

INPS

Istituto Nazionale Previdenza Sociale



RAPPORTO ANNUALE

| 2010

L'INPS AL SERVIZIO DEL PAESE



INDICE

PREFAZIONE	9
PARTE I - 2010: UN ANNO DI NUOVE SFIDE E NUOVI IMPEGNI	11
L'INPS IN CIFRE	12
I dati dimensionali dell'attività istituzionale	12
L'impatto dell'INPS sul sistema economico nazionale	13
IL CONTESTO INTERNO ED INTERNAZIONALE	14
Il quadro macro-economico	14
Le strategie di sicurezza sociale dell'Unione Europea	16
La richiesta di protezione sociale	19
L'IMPEGNO A FAVORE DEL PAESE	21
Gli sviluppi dell'azione del governo nel campo sociale	22
L'evoluzione del quadro normativo	25
Le linee programmatiche dell'Istituto	26
PARTE II - L'AZIONE DELL'ISTITUTO	33
L'IDENTITÀ AZIENDALE	34
Governare e struttura dell'Istituto	34
La valorizzazione delle risorse umane	40
I RISULTATI AZIENDALI: PERFORMANCE E INNOVAZIONE	44
La produzione, la produttività e gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità	44
L'offerta dei servizi	54
I PARTNER, LE CONVENZIONI E LE SINERGIE	77
I partner di servizio	77
Convenzioni e sinergie	78
PARTE III - I FLUSSI FINANZIARI	89
SINTESI DEI RISULTATI DELLA GESTIONE GENERALE	90
L'ANDAMENTO DELLE ENTRATE	93
L'ANDAMENTO DELLE USCITE	95
L'ANDAMENTO DELLE RISCOSSIONI CORRENTI - I TRIMESTRE 2011	97

PARTE IV - LE PRESTAZIONI PENSIONISTICHE	99
LA SPESA PENSIONISTICA	100
L'andamento della spesa	100
Il rapporto fra iscritti e pensioni	107
L'ANDAMENTO DELLE PENSIONI	110
Le nuove pensioni liquidate	113
Le pensioni vigenti	128
LE PRESTAZIONI AGLI INVALIDI CIVILI	148
Il piano straordinario di verifica	150
La riforma dell'invalidità civile	150
I PENSIONATI	153
APPROFONDIMENTO NORMATIVO	169
PARTE V - LE PRESTAZIONI A SOSTEGNO DEL REDDITO E LE PRESTAZIONI SOCIO-ASSISTENZIALI	179
PREMESSA	180
LE PRESTAZIONI A SOSTEGNO DEL REDDITO	180
Gli interventi in caso di sospensione del rapporto di lavoro	182
Gli interventi in caso di cessazione del rapporto di lavoro	221
LE PRESTAZIONI SOCIO-ASSISTENZIALI	240
L'indennità di malattia	240
L'indennità di maternità ed i congedi parentali	245
Gli interventi a sostegno della famiglia	251
APPROFONDIMENTO NORMATIVO	255
PARTE VI - LA TUTELA DELLA LEGALITÀ: LA VIGILANZA, LA LOTTA ALL'EVASIONE CONTRIBUTIVA E L'ATTIVITÀ DI AUDIT	263
LE LINEE OPERATIVE	264
Norme ed azioni di contrasto al lavoro sommerso	264
L'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E VERIFICA AMMINISTRATIVA	272
L'INPS e l'Agenzia delle Entrate per il contrasto all'evasione contributiva e fiscale	273
Il recupero crediti	276

L'ATTIVITÀ DI AUDIT	278
APPROFONDIMENTO NORMATIVO	280
PARTE VII - L'OSSERVATORIO SULLE IMPRESE E SUI LAVORATORI	285
LE IMPRESE	286
L'OCCUPAZIONE DIPENDENTE E AUTONOMA	288
I LAVORATORI IN CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI	291
LA DISOCCUPAZIONE E LA MOBILITÀ	291
APPROFONDIMENTO. IL LAVORO OCCASIONALE ACCESSORIO (LOA): ANALISI DEI LAVORATORI	292
PARTE VIII - OSSERVATORIO INTERNAZIONALE	301
LE PENSIONI IN EUROPA	302
La consultazione sul Libro Verde	303
Il parere dell'Italia	303
LE TENDENZE DI RIFORMA DEI SISTEMI PENSIONISTICI	305
Le strategie nazionali	305
La relazione congiunta sulle pensioni	306
Le novità normative e operative nei singoli Paesi	311
GLOSSARIO	321



PREFAZIONE

Con il 2010 è trascorso più di un anno. È sempre più inevitabile intravedere nel tempo appena passato un periodo che non si chiude in un arco di dodici mesi; il 2010, che raccontiamo in questo Rapporto dell'INPS all'Italia e agli italiani, è un anno che deve essere letto in stretta continuità con quello che lo ha preceduto e forse con quello che lo segue. Un biennio almeno (il 2009-2010), per descrivere gli effetti della crisi meno prevedibile del secolo; e forse un triennio (2009-2011) per tracciare un percorso in cui questa crisi finirà per diventare soprattutto un brusco cambiamento di paradigmi, di modelli e di abitudini.

Come accade da più di un secolo l'INPS ha accompagnato nel profondo questo cammino recente della società italiana. E come è giusto che accada per una grande azienda di servizi (e di servizi essenziali, fondamentali per la vita delle persone, delle famiglie e delle imprese) i momenti di crisi stringono ancora di più i rapporti tra l'Istituto e il Paese.

Nell'arco di quel biennio - o triennio - avviato nel 2009 all'INPS è toccato di dimostrare una vicinanza con gli italiani senza la quale non avrebbe potuto assicurare l'efficienza necessaria. Qualcuno ha parlato di un "modello" INPS. Sfogliando le pagine di questo Rapporto annuale, credo che qualcosa del genere si sia affermato. Un "modello" utile e praticabile per tutta la Pubblica Amministrazione. Una sfida e una buona notizia: se il cambiamento è potuto cominciare nel più grande ente pubblico del Paese, tutta la Pubblica Amministrazione può cambiare.

In queste pagine è possibile trovare il doveroso rendiconto dell'INPS all'Italia e agli italiani. Un rendiconto relativo al 2010, ma compilato nell'anno in cui il Paese ha celebrato i suoi 150 anni di unità. Una storia breve, nel confronto con le altre democrazie occidentali, ma lunga abbastanza per descrivere quella creativa capacità di innovazione che ha fatto grande, in poco tempo, il nostro "piccolo" Paese. La velocità del cambiamento e dell'innovazione non la sceglie chi cambia e innova, ma viene determinata dai tempi, dalle circostanze. In qualche modo dalle necessità. L'INPS - e i numeri che leggerete lo dimostrano - è riuscito a cambiare rapidamente per servire il mutamento che la crisi ha imposto a tutti. Si può diventare più grandi dopo una crisi. Anche durante una crisi. L'Istituto è diventato più efficiente, grazie alla capacità e alla dedizione delle donne e degli uomini che hanno lavorato giorno dopo giorno, al fianco dei lavoratori, delle imprese, delle famiglie e dei giovani italiani che hanno attraversato questo biennio di difficoltà. L'Istituto è diventato più "grande" nella sua capacità di essere vicino ai cittadini, capace di erogare prestazioni e di controllarne l'esito, assicurando legalità oltre l'efficienza.

Ma c'è una regola d'oro per il cambiamento: non pensare di averlo compiuto o concluso. E un corollario: non si cambia mai da soli. Per continuare a cambiare e quindi a innovare prodotti, processi e procedure, occorre mettere al centro gli utenti, le loro necessità, i loro bisogni, le loro critiche e i loro apprezzamenti. L'INPS in questo 2010 ha aperto sempre più le sue porte alla collaborazione con le parti sociali, con le altre amministrazioni pubbliche, con tutti i singoli cittadini. La tecnologia dell'informazione e della comunicazione ha favorito questa incessante e incompressibile evoluzione. Informatizzazione e telematizzazione favoriscono la trasparenza e l'interattività. Nel 2010 abbiamo segnato l'inizio di una strada - quella della digitalizzazione - che sarà senza ritorno. E solo nel 2011 e nel 2012 potrà consolidare le novità attese. Il tempo corre più in fretta e si segmenta con maggiore fatica. Ogni fotografia del passato finisce per risultare mossa. Così accade per le istantanee che raccontano il 2010.

Guardiamo questi dati e queste pagine come fotogrammi di un film - quello dell'INPS di domani - che è appena iniziato e che richiede la collaborazione di tutti.

Roma, 25 maggio 2011

Antonio Mastrapasqua
Presidente INPS



2010: UN ANNO DI NUOVE SFIDE E NUOVI IMPEGNI

L'INPS IN CIFRE

- I DATI DIMENSIONALI DELL'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE
- L'IMPATTO DELL'INPS SUL SISTEMA ECONOMICO NAZIONALE

IL CONTESTO INTERNO ED INTERNAZIONALE

- IL QUADRO MACRO-ECONOMICO
- LE STRATEGIE DI SICUREZZA SOCIALE DELL'UNIONE EUROPEA
- LA RICHIESTA DI PROTEZIONE SOCIALE

L'IMPEGNO A FAVORE DEL PAESE

- GLI SVILUPPI DELL'AZIONE DEL GOVERNO NEL CAMPO SOCIALE
- L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO
- LE LINEE PROGRAMMATICHE DELL'ISTITUTO

L'INPS IN CIFRE

I DATI DIMENSIONALI DELL'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

Di seguito sono rappresentati alcuni dati di sintesi che rappresentano la dimensione dell'attività istituzionale.

AREA	DESCRIZIONE	VALORE 2010
SEDI INPS	Sedi INPS (incluse Agenzie Complesse e Direzione Generale)	177
	Agenzie	344
	Punti Cliente ¹	2.700
	Presidi INPS presso i Consolati ²	245
FLUSSI FINANZIARI	Flusso finanziario complessivo annuo (entrate/uscite)	562 mld di euro
ASSICURATI	Lavoratori iscritti	20 mln
IMPRESE	Imprese iscritte	1,4 mln
PRESTAZIONI	Beneficiari di trattamenti pensionistici ³	13,8 mln
	Importo erogato per rate di pensione e invalidità civile	190 mld di euro
	Beneficiari di prestazioni a sostegno del reddito ⁴	3,9 mln
	Importo annuo erogato per sostegno al reddito (comprensivo di copertura per contribuzione figurativa)	19,7 mld di euro
	Importo annuo erogato per prestazioni socio-assistenziali (famiglia, malattia, maternità)	9,9 mld di euro
E-GOVERNMENT	Contact Center (totale chiamate nell'anno)	24,5 mln
	Tasso di copertura dei processi e servizi INPS on-line	98,9%
	Totale pagine web visitate (nell'anno)	2.520 mln
	Numero medio di pagine web visitate al giorno	6,9 mln
	Numero di pagine web sul sito	27.500
	Fruitori del sito istituzionale (nell'anno)	106,6 mln
	Numero medio di visitatori al giorno	292 mila
	Numero PIN rilasciati	5,5 mln

1 - Sportello telematico istituito presso gli Enti locali e le Pubbliche Amministrazioni.

2 - Forniscono assistenza ai cittadini italiani residenti all'estero in materia di Sicurezza Sociale.

3 - Sono compresi anche gli invalidi civili titolari di assegni e di indennità.

4 - Comprende i soggetti beneficiari di Cassa Integrazione Guadagni, Disoccupazione e Mobilità.

L'IMPATTO DELL'INPS SUL SISTEMA ECONOMICO NAZIONALE

Al fine di comprendere l'effettivo impatto dell'INPS, in termini finanziari, sul sistema economico italiano, si evidenziano i seguenti indici:

AREA	DESCRIZIONE	VALORE 2010
GENERALE	Utenti INPS ⁵ su totale residenti	67,1%
	Utenti INPS su totale residenti in età da lavoro e anziani	78,1%
	Spesa prestazioni INPS su PIL	13,9%
LAVORATORI	Lavoratori assicurati INPS sul totale degli occupati (Istat)	87,3%
	Lavoratori assicurati INPS su forze lavoro ⁶ (Istat)	79,9%
IMPRESE	Imprese iscritte all'INPS su totale imprese	31,7%
SISTEMA PENSIONISTICO INPS	Pensioni INPS su totale pensioni	81,8%
	Pensionati INPS su totale pensionati	83,4%
SOSTENIBILITÀ SISTEMA PENSIONISTICO INPS	Spesa pensionistica INPS su PIL	11,4%
	Spesa pensionistica INPS su spesa pubblica	24,1%
	Spesa pensionistica INPS su spesa per la protezione sociale	44,5%
	Pensionati INPS ogni 1.000 lavoratori assicurati INPS	694
SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE, AL REDDITO, ALLA FAMIGLIA, ALLE IMPRESE	Spesa per prestazioni a sostegno reddito, occupazione, famiglia e imprese su PIL	2,5%

5 - Sono compresi i pensionati, i lavoratori e i beneficiari delle prestazioni a sostegno del reddito.

6 - Forze lavoro: secondo la definizione Istat, comprendono le persone occupate e quelle disoccupate in cerca di lavoro.

IL CONTESTO INTERNO ED INTERNAZIONALE

IL QUADRO MACROECONOMICO

Nel corso del 2010, l'economia mondiale ha fatto registrare andamenti di crescita economica modesti ma in progressivo aumento, grazie soprattutto alla consistente ripresa del commercio mondiale.

I tassi di inflazione sono rimasti contenuti anche per gli effetti legati alla crisi economica, mentre le politiche monetarie sono state concilianti nelle diverse aree valutarie comuni.

Lo scenario internazionale⁷ per il 2010, dopo la contrazione registrata nel 2009, fa rilevare una crescita dell'economia globale del 4,4%.

Nell'area dell'euro il PIL è tornato su valori positivi, con un incremento dello 0,3% nel primo trimestre del 2010 e dell'1% nel secondo trimestre⁸.

Il recupero del livello positivo della crescita, quantificato all'1,7% per il 2010, è trainato dall'economia tedesca (+3,4% nel 2010), grazie alla citata ripresa del commercio mondiale.

Il mercato del lavoro nell'area dell'euro rimane debole e il tasso di inflazione al consumo si attesta al di sotto del *trend* di medio-lungo periodo.

Nella Tavola 1.1 che segue sono esposti i dati di crescita dell'economia mondiale per gli anni 2009-2013.

Tavola 1.1

PROSPETTO DELLA CRESCITA ECONOMICA MONDIALE (variazioni percentuali)

	2009	2010	2011	2012	2013
PIL mondiale	-0,8	4,4	4,0	4,2	4,3
USA	-2,4	2,9	2,5	2,5	2,5
Giappone	-5,2	2,7	2,0	1,8	1,7
UEM	-4,1	1,7	1,6	2,0	2,1
Francia	-2,6	1,6	1,8	1,9	2,1
Germania	-4,9	3,4	2,0	1,9	1,8
Regno Unito	-4,9	1,7	2,0	2,3	2,3
Spagna	-3,6	-0,3	0,9	1,7	1,7
Italia	-5,0	1,2	1,3	2,0	2,0
Commercio mondiale	-11,0	10,0	6,5	7,0	7,0

Fonte: Decisione di Finanza Pubblica - settembre 2010

7 - Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013 (settembre 2010).

8 - Dati Eurostat.

Il quadro macroeconomico italiano, per il triennio 2011-2013, riflette le prospettive di recupero dell'economia internazionale (Tavola 1.2).

Il **PIL**, in base ai dati dell'Istat, nei primi nove mesi del 2010 è tornato a crescere (+1,1%).

Per il 2011 è prevista una crescita del PIL dell'1,3% e del 2% nel biennio successivo, con un parziale recupero dell'ancora ampio *gap* di capacità produttiva inutilizzata.

Tavola 1.2

QUADRO MACROECONOMICO ITALIANO (variazioni percentuali)

	2009	2010	2011	2012	2013
PIL	-5,0	1,2	1,3	2,0	2,0
Importazioni	-14,5	5,9	3,4	3,7	3,7
Consumi finali nazionali	-1,2	0,4	0,6	1,4	1,6
- spesa delle famiglie	-1,8	0,5	0,8	1,7	1,8
Investimenti fissi lordi	-12,1	2,2	2,5	2,6	2,3
- macchinari e attrezzature	-18,9	7,5	4,1	3,9	3,0
- costruzioni	-7,9	-2,5	0,8	1,2	1,5
Esportazioni	-19,1	7,1	4,8	4,8	4,6
Occupazione (ULA)	-2,6	-1,5	0,7	0,8	1,0
Tasso di disoccupazione	7,8	8,7	8,7	8,6	8,4
Deflatore PIL	2,1	1,0	1,8	1,9	1,9
Inflazione programmata	0,7	1,5	1,5	1,5	1,5

Fonte: Decisione di Finanza Pubblica - settembre 2010

I **consumi** finali sono complessivamente aumentati dello 0,4% nel 2010 ed è previsto un rafforzamento nel 2011 (+0,6%), che dovrebbe continuare anche negli anni seguenti.

Anche gli **investimenti fissi lordi**, dopo la contrazione degli anni scorsi, sono in crescita del 2,2% nel 2010; il dato è essenzialmente attribuibile alla dinamica degli investimenti in macchinari (+7,5%), sostenuta dalle agevolazioni fiscali e dalle esportazioni.

Gli **scambi con l'estero** mostrano segnali di ripresa. In particolare, per le **esportazioni** è quantificato un aumento del 7,1% nel 2010, trainato dal rinnovato vigore del commercio mondiale e dal deprezzamento dell'euro. Anche per le **importazioni** si registra un aumento del 5,9% nel 2010.

Gli indicatori più recenti confermano inoltre il miglioramento delle **condizioni delle imprese italiane**, specie quelle manifatturiere, sostenute proprio dal recupero delle esportazioni, nonché della produzione industriale.

I dati congiunturali relativi alla **produzione industriale**, evidenziano una crescita sostenuta nel 2010 (+5,3% rispetto all'anno precedente), con un rallentamento nell'ultimo trimestre.

Il **mercato del lavoro** mostra una inversione di tendenza positiva: l'**occupazione** nel 2010, pur con una contrazione dell'1,5% in termini di unità di lavoro *standard* (ULA) rispetto all'anno precedente, è prevista riprendere il suo *trend* di crescita e stabilizzarsi su livelli positivi a partire dal 2011.

Il **tasso di disoccupazione** è dell'8,7% nel 2010 e 2011, per poi ridursi gradualmente ed attestarsi all'8,4% nel 2013.

Quanto all'**inflazione**, nonostante gli aumenti dei prezzi delle materie prime registrati nel II semestre 2010, il tasso d'inflazione è rimasto in linea con quello medio dell'area Euro (1,5%).

Aumenta il **debito pubblico**, che a fine 2010 si attesta a quota 1.843,2 miliardi di euro, contro i 1.763,9 dell'anno precedente.

Il **gettito tributario**, secondo quanto calcolato dalla Banca d'Italia, ha segnato una contrazione dello 0,9%. Gli incassi, secondo i dati al netto dei fondi speciali della riscossione, sono calati di 3,9 miliardi attestandosi a 397,5 miliardi contro i 401,4 miliardi dell'anno precedente.

LE STRATEGIE DI SICUREZZA SOCIALE DELL'UNIONE EUROPEA

Dalla gestione della crisi alle riforme strutturali

Sul versante del lavoro, la Commissione Europea ritiene di fondamentale importanza la lotta contro la disoccupazione e l'esclusione a lungo termine dal mercato del lavoro. Uno dei cinque obiettivi della strategia Europa 2020 è portare, entro tale data, il tasso di occupazione nell'Unione Europea al 75%. I dati attuali indicano che l'UE sarà al di sotto di questo obiettivo per 2-2,4 punti percentuali, un problema a cui si può ovviare adottando misure volte a creare opportunità occupazionali e ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro. Visto l'invecchiamento demografico nell'UE e l'utilizzazione relativamente limitata della manodopera rispetto ad altre parti del mondo, la Commissione invita i Paesi dell'Unione a introdurre riforme in grado di favorire i meccanismi di incentivazione al lavoro.

Nella Comunicazione di gennaio 2011 (*Annual Growth Survey*)⁹ al Parlamento Europeo e al Consiglio, la Commissione Europea ha posto l'accento sull'esigenza di realizzare riforme strutturali idonee a ridurre gli squilibri macroeconomici e ad accrescere la competitività dell'area.

Varie sono le raccomandazioni rivolte alla generalità dei Paesi, alcune delle quali riguardano, nello specifico, il mondo del lavoro ed il sistema del welfare in particolare:

- 1) rendere più conveniente il lavoro (*making work pay*);
- 2) riformare i sistemi pensionistici;
- 3) favorire il reinserimento al lavoro dei disoccupati;
- 4) realizzare un mix adeguato di flessibilità e sicurezza (*flexicurity*).

9 - Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento ed al Comitato sociale ed al Comitato delle Regioni (*Annual Growth Survey 12.01.2011*).

La Commissione ha richiamato l'attenzione su alcuni punti e possibili misure:

Rendere il lavoro più conveniente	Riformare i sistemi pensionistici	Favorire il reinserimento dei disoccupati nel mondo del lavoro	Conciliare sicurezza e flessibilità
<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione dell'onere fiscale sull'occupazione per stimolare la domanda di manodopera e la crescita, in particolare riguardo ai soggetti appartenenti a gruppi svantaggiati (giovani, donne, disoccupati anziani, lavoratori a basso reddito). • Modificare i regimi di agevolazione fiscale, l'organizzazione flessibile del lavoro e le strutture per l'infanzia per agevolare la partecipazione del coniuge alla vita attiva. • Riduzione del lavoro non dichiarato, migliorando l'applicazione delle norme vigenti e rivedendo i regimi di agevolazione fiscale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Innalzare l'età pensionabile e collegarla alla speranza di vita. • Ridurre in via prioritaria i piani di prepensionamento e utilizzare incentivi mirati per promuovere l'occupazione dei lavoratori anziani e l'apprendimento permanente. • Favorire lo sviluppo del risparmio privato per integrare il reddito dei pensionati. • Evitare di adottare misure riguardanti i sistemi pensionistici che compromettano la sostenibilità a lungo termine e l'adeguatezza delle finanze pubbliche. 	<ul style="list-style-type: none"> • Structurare le prestazioni previdenziali in modo da premiare il ritorno alla vita attiva o prevedere incentivi che spingano i disoccupati ad intraprendere un'attività autonoma, limitando la durata dei sussidi e applicando condizioni che colleghino maggiormente la formazione e la ricerca di un lavoro alle prestazioni previdenziali. • Garantire che l'attività lavorativa risulti maggiormente remunerativa, aumentando la coerenza tra il livello delle imposte sul reddito (specialmente per i redditi modesti) e i sussidi di disoccupazione. • Adattare i propri sistemi di assicurazione contro la disoccupazione in funzione della congiuntura economica, in modo da garantire una maggior protezione nei periodi di recessione economica. • Ricorso temporaneo alla misura detta <i>Short time working arrangements</i> (analoga alla Cassa integrazione guadagni in Italia) per frenare l'emorragia di posti di lavoro in caso di crisi temporanea dell'impresa, salvaguardando gli investimenti in capitale umano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adozione di modelli organizzativi e soluzioni contrattuali che attuino i principi di flessicurezza e promuovano effettivamente la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. • Contrastare l'abbandono scolastico e migliorare il livello di istruzione per agevolare l'accesso dei giovani al mercato del lavoro. • Estendere l'uso dei contratti a tempo indeterminato, in sostituzione degli attuali contratti temporanei o precari, per migliorare le prospettive occupazionali per i nuovi assunti. • Semplificare le modalità di riconoscimento delle qualifiche professionali per agevolare la libera circolazione di cittadini, lavoratori e ricercatori.

L'azione dell'Italia appare in piena sintonia con le indicazioni dell'*Annual Growth Survey*.

Il ricorso a sgravi contributivi e ad altri meccanismi d'incentivazione (ad es. il credito d'imposta) per favorire l'assunzione dei soggetti appartenenti ai gruppi più vulnerabili è una misura già presente nella normativa italiana.

La detassazione e la decontribuzione, previste dalla Legge di Stabilità 2011¹⁰, puntano ad accrescere il salario dei lavoratori legato ai guadagni di produttività e nel contempo promuovono la contrattazione di secondo livello (aziendale e territoriale) in linea con l'accordo sul modello contrattuale tra Governo e Parti sociali del 2009¹¹.

Per quanto riguarda la previdenza, le riforme attuate, a partire dalla legge n. 335 del 1995 che ha introdotto il sistema contributivo nel calcolo della pensione, sono finalizzate a tenere sotto controllo la dinamica della spesa agendo su diverse leve: liberalizzazione del cumulo tra redditi da pensione e redditi da lavoro al fine di favorire il prolungamento della vita attiva e di contrastare nel contempo il fenomeno del lavoro non dichiarato; applicazione dei nuovi coefficienti di trasformazione che tengono conto dell'aumento dell'aspettativa di vita; adeguamento automatico, a partire dal 2015, dell'età pensionabile all'aspettativa di vita; nuovo regime delle decorrenze dei trattamenti con l'introduzione dal 2011 della cosiddetta "finestra mobile".

La Commissione europea e gli altri Organismi internazionali (OCSE, FMI) hanno riconosciuto che la cassa integrazione italiana si è rivelata una misura idonea a ridurre l'impatto sociale della crisi. L'accordo del 18 febbraio 2009 tra Governo e Regioni e i suoi seguiti attuativi hanno posto l'accento sul contributo delle politiche attive e, in particolare, sulla formazione per la qualificazione e l'adattabilità della forza lavoro.

A novembre 2010 il Ministro del Lavoro ha inviato alle Parti Sociali una *bozza di disegno di legge delega sullo Statuto dei Lavori*, auspicando la definizione di un avviso comune tra le parti che consenta di produrre un testo da sottoporre al Consiglio dei Ministri e al Parlamento. Il documento apre la strada alla stesura di un Testo Unico in materia di lavoro, con finalità di razionalizzazione e semplificazione delle leggi attualmente in vigore. L'obiettivo è quello di identificare, sulla base della Costituzione e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, un nucleo di diritti universali e indisponibili per tutti i lavoratori dipendenti, compresi i lavoratori a progetto in regime di monocommittenza.

Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, per il cui riordino il Governo ha ricevuto dal Parlamento una delega specifica, nel Collegato lavoro¹² è prevista l'estensione della platea dei beneficiari ed una particolare attenzione agli interventi di politica attiva specie con riguardo alla valorizzazione dei percorsi formativi per competenze e in ambiente produttivo. Le tutele non comprese tra i diritti universali potranno essere affidate e rimodulate grazie alla contrattazione collettiva e potranno essere definite nelle aziende e nei territori, con intese anche in deroga alle norme di legge e valorizzando il ruolo degli organismi bilaterali.

Sul versante dell'inclusione sociale l'Italia è impegnata nella politica di contrasto della povertà attraverso la strumentazione previdenziale,¹³ anche con riferimento a quella assoluta.

10 - Legge n. 220 del 13 dicembre 2010.

11 - L'accordo valorizza la contrattazione decentrata e prevede un adeguamento delle retribuzioni che riduce l'impatto delle pressioni inflazionistiche provenienti da shock sui mercati energetici mondiali.

12 - Legge n. 183 del 2010.

13 - La Legge n. 10 del 2011 di conversione del cosiddetto decreto "milleproroghe" prevede una sperimentazione nei Comuni con oltre 250.000 abitanti che vedrà un maggior coinvolgimento degli intermediari sociali nella gestione degli strumenti di contrasto alla povertà e delle politiche attive per promuovere l'aumento dei tassi di occupazione dei giovani e delle donne, che sono in molti casi second earners.

LA RICHIESTA DI PROTEZIONE SOCIALE

Uno stato moderno ha il compito di rispondere in modo efficace ed adeguato alla domanda di protezione sociale dei cittadini, che si riconduce a due ambiti fondamentali: la previdenza e l'assistenza.

Il **sistema previdenziale** è sottoposto alle sfide derivanti dai cambiamenti demografici, dalla globalizzazione, dalle nuove tipologie di contratti di lavoro e dalla situazione economica internazionale.

La sostenibilità economica del sistema previdenziale deve tener conto dell'invecchiamento progressivo della popolazione, che comporta un crescente aumento del numero dei pensionati rispetto ai lavoratori, da cui deriva la necessità di attuare riforme tese in futuro al contenimento degli importi delle pensioni e all'innalzamento dell'età pensionabile, promuovendo anche il ricorso alla previdenza integrativa (i fondi di categoria, ovvero il cosiddetto secondo pilastro) e a quella di tipo privato (assicurazioni private, il terzo pilastro).

L'**assistenza** rappresenta l'altra grande area della protezione sociale, costituita da un quadro molto variegato e complesso, per la tipologia delle prestazioni fornite, per i livelli di intervento (territoriale o nazionale) e per la durata nel tempo delle prestazioni (temporanee o a tempo indefinito). I destinatari del sistema assistenziale sono soggetti che si trovano, in via temporanea o permanente, in condizioni di difficoltà di vario tipo: infermità, disabilità, disagio economico, disoccupazione, e ad essi le prestazioni vengono fornite senza la costituzione in tempi precedenti di una posizione contributiva.

In determinate circostanze, le aree della **previdenza** e dell'**assistenza** si sovrappongono, come nel caso delle prestazioni previdenziali con integrazioni di tipo assistenziale (maggiorazioni sociali) o nel caso degli ammortizzatori sociali, che rappresentano prestazioni per le quali esistono assicurazioni sociali, ma il cui importo le supera considerevolmente. L'individuazione di ciò che attiene all'assistenza è effettuata da leggi specifiche, che attribuiscono di volta in volta la copertura finanziaria degli interventi ad apposite gestioni assistenziali. Lo Stato eroga finanziamenti che vengono amministrati dall'INPS attraverso la cosiddetta Gestione assistenziale e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS), che comprende attualmente molteplici interventi, quali:

- erogazione di pensioni e assegni sociali, integrazioni al trattamento minimo e maggiorazioni sociali;
- erogazione della quota parte corrispondente ad un minimo di ciascuna mensilità di tutte le pensioni erogate dalle gestioni INPS;
- copertura degli oneri derivanti dai pensionamenti anticipati o dalla riduzione della contribuzione di determinate categorie;
- corresponsione dei trattamenti di mantenimento del salario (disoccupazione, cassa integrazione straordinaria, mobilità, quando non siano coperte dai contributi aziendali);
- sostegno alle famiglie;
- sostegno alle imprese attraverso sgravi contributivi, trasferimenti e sottocontribuzioni;
- copertura dei disavanzi di esercizio di alcune gestioni previdenziali individuate dalla legge;
- copertura degli oneri per gli invalidi civili.

Si tratta di un ambito molto ampio, strutturatosi nel tempo e accomunato dal fatto che le erogazioni dello Stato sono a carico della fiscalità generale. Anche laddove sia stata versata una contribuzione, il diritto da cui sorge l'erogazione a carico della GIAS deriva sempre da una legge specifica, indipendente dalla contribuzione medesima.

In questo ampio quadro basato sui diritti dei cittadini e dei lavoratori, sulla responsabilità delle imprese, sulla solidarietà intergenerazionale e sull'integrazione è fondamentale il ruolo dello

Stato, non solo riguardo all'elaborazione e all'adozione delle politiche sociali, ma anche alla loro attuazione operativa. Considerando gli Enti che gestiscono la protezione sociale, si rileva che nella maggioranza dei Paesi europei ed extraeuropei vi è una separazione netta fra Enti che gestiscono la previdenza e quelli che gestiscono l'assistenza, mentre l'Italia rappresenta un caso peculiare, dove l'INPS gestisce in grande misura entrambe le aree.

Pertanto la maggioranza delle richieste di protezione sociale e quindi di nuove necessità e di nuovi servizi, che il Governo recepisce ed elabora in nuove normative, viene successivamente indirizzata all'INPS, quale attuatore e gestore principale della sicurezza sociale nel Paese.

L'Istituto quindi è tenuto ad un continuo adeguamento delle proprie capacità organizzative e gestionali, per espletare i nuovi compiti affidatigli e fornire servizi innovativi e di qualità per il benessere di tutte le componenti sociali.

Uno degli scopi fondamentali dei sistemi di protezione sociale è costituito dalla prevenzione e contrasto alla povertà, che essenzialmente rappresenta la condizione in cui le persone si trovano ad avere un accesso limitato (o del tutto mancante, nel caso della condizione estrema di miseria) a beni essenziali e primari, ovvero a beni e servizi sociali d'importanza vitale. Si parla di povertà assoluta come la situazione di deficienza in cui il reddito annuo di una famiglia tipo composta da due persone, risulta inferiore al reddito annuo stabilito (secondo la Banca Mondiale: 1,25 Dollari al giorno pro-capite), mentre con il termine povertà relativa si intende una condizione di deprivazione inserita all'interno di una vasta rete di relazioni sociali, cioè di disuguaglianza che caratterizza una specifica società in un dato momento.

Con riferimento agli indicatori che contribuiscono a misurare il livello di povertà, si rileva che la situazione italiana non diverge in misura sostanziale dalla media dell'Unione Europea.

Nel 2009 l'incidenza della povertà¹⁴ relativa in Italia era pari al 10,8% mentre quella della povertà assoluta risultava pari al 4,7% .

L'Italia è impegnata a ridurre il numero dei poveri di 2,2 milioni di unità che corrisponde al 12,5% del target per il complesso dell'Unione Europea all'orizzonte programmatico del 2020. Questo obiettivo sarà perseguito ricorrendo a trasferimenti economici e a misure equivalenti, attraverso un maggior coinvolgimento degli intermediari sociali nella gestione degli strumenti di contrasto alla povertà e con politiche attive che promuovano l'aumento dei tassi di occupazione dei giovani e delle donne. Si ritiene infatti che uno dei metodi più incisivi per ridurre la povertà sia quello di promuovere l'occupazione e rimodulare la spesa a beneficio dei target di popolazione con i tassi più elevati di povertà¹⁵.

14 - Relativamente povera è una famiglia la cui spesa mensile per consumi è pari o inferiore alla soglia di povertà relativa calcolata sulla base della spesa media pro-capite. Assolutamente povera è una famiglia la cui spesa mensile per consumi è pari o inferiore alla soglia di povertà assoluta corrispondente al valore monetario del paniere di beni e servizi ritenuti essenziali.

15 - La difficoltà di trovare un lavoro spiega in molti casi i livelli elevati di povertà. Quando i giovani e le donne che vivono nelle famiglie povere trovano un lavoro non cambia solo la loro condizione individuale ma anche quella delle rispettive famiglie.

L'IMPEGNO A FAVORE DEL PAESE

La politica sociale italiana risulta sostanzialmente allineata, in termini di riforme realizzate e programmate, alle strategie delineate dalla Commissione. Le riforme previdenziali hanno messo sotto controllo la spesa pensionistica, che viene attentamente monitorata. Gli ammortizzatori sociali, in particolare la Cassa Integrazione Guadagni, hanno consentito di ridurre l'impatto sociale della crisi. I colli di bottiglia "bottleneck" secondo la terminologia correntemente usata nella letteratura dell'Unione europea, sono:

- il costo del servizio del debito pubblico, che sottrae risorse agli investimenti in infrastrutture e più in generale alla modernizzazione del Paese;
- la bassa competitività, attribuibile ai ritardi nell'innovazione di prodotto, alle forme inadeguate della regolazione e all'insufficiente legame tra salari e produttività;
- un livello di partecipazione al mercato del lavoro delle donne e dei giovani, in particolare nel Sud, al di sotto di quello che sarebbe necessario per definire una piena società attiva. Il raggiungimento di un più elevato tasso di occupazione è un passaggio fondamentale per la coesione sociale e per la sostenibilità del sistema di welfare.

Ciò è illustrato nella seguente Tavola 1.3 che riporta anche le riforme (azioni di *front loading*) già intraprese nelle aree principali: finanze pubbliche, competitività, mercato del lavoro, innovazione e ricerca e sviluppo.

Tavola 1.3

STROZZATURE (*bottleneck*) E RIFORME (*azioni di frontloading*), ITALIA

	Finanze pubbliche	Competitività	Mercato del lavoro	Mercato dei prodotti	Innovazione e R&S
BOTTLENECKS	Perseguire un consolidamento fiscale durevole e ridurre il debito pubblico	Allineare i salari alla produttività	Accrescere il tasso di occupazione delle donne, dei giovani e dei lavoratori anziani	Aprire ulteriormente il mercato dei servizi e delle industrie a rete	Migliorare il capitale umano attraverso il collegamento tra scuola e mercato del lavoro
		Accrescere la produttività	Ridurre le disparità regionali	Migliorare il contesto imprenditoriale attraverso l'efficienza amministrativa	Aumentare la spesa privata in R&S
MISURE DI FRONTLOADING	Riforma delle pensioni	Riforma del sistema di contrattazione salariale	Piano triennale per il lavoro	Assicurare la concorrenza settoriale e la liberalizzazione dei mercati	Riforma della scuola superiore
				Migliorare l'ambiente imprenditoriale attraverso semplificazioni e riforma della P.A.	Riforma dell'università
					Programma Nazionale di Ricerca

Fonte: Programma Nazionale di Riforma presentato all'Unione europea - novembre 2010.

GLI SVILUPPI DELL'AZIONE DEL GOVERNO NEL CAMPO SOCIALE

Gli **interventi a sostegno del reddito** (ordinari, straordinari, in deroga) hanno svolto un ruolo chiave, nella misura in cui assicurano un reddito ai lavoratori, impediscono la perdita del capitale professionale delle imprese ed evitano effetti depressivi sui consumi. L'adozione di forme innovative e sperimentali di tutela, le politiche di attivazione, l'utilizzo più efficiente delle risorse finanziarie disponibili e la valorizzazione della bilateralità sono innovazioni efficaci già nel breve termine che preparano un diverso e ancora più incisivo assetto degli ammortizzatori sociali.

Nell'estate 2010 è stato varato il **Piano triennale per il lavoro** che ha individuato tre priorità:

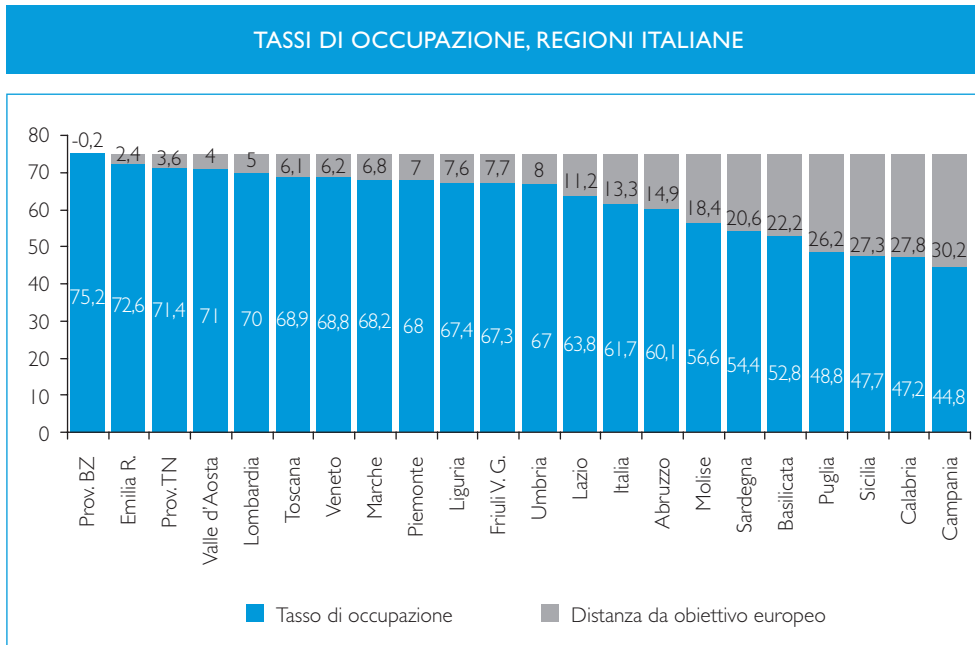
- la lotta al lavoro irregolare e l'aumento della sicurezza sul lavoro. Il Governo intende perseguire questi obiettivi con un'azione di vigilanza selettiva; con modifiche delle regole vigenti per accrescerne l'efficacia; con la valorizzazione di alcuni istituti (lavoro intermittente, lavoro accessorio) che hanno dato buona prova nella fase recente.
- Il decentramento della regolazione e l'attuazione del principio della sussidiarietà. Le azioni chiave sono la presentazione dello Statuto dei Lavori, lo sviluppo della contrattazione collettiva decentrata¹⁶ (territoriale, aziendale) legando la dinamica dei salari alla produttività¹⁷, la valorizzazione della bilateralità nella gestione dei servizi per il lavoro.
- Lo sviluppo delle competenze per l'occupabilità ed il reimpiego. Le azioni chiave sono: un ripensamento dei modi e dei contenuti della formazione, ponendo l'attenzione sui risultati piuttosto che sulle procedure; la valorizzazione dell'azienda come luogo di formazione; l'istituzione della figura dei valutatori indipendenti; la ricerca di un maggiore raccordo tra sistema formativo e le esigenze del sistema produttivo; il rilancio dell'apprendistato e dei tirocini.

Questi cambiamenti richiedono il potenziamento delle funzioni di monitoraggio, l'analisi della domanda di lavoro e dei fabbisogni di competenze (a breve e a medio termine). In questo senso va la maggiore sinergia tra l'Istat, l'INPS, il Ministero del Lavoro e le Regioni per il potenziamento delle banche dati sulla domanda e sull'offerta di lavoro a livello nazionale e regionale. Riguardo all'occupazione sul territorio la Figura 1.1 illustra il tasso di occupazione nelle regioni italiane, riportando anche la "distanza" dall'obiettivo europeo.

16 - La riforma del modello contrattuale e la detassazione dei premi di risultato dovrebbero accrescere il numero d'impresе in cui si stipula il contratto di secondo livello e innalzare il livello di produttività.

17 - Sarà gradualmente ampliata la platea dei lavoratori beneficiari di una riduzione contributiva e di una tassazione agevolata dei redditi correlati a criteri di maggiore competitività delle imprese, inclusi gli utili di bilancio, sulla base della contrattazione aziendale o territoriale.

Figura 1.1



Fonte: Elaborazione I.L. su microdati Istat

Nella strategia generale per l'occupazione l'**incremento del tasso di occupazione delle donne** riveste un ruolo chiave¹⁸ prevedendo incentivi mirati all'assunzione nel Mezzogiorno senza trascurare gli interventi per la conciliazione fra lavoro e vita privata.

Il **Programma per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro "Italia 2020"** presentato nel 2009 dai Ministri del Lavoro e delle Pari Opportunità è finalizzato a favorire la conciliazione dei tempi di lavoro con quelli dedicati alla cura della famiglia ed a promuovere le pari opportunità nell'accesso al lavoro. Le misure beneficiano in larga parte del cofinanziamento del FSE. In questa direzione deve essere intesa anche la recente modifica del regime previdenziale delle donne che lavorano nella Pubblica Amministrazione. La misura dovrebbe favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso l'allungamento delle loro carriere nel comparto.

Ad integrazione di tale Programma, il Ministero per le Pari Opportunità ha adottato ad aprile 2010 il **Piano per la Conciliazione**, frutto di un'intesa fra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti locali. Tale intesa mira a creare un sistema di interventi, a livello centrale e locale, finalizzati a favorire la conciliazione fra tempi di vita e di lavoro, nonché a potenziare i meccanismi e gli strumenti che consentano alle donne la permanenza o il rientro ed il reinserimento nel mercato del lavoro.

Un valido contributo all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro è dato dalla piena funzionalità della **rete dei servizi per il lavoro**. In questa chiave il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha promosso un nuovo sistema per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, denominato Cliclavoro e fondato sulle capacità della rete Internet di essere al servizio delle politiche attive del lavoro. Un altro aspetto chiave è la subordinazione

¹⁸ - L'analisi dei flussi recenti del mercato del lavoro mostra che la performance delle donne (in termini di dinamica) tende ad essere migliore, anche nella crisi in corso, di quella degli uomini.

della prestazione di sostegno al reddito erogata al lavoratore al suo comportamento attivo (accettazione di un'offerta di lavoro congrua, partecipazione a politiche attive) insieme alla qualità degli operatori, la strutturazione di reti territoriali di servizi pubblici e privati per il lavoro. Sono state implementate azioni ed accordi Stato-Regioni, anche finalizzando specificamente risorse di FSE sulla base di Linee guida condivise. Una specifica linea di attività verrà dedicata alla realizzazione di rilevazioni ricorrenti dei fabbisogni professionali di competenze su base territoriale e settoriale (sinergie con *New Skills for New Jobs*) sostenute da una cabina di regia nazionale, a partire da un ampliamento su base provinciale del programma Excelsior, degli Osservatori locali sul mercato del lavoro basati sul concorso di competenze scientifiche e di partenariato sociale, e lo sviluppo dei servizi di *placement* nelle università e scuole superiori. Sinergie ed accordi in questo senso sono già stati realizzati con Regioni, Province, Associazioni e con il MIUR.

La difficile transizione dal mondo dell'istruzione e della formazione a quello del lavoro è una delle principali criticità su cui intervenire per contrastare i crescenti tassi di disoccupazione, la dispersione scolastica e i bassi tassi di occupazione giovanili. Contemporaneamente, la modesta domanda da parte delle imprese - specie le piccole e piccolissime - di personale laureato, di ricercatori e tecnici ad alta specializzazione e la presenza di *skills mismatch* richiedono un forte sforzo complessivo per l'innalzamento della qualità e dell'innovazione produttiva, i cui effetti sui livelli occupazionali potranno essere di forte impatto, anche se nel medio-lungo periodo. In sintonia con le due iniziative *New skills for New Jobs* e *Youth on the move* sarà diffuso l'impiego del metodo di apprendimento "per competenze" in situazione lavorativa in luogo di quello "per discipline separate" in situazione scolastica, la rivalutazione dell'istruzione-formazione tecnico-professionale, il coinvolgimento delle imprese, singole o associate, nelle attività educative e formative, l'accesso degli inoccupati a tirocini di inserimento, il rilancio dei corsi di istruzione e formazione tecnico superiore (IFTS) e dei contratti di apprendistato della legge Biagi, privilegiando l'apprendimento nella impresa, la rivisitazione degli stage, l'accreditamento di valutatori indipendenti in grado di certificare le effettive competenze dei lavoratori comunque acquisite. Sulla base di accordi di formazione e lavoro verrà sostenuto il rientro anticipato dei cassintegrati. Le politiche attive del lavoro, compresa la promozione degli apprendistati per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione e per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, devono puntare a rendere più occupabili i lavoratori con basse qualifiche e competenze attraverso una formazione lungo tutto l'arco della vita che risponda maggiormente ai fabbisogni delle imprese.

In tale prospettiva, e con specifico riferimento all'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, si pone un particolare accento sulle politiche di promozione, riconoscimento e validazione delle competenze acquisite attraverso percorsi formativi di carattere formale e non. Il raggiungimento di tale obiettivo potrà essere conseguito anche attraverso il rafforzamento di politiche per la mobilità di giovani, studenti e lavoratori, quale strumento per lo sviluppo di abilità ed esperienze che rafforzino l'autonomia e lo spirito imprenditoriale delle giovani generazioni.

L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

I vari provvedimenti normativi del 2010 hanno riguardato la prosecuzione degli interventi già varati e tendenti a tenere sotto controllo la spesa pensionistica e le azioni per il rilancio della produttività attraverso il sostegno della contrattazione collettiva e l'utilizzo di misure specifiche (detassazione, decontribuzione) a beneficio delle imprese e dei lavoratori.

Nell'estate del 2010 è stato presentato il Piano triennale per le Politiche del Lavoro, frutto di un'intensa concertazione con il territorio, in particolare con le parti sociali, e dell'analisi del contesto locale, nonché dell'esperienza del triennio precedente, che persegue obiettivi generali di politica del lavoro e recepisce le scelte e le elaborazioni europee consolidate con la strategia di Lisbona.

Il Piano per il Lavoro è definito in continuità con le azioni intraprese nel biennio trascorso e in coerenza con il primario obiettivo della stabilità di finanza pubblica. Oltre ad una prima parte di azioni "di sistema", che puntano a creare condizioni di contesto favorevoli allo sviluppo e monitoraggio nel tempo del Piano stesso, sono previste precise politiche attive del lavoro, ad integrazione degli strumenti già in uso.

Aumentare l'occupazione delle persone, attraverso politiche attive e preventive della disoccupazione, includere maggiormente nel mercato del lavoro tutte le fasce di popolazione, soprattutto quelle più deboli, garantire pari opportunità per tutti, creare nuovi e migliori posti di lavoro, rafforzare i sistemi educativi e formativi, nonché le politiche per la formazione permanente, superiore e continua dei lavoratori, sostenere l'imprenditorialità, sono gli obiettivi principali che toccano un po' tutta la popolazione.

Il **Decreto Legislativo n. 5 del 25 gennaio 2010** attua la Direttiva 2006/54/CE riguardante il rispetto dei principi di parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

Il **Decreto del 26 febbraio 2010** del Ministero della Salute contiene disposizioni riguardanti l'invio telematico dei certificati di malattia.

La **Legge n. 25 del 26 febbraio 2010** contiene misure di proroga termini.

La **Legge n. 122 del 30 luglio 2010** di conversione, con modificazioni, del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010 riguardante le misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica dal punto di vista del welfare è il provvedimento chiave dell'anno. Completa il percorso di riforma iniziato con la L. n. 335 del 1995 accelerando quanto previsto dalla L. n. 102/2009, stabilisce un nuovo quadro di decorrenze dei trattamenti di pensione a partire dal 1° gennaio 2011 al fine di contenere la spesa (art.12), rafforza le misure tendenti a ridurre la spesa in materia di invalidità civile (art.10), introduce e disciplina (art.38) lo scambio di informazioni in materia ISE e ISEE tra INPS, Agenzia delle Entrate ed Enti erogatori. In attesa della riforma organica degli ammortizzatori sociali prevista dall'art. 46 della L. n. 183/2010 il provvedimento autorizza nell'ambito delle risorse finanziarie all'uopo destinate (Fondo per l'Occupazione) la concessione di trattamenti di Cig, mobilità e disoccupazione speciale in deroga alla normativa vigente sulla base di specifici accordi stipulati a livello nazionale. Il provvedimento contiene anche la proroga di una precedente misura¹⁹ a favore dei lavoratori in Cig e in mobilità anche in

19 - L'art. 1 comma 8 del D.L. 78 del 2009 convertito nella L. 102 del 2009 prevede la concessione in un'unica soluzione dei trattamenti non ancora percepiti dall'INPS. Le norme di attuazione sono contenute nel Decreto interministeriale del 18 dicembre 2009.

deroga che intendono avviare un'attività di lavoro autonomo o in forma cooperativa insieme a quella che riguarda la possibilità di considerare anche i periodi di collaborazione coordinata e continuativa (entro un limite di 13 settimane) per la maturazione del diritto al trattamento ordinario di disoccupazione. Una disposizione chiave del provvedimento è quella che riguarda il sostegno alla contrattazione di secondo livello e la detassazione delle somme corrisposte al lavoratore a titolo di salario di produttività²⁰.

La **legge n. 183 del 4 novembre 2010** (collegata alla manovra di bilancio Legge n. 122/2010) contiene importanti deleghe al Governo per il riordino di ammortizzatori sociali, incentivi all'occupazione, servizi pubblici dell'impiego, apprendistato, lavori usuranti, occupazione femminile e in materia di riorganizzazione degli enti vigilati. Il provvedimento contiene anche norme riguardanti l'azione di contrasto del lavoro irregolare (modifica delle sanzioni in essere) e la previsione di un sostegno al reddito a tantum per i collaboratori coordinati e continuativi in possesso di determinati requisiti.

La **legge n. 220 del 13 dicembre 2010** (Legge di Stabilità 2011) contiene norme in materia di ammortizzatori sociali. Da segnalare la previsione dell'art. 1 c. 29-31 laddove è prevista la trasmissione della relazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sugli ammortizzatori sociali in deroga al Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'art. 53 che garantisce, per l'anno 2011, i benefici economici per i lavoratori e le imprese (decontribuzione e detassazione) legati agli incrementi della produttività.

LE LINEE PROGRAMMATICHE DELL'ISTITUTO

L'INPS risponde con efficienza e tempestività alla crescente domanda di servizi dedicando grande attenzione all'erogazione sempre più rapida delle prestazioni a beneficio dei lavoratori e dei pensionati e mantiene un dialogo costante con le imprese che sono il motore dello sviluppo del Paese utilizzando sempre più le nuove tecnologie di comunicazione. L'Istituto è particolarmente impegnato nella vigilanza e nell'azione di contrasto del lavoro irregolare.

Per il raggiungimento degli scopi istituzionali, finalizzati al miglioramento dell'offerta dei servizi con significativi risparmi di gestione è, inoltre, necessario adeguare l'organizzazione dell'Istituto sviluppando le politiche del personale e implementando la tecnologia informatica e la digitalizzazione dei documenti. Un altro aspetto di rilievo in una logica di razionalizzazione del lavoro è rappresentato dal rafforzamento delle sinergie con gli altri enti, tendenti a perseguire l'obiettivo di soddisfare i bisogni dei diversi utenti con un efficace utilizzo delle rispettive risorse.

Nell'ambito delle priorità dell'Istituto si possono individuare gli obiettivi strategici che formeranno le linee di indirizzo per il Piano pluriennale, oltre ad altri obiettivi già avviati ed in fase di consolidamento.

20 - La detassazione troverà applicazione dal 2011 nei limiti di 6.000 € lordi per i lavoratori con un reddito da lavoro dipendente non superiore a 40.000 € l'anno.

OBIETTIVI STRATEGICI PER GLI ANNI 2010-2013

Le politiche del personale e la formazione sono conseguenti al progetto di riorganizzazione dell'Istituto che comporta un notevole coinvolgimento del personale sia dal lato della sua progressiva contrazione che da quello della valorizzazione dello stesso. Se, infatti, da un lato la riorganizzazione in corso rappresenta una misura necessaria volta al contenimento dei costi, dall'altro deve essere vista come un'occasione per attuare un processo di miglioramento condiviso. In questa ottica è importante valorizzare il personale attuando percorsi di formazione e di qualificazione professionale che, insieme all'incremento delle tecnologie finalizzate al perseguimento degli obiettivi strategici, siano funzionali all'incremento della qualità dei servizi all'utenza.

Alla luce delle innovazioni normative e della riorganizzazione, nell'ambito delle politiche di qualificazione del personale, è stato realizzato un incontro di tutti i dirigenti INPS con le finalità di sviluppare partecipazione e di costruire legami fondati sulla condivisione di idee ed esperienze, dubbi e difficoltà, in considerazione dei cambiamenti in atto nell'Istituto.

Il governo dell'Istituto è improntato, da tempo, a metodi e logistiche di carattere manageriale. Fonte ispiratrice è stata la legge n. 88 del 1989 sulla base della quale sono stati disegnati i sistemi organizzativi che hanno permesso di gestire l'organizzazione, improntandola a criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Il D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 e le sue successive modificazioni ed integrazioni, nonché le recenti disposizioni normative in materia di riorganizzazione delle amministrazioni statali (enti pubblici compresi) contenute nella Legge 25 giugno 2008, n. 112, aventi finalità di riduzione della spesa di funzionamento degli apparati pubblici, inducono ad adeguare la presenza dell'Istituto sul territorio, senza trascurare le possibili forme di organizzazione sinergica, strutturandola in maniera mirata e in relazione alle particolarità di ogni singola area con l'obiettivo di migliorare sia la quantità che la qualità delle prestazioni e dei servizi.

Per ciò che concerne la ridefinizione della propria presenza sul territorio, l'Istituto è impegnato a consolidare i nuovi assetti organizzativi territoriali attraverso l'attuazione della Determinazione commissariale n. 140/2008.

In tale ambito si è effettuata un'efficace azione di monitoraggio del territorio puntando sulla semplificazione dei rapporti con gli utenti e sulla qualità dei servizi erogati e concentrando gli sforzi, nella ridefinizione della presenza sul territorio, sulla riorganizzazione delle aree metropolitane (Torino, Milano, Roma e Napoli) che presentano complessità particolari.

L'attività dell'Istituto è orientata ad accrescere la riscossione diretta dei contributi ed a favorire la correntezza contributiva delle aziende attraverso corretti processi di comunicazione e di monitoraggio dell'attività aziendale. Il sistema UNIEMENS, con cui l'Istituto sta attuando l'unificazione dei flussi retributivi (EMENS) con quelli contributivi (DM10) è un valido aiuto nel ridurre le procedure aziendali di trasmissione e controllo dei dati e consente un'effettiva semplificazione degli adempimenti a carico delle aziende. Nello stesso tempo permette all'Istituto di aumentare la qualità delle informazioni disponibili

LE POLITICHE DEL PERSONALE E LA FORMAZIONE

IL RAFFORZAMENTO DELL'ISTITUTO NEL TERRITORIO

LA POLITICA DELLE ENTRATE

IL CONTRASTO AL LAVORO NERO ED AL SOMMERSO

ai fini istituzionali. La questione della regolarità contributiva è collegata altresì al rilascio del DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva) che, sulla base di un'unica richiesta, attesta la regolarità di un'impresa nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali e assicurativi, nonché tutti gli obblighi previsti dalla normativa vigente nei confronti di INPS, INAIL e Casse edili.

Il contrasto al lavoro nero ed al sommerso si articola principalmente nel rafforzamento dell'attività di vigilanza attraverso una più efficace azione ispettiva tendente ad aumentare gli accertamenti di maggiore impatto economico-sociale con speciali azioni di verifica amministrativa. Nonostante il decremento sostanziale della forza ispettiva il Piano di attività di vigilanza 2010 indica come l'Istituto si proponga di migliorare le performance della vigilanza con un incremento del livello di efficienza, da attuarsi anche attraverso diversi interventi organizzativi e procedurali. Fra questi interventi viene indicata anche la funzione di accertamento e verifica amministrativa propedeutica ed anticipatoria rispetto alla vigilanza vera e propria in quanto si ritiene che essa possa consentire un'azione più mirata della vigilanza stessa.

A tal proposito è previsto da un lato l'adeguamento numerico del personale ispettivo e la valorizzazione delle rispettive professionalità attraverso percorsi formativi specifici con particolare riferimento al processo di formazione professionale degli ispettori di vigilanza nuovi assunti e dall'altro lo sviluppo di maggiori sinergie con il personale ispettivo delle altre Amministrazioni al fine di evitare duplicazioni di interventi. Un miglioramento può anche ottenersi attraverso la definizione di specifiche Linee guida sulla modalità di effettuazione delle verifiche ispettive oltre che attraverso l'implementazione delle funzionalità informatiche.

A seguito dell'autorizzazione alle assunzioni disposta con D.P.R. 28/8/2009 e D.P.C.M. 17/11/2009, il 14 maggio 2010 hanno preso servizio 310 unità, vincitrici dei concorsi espletati per il profilo di Ispettore di vigilanza. L'art. 4 della legge 4 novembre 2010, n. 183 ha modificato il quadro normativo che regolava le misure per il contrasto del lavoro sommerso. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali fornisce con la Circolare n. 38 del 12 novembre 2010 le prime istruzioni operative in materia di massimizzazione contro il lavoro sommerso, ai sensi dell'art. 4 della Legge n. 183/2010 (c.d. Collegato lavoro). Fra le novità introdotte dal "Collegato lavoro" quella di maggiore rilievo, per le ricadute sull'attività di vigilanza, è appunto contenuta nell'art. 4, comma 1, lett. c), della Legge n. 183/2010 che ha esteso anche agli ispettori dell'INPS il potere di contestazione e notificazione, ai sensi dell'art. 14 L. n. 689/1981, della "massimizzazione" prevista dall'art. 3 D.L. 22.02.2002 n. 12, convertito con modificazioni ed integrazioni in Legge 23.04.1972 n. 73, nei casi di impiego di lavoratori "in nero". La competenza ad irrogare la cosiddetta "massimizzazione" decorre dalla data di entrata in vigore della Legge n. 183/2010 (24 novembre 2010) ed è riferita anche agli illeciti commessi prima del 24 novembre 2010 purché proseguiti oltre tale data. Al fine di potenziare i processi di riscossione dell'Istituto, a decorrere dal 1° gennaio 2011 l'attività di riscossione relativa al recupero delle somme a qualunque titolo dovute all'INPS, anche a seguito di accertamenti degli uffici, è effettuata mediante la notifica di un avviso di addebito con valore di titolo esecutivo.

Nel corso del 2010 l'INPS ha implementato il proprio ruolo nella gestione dell'invalidità civile in osservanza delle disposizioni introdotte dalla Legge n. 102/2009 che ha ampliato le competenze dell'Istituto in materia di invalidità civile, rendendo necessario il potenziamento dei servizi medico-legali per assicurare tempestività e omogeneità dei trattamenti su tutto il territorio. L'impegno dell'Istituto è stato caratterizzato dal coinvolgimento degli Enti interessati, delle Regioni, dei Patronati e delle associazioni di rappresentanza, al fine di raggiungere obiettivi di certezza e correttezza delle istanze e arginare il fenomeno del contenzioso giudiziario, nonché dall'introduzione di metodologie informatiche che privilegiano l'utilizzo degli accessi on-line ponendo in secondo piano l'utilizzo della documentazione cartacea.

Con la Circolare n. 60 del 16 aprile 2010, emanata dall'Istituto, sono illustrati gli aspetti organizzativi e le prime istruzioni operative per la trasmissione telematica all'INPS dei certificati di malattia dei lavoratori sia del settore pubblico che di quello privato. A partire dal 3 aprile 2010, data di entrata in vigore della nuova normativa, i medici dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) o in regime di convenzione sono tenuti a trasmettere all'INPS, per il tramite del Sistema di Accoglienza Centrale (SAC) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il certificato di malattia del lavoratore rilasciandone copia cartacea all'interessato. A tal fine, i medici ricevono dal Ministero dell'Economia e delle Finanze apposite credenziali di accesso. Il certificato così trasmesso viene ricevuto dall'INPS che, sulla base delle informazioni presenti nelle proprie banche dati e dei servizi forniti dall'INPDAP, individua il datore di lavoro al quale mettere a disposizione (mediante accesso al sito Internet dell'Istituto previa identificazione con PIN) l'attestato di malattia. L'INPS, oltre a rendere telematicamente disponibile per i lavoratori i certificati di malattia loro intestati, canalizza verso le proprie Sedi i certificati degli aventi diritto all'indennità di malattia per la disposizione di visite mediche di controllo e, nei casi previsti, per il pagamento diretto delle prestazioni.

La situazione del contenzioso risulta essere una criticità prioritaria. Riguardo al fenomeno l'intervento dell'Istituto è quindi rivolto all'eliminazione delle criticità presenti a livello territoriale, nonché alla ricerca di soluzioni per una riduzione strutturale del contenzioso.

La Legge n. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), al fine di migliorare la qualità e l'efficienza della spesa pubblica nell'ottica di offrire una maggiore trasparenza dei conti pubblici, ha formalizzato il nuovo sistema di classificazione del bilancio dello Stato (articolato su due livelli di aggregazione - Missioni e Programmi) introducendo nuove disposizioni dirette a consentire una maggiore consapevolezza delle scelte allocative annuali in relazione alle principali politiche pubbliche da perseguire.

Con la Circolare n. 14/2010 della Ragioneria Generale dello Stato, al fine di adeguare la struttura della classificazione per Missioni e Programmi alle disposizioni della Legge n. 196/2009, sono stati individuati i criteri per la razionalizzazione dei programmi di competenza di ciascun Ministero, in modo tale da omogeneizzare e migliorare le finalità di pertinenza delle singole Amministrazioni.

L'INVALIDITÀ CIVILE

LA CERTIFICAZIONE DI MALATTIA

GLI INTERVENTI IN TEMA DI CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO E GIUDIZIARIO

IL BILANCIO PER MISSIONI E PROGRAMMI

LA CONTABILITÀ ANALITICA

IL CASELLARIO DELL'ASSISTENZA

Con la Circolare n. 2 del 22 gennaio 2010 del Ministero dell'Economia e delle Finanze si ribadisce quanto precedentemente disposto con la Circolare n. 31 del 14 novembre 2008 stabilendo che la predisposizione dei bilanci previsionali dell'anno 2010 dovrà essere accompagnata da appositi elaborati contabili per consentire l'individuazione dei costi relativi alla spesa previdenziale e a quella assistenziale. Questi elaborati devono essere articolati per missioni e programmi in grado di rappresentare meglio le funzioni dell'INPS.

Sono state evidenziate le seguenti missioni:

- missione previdenza
- missione assistenza sociale
- missione sostegno del reddito
- missione servizi generali ed istituzionali

e, relativamente a quest'ultima, i seguenti programmi:

- indirizzo politico
- gestione del personale e della formazione
- gestione degli approvvigionamenti e del patrimonio
- investimenti informatici
- altri servizi affari generali

Con il bilancio per missioni e programmi si persegue l'obiettivo di rendere conto della rigorosa gestione e del corretto e migliore utilizzo delle risorse pubbliche disponibili.

È significativo l'impegno assunto dall'Istituto nel rendere pienamente operativa dal 1° luglio 2010 la contabilità analitica quale costante metro di valutazione del raggiungimento degli obiettivi e della consapevolezza delle risorse utilizzate.

Infatti il sistema implementato dall'Istituto permetterà la completa rappresentazione dei costi sia a livello di struttura organizzativa, sia di processo/attività e sia di prodotto/servizio consentendo di poter effettuare valutazioni sull'efficienza economica delle singole strutture e sull'ottimizzazione delle risorse disponibili. Il complesso sistema imperniato sulla contabilità economico-analitica costituirà un valido aiuto nel processo diretto a realizzare una sempre più puntuale e sistematica separazione della previdenza dall'assistenza.

Va quindi rafforzata l'armonizzazione del bilancio dell'Istituto con quello delle altre Pubbliche amministrazioni per pervenire ad una significativa riforma di bilancio, delle procedure che ne determinano la formazione e della rappresentazione della *mission* dell'Istituto.

Presso l'INPS è stato istituito, con D.L. 31/5/2010 n. 78, convertito, con modificazioni, in Legge 30/07/2010, n. 122 il "Casellario dell'Assistenza" per la raccolta, la conservazione e la gestione dei dati, dei redditi e di altre informazioni relative ai soggetti aventi titolo alle prestazioni di natura assistenziale.

Il Casellario costituisce l'anagrafe generale delle posizioni assistenziali e delle relative prestazioni, condivisa tra tutte le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti locali, le organizzazioni no profit e gli organismi gestori di forme di previdenza e assistenza

obbligatorie che forniscono obbligatoriamente i dati e le informazioni contenute nei propri archivi e banche dati, per la realizzazione di una base conoscitiva per la migliore gestione della rete dell'assistenza sociale, dei servizi e delle risorse. La formazione e l'utilizzo dei dati e delle informazioni del Casellario avviene nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali. Gli enti, le amministrazioni e i soggetti interessati trasmettono obbligatoriamente in via telematica al Casellario i dati e le informazioni relative a tutte le posizioni risultanti nei propri archivi e banche dati secondo criteri e modalità di trasmissione stabilite dall'INPS.

Nell'ottica di migliorare il livello di comunicazione l'Istituto sta portando a compimento una complessa operazione relativa alla conoscenza del "conto previdenziale" da parte di ciascun lavoratore.

La suddetta operazione è finalizzata a consentire agli assicurati di visualizzare on-line la situazione assicurativa e contributiva individuale risultante presso le gestioni assicurative amministrare dall'INPS.

Risulta quindi essenziale un costante aggiornamento degli archivi informatici al fine di prevedere la definizione di un progetto che, già dalle scuole superiori, assicuri un contatto informativo sui contenuti principali del welfare state che miri al formarsi di una corretta cultura previdenziale. Tutto questo richiede una costante erogazione delle prestazioni, in tempo reale, su tutto il territorio nonché un miglioramento delle modalità e del contenuto delle informazioni rese ai titolari di prestazioni pensionistiche, affinché siano fornite tutte le informazioni necessarie per conoscere la propria situazione contributiva.

LA CULTURA PREVIDENZIALE

