

Numero 18 - Luglio 2015 - Edizione Online

LavoroWelfare

PER UN NUOVO RIFORMISMO



**La separazione tra
previdenza e assistenza**

**Quali effetti
sul bilancio dell'INPS?**



Associazione
LAVORO&WELFARE

La separazione tra assistenza e previdenza

Indice

Separiamo quelle spese <i>Giovanni Battafarano, Cesare Damiano</i>	3
Solo correzioni <i>Pier Paolo Baretta</i>	5
Nodo assistenza <i>Alberto Brambilla, Michaela Camilleri</i>	8
Di spesa ce n'è una sola <i>Giuliano Cazzola</i>	12
L'assistenza e le pensioni <i>Gianni Geroldi</i>	14
Separazione importante <i>Maria Luisa Gnechi</i>	18
Dividere non serve <i>Francesco Massicci</i>	20
Verso un nuovo welfare <i>Giovanni Pollastrini</i>	23
Un'integrazione fondamentale <i>Tiziano Treu</i>	26

Aggiornato al 28/07/2015
Coordinamento editoriale: Luciana Dalu e Giorgia D'Errico
Progetto grafico: Mattia Gabriele

Separiamo quelle spese

Previdenza e assistenza, voci da dividere nel bilancio Inps

In passato, quando ancora si praticava la concertazione tra Governo e parti sociali, non c'è stato confronto sul tema di possibili interventi in materia pensionistica che non fosse preceduto da inviti o moniti da parte sindacale del tipo: "Caro Governo, prima di esaminare qualsivoglia ipotesi di riforma pensionistica, provvedi a stabilire in modo preciso la separazione della spesa tra assistenza e previdenza". L'invito o monito traeva la sua legittimità dalla legge 88/1989, che per prima aveva statuito l'esigenza di pervenire alla suddetta separazione. L'esigenza della separazione nasceva e nasce dal fatto che entrambe le funzioni sono concentrate in un unico ente, l'INPS, il più grande istituto previdenziale europeo, che tuttavia ha nel suo bilancio una spesa assistenziale di oltre trenta miliardi.

Come sappiamo, la macchina non si è fermata: le riforme pensionistiche sono andate avanti a ripetizione con i Governi Amato, Dini, Prodi, Berlusconi, ancora Prodi e Berlusconi e infine con il Governo Monti e il suo corredo di brusco elevamento dell'età pensionabile, mancata transizione, esodati, ricongiunzioni onerose.

La manovra SalvaItalia del 2011, come annota la Gnechi, ha procurato 80 miliardi di risparmio dal 2012 al 2021 con i tagli alle pensioni da destinare a copertura del debito pubblico. Ricorda giustamente Baretta che un sistema di welfare si regge se garantisce sia la sostenibilità finanziaria sia quella sociale. Oggi, che si ritorna a parlare di interventi sulla materia previdenziale, con particolare riferimento alla cosiddetta flessibilità in uscita, è utile chiedersi se il tema della separazione tra assistenza e previdenza è ancora attuale o è rimasto coinvolto nella rimozione che in questi anni ha

Cesare Damiano è presidente della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati e presidente di Lavoro&Welfare

Giovanni Battafarano è segretario generale dell'Associazione L&W

subito la politica di concertazione, alla quale, come abbiamo visto in precedenza, spesso ha fatto compagnia.

La separazione assistenza- previdenza, metodologicamente praticabile, è utile al fine di dissipare quelle voci allarmistiche che di volta in volta si diffondono sulla tenuta del sistema previdenziale italiano. Abbiamo perciò chiesto ad alcuni tra i maggiori esperti italiani un parere in merito: parlamentari e uomini di Governo, docenti universitari e studiosi. Francesco Massicci ricostruisce il percorso legislativo attraverso il quale viene implementata la scelta della separazione avviata con la legge 88/1989 e conclude che le prestazioni assistenziali sono da considerarsi tali in quanto il loro finanziamento è a carico dello Stato e che nel nostro sistema è già previsto che tali oneri siano interamente coperti mediante trasferimenti dal bilancio dello Stato all'INPS. Anche attraverso letture diverse, i vari contributi ci aiutano ad orientarci nelle cifre e a sfatare qualche leggenda stratificata, come ad esempio la nozione di una altissima spesa italiana per le pensioni. Alberto Brambilla e Michaela Camilleri dimostrano che la spesa effettiva per pensioni, al netto delle tasse e dei 33 miliardi della GIAS, è interamente coperta dalle entrate contributive, a dimostrazione che con le varie riforme il sistema previdenziale italiano è stato messo in sicurezza. Occorre però che gli interventi di carattere assistenziale come le integrazioni al minimo, le maggiorazioni sociali e gli assegni familiari, non vengano computate nella spesa pensionistica, che in tal modo scenderebbe al 10,7% in linea con altri Paesi UE. Va detto anche che, come ricorda Geroldi, alcune voci inserite nella spesa assistenziale sono in realtà componenti del rapporto previdenziale (ad esempio, la copertura dei disavanzi dei Fondi speciali), mentre altre voci inserite nella spesa previdenziale hanno carattere assistenziale (ad esempio le maggiorazioni per le pensioni basse o la "quattordicesima"). Un diverso approccio tra spesa assistenziale e contributiva si coglie nella proposta di Treu di prevedere una prestazione pensionistica di base, finanziata dal fisco che si aggiunga alla pensione contributiva.

Appare condivisibile quindi che si proceda ad un riordino dei contenuti della GIAS per riclassificare le varie voci, in modo che il prossimo intervento sulla flessibilità in uscita abbia a monte una conoscenza oggettiva dei dati sia della spesa previdenziale sia della spesa assistenziale, anche allo scopo di confutare la tesi sostenuta da qualche parte che si voglia mettere in discussione l'equilibrio dei conti. La flessibilità in uscita serve per correggere le gravi distorsioni lasciate in eredità dalla legge Fornero, ma anche per aprire spazi preziosi di occupazione per le giovani generazioni, in considerazione che i primi sintomi di ripresa non sono accompagnati da una robusta creazione di nuovi posti di lavoro e che, come ci ricorda il Fondo monetario Internazionale, per l'Italia è prevista per i prossimi anni una bassa crescita accompagnata da un'alta disoccupazione.

Questa operazione di separazione e riordino serve anche per una più efficace politica di contrasto alla povertà, cui abbiamo dedicato il numero di giugno della nostra Rivista e per incentivare le varie forme di welfare integrativo che –ricorda Pollastrini– sono già all'opera: fondi pensione, casse privatizzate di previdenza, fondi sanitari integrativi, sistemi di welfare aziendale per coprire nuove vulnerabilità e nuovi bisogni. Non si tratta tanto di aumentare la spesa sociale, ma di qualificarla per migliorare la coesione sociale, messa a dura prova dal prolungarsi della crisi.

Solo correzioni

Oggi al sistema non serve una riforma strutturale

La "questione" previdenziale è tornata in auge nel dibattito politico. È un bene! Sono molti, infatti, i problemi che meritano di essere affrontati. Ma, il presupposto per evitare troppe confusioni è che non serve una nuova riforma strutturale. Ne abbiamo fatte molte in Italia e riuscite. Quello che serve adesso è la correzione di alcune ben precise storture quali la rigidità del sistema di uscita, la onerosità dei ricongiungimenti e la loro completa praticabilità, la separazione contabile tra la previdenza e la assistenza, la definitiva realizzazione del secondo pilastro complementare. Sono certamente questioni impegnative, ma che non intaccano i fondamentali per i quali serve una vera riforma di sistema. Ad essa, semmai, si potrà pensare in futuro - tra una decina di anni? - quando si saranno misurati gli effetti delle grandi trasformazioni in atto e sarà chiaro che la miglior "casa" previdenziale della società complessa nella quale già viviamo, dovrà essere fondata su tre piani: un piano terra costituito da una pensione di base, di tipo assistenziale; un primo piano tutto contributivo ed un... attico formato dalla pensione complementare. Dai ragionamenti successivi si intuiranno richiami indiretti a questo scenario, che io considero il migliore; ma, francamente, non vedo le condizioni politiche per una rivoluzione di questa portata. Occupiamoci, dunque, a risolvere almeno le storture presenti in un sistema previdenziale italiano che è in equilibrio dal punto di vista della sostenibilità finanziaria di medio periodo. Equilibrio garantito dal rapporto tra età pensionabile ed attesa di vita, che è tra i più alti in tutta Europa, non soltanto per la scelta, clamorosa, del governo Monti/Fornero di elevare a 66 anni l'uscita per

Pier Paolo Baretta
e' sottosegretario
all'Economia

tutti e di adottare definitivamente il sistema contributivo; ma, soprattutto, per quella, discreta, passata, con un comma bis ad un emendamento governativo di Tremonti, senza alcuna particolare reazione sindacale o giornalistica, di rendere la soglia di uscita mobile e automaticamente crescente con il crescere dell'attesa di vita (tant'è che oggi siamo già verso i 67 anni, rispetto ai 66 della riforma Fornero). Un vero blitz realizzato senza, peraltro, che ne conseguisse un riordino dei coefficienti di trasformazione, il cui scopo era quello di ridurre il calcolo della pensione proprio per via del fatto che si lasciava il lavoro ad una certa età fissa, mentre la attesa di vita continua a crescere. E cresce bene: di due mesi all'anno e già supera gli ottant'anni medi. Il punto è che con l'allungamento automatico del momento di uscita si è scelto un nuovo meccanismo per garantire l'equilibrio con l'attesa di vita, che, però, viene garantito anche dal ricalcolo dei coefficienti di trasformazione. Sicché, oggi, il "combinato disposto" (come direbbero i giuristi) delle due norme produce l'effetto che vado via dopo e prendo meno.

Ad ogni modo, l'equilibrio contabile che l'Italia ha realizzato a prezzo di scelte coraggiose e di sacrifici, porta con sé delle ingiustizie e delle disfunzioni che, se non risolte, potrebbero addirittura indebolire la stessa sostenibilità. Un sistema di welfare si regge, infatti, se garantisce sia la sua sostenibilità finanziaria, sia quella sociale. Un disequilibrio su uno dei due versanti mina la tenuta complessiva. È quello che non hanno capito le classi dirigenti degli anni '80 (politiche e sindacali), quando privilegiarono la protezione sociale a discapito dei conti; ma, è, anche, quello che non volle (o non poté,) comprendere il Governo Monti/Fornero, quando, per la esigenza di quadrare i conti, produsse dei "buchi" sociali rilevanti; uno per tutti: gli esodati! Stabilire il miglior equilibrio possibile tra i parametri economici e quelli sociali non è un dato fisso, definitivo; ma risente dei cambiamenti costanti che la società vive, delle mutevoli esigenze di tutela e di esigenze finanziarie pubbliche.

Ecco perché non parlo di riforma strutturale (che già è fatta con la uscita mobile e col contributivo per tutti), ma di manutenzione continua, straordinaria (come nel caso dei problemi ancora aperti e che ho citato sopra) o ordinaria,

Cominciamo dalla separazione tra assistenza e previdenza. È un tema storico è mai risolto del tutto. La sua importanza è nota. Se consideriamo il sistema pensionistico a sé, ovvero la sola erogazione di pensioni derivanti da contributi versati, esso è in equilibrio. Se lo confondiamo con le pensioni che derivano da domanda sociale (invalidità; assegni famigliari, sostegni vari), arriviamo al disequilibrio che sappiamo. Non è solo una distinzione contabile, peraltro già presente in altri Paesi europei. Rendere esplicito il bilancio delle pensioni vere e proprie (quelle, cioè, sorrette dai versamenti di contributi) consente di affrontare "in chiaro" due nodi collegati. Il primo è la realizzazione della "carriera" previdenziale unica (compresi i politici, a proposito di vitalizi!), che è un diritto, soprattutto a fronte del frantumato mercato del lavoro nel quale operiamo, risolvendo i costi, oggi troppo onerosi, del ricongiungimento tra i diversi sistemi. Il secondo: un miglior monitoraggio anticipato delle possibili crisi dei sistemi autonomi (si pensi all'Inpgi) e alla loro confluenza nell'Inps, allo scopo di evitare quando è accaduto molti anni fa con la cassa dei dirigenti d'impresa, che, come si ricorderà, era in rosso ed è entrata, non ripiantata, nel Fondo lavoratori dipendenti, col paradosso che gli impiegati e gli

operai pagano le pensioni dei loro capi!

Distinguere, dunque, tra pensioni, a carico dei contribuiti, e assistenza, a carico della fiscalità generale, è un passo necessario ed urgente.

Come lo è rendere flessibile l'uscita dal lavoro. La questione è nota: consentire la possibilità di accedere alla pensione in una fascia di età che va tra i 62 e i 70 anni. Lasciando l'asticella di indifferenza all'età mobile di cui abbiamo parlato, va previsto che se si esce prima si accetta una penalizzazione (che potrà anche lievemente superare quella del 2% prevista dalla proposta di legge che ho firmato assieme a Cesare Damiano). Conosciamo la obiezione: costa troppo. Il Presidente dell'Inps, Boeri, ha stimato la cifra nel caso che se tutti ne usufruissero. Ma è statisticamente dimostrato che non tutti la utilizzeranno; inoltre, bisogna anche calcolare i risparmi; quanti esodati - per i quali abbiamo impegnato 11 miliardi in poco più di due anni - o cassa integrati in deroga, ne usufruiranno? Non pochi! Inoltre, è certo che nel medio periodo avremo risparmi importanti. Ora, sembra, che, finalmente, questa proposta entri nell'agenda del Governo. Sarebbe un bene. La flessibilità in uscita non solo risponde ad una necessaria equità sociale, ma anche ad una precisa esigenza aziendale: favorire un rinnovamento del mix generazionale, necessario in sé, ma indispensabile in una fase di ripresa economica, certa, ma debole che va' consolidata.

Infine, in questo elenco di priorità, voglio accennare al rilancio della Previdenza complementare. Il punto teorico è chiaro e va oltre il tema specifico, ma riguarda una intera visione di welfare, che, però, non è ancora ben introiettata, anche nel mondo progressista. Con l'aumento della vita media (siamo tra i primi Paesi al Mondo, dopo il Giappone) e la frantumazione sociale in atto, la domanda di welfare è destinata ad aumentare. Siamo di fronte ad un bivio sempre più netto: o riduciamo le prestazioni o aumentiamo i costi della finanza pubblica. Poiché non vogliamo il primo e non possiamo il secondo, dobbiamo prevedere un allargamento dei sistemi integrativi di tipo privatistico (oltre alle pensioni, si pensi alla sanità...). Molta strada si è fatta, ma ancor di più può essere percorsa. Ai fondi aderiscono il 40% circa dei lavoratori, ma la percentuale dei giovani cala sensibilmente; il capitale investito ammonta (se consideriamo anche le casse di previdenza) a 220 miliardi. Ma esiste una incertezza di linea che va chiarita: nella ultima legge di stabilità si sono aumentate le tasse per questi soggetti, portandole dal 11,5 al 20 (per le casse dal 20 al 26%). Abbiamo rimediato prevedendo che chi investe in economia reale, stimolando così la crescita, non subirà questo aumento. Ma, nel decreto concorrenza è stata proposta una norma che prevede la portabilità del contributo aziendale anche in un fondo privato, individuale, extra negoziale. È un errore grave che spero venga superato. Il tutto deriva da una diversa concezione del tema. C'è chi considera queste risorse un investimento privato in rendita di tipo speculativo, quando, invece, sono un pezzo di sostegno alle politiche di welfare.

Insomma, l'apertura della stagione della legge di stabilità 2016 deve essere l'occasione per chiarire alcuni nodi ed operare delle scelte. Si può adottarle anche in una prospettiva triennale, ma esse sono mature.

Nodo assistenza

L'impatto sulla spesa pensionistica

La previdenza e l'assistenza rappresentano due settori fondamentali del sistema di protezione sociale di un Paese. Nelle valutazioni di spesa del sistema previdenziale italiano si discute da tempo sulla possibilità di separare l'ambito della previdenza da quello dell'assistenza. Tale separazione dipende ovviamente dal tipo di finanziamento adottato; in alcuni paesi l'intera spesa previdenziale (pensioni e assistenza) è finanziata dalla fiscalità generale; in altri Paesi, tra cui l'Italia, tale spesa è finanziata per la parte pensionistica con una tassa di scopo (i contributi sociali) e per quella assistenziale con la fiscalità generale. Ciò significa anche che per pensioni previdenziali intendiamo quelle "coperte" e finanziati dai contributi sociali in toto per quelle calcolate con il metodo di calcolo "contributivo" e in gran parte per quelle retributive. Se le "regole del gioco" sono queste (e molti Paesi che forniscono dati a Eurostat così fanno) possiamo fare le seguenti considerazioni:

Per dare evidenza dell'effetto della distinzione di queste due voci di spesa sui saldi contabile utilizziamo i dati raccolti nel 2° Rapporto "Il Bilancio del sistema previdenziale italiano. Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza" redatto dal Comitato Tecnico Scientifico di Itinerari Previdenziali e presentato al Governo il 15 aprile scorso.

Nel 2013 la spesa pensionistica ha raggiunto i 214.567 milioni di euro mentre le entrate contributive sono state pari a 189.207 milioni di euro per un saldo negativo di 25,360 miliardi. Entrando più nel dettaglio si osserva che, a fronte di circa 190 miliardi circa di entrate

Alberto Brambilla e
Michaela Camilleri
Itinerari Previdenziali

contributive, l'importo totale delle uscite aumenta di oltre 50 miliardi di euro se alla voce "spesa pensionistica" si aggiunge l'importo complessivo degli interventi di natura assistenziale. Si tratta, in particolare, della quota GIAS (Gestione Interventi Assistenziali) pari a 33,292 miliardi di euro e delle vere e proprie pensioni assistenziali (pensioni e assegni sociali, pensioni e assegni di accompagnamento di invalidità civile e le pensioni guerra) pari a 20,723 miliardi di euro.

Gli indicatori di bilancio per l'anno 2013 (dati in milioni di euro)

Spesa pensionistica	214.567
Quota GIAS	33.292
Pensioni e prestazioni assistenziali	20.723
Totale uscite	268.582
Entrate contributive	189.207
Saldo tra entrate e uscite esclusa assistenza	- 25.360

Se alla spesa assistenziale si sommano il disavanzo complessivo di gestione pari a 25,360 miliardi, la quota GIAS relativa al sostegno alle entrate contributive per 12,841 miliardi e il contributo dello Stato per le gestioni statali di 10,6 miliardi l'onere a carico della fiscalità generale ammonta a oltre 108 miliardi di euro.

Gli indicatori di bilancio per l'anno 2013 (dati in milioni di euro): la spesa assistenziale

Disavanzo di gestione	25.360
Quota GIAS	33.292
Quota GIAS sulle entrate contributive	17.453
Prestazioni assistenziali	21.623
Contributo dello Stato per gestione statali	10.600
Totale a carico della fiscalità generale	108.328
Numero di prestazioni assistenziali	3.915.382
Altre prestazioni assistenziali	4.642.813
di cui integrazioni al minimo	3.604.774
Totale pensioni assistite	8.558.195
in % sul totale pensionati	52,2%

In termini numerici e per completare l'analisi sulle prestazioni assistenziali si evidenzia che nel 2013, ben 3.915.382 soggetti hanno ricevuto pensioni assistenziali (assegni sociali, invalidità, guerra) e 4.642.813 soggetti godono delle integrazioni al minimo e delle maggiorazioni sociali, per un totale di 8.558.195 beneficiari cioè il 52,2% dei pensionati. Il costo totale di queste prestazioni che è pari a circa 12,9 miliardi di €, è ricompreso nella spesa per pensioni alla stessa stregua degli assegni familiari.

Di qui due osservazioni:

a) per i lavoratori che avranno pensioni contributive queste integrazioni non ci saranno più; resterà solo l'assegno sociale che ha sostituito la pensione sociale in quanto nel 1995 si definì tale spesa assistenziale;

b) queste prestazioni vengono erogate non perché vi sia un obbligo pensionistico contrattuale tant'è che sono quasi tutte correlate al reddito ma per "aiuti alla famiglia" e per evitare "l'esclusione sociale" così come ben definito dal sistema Sespross di Eurostat. Peccato che il nostro ente di statistica non applichi questa ripartizione per funzioni e ci faccia fare sempre la brutta figura di chi paga troppo

in pensioni e zero per il resto: è ovvio che ogni tre per due ci invitino alla ennesima riforma delle pensioni.

Fatte tutte queste precisazioni, possiamo ad analizzare se il sistema delle pensioni è in equilibrio oppure no. Nel nostro sistema le prestazioni previdenziali, tranne quelle di natura assistenziale (il 52% dei pensionati), sono assoggettate a tassazione ordinaria anche perché nella fase di contribuzione le somme versate per la copertura assicurativa sono deducibili dalle imposte.

Pertanto nel calcolare le uscite per prestazioni occorre far attenzione perché la spesa per pensioni è al lordo del carico fiscale. Nel 2013 l'Irpef e le addizionali comunali e regionali hanno sottratto circa 43 miliardi di euro ai pensionati con pensioni a calcolo. Poiché le tasse sono una partita di giro in quanto il pensionato riscuote solo il netto, il vero esborso per lo Stato non è di 247,86 miliardi ma di circa 205 miliardi. Se poi consideriamo la spesa effettiva per pensioni al netto delle tasse e dei 33 miliardi della GIAS l'effetto sul bilancio è quello evidenziato nella tabella che segue.

Gli indicatori di bilancio per l'anno 2013 (dati in milioni di euro): il saldo previdenziale

Spesa pensionistica (al netto GIAS)	214.567
Tasse sulle pensioni	43.000
Spesa pensionistica al netto delle tasse	171.567
Entrate contributive	189.207
Quota GIAS sulle entrate contributive	17.453
Entrate al netto della quota GIAS	171.754
Saldo tra entrate e uscite	187

I numeri sopra esposti (sorpresa per qualcuno) indicano che il bilancio del sistema previdenziale italiano risulta in sostanziale pareggio, a dimostrazione del fatto che il nostro sistema grazie alle numerose riforme che si sono susseguite nel corso degli ultimi anni è stato stabilizzato e messo in sicurezza.

Oltretutto considerando la spesa pensionistica effettiva, il rapporto spesa/PIL si riduce di oltre 4 punti percentuale passando dal 15,3% (dato comunicato dall'ISTAT sulla base della nuova serie SEC 2010) al 10,7%, allineandosi agli altri Paesi UE.

Il problema risiede proprio nell'ampio ambito dell'assistenza. Una parte consistente di interventi di carattere esclusivamente assistenziale come le integrazioni al minimo, le maggiorazioni sociali e gli assegni familiari vengono imputati alla spesa per pensioni. Così al confronto con gli altri Paesi europei l'Italia si posiziona agli ultimi posti delle classifiche OCSE e Eurostat per gli interventi a sostegno della famiglia, del reddito, dell'esclusione sociale e della casa. E' infatti ovvio che le integrazioni al minimo, gli assegni familiari, le maggiorazioni sociali e tutte queste prestazioni correlate al reddito sono erogate per sostenere la famiglia e ridurre i tassi di povertà e di esclusione sociale.

AREE- PAESI/FUNZIONE	Disability	Survivors	Old age	Sickness Health care	Family Children	Social exclusion n.e.c.	Unemployment	Housing	TOTAL
European Union (28 countries)	2,1	1,6	11,1	8,2	2,2	0,4	1,6	0,6	29
Italy	1,6	2,6	14,8	7,1	1,4	0,1	0,8	0	29,7

Alla luce delle considerazioni finora esposte si evidenzia con forza la necessità una riclassificazione delle spese sulla base del sistema di contabilità europeo per evitare al nostro Paese lo stigma di una bassa posizione nelle classifiche internazionali e la nomea di una altissima spesa per pensioni.

Di spesa ce n'è una sola

È un equivoco la questione della separazione

Incorrerebbe in gravi sanzioni penali una società che predisponesse il proprio bilancio consolidato in maniera da trasformare le passività in voci attive. All'Inps l'operazione fu consentita addirittura dalla legge. La bacchetta magica si chiama "separazione tra previdenza ed assistenza". Solo in Italia vi è tanta ostinazione nel rivendicare un'actio finium regundorum (che allarghi il perimetro dell'assistenza) tra due settori i cui trattamenti sono intimamente connessi ed intrecciati. Quando ha avuto origine questo pasticcio nostrano del quale si continua a dibattere ?

Alla fine degli anni Ottanta apparve chiaro che l'Inps non era più in grado di coprire le spese per prestazioni (nel frattempo erano pure aumentate le attribuzioni) mediante il normale flusso delle entrate contributive, mentre fino a 15 anni prima era sufficiente un'aliquota di circa il 19% per far fronte all'intera gamma di prestazioni. Fu inventato, allora, con la legge n.88/1989, il marchingegno della separazione allo scopo di giustificare il crescente massiccio intervento dello Stato (e delle risorse fiscali) nel finanziamento delle prestazioni istituzionali. Diventarono "assistenza" non già le tutele degli indigenti (come previsto dall'art. 38 Cost.) ma quelle tipologie che, in base a considerazioni politiche, fu deciso di accollare a Pantalone. Il "nuovo modo" di compilare il bilancio (col criterio della distinzione) comportò un capovolgimento del precedente assetto (in cui le poste erano ripartite come prestazioni pensionistiche, in passivo e non pensionistiche, in attivo), nel senso che tutti i settori critici vennero inseriti nella neonata Gestione degli interventi assistenziali (Gias), la quale, a

Giuliano Cazzola è
docente di Diritto del lavoro
Università eCampus

partire poi dal 1998, fu posta a totale carico dello Stato. Nel 1999, ebbe termine la controversia sulle spettanze e venne cancellato il debito dell'Inps (nei confronti del Tesoro), contratto, nel tempo, a fronte di anticipazioni di tesoreria per un ammontare di oltre 160mila miliardi di vecchie lire. Col trascorrere degli anni sono aumentati i compiti assistenziali affidati all'Inps (da ultima l'erogazione dei trattamenti agli invalidi civili) ed è cresciuto l'apporto statale, ivi compresa la quota di finanziamento della spesa pensionistica. In sostanza, si è passati dal principio che pone a carico allo Stato l'onere delle prestazioni assistenziali, a quello, del tutto opposto, che qualifica una determinata prestazione sociale come assistenziale per il solo fatto che sia finanziata dalla fiscalità generale.

Grazie all'insieme delle suddette operazioni, nel 1999, mutò radicalmente la situazione finanziaria dell'Istituto che da una situazione patrimoniale in rosso per 105 miliardi di lire ne presentò una positiva per poco meno di 23mila miliardi di lire. Va da sé che un tratto di penna non è in grado di rendere evanescenti delle risorse reali: tanto più che, in loro corrispondenza, furono emesse e sottoscritte quote di debito pubblico che adesso vagano nel nostro futuro. Certo, tali operazioni di ingegneria finanziaria erano indispensabili ed hanno determinato, utilmente, una certa razionalizzazione. E' inaccettabile, però, l'atteggiamento perennemente rivendicativo, nei confronti dello Stato e della collettività, con la richiesta di ulteriori apporti (come se fossero dovuti e non rispondessero, invece, a scelte di mera opportunità).

E' altrettanto infondato negare l'esistenza di una crisi del sistema pensionistico indicando, come soluzione, il solito ampliamento dei trasferimenti statali. Il Paese può anche decidere di aumentare il contributo del fisco a sostegno delle pensioni: sarebbe scorretto, però, non computare, nell'ambito della relativa spesa, tali risorse. In tutta Europa, le uscite per le pensioni vengono calcolate nella loro effettiva consistenza, a prescindere dalla natura (contributiva o fiscale) dei flussi di entrata. Pertanto la questione della separazione tra assistenza e previdenza ha sicuramente un profilo concettuale, ma, nel caso italiano, è un altro equivoco da chiarire per sgombrare il campo da uno dei tanti luoghi comuni che rimbalzano nei talk show televisivi: ovvero che la previdenza sia balda e robusta, ma che sia costretta a portarsi appresso il peso improprio dell'assistenza. Avviene, invece, il contrario. E' un'assistenza travestita a prendersi cura di tanti "buchi" delle gestioni pensionistiche. Poi, la spesa pensionistica è una sola a prescindere da come la si finanzia (con i contributi o con le tasse). E in Italia si è andati molto avanti sul terreno della c.d. separazione. Si può fare di più; basta sapere che è ormai solo un artificio di bilancio. Sarebbe troppo comodo "sterilizzare" quella quota di spesa pensionistica che è sostenuta dalla fiscalità generale.

L'assistenza e le pensioni

Un problema il rapporto spesa previdenziale/Pil

Lo "scorporo" delle voci di spesa di carattere assistenziale dal complesso della spesa previdenziale è un argomento che è ricorso spesso nei dibattiti sulle pensioni che da oltre vent'anni polarizzano l'attenzione del pubblico e dei media nel nostro paese. La ragione per cui il problema viene riproposto con tanta frequenza dipende principalmente dal fatto che i governi, costretti a intervenire per frenare la spesa pubblica, hanno quasi sempre accolto l'ipotesi che, in presenza di una spesa previdenziale rilevante, sia come ammontare totale che come quota della stessa spesa pubblica, superiore comunque a quella di quasi tutti gli altri paesi dell'Unione Europea, fosse necessario procedere a nuove e più incisive misure di contenimento.

Come è noto a chi segue i temi della previdenza, per raggiungere tale obiettivo si è fatto ricorso a diversi strumenti. In primis, l'adozione di un nuovo metodo di calcolo, il "contributivo", che è stata una decisione sofferta ma anche molto importante per garantire la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico nel lungo periodo. A questa modifica, si sono aggiunti diversi altri interventi che hanno determinato un innalzamento notevole dell'età di accesso alla pensione e agganciato il requisito alla variazione delle aspettative di vita, contribuendo a salvaguardare l'adeguatezza delle prestazioni ma anche a frenare ulteriormente la crescita della spesa previdenziale. Più mirate al controllo di breve e medio periodo della spesa sono invece le misure che hanno limitato l'adeguamento delle pensioni all'inflazione, oppure contenuto l'onere di alcuni tipi di prestazione, tra cui le cosiddette

Gianni Geroldi
è docente di Economia
dei Sistemi Previdenziali presso
l'Università Cattolica Piacenza

pensioni indirette ai superstiti, le invalidità e, da ultimo, agendo sui limiti di età, anche le erogazioni di carattere sociale.

In complesso, tutti i rapporti pubblicati negli ultimi anni hanno evidenziato il forte rallentamento della dinamica della spesa pensionistica, confermando il significativo impatto delle riforme attuate. Anche dai confronti che si effettuano in sede europea emerge come il sistema pensionistico italiano sia tra quelli che hanno raggiunto i risultati più significativi sotto il profilo della sostenibilità finanziaria di lungo periodo. In questo quadro, c'è però un indicatore macroeconomico, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL, che stenta a migliorare e che anzi nei recenti anni di crisi ha segnato un nuovo peggioramento, tornando a superare la soglia del 15%. Sebbene, questo rialzo dipenda quasi interamente dalla mancata crescita del PIL che ha contrassegnato l'intero arco di tempo trascorso dall'inizio del nuovo secolo, il persistere di una quota così rilevante di spesa è un'evidenza che offre argomenti a chi propone nuovi interventi in materia di pensioni. A ciò va aggiunto che, per una serie di ragioni, solo in parte ricollegabili alla dinamica della spesa per pensioni e in ogni caso legate a regole completamente superate dagli interventi di riforma degli ultimi anni, i bilanci dei principali fondi previdenziali e, in aggregato, dell'ormai unico ente di gestione, registrano risultati negativi in fase di peggioramento.

E' da queste premesse che si origina la richiesta sulla necessità di distinguere le voci di spesa di carattere assistenziale da quelle previdenziali, prima di ipotizzare ulteriori tagli ai trattamenti pensionistici. In breve, il contenuto della discussione può essere così riassunto. In Italia, come in nessun altro paese comunitario, in un unico ente di grandissima dimensione, l'Inps, sono concentrate quasi tutte le funzioni della protezione sociale che prevedono trasferimenti monetari. La principale di queste funzioni riguarda i trattamenti di pensione di cui beneficiano gli anziani (vecchiaia), i loro congiunti diretti (superstiti) e le persone con capacità lavorative ridotte o nulle (invalidità). Una seconda importante funzione riguarda le integrazioni al reddito per i lavoratori che perdono l'occupazione o vedono temporaneamente ridotte le ore di lavoro effettuate. Infine, la terza funzione riguarda i sostegni monetari per i cittadini che si trovano in condizione di bisogno. Sebbene queste tre funzioni possano essere identificate in modo appropriato, sia a livello teorico che operativo, il percorso storico delle norme riguardanti la protezione sociale nel nostro paese ha generato un intreccio abbastanza confuso che, per una certa parte, si riflette anche negli stessi conti dell'Inps.

Lasciando da parte gli ammortizzatori sociali, per i quali può essere ricostruita un'autonoma contabilità che comprenda prestazioni dirette, oneri figurativi, contribuzioni e sgravi, resta l'intreccio tra le altre due funzioni. In linea di principio, l'assistenza sociale dovrebbe assolvere al compito di tutelare i meno abbienti, mentre la previdenza attua una specifica tutela del reddito dei lavoratori, regolata da un principio di controprestazione assicurativa ma imperniata anche sul valore sociale del lavoro. Da un punto di vista costituzionale, i beneficiari dell'assistenza sociale sono perciò titolari di un interesse legittimo, mentre la previdenza sociale riconosce ai lavoratori un diritto soggettivo alle prestazioni. L'art. 38 della Costituzione distingue in modo chiaro tra lavoratori e cittadini, anche se questa

distinzione non implica necessariamente una completa separazione, in quanto anche una prestazione derivante da un rapporto "assicurativo" può includere una componente redistributiva di natura solidaristica, difficilmente distinguibile da una misura assistenziale.

Aspetti diversi emergono invece quando le nozioni di previdenza e di assistenza sociale sono utilizzate per distinguere tra prestazioni da finanziare su base contributiva e quelle in cui l'onere deve essere caricato sulla fiscalità generale. Il diverso metodo di finanziamento potrebbe in realtà non influenzare la finalità delle varie forme di tutela, ma la distinzione può essere necessaria se la commistione genera effetti contabili che inducono a misure ancora più restrittive sulle norme che regolano i trattamenti previdenziali. Proprio in questa prospettiva, la riforma contabile dell'Inps aveva istituito già dal 1989 una specifica Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS), nella quale riunire gli interventi finanziati dalle entrate fiscali dello Stato. Tenendo distinte queste voci dalle prestazioni coperte da contribuzione e considerando che i redditi da pensione sono computati al lordo delle imposte, si può arrivare a concludere che il peso reale della spesa previdenziale su PIL è sopravvalutato di oltre due punti percentuali e che il saldo della sola gestione previdenziale dell'Inps è molto meno negativo di quanto appaia dall'attuale contabilità che include prestazioni non finanziate da contribuzione all'interno dei conti previdenziali. Tale rielaborazione ha elementi di fondatezza, dal momento che un'analisi dettagliata delle voci dimostra effettivamente l'esistenza di questa confusione che andrebbe perciò superata, tenendo conto soprattutto che è proprio da una superficiale lettura dei risultati del bilancio che traggono spesso origine le pressioni politiche e mediatiche che invocano nuovi interventi restrittivi sulle pensioni.

Sfortunatamente, anche la semplice aritmetica del saldo depurato dalla GIAS, ed eventualmente dal carico delle imposte dirette che ricadono sui trattamenti pensionistici, non arriva a definire un risultato realmente significativo. In proposito, si possono infatti fare un paio di brevi osservazioni. La prima riguarda il fatto che il peso dei trasferimenti dalla GIAS sulle uscite totali delle gestioni previdenziali appare sostanzialmente stabile dal 1989, salvo per gli anni in cui sono intervenute modifiche di legge nella classificazione delle voci da includere tra gli interventi assistenziali. Ciò significa che la dinamica della spesa previdenziale complessiva non è spinta dall'aumento della quota assistenziale e che i due differenti tipi di spesa si muovono tendenzialmente in parallelo. Una seconda osservazione riguarda invece gli aspetti di metodo su cui si basano queste classificazioni. Come si è detto, concettualmente non sembra un compito impossibile fare una distinzione tra le tipologie di spesa. Ma come oggi sono configurate le voci rientranti nelle gestioni previdenziale e assistenziale, la distinzione non risolve e forse nemmeno affronta il problema. Solo per fare qualche esempio, rientrano tra le voci assistenziali l'erogazione di una quota parte dei trattamenti e la copertura dei disavanzi dei Fondi speciali che sono sicuramente componenti del rapporto previdenziale, mentre sono a carico della spesa per pensioni gli importi aggiuntivi e le maggiorazioni per le pensioni basse, o la "quattordicesima", che sarebbero più propriamente da classificare tra le voci assistenziali. Meno evidente è la classificazione di una voce di spesa importante come le integrazioni al trattamento minimo che, secondo

alcuni andrebbe sicuramente annoverata tra le componenti assistenziali, ma che potrebbe invece essere intesa come una clausola di garanzia minima del contratto previdenziale e, quindi, essere messa a carico della contribuzione.

In conclusione, una generale rivisitazione dei contenuti della GIAS è da ritenere auspicabile per avere un quadro più chiaro dell'effettiva capacità delle gestioni previdenziali di autofinanziarsi, che in un sistema a ripartizione rappresenta un indicatore fondamentale degli equilibri finanziari. Nello stesso tempo, però, questa operazione di riclassificazione andrebbe opportunamente accompagnata da una più generale revisione del sistema dei sostegni assistenziali monetari che attualmente rappresentano un aggregato contabilmente confuso, con effetti di incentivo incoerenti e aperto a diverse forme di comportamento opportunistico.

Separazione importante

E' da ripensare il sistema di calcolo delle rendite

Il Bilancio del sistema previdenziale italiano, andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza, a cura del comitato tecnico Scientifico di Itinerari Previdenziali, presentato alla Camera dimostra come sia importante distinguere sempre la spesa di assistenza e sostegno alla famiglia dalla spesa previdenziale.

Si legge sempre sui giornali e si sente dire che la spesa previdenziale in Italia è troppo alta rispetto al Pil mentre se si considerasse con gli stessi parametri utilizzati negli altri paesi europei bisognerebbe riconoscere che si tratta del 12,6% sul pil. L'eccessiva spesa pensionistica è sempre stata usata come alibi per far cassa sul sistema previdenziale. La manovra SalvaItalia del 2011 è stata la dimostrazione più evidente : 80 miliardi di risparmio dal 2012 al 2021 in tagli sulle pensioni da destinare a copertura del debito pubblico.

Un'altra discussione ricorrente è quella sul calcolo retributivo che si ritiene troppo favorevole rispetto al calcolo contributivo, l'unica riforma che si è posta il problema di garantire un tasso di sostituzione tra retribuzione e pensione che permetta realmente di vivere dignitosamente è stata la L247/2007 di Damiano, il protocollo del welfare, questa è l'unica impostazione corretta da cui partire per poter pensare ad una riforma del sistema previdenziale e per affrontare il tema della sostenibilità sociale ed economica.

E' fondamentale la separazione tra previdenza e assistenza non solo per poter fare chiarezza sulla spesa pubblica, ma anche per poter pre-

Maria Luisa Gnechi è
capogruppo PD in commissione
Lavoro alla Camera dei Deputati

tendere una modifica del sistema previdenziale.

Chi continua a dire che l'unico sistema corretto di calcolo per una prestazione pensionistica è il sistema contributivo, come unico sistema per mantenere in equilibrio il sistema deve anche prendere atto degli importi medi delle pensioni in pagamento, 2/3 dei pensionati gode di un importo inferiore a 1500 euro al mese lordi, si tratta di un importo già troppo alto ? Si può immaginare che in futuro si abbassi ancora di più ? Questa è la realtà da cui partire.

E' evidente che più basse saranno le pensioni e più ci sarà bisogno di aumentare la spesa assistenziale perchè si deve comunque sapere che se si vive più a lungo si deve comunque "sopravvivere" e che se non si ha un reddito che lo permetta lo stato lo deve garantire ai propri cittadini.

E' indispensabile quindi ripensare il sistema di calcolo delle pensioni.

La separazione tra assistenza e previdenza è ancor più importante che nel passato oggi, perchè le pensioni del futuro, visto che non esisterà più l'integrazione al trattamento minimo, sarà la base per poter approvare la nostra proposta di legge che prevede uno zoccolo per tutti pari all'assegno sociale al quale aggiungere il calcolo contributivo puro che risulta dal proprio "patrimonio" di contributi.

Questa base dovrà essere necessariamente a carico della fiscalità generale, diventa anche un incentivo reale contro il lavoro nero, contro l'evasione e l'elusione contributiva perchè alimenta la certezza della valorizzazione di ogni contributo previdenziale e garantisce sicurezza e fiducia per il sistema previdenziale.

Parità di aliquote contributive per tutti i lavori, dipendente pubblico e privato, autonomo e professionale e omogeneità nei sistemi di calcolo, valorizzazione dei propri contributi ovunque siano stati versati.

Separazione quindi tra assistenza e previdenza per trasparenza, per chiarezza nei bilanci, ma anche e soprattutto per certezze pensionistiche e per poter vivere dignitosamente con la propria pensione.

Dividere non serve

Così non si incide ne' sugli equilibri ne' sulla sostenibilità

Il processo di separazione tra assistenza e previdenza, dal punto di vista normativo, è stato inizialmente definito con la legge n. 88 del 1989, e ha conosciuto, nel corso del ventennale processo di riforma del sistema pensionistico, una significativa evoluzione.

Come è noto, nell'ambito del processo di separazione tra previdenza e assistenza, venne infatti costituita presso l'INPS la GIAS - Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno (in base al disposto dell'articolo 37 della legge n. 88 del 1989). Originariamente, a carico della suddetta gestione furono poste alcune prestazioni definite a carattere assistenziale, nonché i trattamenti di sostegno sociale per il mantenimento del salario e di sostegno alla produzione con riduzione del costo del lavoro, e una quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dal Fpld, dalle gestioni dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti e coltivatori diretti), della gestione minatori e dell'Enpals.

Il finanziamento fu attribuito interamente a carico dello Stato, demandando originariamente alle leggi finanziarie la definizione dell'importo a carico dello Stato per le agevolazioni contributive e per i prepensionamenti. L'originario impianto dell'articolo 37 dell'articolo 88 del 1989 è stato successivamente modificato in modo significativo da numerosi provvedimenti, tra cui, in particolare, la legge n. 335 del 1995, la legge n. 449 del 1997, la legge n. 448 del 1998, che ne hanno precisato i meccanismi.

Con i suddetti provvedimenti, lo Stato ha inol-

Francesco Massicci e'
presidente Covip

tre assunto a proprio carico, nell'ambito della GIAS, i disavanzi della gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni fino al 1989 (la gestione dei Cdcm è in disavanzo strutturale a causa dei rilevanti mutamenti demografici e occupazionali del settore agricolo), nonché gli oneri per i trattamenti di invalidità erogati prima della riforma attuata con la legge n. 222 del 1984.

Inoltre, dopo la legge n. 449 del 1997, gli oneri a carico della GIAS sono stati interamente posti a carico dello Stato. La gestione è pertanto per definizione in pareggio, in quanto tutti gli oneri sono coperti da trasferimenti dal bilancio dello Stato all'INPS.

Successivamente, il predetto meccanismo ha trovato il suo completamento con la legge n. 138 del 2011 (legge di stabilità 2012) che – ancora prima della confluenza dell'Inpdap nell'INPS – ha stabilito l'istituzione di una gestione ugualmente denominata GIAS anche presso l'Inpdap, estendendo quindi alle gestioni dei dipendenti pubblici la medesima impostazione, relativa al finanziamento da parte del bilancio dello Stato di una quota parte delle pensioni dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, e quindi garantendo – relativamente ai bilanci dall'anno 2012 in poi - l'omogeneità delle regole in merito al trattamento contabile delle prestazioni poste a carico del bilancio dello Stato.

Si può quindi affermare, in base all'evoluzione della normativa in materia, che le prestazioni assistenziali sono da considerarsi tali in quanto il loro finanziamento è a carico dello Stato, e che nel nostro sistema è già previsto che tali oneri siano interamente coperti mediante trasferimenti dal bilancio dello Stato all'INPS.

Ciò premesso, nel richiamare i lineamenti fondamentali della problematica della separazione tra assistenza e previdenza, e del suo eventuale rilievo sugli equilibri di medio e lungo periodo del sistema pensionistico, è necessario richiamare, in via prioritaria, gli elementi sostanziali in base ai quali può essere definita la sostenibilità economica e finanziaria di un sistema di protezione sociale finanziato a ripartizione.

Infatti, in un sistema a ripartizione, la sostenibilità macroeconomica è legata agli aspetti normativo-istituzionali che si riferiscono alla disciplina del riconoscimento e del computo delle prestazioni, e non alle modalità di finanziamento delle stesse (che possono essere rappresentate dai contributi previdenziali e/o dalla fiscalità generale).

In altri termini, non è corretto misurare la sostenibilità del sistema pensionistico in relazione alla situazione di equilibrio tra contributi e prestazioni, ma bensì rispetto all'analisi dell'andamento tendenziale della spesa per prestazioni di protezione sociale rispetto al PIL.

Peraltro, come è noto, in altri paesi europei (in particolare nell'Europa del nord) il sistema pensionistico assume, per quanto concerne la prestazione di base, ovvero il primo pilastro del sistema pensionistico, un carattere prevalentemente universalistico e non un carattere occupazionale. Conseguentemente, in questi paesi la pensione di base è finanziata in gran parte (o addirittura esclusivamente,

come nel caso della Danimarca) dalla fiscalità generale, anziché dai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro. Ciò conferma che il parametro dell'equilibrio contabile tra entrate contributive e spesa per prestazioni non può assolutamente essere considerato come l'elemento più significativo per misurare la sostenibilità del sistema.

In Italia, in particolare, la sostenibilità macroeconomica del sistema pensionistico è da tempo riconosciuta dagli Organismi internazionali. L'Italia presenta, infatti, una variazione prospettica dell'incidenza della spesa in rapporto al PIL in grado di garantire la sostenibilità, nonostante la dinamica demografica meno favorevole. Infatti, a fronte di un valore della spesa pensionistica in rapporto al PIL sostanzialmente stabile per l'insieme dei paesi dell'UE nel periodo 2013-2060, nel caso dell'Italia il rapporto scende di 1,9 punti percentuali nello stesso periodo segnalando, sotto questo aspetto, un rischio assai contenuto in termini di impatto dell'invecchiamento demografico sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, contribuendo in tal modo, nel medio-lungo periodo, al progressivo rientro del rapporto debito/PIL, che per l'Italia presenta livelli molto elevati, nell'ambito della soglia del 60% fissata a livello comunitario (nel 2014 il rapporto debito/PIL dell'Italia, pari a 132,1%, è di oltre 45 punti percentuali più elevato dell'insieme dei paesi dell'UE).

Come è noto, i risultati conseguiti, con riferimento alle prospettive di sostenibilità macroeconomica del sistema pensionistico derivano da un progressivo processo di riforma che ha caratterizzato gli ultimi 20 anni. Nel corso del processo di riforma, le nuove regole hanno modificato in modo significativo il sistema pensionistico, migliorando la sua sostenibilità nel medio e lungo periodo, e garantendo una maggiore equità tra le generazioni.

In particolare, il processo di riforma è stato caratterizzato dall'adozione (e dalla progressiva estensione) del sistema di calcolo contributivo, tra le cui caratteristiche, oltre al perseguimento di una maggiore equità intergenerazionale, c'è l'introduzione di un meccanismo di computo della prestazione che prevede una diretta correlazione tra contributi versati nel corso dell'intera vita lavorativa e prestazione erogata e l'elevazione dei requisiti minimi di accesso alle prestazioni, in grado di garantire il processo di innalzamento dell'età media di accesso al pensionamento coniugando la sostenibilità macroeconomica del sistema con l'adeguatezza delle prestazioni. Dal punto di vista sostanziale, ciò costituisce la più adeguata risposta alla problematica posta in astratto dalla separazione tra assistenza e previdenza, consistente nell'esigenza di garantire un corretto rapporto tra contributi e prestazioni.

Per quanto detto, in base all'analisi dell'evoluzione della normativa in materia di trattamento contabile delle prestazioni assistenziali, nonché in riferimento agli andamenti prospettici del sistema pensionistico nel nostro paese, si può affermare che la questione della separazione tra previdenza e assistenza, di fatto, non rileva né sul piano degli equilibri di finanza pubblica, né su quello della sostenibilità macroeconomica del sistema di protezione sociale.

Verso un nuovo welfare

La questione oggi è rispondere ai bisogni emergenti

La distinzione tra previdenza e assistenza nel nostro sistema mi sembra fuorviante rispetto ad un problema più ampio che è quello dell'allargamento delle risorse da destinare al Welfare e soprattutto la necessità di coprire nuovi bisogni sempre più complessi e stringenti per la vita delle singole persone.

Tenderei infatti più a ragionare su come razionalizzare al meglio quello che si spende e vedere come è possibile allargare l'area degli interventi, sapendo che vi è un vincolo preciso, quello della impossibilità di allargare l'intervento pubblico vista la situazione di finanza pubblica nel nostro Paese.

È necessario quindi riformare il Welfare e adattarlo ai continui mutamenti in atto, passando da un sistema più legato alla copertura dei rischi della vecchiaia, della disoccupazione, della malattia e invalidità e che aveva il suo riferimento nel lavoratore dipendente tipico, in cui la famiglia era protetta attraverso i suoi diritti, ad un sistema più attento alle diverse situazioni di vulnerabilità che colpiscono non solo le fasce più povere ma anche la classe media e soprattutto fornendo più prestazioni e servizi e sempre meno trasferimenti in denaro. Questo nuovo sistema deve fornire sempre più interventi mirati a ridurre i rischi sociali senza tuttavia trascurare quelli più tradizionali.

Si tratta da un lato di ripensare e ritare le tutele pensionistiche, sanitarie e assistenziali nell'ottica delle esigenze prospettiche dei cittadini, che si muoveranno verso la flessibilità e lo spostamento verso il mondo dell'assistenza

Giovanni Pollastrini è
esperto di previdenza

socio-sanitaria, ma soprattutto di valutare e progettare l'integrazione fra i due macro-pilastri previdenziale e sanitario con altre forme di tutela e copertura. In tal senso, oltre a strumenti di garanzia della stabilità del reddito in caso di perdita del lavoro, è necessario pensare ad altre coperture che possano sia nel breve, sia nel medio-lungo periodo, mutualizzare, e, quindi ottimizzare attraverso forme anche assicurative, esborsi volti a coprire esigenze di non autosufficienza, di inabilità temporanea o permanente, di incapacità di sostentamento della famiglia legate alla scomparsa del soggetto capo famiglia.

In attesa di una trasformazione del Welfare che sarà lunga e molto complessa, sarebbe opportuno che il sistema, in attesa dei necessari cambiamenti, riesca nel medio periodo a realizzare forme di welfare integrato all'interno delle situazioni oggi in essere e soprattutto degli strumenti che già operano: fondi pensione, casse privatizzate di previdenza, fondi sanitari integrativi, sistemi di welfare aziendale si integrino fra loro cercando di razionalizzare al meglio l'offerta oggi esistente evitando duplicazioni e sprechi.

Questo può avvenire attraverso un coinvolgimento dei soggetti che possono essere fondamentali anche nella definizione di un progetto welfare che integri l'esistente con una collaborazione tra Fondi pensione, casse di assistenza integrativa, mutue, organizzazioni sindacali e datoriali, le imprese, gli enti bilaterali, le Fondazioni bancarie, le imprese sociali, gli Enti caritatevoli, il volontariato, le Regioni e i Governi locali.

Un sistema di welfare rinnovato deve però basarsi su alcuni punti fermi che devono essere alla base di un nuovo sviluppo della protezione sociale adeguato ai tempi e alle nuove esigenze che emergono a seguito dei cambiamenti intervenuti nella nostra società.

Punti fondanti di una nuova concezione di welfare devono essere:

- Il welfare nel nostro Paese deve restare come un welfare universale di base che garantisce le esigenze fondamentali dei cittadini;
- Il welfare può essere integrato da forme diverse di tutela integrativa;
- Le forme integrative devono essere sussidiarie e non sostitutive di quelle offerte dal sistema pubblico;
- La governance, in risposta alla nuova configurazione assunta dai rischi e dai bisogni sociali, lo Stato deve essere il coordinatore delle scelte normative e di indirizzo generali sul territorio nazionale;
- Il principio di sussidiarietà dovrebbe essere coniugato nel senso che non esiste unicamente un attore o una dimensione geografica a cui devolvere competenze, ma poiché un'azione è composta di varie fasi e di varie componenti, il responsabile di ciascuna di esse dovrà operare in un'ottica di informazione e di condivisione dell'intera catena. In questo quadro di insieme l'Amministrazione centrale assume un ruolo di "regolazione" per garantire la coerenza degli indirizzi delle varie politiche "macro" da un lato, e per garantire dall'altro che le stesse regole del gioco si possano applicare a tutti gli attori implicati nel sistema;
- Il welfare deve aprire spazi sempre più ampi di protagonismo ad altri at-

tori anche privati in un ambito di regole certe e definite, e soprattutto di controlli in grado di migliorare la funzionalità del sistema, evitando ogni duplicazione;

- Gli enti locali sono invece chiamati a ricoprire un ruolo di coordinamento degli attori in campo, configurando modalità innovative di rapporto tra i soggetti deputati a programmare, finanziare e produrre servizi e interventi sociali;
- Le forme di welfare aziendale devono essere attente a non creare nuove disparità tra lavoratori occupati e tutti coloro che sono fuori dal sistema occupazionale, allargando così la forbice tra chi è tutelato e chi invece non ha nessun tipo di copertura e di assistenza;
- La creazione a livello locale di reti di servizi che siano in grado, attraverso interventi di soggetti diversi, di fornire le stesse coperture assistenziali e di welfare integrativo;

In conclusione, come si detto precedentemente, il processo per l'avvio di un Welfare rinnovato non sarà semplice e rapido, vista anche la situazione economico finanziaria che stiamo attraversando.

Per questo ribadiamo la necessità, in questa fase di passaggio, più o meno lunga che vi sia almeno una integrazione e un coordinamento tra tutti soggetti oggi in campo per evitare che vi siano duplicazioni e sovrapposizioni, per arrivare ad un vero "Welfare integrato".

Un'integrazione fondamentale

Istituti assicurativi e assistenziali devono agire di concerto

La compresenza di istituti previdenziali e assistenziali è comune a tutti i sistemi di welfare dei paesi avanzati. Il motivo è che le due forme di intervento pubblico rispondono a logiche istituzionali e a bisogni delle persone entrambe necessarie a costituire un welfare completo. La presenza di tali due forme come componenti del welfare pubblico è sancita dalla Costituzione italiana all' art. 38 che stabilisce il diritto di tutti i cittadini italiani al lavoro e provvisti di mezzi all'assistenza (co 1) e il diritto dei lavoratori a mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

La produzione normativa sviluppatasi nel nostro ordinamento nei decenni successivi non ha negato la distinzione fra le due logiche di welfare, ma ha determinato sovrapposizioni e commistioni pratiche se non concettuali dei vari istituti che riflettono le spinte contrastanti - categoriali e pubbliche - cui il welfare italiano è stato esposto, forse più di altri.

Le richieste di far chiarezza in argomento, distinguendo o, come si dice, separando assistenza e previdenza, si sono reiterate nel tempo, in particolare dalle parti sociali. In effetti sul piano contabile c'è una sostanziale chiarezza perché la distinzione fra gli istituti previdenziali e assistenziali è da tempo presente nei bilanci dell'INPS, con le imputazioni dei costi e dei finanziamenti relativi ai contributi delle categorie per le prestazioni previdenziali assicurative e alla fiscalità generale per quelle assistenziali.

Tiziano Treu, giurista, è stato ministro del Lavoro e presidente INPS.

Senonché la distinzione contabile non ha eliminato (e non poteva farlo) la commistione/compresenza sostanziale presente in molti istituti.

In alcuni casi, ad es. nel sistema pensionistico, la distinzione sostanziale fra pensioni contributive e pensioni sociali è sufficientemente netta.

Qui peraltro si pone il problema che il metodo contributivo, rigorosamente assicurativo, tende ad essere sempre meno sufficiente a garantire pensioni adeguate alle future generazioni, a causa della debole crescita economica e della precarietà di molti percorsi lavorativi, specie dei giovani. Proprio per questo si è proposto di integrare le prestazioni risultanti dal metodo contributivo con prestazioni assistenziali al fine di garantire livelli adeguati di pensione, specie ai soggetti più deboli.

Le soluzioni in grado di ottenere tale risultato possono essere diverse. La proposta di un ddl a firma anche mia è di prevedere una prestazione pensionistica di base, finanziata dal fisco, che si aggiunga alla pensione contributiva a condizioni date (di durata contributiva, di reddito, ecc.). Una alternativa è ipotizzare forme di sostegno alle pensioni ritenute insufficienti (a certe condizioni), sul modello noto al nostro ordinamento delle integrazioni al minimo, opportunamente adattate.

Un intervento legislativo in proposito è urgente per i motivi già ricordati. Si tratta di approfondire le modalità e i costi; in ogni caso definendo bene le fonti di finanziamento dei due "pilastri" pensionistici pubblici per mantenere chiarezza della loro diversa natura, previdenziale e assistenziale.

I rapporti fra prestazioni assicurative e assistenziali sono più complessi e tradizionalmente confusi nelle varie forme di ammortizzatori sociali, sia le casse integrazioni sia le indennità nei casi di disoccupazione e di mancanza di lavoro. Qui la commistione risente della evoluzione disorganica della nostra legislazione e ancor più delle deroghe alle regole introdotte dalla prassi amministrativa, spesso in contrasto rispetto agli obiettivi legislativi.

I casi più eclatanti riguardano le casse integrazione straordinarie, le cui durate e gli equilibri finanziari originari di tipo assicurativo, sono stati alterati a fronte delle emergenze e delle crisi aziendali, sotto la spinta delle parti sociali, sindacali e imprese. Finché il superamento della logica assicurativa è stato esplicitato in tempi recenti con la previsione delle casse cd. in deroga, e in parte con la introduzione della cd. indennità di mobilità posta a carico della fiscalità generale, con costi crescenti nel corso degli anni. Gli interventi normativi della l. 92/2012 prima e dello schema di decreto 2015 – ora in esame al Parlamento – si sono proposte, opportunamente, di riportare maggiore chiarezza e rigore nel sistema delle casse, con varie disposizioni.

Anzitutto si è sancito il superamento delle casse in deroga e della indennità di mobilità, istituto invero unico nel panorama comparato. Inoltre lo schema di decreto del 2015 ha stabilito, o meglio ristabilito, termini rigidi massimi per il ricorso alle casse e per altro verso ha escluso l'utilizzo della cassa straordinaria nei casi di cessazione dell'attività di impresa, che si prestavano più di altri a coprire prolungamenti del sistema oltre i suoi limiti funzionali tipici, con caratteri

sostanzialmente assistenziali.

Nella direzione di accentuarne il carattere assicurativo va la norma che prevede un contributo addizionale legato all'uso effettivo della cassa, e variabile a seconda della sua intensità (una tecnica tipica delle assicurazioni). Un approccio simile è seguito dalla nuova indennità di disoccupazione (NASPI) per la quale è reso più stretto del passato il legame fra la fruizione complessiva del beneficio e la storia contributiva precedente del lavoratore.

Nel quadro così definito dallo schema di decreto risulta ancora anomala (e derivata dal passato) la collocazione della cassa straordinaria nell'ambito della Gias, che comprende tipicamente prestazioni assistenziali, pagate dalla fiscalità generale.

In realtà il finanziamento di questo sistema di casse deve tener conto della natura giuridica di tali prestazioni. Finché esse sono configurate come diritti soggettivi, il sistema deve prevedere un finanziamento sufficiente a garantirne la soddisfazione, quale che sia la dimensione dell'uso effettivo delle Casse.

Qualora l'aliquota assicurativa di base prevista non risultasse sufficiente il sistema dovrebbe reagire o con la sua (periodica) integrazione, tale da reintegrare la logica assicurativa oppure con finanziamenti aggiuntivi stabiliti ad hoc.

Entrambi i meccanismi sono stati usati in passato. A differenza del primo, che rispetta il carattere assicurativo del sistema, il secondo porta tendenzialmente alla necessità di integrazioni di carattere assistenziale.

Lo schema di decreto del 2015 ha innovato il sistema degli ammortizzatori anche in un altro punto, laddove prevede alla fine del periodo di utilizzo della NASPI la possibilità per certi soggetti di ricorrere a una prestazione, l'ASDI, di carattere assistenziale e quindi coerentemente finanziata dalla fiscalità generale. Questo istituto, che è presente in altro ordinamenti, ha la funzione di integrare la tutela della disoccupazione realizzata con prestazioni assicurative, che sono state ridotte in tutti i paesi nella durata e nella quantità.

Queste scelte confermano la insufficienza dei meccanismi assicurativi (e quindi dei contributi delle categorie interessate) a rispondere, come nel caso delle pensioni, ai bisogni essenziali dei lavoratori e quindi la necessità di integrare le risorse categoriali con la fiscalità generale.

Tale combinazione è coerente alle finalità del welfare come indicate anche dal costituente, la cui realizzazione può richiedere il ricorso sia alla mutualità di categoria sia alla solidarietà generale. In Italia la combinazione è ancora parziale e va completata sia nel sistema pensionistico, dando seguito a qualche forma di integrazione alle prestazioni contributive che si rivelino insufficienti sia nell'ambito delle tutele al reddito, prevedendo la introduzione anche nel nostro ordinamento di qualche forma di prestazione minima per chi versa in condizioni di povertà.

Il reddito minimo, presente in varie modalità, negli ordinamenti europei ha in comune la natura di prestazione assistenziale, ancorché variamente condizionata, e nettamente distinta dagli istituti lavoristici in quanto configurata

come diritto della persona-cittadino. L'opera di ricalibratura del nostro welfare è iniziata e si presenta complessa perché deve riconsiderare le scelte di priorità dei bisogni nei vari settori e all'interno di questi, a fronte di risorse che si prefigurano scarse o non infinite anche al di là della crisi.

La integrazione fra istituti assicurativi e istituti assistenziali resta fondamentale per un welfare equo e sostenibile. Ma richiede più che mai chiarezza sia nella scelta delle priorità, sia nella individuazione dei caratteri assicurativi o assistenziali dei singoli istituti, nella pubblicità dei costi e dei finanziamenti di ciascuno, per una piena corresponsabilizzazione individuale e collettiva.

Gli altri numeri on-line

Disponibili su www.lavorowelfare.it

- | | | |
|----|----------------|--|
| 1 | Gennaio 2014 | Un decalogo per il Jobs Act |
| 2 | Febbraio 2014 | Cantiere Previdenza |
| 3 | Marzo 2014 | La CIG
<i>Cos'è, come funziona, chi la finanzia, come si può riformare</i> |
| 4 | Aprile 2014 | Il Decreto lavoro
<i>Opinioni a confronto</i> |
| 5 | Maggio 2014 | Il Decreto lavoro
<i>Il testo del Governo e le modifiche di Camera e Senato a confronto</i> |
| 6 | Maggio 2014 | L'intervento fiscale del governo sul lavoro |
| 7 | Giugno 2014 | Garanzia Giovani |
| 8 | Luglio 2014 | Pianeta Previdenza |
| 9 | Settembre 2014 | Il Modello tedesco |
| 10 | Ottobre 2014 | TFR in busta paga? |
| 11 | Dicembre 2014 | Come cambia il mercato del lavoro |
| 12 | Gennaio 2015 | Le politiche attive del Lavoro tra Stato e Regioni |
| 13 | Febbraio 2015 | Appunti per una nuova politica Industriale |
| 14 | Marzo 2015 | Appunti per una nuova politica Industriale
<i>Turismo e occupazione</i> |
| 15 | Aprile 2015 | Jobs Act |
| 16 | Maggio 2015 | Alternanza Scuola Lavoro |
| 17 | Giugno 2015 | Contro la povertà |



Summer School (e)Labora

Persone · Idee · Risorse

San Gemini (Terni) 11 · 13 Settembre 2015

Venerdì 11 settembre 2015

Sala Santa Maria Maddalena - via Cataone 4

Ore 17.00

Registrazioni e Accoglienza

Ore 18.00

Presentazione del Corso di Formazione

Giovanni Battafarano, Leopoldo Di Girolamo,
Leonardo Grimani

Ore 18.30

Sport e lavoro: la formazione giusta

Fabio Appetiti, Laura Coccia, Damiano Tommasi
Modera Luciana Dalu

Ore 21.00

Sala degli affreschi, Albergo Duomo - Piazza Duomo 4

Territorio Sviluppo Lavoro

Cesare Damiano, Catuscia Marini, Gianluca Rossi
Modera Carlo Emanuele Trappolino

Sabato 12 settembre 2015

Sala Santa Maria Maddalena - via Cataone 4

Ore 9.30 - 11.00

Turismo, cultura, lavoro: educare alla bellezza

Syusy Blady, Pietro Colonnella, Magda Antonioli
Corigliano, Lorenzo Salvia
Modera Armando Cirillo

Ore 11.15 - 13.00

Il cibo è una risorsa: da slow food all'expo, quanto lavoro c'è?

Maurizio Martina e Silvio Barbero
Modera Monica Rubino, la Repubblica

Ore 15.00 - 16.30

Sharing Economy: scambio e condivisione del lavoro, della vita e del tempo

Giovanni Battafarano, Mattia Mor, Giulia Sateriale,
Daniele Viotti
Modera Andrea Zingarelli

Ore 16.45 - 18.15

Dall'economia del fumo all'economia del verde

Chiara Braga, Giuseppe Cioffi, Giorgia D'Errico,
Agostino Di Maio, Alessandro Langiu, Vittorio Longhi,
Fabio Paparelli
Modera Luca Palmisciano

Ore 18.30 - 19.45

Lectio Magistralis di Vito Mancuso

"Enciclica Laudato si. Sulla cura della casa comune"

Domenica 13 settembre 2015

Sala Santa Maria Maddalena - via Cataone 4

Ore 9.30 - 11.00

Lavorare in sicurezza

Antonio Boccuzzi, Stefano Chiantini, Massimo De Felice,
Antonio Montagnino
Modera Cinzia Mancinelli

Ore 11.15 - 13.00

Dialogo sul Jobs Act

Giuliano Poletti e Cesare Damiano
Modera Claudio Tucci, Il Sole 24 ore

www.lavorowelfare.it - www.pdterni.org - www.cesaredamiano.org

@Lavorowelfare · #FormazioneLW · [f fb.com/lavorowelfare](https://www.facebook.com/lavorowelfare)

INFO E ISCRIZIONI: lavorowelfare@gmail.com

Lavoro&Welfare

Hai letto tutto?



Approfondimenti, analisi, opinioni.
Ogni mese.

On-line su www.lavorowelfare.it



Associazione
LAVORO&WELFARE