormente ricorso alla CIG. Lo studio in questione, però, fa notare come anche in alcuni settori in cui la produzione o il fatturato non sono diminuiti, molte aziende (il 20% nella manifattura, il 30% nei servizi) hanno utilizzato lo strumento della CIG.

Da dati gestiti dall'INPS e derivanti da una collaborazione tra INPS e Agenzia delle Entrate, emergono dati ancora più evidenti, confermati dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (Relazione al Parlamento sullo scostamento di bilancio, 28 luglio 2020). Su circa 552mila aziende che hanno utilizzato almeno un'ora di cassa integrazione, quasi 189mila, ovvero circa il 34%, non hanno subito riduzione di fatturato. Su 536 milioni di ore utilizzate, 150 milioni di ore sono state utilizzate da aziende il cui fatturato non si è ridotto durante l'emergenza Covid-19. I dati si riferiscono esclusivamente ai casi di pagamento diretto da parte dell'INPS e non ai casi di anticipazione da parte delle aziende, per cui esso potrebbe essere anche più accentuato. A ciò si aggiungono gli oltre 3000 casi di aziende fittizie, assunzioni funzionali alla sola erogazione della cassa, iscrizioni retrodatate, e altri fenomeni palesemente fraudolenti bloccati in questi mesi dalla direzione Antifrode dell'Istituto.

Si lamenta sempre di più una mancanza di semplicità nei rapporti tra le amministrazioni pubbliche, da un lato, e i cittadini e le imprese, dall'altro. Le istituzioni vengono spesso dipinte come sorde ai bisogni della società e del mondo produttivo. In particolare, spesso il procedimento amministrativo viene visto come troppo farraginoso. Ma la semplificazione non vuol dire totale assenza di controlli. Un sistema di welfare maturo ha la necessità di trovare un equilibrio efficiente tra gestione e controllo.

A titolo di esempio, si può ricordare che a tutela delle finanze pubbliche e per garantire che le risorse destinate alla cassa integrazione andassero alle imprese che effettivamente ne avevano bisogno e diritto, l'INPS, attraverso la Direzione Centrale Antifrode, anticorruzione e trasparenza ha messo in campo un'attività di controllo volta a evitare frodi, individuando aziende che hanno messo in atto comportamenti indebiti nella richiesta di trattamenti di integrazione salariale.



L'equilibrio tra esigenze di semplificazione e necessità di controlli è particolarmente difficile da individuare in quelle situazioni in cui il contesto sociale e culturale è caratterizzato da un basso livello del cd. 'capitale sociale'. Questa variabile è particolarmente importante per il funzionamento della pubblica amministrazione. Inoltre, diverse indagini sul capitale sociale in Italia evidenziano notevoli differenze tra varie aree del Paese, e ciò ha importanti implicazioni sia per l'efficienza della PA che per lo sviluppo economico in generale. Da ciò dipende il trade-off tra controlli e semplificazioni e il relativo punto di equilibrio. Questa è una delle sfide che l'Istituto dovrà affrontare nei prossimi anni. Dovranno essere previsti strumenti di verifica e controllo che, senza penalizzare l'efficienza e la rapidità dei procedimenti amministrativi e garantendo la tutela della riservatezza degli interessati, mettano l'INPS in grado di indirizzare le risorse verso chi ne ha effettivamente bisogno, per realizzare quella che è la sua *mission*: la cura dei diritti sociali di tutti e, in particolar modo, dei soggetti più deboli.

Sarà, altresì, necessario, superare uno tra i principali limiti di quella che è stata ed è tuttora la gestione dell'emergenza: la logica categoriale. Occorre pensare a strumenti unici e universali di sostegno al reddito e di lotta alla povertà, in una visione d'insieme che tenga conto delle innumerevoli sfaccettature del nostro tessuto sociale e del mercato del lavoro.

Il Rapporto 2019-2020 dell'INPS

Le complessità e le operazioni crescenti che hanno interessato l'Istituto rendono necessaria una prospettiva di rappresentazione integrata tra rapporto annuale 2019 e primi nove mesi del 2020.

In questo XIX Rapporto Annuale dell'Istituto abbiamo voluto innanzitutto censire la dinamica del mercato del lavoro nella fase emergenziale. Nella prima parte del 2019 gli occupati erano tornati ai livelli del 2008, cui si era affiancato un aumento del tasso di partecipazione al mercato del lavoro. Tale trend si è velocemente rovesciato nel corso del 2020. Le misure introdotte hanno svolto un'importante azione compensativa, riducendo la perdita di reddito netta del 55% a livello aggregato rispetto allo scenario controfattuale di assenza di intervento. Le stesse misure hanno inoltre evitato che circa 302 mila persone finissero a rischio di povertà in seguito agli effetti economici del Covid-19.

Se da una parte le misure di contenimento della pandemia Covid-19 hanno rallentato la diffusione del virus, dall'altra, nelle zone dei settori essenziali rimasti aperti, si arriva, secondo un nostro approfondimento, a circa 47.000 contagiati addizionali di Covid-19 registrati tra il 22 Marzo ed il 4 Maggio (un terzo di quelli complessivamente registrati nello stesso periodo) e ad un contestuale aumento di mortalità pari al 13%.

L'impatto è da attribuire principalmente all'incidenza dei lavoratori essenziali nei servizi sanitari e nei Servizi a imprese e persone (che include il settore alimentare), mentre non vi è impatto associato alla manifattura.

Un secondo approfondimento si focalizza sul tema della mortalità nel 2020 rispetto agli anni precedenti, da cui si registra un significativo aumento del numero di decessi nel periodo marzo-aprile rispetto alla media di riferimento degli anni precedenti, soprattutto nel nord del Paese, cui segue dal mese di maggio un riallineamento della mortalità a quella degli anni precedenti.

Una terza analisi di approfondimento si concentra sulle certificazioni di malattia pervenute in INPS da parte dei lavoratori dipendenti dei settori privato e pubblico nel periodo febbraio-giugno 2020, che hanno registrato notevoli variazioni rispetto all'anno precedente, in aumento nella prima fase, a causa degli effetti dell'epidemia di coronavirus iniziata in Italia alla fine di febbraio, e in diminuzione nella fase successiva, a causa delle mutate condizioni di lavoro per la maggior parte dei lavoratori, ai quali in periodo di lock-down è stata concessa la possibilità di svolgere il proprio lavoro da casa in *smart working*.

Il mercato del lavoro nel periodo pre-Covid

Il rapporto ripercorre anche l'evoluzione del mercato del lavoro dal 2014 al 2019. Nel 2019 il numero complessivo degli assicurati INPS è cresciuto marginalmente (+0,3%), arrivando a quasi 25,5 milioni di individui. Tale crescita è riconducibile principalmente ai lavoratori extra-comunitari che si registrano nelle regioni settentrionali. Il numero medio di settimane retribuite è correlato positivamente con l'età: è modesto per i diciannovenni-ventenni (15-20 settimane), cresce rapidamente fino ai 35 anni, quando si colloca mediamente attorno alle 45 settimane, raggiungendo il valore massimo attorno ai 50 anni. Cambia altresì la composizione, con una riduzione dell'occupazione autonoma e una crescita sopra media dei dipendenti pubblici (+2.8%).

Se andiamo ad analizzare il monte redditi e retribuzioni, che corrisponde all'imponibile previdenziale, si registra un valore pari a 594 miliardi nel 2019 a fronte dei 588 del 2018, con un incremento di +1%. Tale incremento, al netto della quota riconducibile alla variazione dell'input di lavoro (le settimane complessivamente lavorate, cresciute di +0,7%), è sostanzialmente analogo all'inflazione (+0,4%, indice FOI) e pertanto indicherebbe una sostanziale stagnazione, a valori costanti, del reddito e delle retribuzioni per unità di lavoro.



I dati amministrativi suggeriscono quindi per il 2019 un leggero incremento occupazionale accompagnato da stazionarietà delle retribuzioni reali. Dal punto di vista dei datori di lavoro, la domanda di lavoro dipendente risulta accresciuta dell'1,2%, principalmente in riferimento al settore privato, localizzato nelle regioni del centro-nord. Anche in questo caso vi sono però indizi di frammentazione della prestazione lavorativa, dal momento che le posizioni lavorative part-time sono cresciute del 2,2% nel 2019 contro lo 0,9% delle posizioni full-time. Dal punto di vista contrattuale la domanda di lavoro a tempo indeterminato è aumentata nel 2019 (+1,7%), mentre in contrazione è risultata la domanda di lavoro somministrato (-2,8%) e dei rapporti di lavoro a tempo determinato (-6,2%). Altre tre tipologie contrattuali esibiscono invece consistenti trend di crescita: +18,2% per lo stagionale, +14,5% per l'apprendistato, +11,3% per l'intermittente.

Osservando la distribuzione delle retribuzioni nell'ambito del lavoro dipendente, la situazione rimane sostanzialmente immutata rispetto al quinquennio precedente. Considerando la retribuzione annua, il rapporto tra il 99° percentile e la mediana risulta nel 2019 pari a 4,5, mentre il rapporto tra la mediana e il decimo percentile (P50/P10) è pari a 6,3, valori analoghi a quelli dell'anno precedente.

Il rapporto dedica poi una sezione al lavoro autonomo, per come descrivibile dagli archivi dell'Istituto, che coprono principalmente artigiani e commercianti. Entrambe le componenti sono in declino da anni, più significativamente nella componente degli artigiani e con riferimento principalmente ai collaboratori familiari.

La dinamica infine dei disoccupati è speculare a quella delle posizioni assicurative. Se distinguiamo i beneficiari della NASpI secondo il loro contratto di lavoro antecedente l'ingresso in disoccupazione, i provenienti da rapporti di lavoro a tempo indeterminato – ovvero i licenziati – sono diminuiti passando da quasi 950.000 nel 2015 a poco più di 800.000 nel 2019 mentre i provenienti da rapporti a termine risultano in forte aumento, essendo passati da 1,273 milioni nel 2015 a 1,630 milioni nel 2019. I provenienti dal lavoro domestico risultano aumentati fino al 2017 e successivamente si sono stabilizzati (225.000 nel 2019).

Il reddito di cittadinanza – obiettivo: Lotta alla povertà

Nel terzo capitolo del Rapporto si approfondisce ruolo e impatto di Reddito di Cittadinanza/Pensione di cittadinanza, il tema del salario minimo orario e le azioni messe in campo a contrasto della povertà attraverso l'iniziativa INPS per Tutti.

Lo strumento di un reddito minimo, introdotto in Italia con il Reddito di cittadinanza (RdC) e la Pensione di cittadinanza (PdC), trova una pluralità di giustificazioni economiche, giuridiche e morali. Economisti come James Meade, Oskar Lange, Karl Polanyi, Federico Caffè e Amartya Sen, solo per citarne alcuni, hanno sostenuto la necessità di uno strumento di sostegno al reddito universale, nelle sue diverse varietà. Anche economisti di impostazione fortemente liberista come Friedrich von Hayek e Milton Friedman sostengono tale necessità. Molti leader religiosi, come Papa Francesco, considerano tali strumenti, e il welfare in generale, un mezzo per lo sviluppo umano, e non un costo. La nostra Costituzione stabilisce che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini (art.3) e stabilisce il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale per gli indigenti e i disoccupati (art.38). E ancora, il Pilastro europeo dei diritti sociali (principio 14) stabilisce chiaramente il diritto al reddito minimo per garantire una vita dignitosa e, allo stesso tempo, ritiene utile combinare tale reddito minimo con incentivi alla integrazione nel mercato del lavoro. Due obiettivi appunto incanalati in uno strumento come il RdC.

L'evidenza empirica suggerisce che, in periodi di crisi, strumenti come il reddito minimo non solo sono utili per evitare l'esplosione della povertà, ma sono altresì necessari per stabilizzare, o almeno compensare in modo quasi automatico, le fasi negative del ciclo economico, sostenere i consumi, la domanda aggregata e quindi l'economia, evitando una spirale recessiva o quantomeno attenuandola. Durante la crisi finanziaria iniziata nel 2008-09, la mancanza di un simile strumento ha alimentato sacche enormi di povertà. A ciò ha contribuito anche la riduzione della spesa sociale, a causa delle politiche di austerità degli anni precedenti. Oggi, nella letteratura economica, si va vieppiù affermando l'idea che la disuguaglianza e la povertà diffusa non solo sono un problema morale e sociale, ma rappresentano anche fattori che incidono in modo negativo sulla crescita di un paese e sul suo sviluppo umano. Quella sostenibilità che viene invocata e cercata in ogni ambito e ricerca di consenso, include sempre di più il valore dello scopo sociale dello Stato, delle imprese, degli investimenti tanto pubblici quanto privati.

La povertà non dipende solo dalla mancanza di lavoro, ma è una condizione determinata da molteplici fattori. Il RdC è innanzitutto uno strumento di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà, che mira altresì a favorire l'inclusione sociale e l'inclusione nel mercato del lavoro attraverso il Patto di inclusione sociale, il Patto per il Lavoro e il Patto di Formazione. Il primo è obiettivo propedeutico, necessario, perché il secondo si verifichi.



La Relazione sugli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES) del MEF del 2019 stima che il RdC e la PdC hanno avuto impatti rilevanti sui principali indicatori, tra i quali la riduzione della povertà e l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile. Il cosiddetto *poverty gap* è stimato 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 essersi enormemente ridotto, a patto che le risorse erogate attraverso il RdC vadano effettivamente a coloro che più ne hanno bisogno. L'indicatore di povertà assoluta tenderà a una riduzione indotta dall'aumento di consumi e dai possibili effetti occupazionali, innescati dal RdC. L'indice di disuguaglianza dato dal rapporto interquintilico, rappresentato dal 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, fornisce una rappresentazione della distanza tra i soggetti più agiati e quelli più poveri, è stimato per il nostro paese, ad anno pieno di applicazione, in forte riduzione, passando da 6,4 a 5,9. Questo è un grande risultato per tutto il Paese.

Il numero di soggetti raggiunti dal RdC è passato da circa 2,5 milioni di individui a gennaio 2020 a oltre 3,1 milioni a settembre 2020 – incremento di circa il 25% innescato dagli effetti dell'emergenza Covid – e una copertura della misura, rispetto agli obiettivi del legislatore, superiore al 90%, con una forte correlazione tra povertà e sussidio, tale da ridurre significativamente l'entità della povertà, ovvero il *poverty gap*, grazie al miglioramento relativo delle condizioni degli interessati. Il grado di espansione di misure simili di reddito minimo in Europa è intorno al 50%. Il RdC ha ridotto il coefficiente di Gini, che misura le disuguaglianze tra le persone, di 0,7 punti percentuali. Si tratta della maggior riduzione negli ultimi dieci anni. L'intensità della povertà si è ridotta di circa 6 punti percentuali, da 39% al 33% circa. Il dato più importante è il trasferimento netto, oltre 7 miliardi, che grazie al RdC va verso il decimo più povero della distribuzione. Per queste persone, il saldo tra tasse pagate e benefici ricevuti, che prima del RdC era nullo, oggi è pari a -20%.

Tutto questo non deve nascondere le possibilità di miglioramento del RdC. È noto che il nostro paese ha livelli di evasione fiscale e di lavoro nero superiori agli altri paesi avanzati. Questo ha un impatto negativo innanzitutto sulle casse dello Stato, a causa del minore gettito contributivo e fiscale, e su quelle prestazioni che vengono erogate sulla base dei redditi dichiarati. Tutte le misure *means tested*, sono esposte al problema della presenza di diffusa evasione fiscale.

Al fine di evitare che il RdC finisca nelle mani di soggetti che non ne avrebbero diritto, l'INPS collabora quotidianamente con le autorità di controllo per verificare false dichiarazioni ed eventuali indebiti. Per raggiungere una maggiore efficacia nei controlli è necessario migliorare la condivisione delle banche dati della P.A. e consentire, nel totale rispetto della riservatezza dei dati personali, incroci e controlli individuali con banche dati esterne all'Istituto, con informazioni che possano avere origine anche a livello locale. Un delicato bilanciamento tra privacy e controlli, che l'istituto sta cercando di percorrere, del resto, su tutte le prestazioni. L'INPS, insieme ad altri enti, è impegnato in questa direzione, avendo definito recentemente l'iter volto alla sottoscrizione di una Convenzione con l'Aci, mentre con il Ministero di Giustizia sono in corso approfondimenti per l'accesso al casellario giudiziale per i dati riguardanti i soggetti condannati per i reati di cui all'art. 7 del D.L. 4/2019. Inoltre, l'Istituto è quotidianamente impegnato con Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza nella condivisione di dati e informazioni, oltre che collaborare con la Commissione parlamentare Antimafia. Diversa è, invece, la questione che riguarda i redditi e i beni non dichiarati, che rappresentano la parte principale del problema, e non solo per il RdC. Verso queste frodi si può solo intervenire attraverso azioni investigative e repressive, che esulano dalle competenze dell'Istituto, ed eventualmente attraverso interventi legislativi più incisivi.

Su un fronte opposto, il legislatore potrebbe individuare come obiettivo prioritario la numerosità e la rigidità delle soglie esistenti per accedere al RdC, tipiche dell'Isee (reddito, patrimonio mobiliare e immobiliare) che tuttavia il legislatore ha scelto proprio a protezione contro "falsi poveri" e che, insieme alla esclusione dei cittadini non italiani presenti nel paese da meno di 10 anni, comporta l'incompleta risoluzione del problema della povertà. Inoltre, la scala di equivalenza attuale potrebbe essere resa più vantaggiosa per le famiglie numerose. La semplificazione dei requisiti e un possibile allargamento della platea dei potenziali beneficiari, così come è stato sperimentato con il Reddito di emergenza durante il periodo emergenziale, potrebbe migliorare l'efficacia del RdC. Va, inoltre, migliorato il collegamento con le politiche attive e con i progetti sociali utili alla collettività (i PUC), coinvolgendo in misura maggiore i comuni, gli enti locali e il terzo settore. Le politiche attive di per sé non creano posti di lavoro. Esse possono favorire l'incontro tra domanda e offerta, ma la domanda di lavoro nasce soprattutto da investimenti produttivi. Il sistema del RdC, nella parte relativa alle politiche attive, facilita l'incontro tra domanda e offerta. Ci sono incentivi importanti nell'articolo 8 del d.l. 4/2019, ma non sono ancora del tutto noti alle imprese. Sicuramente ci sono margini di miglioramento rispetto alla formazione e al reinserimento, e bisogna fare ancora molto sui Centri per l'impiego, su cui però per la prima volta si è investito 1 miliardo di risorse, grazie proprio al fondo del RdC. Di questo si occupano ANPAL e le Regioni.



Dall'ultimo rapporto sul RdC, emerge che i nuclei percettori si concentrano nelle regioni del Sud e nelle Isole, raggiungendo il 61% del totale, seguono le regioni del Nord con il 24% ed infine quelle del Centro con il 15%. L'importo medio mensile erogato dall'istituzione della prestazione RdC/PdC ad oggi è pari a 526 euro; mediamente vengono erogati 563 euro per il Reddito di Cittadinanza e 246 euro per la Pensione di Cittadinanza. Rispetto a tale media nazionale, l'importo è superiore del 7% nelle regioni del Sud e delle Isole e inferiore dell'8% e del 14% rispettivamente nelle regioni del Centro e del Nord. I nuclei con minori sono 468 mila e rappresentano il 35% dei nuclei beneficiari coprendo il 57% delle persone interessate. I nuclei con disabili sono 247 mila e rappresentano il 19% dei nuclei beneficiari, coprendo il 19% delle persone interessate. Di 3,1 milioni di persone coinvolte, 813 mila sono minorenni.

Indagando sulle cause di respingimento delle domande, emerge come il requisito soglia relativo al reddito familiare sia stato particolarmente cruciale per determinare il non accoglimento delle domande: una significativa quota delle domande non accolte eccede la soglia in misura non superiore a 1.000 euro. Se ci si focalizza sulle storie lavorative dei componenti dei diversi nuclei familiari richiedenti, emerge come la storia lavorativa dei beneficiari sia significativamente più povera dei non beneficiari (10 punti percentuali in meno nelle settimane lavorate). Analizzando poi la storia reddituale dei nuclei richiedenti attraverso le diverse dichiarazioni ISEE presentate in passato, vi è evidenza della capacità della misura di esercitare il ruolo di rete di sicurezza (*safety net*) per famiglie che sperimentano riduzioni di reddito/patrimonio mentre variazioni della composizione familiare o della residenza nell'anno precedente l'introduzione del RdC lasciano spazio a diverse interpretazioni.

Il secondo argomento trattato nel capitolo è quello del salario minimo orario, cioè di un minimo salariale contrattuale da garantire ad ogni ora lavorata, che andrebbe ad integrarsi all'attuale sistema di contrattazione collettiva. La riflessione è avviata con un richiamo al dibattito accademico sull'argomento in particolare sulle eventuali reazioni di comportamento in ambito di valutazione controfattuale; dalla letteratura emerge che gli effetti di riduzione occupazionale (*disemployment effects*) sono generalmente nulli o decisamente contenuti. Segue un'analisi aggiornata con i dati dell'Istituto inerente l'incidenza di lavoratori con salari al di sotto di possibili soglie proposte nel dibattito (8.0, 8.5 e 9.0 euro orari), e sulla rilevanza di diverse definizioni su quali componenti il salario minimo debba includere (retribuzione lorda, mensilità aggiuntive, TFR, ecc). Nella accezione intermedia (dove la soglia include la 13° mensilità), usata anche per l'analisi di micro-simulazione per i lavoratori dipendenti privati si ha una incidenza del 14,8%

di lavoratori al di sotto di una soglia di € 9, che scende a 10,2% per una soglia di € 8,50 e di 7,1% per € 8. Per i lavoratori domestici le incidenze previste sono decisamente più elevate: sempre con riferimento alle soglie che includono la 13° mensilità si passa dal 81% per la soglia dei € 9 al 59% per € 8. Infine, si propone una quantificazione degli impatti di finanza pubblica (dal lato delle entrate fiscali e contributive assieme alle spese o benefici) che l'introduzione di un salario minimo potrebbe generare nel contesto italiano, considerando la soglia dei € 9 che includono la 13° mensilità. Gli effetti sulla disuguaglianza e sulla povertà sono nella direzione di una riduzione, anche se l'entità dell'impatto è minima. Inoltre, si determina, a parità di comportamenti, un aumento dei redditi disponibili e del gettito fiscale/contributivo che potrebbero avere anche un effetto espansivo in uno scenario macroeconomico stimolando la domanda aggregata.

Il capitolo si chiude con la presentazione di una attività intrapresa di recente dall'Istituto, "INPS per tutti", che conferma l'interesse e l'impegno che l'istituto intende mettere in atto negli anni a venire sui temi della povertà, e in particolare di come sia possibile avvicinare tutti alla fruizione dei propri diritti economici, ivi inclusi anche coloro che vivono in condizioni di emarginazione ed estremo disagio sociale.

Dalla CIG a un nuovo strumento di assicurazione universale

Il Rapporto affronta inoltre il tema dello strumento della integrazione salariale sul cui utilizzo, in particolare negli ultimi mesi, si è visto un ampliamento sconosciuto: da Marzo fino ad Agosto 2020 le ore autorizzate con causale specifica Covid-19 sono state 2,8 miliardi, di cui 1,4 miliardi per cassa integrazione ordinaria, 887 milioni per assegni ordinari dei fondi di solidarietà e 548 milioni per la cassa in deroga. Traducendo le ore in lavoratori full-time equivalenti, nel momento del picco di aprile si potevano stimare 5,5 milioni di lavoratori temporaneamente inattivi, che scendono a 2,4 nel mese di giugno. È stato possibile raggiungere questi livelli derogando alle ordinarie procedure di erogazione e nella sostanza stravolgendo la natura dello strumento. Lo stato ha stanziato circa 30 miliardi complessivamente per la cassa integrazione, nei diversi decreti del 2020, gestiti dall'Istituto.

Alla luce della sintetica descrizione, dal taglio applicativo e amministrativo, dei vigenti strumenti a sostegno del reddito operanti nell'ordinamento sociale del nostro Paese, è apparsa più evidente la forte frammentarietà del sistema, nonché la complessità e la disomogeneità dei procedimenti amministrativi aventi ad oggetto gli interventi di integrazione salariale, nonostante l'intento di razionalizzazione e organica regolamentazione che aveva già ispirato e guidato il legislatore del d.lgs. 148/2015.



I decreti varati durante l'emergenza sanitaria, di fronte a una situazione improvvisata mai affrontata prima e nell'urgenza di intervenire a sostenere i redditi dei soggetti, ha adattato gli strumenti preesistenti alla situazione, mirando all'obiettivo di fornire una forma di tutela provvisoria e temporanea a tutto il mondo produttivo, datori di lavoro e lavoratori compresi; pertanto l'intervento a sostegno dei redditi non è stato confinato, come tradizionalmente, al rapporto di lavoro subordinato ma esteso anche ai rapporti di lavoro autonomo. Tutte le misure anti-covid sono state volte a proteggere fortemente l'occupazione e i redditi delle imprese e dei lavoratori influenzati negativamente dagli effetti indiretti della pandemia (chiusure di fabbriche, interruzione delle catene di approvvigionamento, divieti di viaggio, ecc.), attraverso l'estensione della protezione sociale, in modo da garantire un sostegno al reddito anche a quei lavoratori che normalmente sarebbero stati privi dei requisiti di accesso alle tradizionali misure di welfare. Questa necessaria ed espressa estensione, d'altro canto, non ha fatto altro che dimostrare la matrice assicurativa del nostro sistema di protezione sociale, basata sul lavoro subordinato tradizionalmente inteso.

Risulta quindi chiara l'esigenza di un'organica riforma degli ammortizzatori sociali volta a rafforzare i principi alla base degli interventi di riforma del 2012 e del 2015, con l'obiettivo di proteggere anche coloro che pur dotati di una piena capacità lavorativa, si trovano in una situazione di bisogno per mancanza temporanea di occupazione (non avendo diritto, o non avendo più diritto agli ammortizzatori sociali così come intesi) e/o per situazioni di disagio personale o familiare, così come forzatamente dimostrato da questa pandemia.

Di certo, la frammentarietà delle speciali misure covid declinate sulle molteplici prestazioni esistenti suggerisce *in primis* una semplificazione del sistema; i singoli strumenti hanno mostrato i rispettivi punti di forza e di debolezza e, pertanto, se lo scopo sarà quello di delineare un ammortizzatore universale e maggiormente inclusivo, il punto di partenza potrebbe focalizzarsi nella misura più "virtuosa", analizzandone gli aspetti più critici dal punto di vista applicativo ed ampliandone il settore d'applicazione. Con tutta probabilità tale strumento risulta l'integrazione salariale ordinaria (CIGO), legittimato solo in caso di eventi temporanei e transitori, non imputabili al datore di lavoro o al lavoratore.

Un nuovo sistema pensionistico per i prossimi anni

Il rapporto annuale si occupa per la prima volta in modo esteso delle prestazioni pensionistiche in chiave pluridecennale. Analizza innanzitutto la storia dei numerosi interventi legislativi che hanno caratterizzato il sistema italiano negli ultimi 30 anni, a partire dalla Riforma Amato nel 1992, mettendo in luce contemporaneamente l'improrogabilità di interventi intesi ad assicurare la sostenibilità finanziaria nel lungo periodo e l'assenza di un disegno complessivo, che caratterizza gli interventi con una inevitabile segmentazione tra le diverse categorie.

Vengono riportate poi statistiche del numero dei pensionati complessivi (16.035.165 al 31/12/2019) e degli importi medi mensili erogati (1563 €, come media tra 1826 € per gli uomini e 1321 per le donne). Dal momento che esiste un chiaro divario retributivo tra aree del paese, e dato il carattere retributivo della maggioranza delle pensioni attualmente corrisposte, l'importo pensionistico medio è marcatamente differenziato territorialmente (1711 € al centro-nord e 1410 € al sud). Più di un terzo dei pensionati ricade nella fascia d'età tra 70 e 79 anni, ed un altro terzo dei pensionati è ultraottantenne, con netta predominanza delle donne. Quasi il 34% dei pensionati ha redditi pensionistici inferiori a 1.000 € mensili, oltre il 21% percepisce redditi pensionistici tra i 1.000 e i 1.500 €; il restante 45% ha redditi pensionistici oltre i 1.500 € (con un 8% che supera i 3000 €).

In chiave storica, dal 1992 la composizione delle prestazioni liquidate dall'istituto consiste per il 60% di pensioni di vecchiaia e anzianità/anticipate, per il 32% di pensioni ai superstiti e per il restante 8% di pensioni di invalidità. L'età media alla decorrenza delle pensioni di anzianità era nel 1992 di 55.2 anni per gli uomini e 52.4 anni per le donne, mentre nel 2019 le stesse età erano quasi riallineate (62.7 e 62.3 rispettivamente). Viceversa, l'età media alla decorrenza della pensione di vecchiaia era nel 1992 di 59.8 anni per gli uomini e 57.3 anni per le donne, mentre nel 2019 le età si allineano a 67.3 anni.

Il capitolo quarto si sofferma successivamente sui canali esistenti per anticipare il trattamento previdenziale senza attendere il requisito di anzianità (42 anni e 10 mesi di contribuzione per gli uomini e 41 e 10 mesi per le donne) o di vecchiaia (67 anni d'età con almeno 20 anni di contributi).

Per quanto riguarda le agevolazioni per lavoratori in particolari situazioni di disagio dal punto di vista della salute o dell'attività lavorativa (lavori usuranti) e/o le scelte personali facoltative per le lavoratrici e i lavoratori (opzioni donna, quota 100), la loro incidenza è variata a seconda degli anni, ma ha raggiunto il 40% delle pensioni di vecchiaia/anticipate nel 2019.



Questa sezione si chiude con un approfondimento su Quota 100: nel corso del 2019 sono pervenute all'Istituto circa 229 mila domande di quota 100 di cui circa 75 mila relative al settore pubblico e 154 mila del settore privato. I pensionati con domanda di quota 100 accolta al 31 dicembre 2019 erano 150.253 e sono presentate disaggregazioni per età, sesso, regione, settore.

La riforma delle pensioni del 2011, nota come “riforma Fornero” aveva cercato di contemperare diversi obiettivi non necessariamente compatibili simultaneamente:

- garantire la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo, in osservanza degli impegni internazionali e con l'Unione europea, in particolare in tema di vincoli di bilancio;
- conseguire una maggiore equità e convergenza intragenerazionale e intergenerazionale, con abbattimento dei privilegi e delle clausole derogative, mantenute soltanto per le categorie più deboli;
- rendere più flessibile l'accesso ai trattamenti pensionistici, anche attraverso incentivi alla prosecuzione della vita lavorativa;
- adeguare i requisiti di accesso alle prestazioni previdenziali alle variazioni della speranza di vita;
- semplificare, armonizzare e rendere economicamente più sostenibili i profili di funzionamento delle diverse gestioni previdenziali.

La riforma del sistema pensionistico operata in tale fase si poneva come obiettivo quello di superare alcune criticità che caratterizzavano il sistema precedente, ritenuto iniquo e poco sostenibile. Si trattava di un sistema che favoriva chi, godendo di una occupazione ben retribuita e non particolarmente “gravosa”, poteva scegliere di restare a lavoro fino a un'età avanzata, beneficiando di un montante contributivo considerevole e di un elevato coefficiente di trasformazione. Per converso, il sistema penalizzava l'assegno pensionistico di chi, a fronte di un lavoro fisicamente più usurante, intendeva andare in pensione il prima possibile, anche con un montante contributivo più basso (a causa non solo di una minore durata della vita lavorativa, ma anche, spesso, di retribuzioni minori) e un coefficiente di trasformazione anch'esso minore.

Con la riforma viene garantita la sostenibilità economica del sistema, posto che l'accesso alla pensione è funzione di un requisito che cresce al crescere della speranza di vita. Inoltre, viene assicurata una maggiore “equità economica”, in quanto il trattamento pensionistico è maggiore o minore a seconda dell'età di accesso alla pensione. Anche il sistema delineato da tale riforma, però, non è esente da criticità.

In primo luogo, per i contributivi puri con retribuzioni basse esiste un problema di sbarramento all'accesso dovuto al mancato raggiungimento del cosiddetto importo soglia. Vengono, altresì, penalizzati i soggetti la cui vita lavorativa è stata caratterizzata da bassi salari e carriere discontinue. In questo caso, il cosiddetto tasso di sostituzione (ovvero il rapporto tra la prima rata di pensione e l'ultima retribuzione mensile) rischia di essere estremamente basso in molti casi. In riferimento a quest'ultimo punto, l'auspicio del legislatore era quello di supplire a un basso tasso di sostituzione tramite la previdenza complementare. Questo strumento, però, ha conosciuto uno scarso successo, anche in virtù del fatto che esso è particolarmente favorevole per i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato già, di fatto, favoriti rispetto ai soggetti con carriere discontinue dal sistema di previdenza obbligatoria. In altri termini, ciò che è venuto a mancare, una volta conseguita la sostenibilità economica del sistema pensionistico, è stata la sostenibilità sociale. In un sistema contributivo, tali problemi tendono ad aggravarsi laddove il tasso di crescita dell'economia non risulti particolarmente elevato. Il montante contributivo, infatti, è rivalutato secondo l'andamento quinquennale del PIL.

Altra questione critica è costituita dal fatto che l'aumento del requisito di accesso alla pensione anticipata indipendente dall'età, a causa dell'incremento della speranza di vita (al netto, chiaramente, delle scelte politiche contingenti) rende, in prospettiva, desueta questa forma di pensionamento. E, soprattutto, i coefficienti di trasformazione, basandosi sull'aspettativa di vita media, non riflettono l'aspettativa di vita individuale che può essere, ad esempio, minore per quei lavoratori che compiono lavori particolarmente impegnativi dal punto di vista fisico. L'aspettativa di vita infatti è un valore calcolato per età media, uguale per tutti, ma è evidente che le condizioni sociali, lavorative e specifiche di ogni lavoratore influiscono sull'aspettativa di vita di ciascuno in modo differenziato. In un interessante approfondimento in chiusura del quarto capitolo del rapporto annuale si analizza la speranza di vita sulla base della condizione socio-economica dei pensionati. Per la coorte dei nati nel decennio 1930-1939, gli appartenenti al quintile di reddito più ricco sperimentano un vantaggio medio in termini di speranza di vita a 50 anni di circa 3 anni in più rispetto agli appartenenti al quintile più povero. Per la coorte più recente dei nati nel periodo 1950-1957, tale vantaggio si allarga a circa 4,5 anni. In termini di qualifica prevalente, il gap nella speranza di vita a 50 anni tra operai e dirigenti rimane essenzialmente invariato, mentre si allarga quello tra operai e impiegati, che passa da 2,2 per i nati tra il 1930 e il 1939 a 2,9 anni per i nati tra il 1950 e il 1957.



La priorità che l'Italia deve affrontare rimane soprattutto, alla luce delle tendenze demografiche e delle segmentazioni tipiche del mercato del lavoro italiano, il problema della riduzione della popolazione in età attiva. In passato, anche per effetto dell'incremento dell'aspettativa di vita, è stato allungato il periodo di permanenza nel mercato del lavoro. Era questo uno degli obiettivi della vecchia strategia di Lisbona, reiterato nella Strategia Europa 2020. Oggi sembra molto più sensato agire sulla estensione del mercato del lavoro e sull'incremento del lavoro qualificato e quindi dell'istruzione, favorendo un processo di emersione e regolarizzazione del lavoro e di incremento del tasso di partecipazione giovanile.

Fra le problematiche più rilevanti nel nostro paese, infatti, si segnalano:

1. un alto tasso di disoccupazione giovanile;
2. un *gender gap*, anche riferito alla partecipazione femminile nel mercato del lavoro e non solo ai salari (si veda al riguardo un approfondimento specifico nel quinto capitolo);
3. una scarsa partecipazione al mercato del lavoro nelle regioni del Sud.

Il tutto accompagnato da un altissimo livello di lavoro nero che provoca una forte contrazione della base contributiva. Ciò determina, in via prevalente, un basso tasso di occupazione complessivo dell'Italia, uno degli ultimi in Europa (si stima inferiore al 60%).

Quali potrebbero essere, quindi, le prospettive per il futuro del sistema pensionistico? Al di là delle diverse opzioni, apparse nel dibattito attuale per lo scenario post-quota 100, che vedono da una parte il ritorno a quote fisse ("quota 41" oppure "quota 102"), e dall'altra l'uscita anticipata per i "misti" con penalizzazioni dipendenti dalla distanza rispetto ai 67 anni, si vuole fornire di seguito una sintesi di ulteriori ipotesi ragionate, al fine di mitigare le criticità elencate precedentemente.

Se da una parte è comprensibile l'obiezione, prevalentemente sindacale, contro l'applicazione a tutti - fin da subito - del sistema di calcolo contributivo (compresi i "misti") sull'assunto che ciò genererebbe in molti casi "pensioni povere" e tagli importanti, dall'altro è difficilmente accettabile, sul piano dell'equità intergenerazionale, acconsentire che tale taglio gravi sui giovani che avranno pensioni calcolate con il sistema contributivo puro, (tenuto conto che in molti casi si avranno "pensioni povere" determinate da un mercato del lavoro sempre più flessibile e a tratti precario negli ultimi due, tre decenni). Sempre in chiusura del quarto capitolo si approfondisce attraverso un modello di microsimulazione il passaggio da un assetto normativo in cui l'età di pensionamento è fissa ed uguale per tutti ad uno nel quale è ammessa la possibilità di anticipare il pensionamento, sia in riferimento al reddito pensionistico percepito dal singolo sia in riferimento agli effetti di cassa degli istituti previdenziali nel lungo periodo.

Quando si parla di spesa pensionistica, però, occorre fare una importante distinzione. In base ai dati INPS relativi alle prestazioni erogate dall'Istituto, la spesa per pensioni, al netto della invalidità, è pari al 16,1% del prodotto interno lordo. Tralasciando il fatto che una parte della spesa viene recuperata tramite imposte sul reddito, per un ammontare pari a 53 mld annui, va però specificato che una parte di questa spesa è ascrivibile alla componente GIAS (gestione interventi assistenziali), che soltanto in parte va a pagare effettivamente le pensioni. Una quota consistente della componente GIAS è invece destinata a coprire altre categorie di interventi, di natura assistenziale e, per questo, non legata a quei fenomeni che influiscono sugli equilibri dei conti previdenziali, quali l'andamento demografico, la struttura del mercato del lavoro e la dinamica della contribuzione previdenziale. Questa componente è pari, all'incirca, al 3,4% del PIL. Sebbene non si possa ascrivere, quindi, come detto, tutta la componente GIAS a prestazioni assistenziali, è doveroso sottolineare che, al netto della componente GIAS, il rapporto tra spesa puramente previdenziale e il PIL è pari al 12,7%. Anche alla luce di questi numeri sembra necessario separare, almeno da un punto di vista contabile e di trasparenza, ciò che è spesa assistenziale, finanziata attraverso la fiscalità generale, e ciò che è previdenza.

Con queste premesse, ed all'interno di un regime contributivo, due sono allora le direzioni su cui si potrebbe lavorare per raggiungere una maggiore equità sociale:

1. Tutelare, con idonee misure, i lavoratori impegnati in mansioni usuranti e gravose e coloro che perdono la propria occupazione dopo i sessant'anni senza riuscire a ricollocarsi sul mercato del lavoro. In questa direzione alcuni tentativi interessanti, come "l'APE sociale" e il trattamento anticipato per i lavoratori precoci, sono stati già iniziati: andrebbero approfonditi e resi più generosi e strutturali, al fine di raggiungere quella sperata flessibilità che altrimenti il sistema contributivo difficilmente restituisce.
2. Implementare una pensione di garanzia. L'obiettivo è quello di assicurare una adeguata misura della pensione per tutti, in particolare per i giovani, le cui carriere risultano sempre più precarie e discontinue. I giovani assunti dopo il 1996 vedranno la propria pensione calcolata per intero con il contributivo. Occorrerebbe quindi definire una soglia minima di pensione da garantire ai futuri pensionati.

Un ulteriore strumento di tutela potrebbe consistere nel prevedere meccanismi di copertura dei "buchi contributivi" dovuti a carriere instabili e lavori discontinui, ferma la necessità di disincentivare eventuali comportamenti opportunistici. Potrebbe prevedersi, in aggiunta, la possibilità di valorizzare gratuitamente i periodi formativi ai fini pensionistici.



Si potrebbe, inoltre, pensare di integrare il montante contributivo ragionando non sulla valorizzazione dei periodi non lavorati, ma sull'entità della contribuzione (attraverso coefficienti incrementali alla fine della vita lavorativa, se il soggetto sia al di sotto di una determinata soglia di pensione teorica; ciò equivarrebbe comunque ad inserire un minimo).

Infine, occorrerebbe ravvivare lo strumento delle pensioni complementari, anche attraverso l'offerta di strumenti di previdenza complementare offerti da soggetti pubblici, tenuto conto di una maggiore integrazione con la previdenza obbligatoria. Questo produrrebbe il vantaggio di allargare, attraverso una incentivazione fiscale mirata a favorire i lavoratori più poveri, la base contributiva della previdenza complementare, oggi optata principalmente da lavoratori con salari medio-alti e stabili.

Per quel che riguarda il sistema contributivo esteso a tutti: quest'ultimo già oggi garantisce l'accesso alla pensione anticipata con i seguenti requisiti:

- 64 anni di età (da adeguare all'incremento dell'aspettativa di vita)
- 20 anni di anzianità contributiva, con un importo soglia pari a un multiplo dell'assegno sociale.

Se si ipotizzasse che, a partire dal 1° gennaio 2021 si transitasse globalmente al sistema contributivo, con la modalità dell'opzione contributiva, per tutte le pensioni decorrenti a partire da tale data, i lavoratori le cui pensioni risulterebbero interessate alla variazione di calcolo sarebbero quelli appartenenti al regime retributivo e misto (secondo la classificazione della Legge Dini).

Il livello di risparmio al lordo degli effetti fiscali sarebbe crescente fino ad arrivare intorno ai 19-20 miliardi annui nel decennio 2040-2050 per poi diminuire fino ad annullarsi completamente con l'estinzione dei pensionati appartenenti al regime misto e retributivo e dei loro superstiti. Solo dopo il 2090 avremo raggiunto un sistema pensionistico i cui trattamenti vigenti sono interamente liquidati con il sistema di calcolo contributivo (a 100 anni dalla riforma Dini).

All'interno del sistema contributivo si potrebbero rendere più generosi gli "sconti contributivi" previsti per le lavoratrici madri, anche al fine di incentivare la natalità. Il sistema in questione potrebbe, altresì, prevedere un set di coefficienti di trasformazione fissato al conseguimento dei sessanta anni di età. Infatti, se si considera che la revisione dei coefficienti e della speranza di vita, nell'attuale sistema, è dinamica, cioè soggetta a revisioni ogni due anni, si rischia di allontanare continuamente l'età pensionabile e/o di abbassare la rata di pensione alla fine della carriera lavorativa. Per attenuare questa doppia condizionalità, si potrebbe invece pensare di bloccare, da una certa età, i valori di aspettativa di vita di ogni coorte.

Per quel che riguarda la flessibilità in uscita, si potrebbe pensare non solo ad una riduzione dell'età di accesso, ma anche all'attribuzione di un coefficiente più favorevole per i lavoratori impegnati in attività usuranti o gravose.

Un'ulteriore ipotesi di flessibilità, opzionale, potrebbe consistere in un modello che divida la quota di pensione in una parte retributiva e una contributiva. A sessantadue anni, con venti anni di contributi e un importo soglia che non comporti integrazioni, si potrebbe ottenere un anticipo pensionistico calcolato soltanto sulla parte contributiva. La parte retributiva, invece, potrebbe rendersi accessibile a partire dai sessantasette anni di età (con la possibilità di prevedere finanche una anticipazione della parte retributiva, da scontare successivamente sulla pensione piena)

Più in generale, occorre ripensare al modo in cui si guarda all'alternarsi delle varie fasi della vita degli individui: formazione, lavoro e riposo. Sommarariamente, oggi, i primi venti anni di vita sono dedicati alla formazione, i successivi quaranta/quarantadue al lavoro e i successivi venti alla pensione. È auspicabile che già nell'immediato futuro la formazione possa avere un ruolo preponderante e caratterizzare tutte le fasi della vita. Ad esempio, si potrebbe immaginare che la formazione iniziale occupi all'incirca i primi trent'anni della vita di un individuo. Successivamente, per altri trent'anni, il soggetto potrebbe essere impegnato, sì, nel lavoro, ma anche nella prosecuzione della propria formazione. Infine, gli ultimi trenta potrebbero essere dedicati ad un pensionamento di lavoro e formazione (cd. *active ageing*). Ciò creerebbe notevoli vantaggi sui guadagni di produttività e, di conseguenza, sull'ampliamento della base contributiva a parità di lavoro.

Politiche e servizi a sostegno della famiglia

Il quinto capitolo del Rapporto Annuale si occupa di misure di sostegno alla famiglia erogate dall'Istituto. Il nostro paese è caratterizzato da tempo da bassi tassi di fertilità (1.4 figli per donna), nonostante il contemporaneo basso tasso di occupazione femminile. Il calo generalizzato della fertilità è riconoscibile anche dalla dinamica temporale in diminuzione dei benefici di maternità erogati dall'Istituto (2,7 milioni nel periodo 2012-19), sebbene in parallelo il numero dei congedi di paternità (obbligatori e facoltativi) erogati sia cresciuto significativamente (pari a 697.406 nel periodo 2013-18). Analogo andamento si rileva anche quando si guarda al rapporto dei congedi parentali erogati a padri lavoratori e madri lavoratrici, che mostra una tendenza al riequilibrio nell'impegno verso la cura alla famiglia.



Dalle analisi descrittive effettuate non è possibile comprendere quanto questo cambiamento modifichi le decisioni di fertilità, anche se una prima analisi delle determinanti della probabilità di percepire i benefici di maternità mostri che l'erogazione di questi benefici è strettamente legata al tipo di lavoro svolto dalle madri lavoratrici. Questo a sua volta suggerisce che le decisioni di maternità delle lavoratrici italiane siano fortemente legate al tipo di contratto lavorativo che è stato loro offerto. In un approfondimento specifico si quantifica anche la perdita di lungo periodo nei salari annuali femminili che si determina con la nascita di un figlio. Se si comparano le carriere delle donne che hanno avuto un figlio con un gruppo di lavoratrici simili ma senza figli, a quindici anni dalla maternità, i salari lordi annuali delle madri crescono di 5.700 euro in meno di quelli delle donne senza figli rispetto al periodo antecedente la nascita. I salari settimanali crescono del 6% in meno, le settimane lavorate in meno sono circa 11 all'anno e l'aumento della percentuale di madri con contratti part-time è quasi triplo rispetto a quello delle donne senza figli. Gli effetti della maternità sono pertanto evidenti e si manifestano non solo nel breve periodo, ma persistono anche a diversi anni di distanza dalla nascita del figlio.

Sarebbe utile prevedere ad esempio uno sgravio contributivo per donne che rientrano in azienda dopo una gravidanza, aiutando così l'occupazione femminile e riducendo le indebite pressioni sulle scelte delle lavoratrici. Per ogni neoassunta, entro tre anni dall'assunzione, che vada in maternità e rientri al lavoro, l'azienda otterrebbe un esonero contributivo per tre anni.

L'esistenza di una correlazione positiva tra congedi parentali erogati ai padri nel periodo 2012-2018 e l'offerta di lavoro femminile sembra suggerire che i cambiamenti legislativi di incentivazione nella fruizione da parte dei padri in atto nel periodo possa aver avuto successo. L'insicurezza lavorativa è associata ad una riduzione della fertilità, come si riscontra in un'analisi preliminare sugli impatti del "Jobs Act" che viene riportata in un approfondimento specifico. I risultati mostrano che prima della riforma le donne (di età compresa tra i 16 e i 46 anni) assunte nelle imprese più grandi avevano una maggiore probabilità di avere figli di circa un punto percentuale in più rispetto alle donne occupate nelle piccole imprese (sotto i 15 dipendenti). Invece, dopo l'approvazione del "Jobs Act", la differenza si è sostanzialmente annullata, contemporaneamente a un calo generalizzato della fertilità per entrambe le categorie.

Uscendo dall'alveo delle prestazioni gestite direttamente da INPS ma a beneficio di una discussione più ampia su welfare e famiglia, il capitolo si occupa di detrazioni familiari IRPEF descrivendo brevemente il loro funzionamento teorico, quantificando le detrazioni e separando quelle teoriche che spetterebbero alle famiglie da quelle effettivamente fruite, cioè al netto delle spettanti agli incapienti.

Alla luce del dibattito politico sull'introduzione di un nuovo beneficio che unifichi alcune prestazioni di welfare di cui oggi si avvalgono le famiglie italiane, si immagina una possibile proposta di "assegno unico", e se ne stimano gli impatti tramite un modello di microsimulazione. La proposta simulata è fondata sul superamento delle detrazioni familiari IRPEF e degli assegni familiari per introdurre un sostegno universalistico, parametrato ad un reddito equivalente (tra i tanti possibili), finanziato o meno da prelievo analogo all'attuale contributo CUAF. Nella specifica ipotesi di assegno unico adottata, a fronte dell'abolizione (assorbimento) delle detrazioni familiari (circa 11 miliardi fruiti) e degli ANF (circa 6 miliardi annui) il nuovo assegno costerebbe in termini di saldo netto di finanza pubblica circa 3,7 miliardi in più, che rappresenterebbero anche il maggior beneficio aggregato da parte delle famiglie. Tale costo potrebbe anche risultare inferiore se si riassorbissero vari bonus connessi alla natalità.

L'Istituto, inoltre, è al lavoro per recepire la recente sentenza della Corte Costituzionale che amplia il novero dei soggetti, titolari di pensione di inabilità, che hanno diritto al cosiddetto "incremento al milione", indipendentemente dall'età. Dal 20 luglio 2020, infatti, agli invalidi totali, ciechi assoluti e sordi titolari di pensione di inabilità è riconosciuta d'ufficio una maggiorazione economica tale da garantire un reddito complessivo pari, per il 2020, a 651,51 euro per tredici mensilità. Analoghe integrazioni sono riconosciute, a domanda, agli inabili titolari di posizione previdenziale. A tal proposito rappresento agli organi di Governo l'urgente necessità dell'Inps di assumere medici per l'accertamento dell'invalidità civile.

Conclusioni

L'Istituto sta attraversando un periodo di profonde trasformazioni da un punto di vista tecnologico e organizzativo, che comprende anche un significativo piano di investimenti nel periodo 2020-23. Ne diamo conto con maggior dettaglio in appendice alla Relazione.

I pilastri dello stato sociale italiano hanno sostenuto e protetto il Paese nella fase più acuta degli effetti della pandemia. Il sistema ha tenuto, l'impianto di istituti nazionali come l'Inps si è dimostrato solido e capace di rispondere a un impatto che ha moltiplicato la pressione sulle attività e sulle persone. È necessario continuare a rafforzare la capacità di risposta e l'efficienza degli strumenti che permettano di accompagnare la fase di rilancio, un rilancio che è alla nostra portata. Innovazione, collaborazione e solidarietà sono le linee guida attraverso le quali l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale intende evolvere, confermando la sua profonda vocazione di ente al servizio del Paese e della sua intera società.

Roma 29 ottobre 2020

Il Presidente
Pasquale Tridico



APPENDICE

Il cambiamento in INPS

La sfida del presente e del prossimo futuro è nella digitalizzazione dei servizi e nella crescita delle competenze. Tale processo non soltanto implica un cambiamento tecnologico, ma richiede, altresì, un nuovo approccio culturale al lavoro, un approccio che sia il più possibile trasversale, in modo tale da favorire la contaminazione delle competenze, la collaborazione e il superamento dei limiti gestionali, generando un costante adeguamento dell'output alle aspettative e ai bisogni dell'utenza. Le persone, ancor più che le tecnologie, sono al centro di questa trasformazione.

La *digital business strategy*, su cui si basa il percorso di trasformazione già avviato nell'Istituto, assegna alla dimensione organizzativa un ruolo di orientamento generale, nella prospettiva di gestione integrata che INPS sta mettendo in campo, agendo su sei linee di innovazione diverse: modello dei servizi, assetti organizzativi, *change management*, tecnologie, dati e sicurezza, digitalizzazione dei processi. Una costante e programmata formazione, oltre a innesti selezionati di competenze necessarie, accompagna questa strategia di lungo periodo.

L'esperienza del monitoraggio della produttività delle Direzioni secondo i prodotti gestiti ha mostrato i limiti dell'attuale organizzazione interna centrata sulla fornitura di prestazioni. Il nuovo progetto organizzativo sul quale è modellato il piano di innovazione digitale dell'INPS mette al centro la figura dell'utente, nelle diverse richieste con cui si approccia all'Istituto nelle diverse fasi della sua vita lavorativa e pensionistica. Questo permette una rianalisi dei bisogni dell'utenza secondo il grado di complessità delle prestazioni richieste, che si traduce in un progetto riorganizzativo secondo tre livelli: un nucleo base dei **servizi standard** con massima capillarità e una forte vocazione verso l'assistenza, l'orientamento e l'informazione di base, privilegiando gli sportelli fisici e telefonici, ma anche le video call con utenti e intermediari già sperimentati; un secondo livello di **attività accentrate**, rivolte generalmente a categorie di lavoratori stabili o utenti interni, con preferenza per l'assistenza da remoto o la consulenza su appuntamento; e infine un'area di **presidio dei flussi** si rivolge esclusivamente a stakeholder professionali e intrattiene con loro una interlocuzione costante tramite canali telematici dedicati.

Sull'architettura di questa interazione tra innovazione digitale, evoluzione dei comportamenti e prestazioni, stiamo progettando il nostro percorso di cambiamento affinché sia possibile gestire con duttilità contesti sempre più variabili e complessi e generare valore sociale. La digital business stra-

tegy vuole essere la cornice in cui inserire lo sviluppo di un'innovazione continua, in grado di generare efficienza di lunga durata ed elaborare in tal modo risposte coerenti all'evoluzione dei bisogni.

Per dare concretezza a tutto questo, INPS ha già elaborato due documenti molto importanti su cui si muoveranno le iniziative progettuali: il Piano di innovazione e trasformazione digitale 2020-2022 e il Piano Strategico ICT 2020-2022, che sono stati progettati a partire dalle linee guida programmatiche del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza del CIV per il triennio 2021-2023 (deliberazione n. 10 del 20 maggio 2020), dagli indirizzi del Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022 e del Piano per l'innovazione 2025 del MID.

Sono già in corso numerosi progetti previsti nei documenti sopra richiamati che hanno il compito di favorire l'attuazione del cambio di paradigma tecnologico, organizzativo e culturale, che si sostanzia in un nuovo modello di servizio per cittadini, imprese e altre Pubbliche Amministrazioni. Il nuovo modello è incentrato sulla personalizzazione del servizio e sulla proattività e ha l'obiettivo di adattare i processi operativi in funzione utente-centrica attraverso l'adozione di un nuovo modello di servizio. L'approccio che l'Istituto intende seguire è, quindi, improntato alla massima concretezza e al pieno coinvolgimento di tutti gli «attori» in grado di contribuire al risultato finale senza vincoli di struttura. A questo fine si sta provvedendo ad assumere 165 informatici e a costruire una struttura tecnica di innovazione con un *innovation manager* che possa fare innovazione continua, sui processi e sulle nuove tecnologie dalla blockchain alla intelligenza artificiale.

Rispetto alle precedenti pianificazioni strategiche, il percorso che INPS sta attuando si caratterizza in termini di discontinuità. Lo sforzo a beneficio di cittadini, lavoratori e imprese ha portato all'attenzione dell'Istituto il tema del rafforzamento del contrasto ai comportamenti illeciti. La Vigilanza documentale sviluppa la sua attività attraverso controlli di congruità interni alle denunce contributive o derivanti dal raffronto con altri dati in possesso dell'Istituto, in special modo quelli relativi alle prestazioni erogate. Questo permette di indirizzare l'attività ispettiva laddove si palesino situazioni di incoerenza tra indicatori economici. Ciò ha spinto le direzioni coinvolte a ricercare la collaborazione di altre agenzie pubbliche che operano con finalità analoghe. La neo costituita direzione Antifrode si muove in parallelo per la verifica della congruenza complessiva delle informazioni associate alle domande di prestazioni da erogare. L'obiettivo è quello di creare un sistema che, analizzando in chiave predittiva tutti i flussi informativi in possesso dell'Istituto, individui in anticipo quegli eventi anomali che possano essere il sintomo di una frode ai danni dell'Istituto o di un'altra amministrazione pubblica.

Per quanto riguarda i nuovi servizi rivolti all'utenza, nel sesto capitolo sono il-



lustrati due nuove iniziative. Dal febbraio 2020 è stata resa disponibile la Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) precompilata mediante accesso on line sul portale dell'Istituto. Pur non sostituendosi all'Isee già in utilizzo ai cittadini in modalità ordinaria non precompilata, esso costituisce uno strumento innovativo che si affianca al preesistente, caratterizzato dalla coesistenza di una moltitudine di dati autodichiarati da parte del cittadino con altri dati forniti dall'Agenzia delle Entrate e dall'INPS. Al di là della maggior tempestività nel rilascio (poche ore invece che pochi giorni) e della agevolazione nel reperimento di diversi dati utili ai fini del calcolo dell'ISEE, il principale vantaggio è quello di ridurre i casi di accesso indebito alle prestazioni sociali agevolate, dal momento che il dichiarante non può omettere i dati che vengono "precompilati", attingendoli direttamente dagli archivi dell'Agenzia delle entrate nei quali sono contenuti.

Nell'ottica della digitalizzazione dei servizi si inserisce il passaggio che l'Istituto ha operato dal 1° ottobre 2020 da Pin a Spid: la nuova identità digitale unica di accesso ai servizi pubblici che l'Istituto ha adottato, in una prospettiva di collaborazione con altre pubbliche amministrazioni, e che consente alla Pubblica Amministrazione di contare su circa 27 milioni di identità digitali che possono essere trasformate, nel giro di un anno, in Spid. Durante questo periodo l'Istituto accompagnerà, soprattutto le utenze più fragili, verso una transizione facilitata verso Spid.

L'Istituto ha poi messo a disposizione, e recentemente migliorato un simulatore pensionistico ("La mia pensione futura") che indica una stima dell'importo previdenziale corrispondente alle varie date di accesso alle prestazioni. Attraverso il servizio, l'utente accede prima al proprio estratto conto contributivo e, successivamente, visualizza una tabella molto semplice con le date di accesso e l'importo corrispondente: anticipata, vecchiaia ed eventualmente "quota 100". Questo migliora enormemente l'informazione contribuisce a quella educazione previdenziale e finanziaria necessaria nell'attuale regime pensionistico contributivo.

L'Istituto è anche un erogatore di prestazioni di welfare a beneficio dei figli dei pubblici dipendenti, grazie al contributo che questi versano a partire dalle loro retribuzioni. Si tratta quindi di prestazioni di natura mutualistica che non gravano sulla fiscalità generale, ma che permettono di sostenere la formazione anche di livello avanzato. Oltre alle borse per la frequenza di corsi di lingua straniera in Italia (6100 borse erogate nel 2020) e all'estero (1170 borse, sempre nel 2020), l'Istituto sostiene la frequenza di corsi a livello terziario, sia di natura universitaria sia di carattere professionalizzante (5515 contributi erogati nel 2020). Da ultimo, ma non meno importante, viene sostenuta la formazione superiore, con borse di frequenza di nuovi corsi di master (istituiti in collaborazione con la SNA-Scuola Nazionale dell'Amministrazione) e di 100 borse di dottorato dal

2019 (in convenzione con le migliori università che propongono il convenzionamento).

Da ultimo, il capitolo illustra una ulteriore attività che il decisore politico ha attribuito a INPS, che è quello di certificazione della rappresentanza sindacale, sia dal versante dei lavoratori che da quello delle imprese. In presenza di un numero crescente di contratti censiti nell'archivio CNEL (alla fine del 2019 erano quasi 900, mentre risultano censiti su UniEmens solo 354 contratti nazionali del settore privato) si pone necessariamente il problema di definire e misurare quali siano gli organismi maggiormente rappresentativi sul piano nazionale. Basti ricordare che nell'ambito dei CCNL ricollegati a Confindustria, i contratti censiti e per cui si riceve il dato associativo sono 57, mentre le Organizzazioni sindacali contraenti o aderenti al relativo T.U. sulla Rappresentanza sono 173.

La sfida dello smart working

Con l'emergere dei primi casi di Covid-19 in Italia, il Governo ha adottato una serie di provvedimenti volti a favorire l'applicazione del lavoro agile, con sempre maggior decisione man mano che il virus ampliava la sua diffusione. In particolare, a marzo 2020 è stato disposto che il lavoro agile dovesse essere (almeno temporaneamente) la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni. L'INPS si è adeguato alle decisioni del Governo e ha assicurato in via ordinaria lo svolgimento delle prestazioni lavorative in forma agile di tutto il personale, circa 28 mila dipendenti. La presenza negli uffici è stata limitata al massimo, autorizzando l'accesso soltanto ai dipendenti incaricati di assicurare le attività indifferibili da rendere in presenza.

Nel mese di marzo 2020, il 90,53% dei dipendenti dell'Istituto ha svolto l'attività lavorativa in smart working; la percentuale è andata via via aumentando fino a raggiungere nel mese di agosto 2020 il 93,73%. La media dell'intero periodo marzo-agosto 2020 è stata pari al 92,86%. L'Istituto ha anche svolto una rilevazione sui propri dipendenti, con un elevato tasso di successo (tasso di risposta al 41%), da cui emergerebbe che lo *smart working* ha permesso la riorganizzazione dell'orario di lavoro. Il 44% dei lavoratori ritiene che questa modalità lavorativa abbia migliorato efficacia e produttività della propria prestazione; contestualmente un terzo degli intervistati ha però sperimentato frustrazione da questa esperienza.

Il ricorso al lavoro agile ha permesso una consistente riduzione delle assenze dal servizio, grazie a una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Mettendo a confronto, infatti, per lo stesso periodo (1° gennaio - 31 agosto), l'anno 2019 e l'anno 2020, si nota come si siano ridotte consi-



derevolmente le assenze per malattia, infortuni, convalescenza post-ricovero, congedi parentali e per malattia dei figli, ferie ed ex festività, permessi. Sono, invece, aumentati di molto i ricoveri ospedalieri, i congedi obbligatori di maternità/paternità e le assenze per volontariato. Rispetto allo stesso periodo del 2019, la produttività è aumentata di circa il 30%.

Dal 15 settembre 2020 è iniziata una nuova fase dell'organizzazione del lavoro in INPS che presuppone una pianificazione mensile delle presenze con un meccanismo di rotazione tale da assicurare l'adesione allo *smart working* su base volontaria, nella misura massima di 2 giornate a settimana.

L'aumento del ricorso allo *smart working* in INPS ha permesso di fronteggiare una situazione imprevista, trasformandola in un'opportunità per rinsaldare il rapporto di fiducia tra i dirigenti e il personale, scardinando il pregiudizio secondo il quale l'assenza di controllo, in presenza, ridurrebbe la produttività. Contestualmente, ha consentito l'aumento delle competenze digitali del personale. Sebbene la comunicazione sia avvenuta prevalentemente tramite dispositivi tradizionali, come telefono e posta elettronica, è stato necessario, con o senza preparazione, utilizzare diversi strumenti per il lavoro a distanza, come la piattaforma Microsoft Teams, generando un perfezionamento delle competenze tecnologiche.

L'utenza oltre che in presenza su prenotazione obbligatoria, è stata soddisfatta attraverso la creazione di un nuovo sportello telefonico, e attraverso la sperimentazione, in alcune regioni, di uno sportello video.

Questa esperienza, dunque, ci conferma un importante insegnamento: gli investimenti mirati al potenziamento delle dotazioni tecnologiche e delle competenze digitali del personale sono un presupposto fondamentale per l'innovazione dei processi e l'aumento della produttività attraverso il lavoro agile.

