



RAPPORTO ANNUALE 2003

INPS

Istituto Nazionale Previdenza Sociale



RAPPORTO ANNUALE 2003

Indice

Prefazione	5
IL QUADRO DI RIFERIMENTO EUROPEO E NAZIONALE	
I sistemi pensionistici europei e la loro armonizzazione	7
Le innovazioni normative nel corso del 2003	26
GLI INDIRIZZI E I RISULTATI DEL 2003	
Gli indirizzi politico-amministrativi degli Organi dell'INPS	41
I risultati di bilancio	47
L'andamento dei principali servizi	65
IL SISTEMA DI SICUREZZA SOCIALE IN ITALIA	
La domanda di protezione sociale	77
<i>Aspetti socio-demografici</i>	
L'invecchiamento della popolazione	79
Individui e famiglie	83
La povertà e l'esclusione sociale	86
<i>Aspetti socio-economici</i>	
Il sistema produttivo	91
Il mercato del lavoro	95
Il lavoro atipico	101
I lavoratori stranieri	114
L'offerta di servizio INPS	
<i>Le pensioni</i>	122
Una panoramica delle prestazioni pensionistiche	123
I nuovi compiti dell'INPS	138
Le prestazioni per l'invalidità civile	140
L'intervento dello Stato a favore di fasce sociali particolari o a sostegno delle gestioni previdenziali	142
Le pensioni erogate all'estero	145
L'accertamento del diritto alle prestazioni	149
<i>Le prestazioni a sostegno del reddito</i>	153
Una panoramica delle prestazioni a sostegno del reddito	155
Gli istituti a tutela dell'occupazione	163
I trattamenti assistenziali	174

<i>Le entrate</i>	178
La distribuzione territoriale delle entrate	180
La cessione e la cartolarizzazione dei crediti contributivi	183
La lotta all'evasione contributiva e al lavoro nero	186
Gli interventi sulle entrate nel corso del 2003	195
Le specificità dell'agricoltura	197

LE STRATEGIE DI SERVIZIO INPS ED I PROGETTI DEL 2004

Servizi di e-government	204
Gli altri servizi dell'Istituto	226
I progetti del 2004	234

APPENDICE MONOGRAFICA

E-government e Sistema Previdenziale	245
Bibliografia	273

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale torna per la seconda volta a presentare il suo Rapporto Annuale per descrivere lo stato del sistema previdenziale e assistenziale dal punto di vista di chi assicura, giorno dopo giorno, il buon andamento di uno dei fattori fondamentali della vita economica e sociale del nostro Paese.

Con il Rapporto Annuale 2003, questo Istituto rinnova anche il suo impegno di riflessione e analisi sui temi della previdenza e dell'assistenza, che parte da un quadro documentato sulla situazione del pianeta Inps e delle sue trasformazioni, tra prestazioni, contributi e strategie di servizio.

A livello di Unione Europea, il 2003 ha visto la prima valutazione globale dei sistemi pensionistici e delle politiche previdenziali. L'analisi delle strategie nazionali per la realizzazione degli obiettivi comuni di adeguatezza, sostenibilità finanziaria e modernizzazione dei sistemi pensionistici ha rivelato il grande impegno di tutti gli Stati membri nel processo di riforma dei sistemi previdenziali nonché l'esigenza che queste riforme siano coordinate con l'attuazione della "strategia di sviluppo" definita al vertice di Lisbona del 2000.

Accanto a questa dimensione europea, l'assetto dello stato sociale italiano ha subito l'influenza delle nuove caratteristiche del mercato del lavoro, dell'immigrazione, degli andamenti demografici nonché la spinta dei fattori produttivi, finanziari e istituzionali. Così, da una parte, la congiuntura economica nel 2003 ha fatto registrare sia una prosecuzione della fase di stagnazione della nostra economia sia la crescita occupazionale, con un tangibile aumento dei lavoratori assicurati presso l'Istituto (+3,4% rispetto al 2002). Dall'altra, mentre la riforma pensionistica è andata nella direzione dell'innalzamento dell'età pensionabile e dello sviluppo della previdenza integrativa, la modernizzazione del mercato del lavoro ha puntato sulla progressiva localizzazione e privatizzazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro nonché sulla flessibilizzazione dei modelli contrattuali.

Anche nel 2003, a fronte dei cambiamenti che hanno interessato il sistema produttivo, il mondo del lavoro e la società civile nel suo complesso, l'Istituto ha mobilitato il proprio potenziale umano, tecnologico e di conoscenze per assicurare servizi sempre più capaci di rispondere al mutamento dei rischi e dei bisogni e per rispettare i propri impegni nei confronti della collettività.

Ciò nella consapevolezza del suo ruolo per il mantenimento del "modello sociale europeo", di cui le prestazioni previdenziali e assistenziali rappresentano non soltanto una delle caratteristiche principali, ma anche uno dei baluardi. Soprattutto in un momento storico in cui gli effetti concomitanti di globalizzazione e localizzazione, di economia di mercato e solidarietà sociale, di richieste di flessibilità e bisogni di sicurezza sociale pongono numerosi interrogativi sia sulle politiche, sia sulla ge-

stione del meccanismo di protezione sociale, affinché siano in grado di rispondere con efficienza e adeguatezza alle richieste di cittadini e imprese.

Il secondo Rapporto Annuale dell'Istituto mantiene l'impostazione del precedente Rapporto e presenta l'attività svolta e i risultati conseguiti in termini di risposta dell'azienda INPS alla domanda di protezione sociale proveniente dalla società italiana. Nel corso del 2003 l'erogazione dei numerosissimi servizi di nostra competenza agli oltre 19.582.000 assicurati, alle oltre 1,5 milioni d'impresе, agli oltre 14 milioni di pensionati è stata curata senza dimenticare, da un lato, l'evoluzione legislativa, dall'altro, le nostre strategie di servizio.

Anche nel 2003, infatti, la produzione normativa ha avuto un notevole impatto sull'Istituto, continuando ad ampliare e diversificare i compiti affidati all'Ente (ad esempio la confluenza delle competenze dell'ex INPDAI). Nello stesso tempo l'INPS ha perseverato nella sua strategia di ammodernamento delle strutture e dei servizi, attraverso l'investimento nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Questa politica ha reso l'Istituto, ormai da diversi anni, uno dei protagonisti del piano di modernizzazione della Pubblica Amministrazione attraverso le ICT, del quale lo sviluppo dell'e-government può essere considerato il fattore essenziale.

A questo proposito, per sottolineare l'attenzione posta dall'Istituto nella realizzazione di una "e-amministrazione" al servizio del cittadino, il Rapporto Annuale 2003 si è arricchito di un'appendice monografica che affronta il tema dell'e-government. Grazie al contributo del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, Lucio Stanca, e del Centro Nazionale per l'Informatica della Pubblica Amministrazione l'appendice monografica non si limita ad inquadrare l'applicazione delle ICT nel sistema pensionistico e assistenziale del nostro Paese, in termini di aumento dell'accessibilità, trasparenza, efficienza ed efficacia del servizio, ma affronta la tematica dell'e-government quale "rivoluzione silenziosa", come processo complessivo di modernizzazione e di ristrutturazione della Pubblica Amministrazione nel più ampio contesto dello sviluppo della società dell'informazione.

Colgo l'occasione per ringraziare sentitamente tutti coloro che, a vario titolo, hanno contribuito alla realizzazione del secondo Rapporto Annuale dell'Inps.

Il Presidente
Gian Paolo Sassi

I sistemi pensionistici europei e la loro armonizzazione

Le implicazioni sociali ed economiche legate all'alto tasso d'invecchiamento della popolazione europea fanno parte dell'agenda politica continentale e sono ormai numerose le prese di posizione dell'Unione Europea per contrastare l'impatto sui sistemi pensionistici dei fenomeni che accompagnano la transizione demografica e che renderanno via via meno sostenibili i costi macroeconomici dell'intero sistema di *welfare*. I sistemi previdenziali costituiscono dunque uno dei settori chiave per la sostenibilità futura del modello sociale ed economico dell'Unione Europea, sia per le generali implicazioni d'impatto finanziario, sia per l'influenza sull'occupazione e sulla qualità sociale a cui accedono i cittadini europei.

In questo contesto il 2003 si pone al centro di un percorso di "coordinamento" europeo dei sistemi pensionistici e più genericamente previdenziali, considerato propeedeutico alla possibilità di una futura integrazione.

Le ragioni principali che rendono necessario tale coordinamento sembrano:

- la piena realizzazione della libertà di movimento per lavoratori e capitali, verificabile solo rendendo il diritto alla pensione trasferibile da un lavoro all'altro e da un Paese all'altro;
- la confrontabilità dell'emergenza demografica in Europa;
- i cambiamenti intervenuti in un mercato del lavoro sempre più integrato;
- le conseguenze a livello europeo dei deficit pubblici nazionali, che rappresentano un peso per tutti gli altri Paesi.

La riflessione dell'Unione Europea sulle riforme previdenziali legge i sistemi pensionistici alla luce dei cosiddetti "tre pilastri": uno a ripartizione gestito da enti pubblici, uno a capitalizzazione regolato dai privati, il terzo basato sulla contribuzione personale volontaria. Il dibattito si appunta sulla misura del reddito dei pensionati dipendente da ciascuna delle tre variabili, ovvero sul bilanciamento fra le tre componenti in gioco.

Le scelte adottate in concreto sono orientate a equilibri diversi, anche in considerazione dei contesti nazionali su cui vanno ad incidere, tuttavia risultano confrontabili per quanto riguarda il rapporto pubblico-privato, il sistema di ripartizione o capitalizzazione, la misura della contribuzione e delle tasse per alimentare il sistema. Le similitudini sono ovviamente derivanti dall'esigenza di fronteggiare situazioni comuni, riconducibili essenzialmente a due fattori.

Il primo è l'invecchiamento della popolazione europea, che esercita a medio termine una pressione notevole sulla società, sul mercato del lavoro, sulla produttività e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. La risposta dell'Unione Europea, in termini di indirizzi, è la scelta di puntare da un lato sull'invecchiamento attivo dei lavoratori anziani, attraverso una riforma più incisiva del mercato del lavoro, e dal-

l'altro, sulla modernizzazione sia dei regimi pensionistici, sia dei sistemi di prevenzione e di cura, al fine di aumentare gli anni di vita in buona salute. Il proposto prolungamento della vita lavorativa richiede un'azione incidente su quattro fattori:

- l'incentivo a lavorare più a lungo;
- la promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, per evitare l'obsolescenza delle competenze;
- il miglioramento delle condizioni di lavoro;
- il mantenimento dello stato di salute generale della popolazione di età matura.

Il secondo problema comune riguarda le trasformazioni del mercato del lavoro e l'emergere di carriere lavorative cosiddette atipiche. I giovani che accedono alla prima occupazione e, in genere, tutti gli attivi sul mercato dispongono di carriere lavorative molto meno stabili dei loro predecessori. Ciò comporta l'impossibilità di ottenere le garanzie previdenziali raggiunte dalle generazioni precedenti e il contestuale abbassamento del gettito contributivo che sostiene gli attuali sistemi pensionistici a ripartizione.

In mancanza di quella combinazione di fattori che avevano favorito il sistema a ripartizione (tasso di fertilità alto, tassi d'interesse bassi e produttività in aumento con salari in crescita), l'Unione Europea ritiene necessario puntare su azioni a difesa dell'occupazione, mirate a favorire l'occupazione di altre categorie come le donne, i lavoratori anziani e gli immigrati. Appare altrettanto opportuno puntare su politiche del lavoro coordinate con le riforme dei sistemi previdenziali, ovvero su interventi che tengano conto del tendenziale calo di protezione previdenziale e offrano strumenti idonei a mantenere regolari i versamenti contributivi, consentendo così la maturazione del diritto alle prestazioni.

Il punto fermo, comunque ribadito da tutti gli ultimi Consigli dell'Unione Europea, è che i sistemi di protezione sociale sono componenti essenziali del nostro modello di sviluppo. Il sistema di *welfare* europeo ha permesso la maturazione di condizioni di benessere proprie di una società equa, garantendo contemporaneamente la crescita economica e rappresenta un'esperienza unica. L'alta "qualità sociale" a cui accedono i cittadini europei è fonte di integrazione sociale e costituisce un elemento distintivo e un valore di riferimento per l'Unione Europea, da salvaguardare nell'attuale discussione circa la possibilità di riformare i sistemi pensionistici vigenti.

Indirizzi dell'Unione Europea in materia di protezione sociale

A stretto rigore la previdenza sociale non ricade tra le competenze dell'Unione. In base al principio di sussidiarietà i sistemi previdenziali sono lasciati alle scelte politi-

che dei singoli Stati, tuttavia oggi più che in passato si possono rilevare le profonde interconnessioni che legano i Paesi membri e la necessità di un approccio sovranazionale, almeno per quanto riguarda l'elaborazione di linee strategiche comuni. L'obiettivo è, quindi, quello di promuovere gli aspetti positivi di ogni sistema e di operare per il perseguimento di obiettivi comuni, attraverso la flessibilità e l'adattamento degli strumenti ai contesti nazionali.

Numerosi Consigli Europei hanno sancito accordi in ordine ai principi e ai metodi da utilizzare in materia di protezione sociale.

Il Consiglio di Lisbona, di marzo 2000, riveste un'importanza fondamentale: in tale sede sono stati definiti gli obiettivi di adeguatezza e sostenibilità dei sistemi pensionistici europei. È stata scelta un'ottica di lungo periodo nella valutazione di problemi strutturali quali l'invecchiamento della popolazione e il fenomeno della disoccupazione in funzione della crescita economica; inoltre, dal punto di vista metodologico, è stato introdotto il concetto di coordinamento aperto tra le politiche dei singoli Stati nelle materie escluse dalle norme comunitarie (come la previdenza sociale).

Il Consiglio di Goteborg, di giugno 2001, ha approvato i tre principi della riforma dei sistemi pensionistici:

- adeguatezza delle pensioni; finalità comuni sono: prevenire l'esclusione sociale, consentire il mantenimento di un tenore di vita adeguato, promuovere la solidarietà;
- sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici. Le azioni da intraprendere sono: aumentare i livelli di occupazione, creare sistemi pensionistici sostenibili in un contesto di solidità delle finanze pubbliche, realizzare un corretto equilibrio tra prestazioni e contributi, garantire che i sistemi pensionistici a capitalizzazione siano adeguati e finanziariamente solidi;
- adattabilità e flessibilità dei sistemi pensionistici. Obiettivi comuni sono: l'adeguamento a modelli occupazionali e professionali più flessibili, il perseguimento di una maggiore uguaglianza tra donne e uomini, l'aumento della capacità dei sistemi di affrontare i mutamenti sociali.

Nel Consiglio di Laeken, di dicembre 2001, è stata sancita l'applicazione del metodo di coordinamento aperto nel settore delle pensioni, per aiutare gli Stati membri a formulare progressivamente comuni politiche di riforma. I tre principi chiave dell'adeguatezza, sostenibilità e modernizzazione dei sistemi previdenziali sono stati specificati da undici sotto-obiettivi¹ concretamente perseguibili nelle politiche nazionali.

In questa occasione, i Paesi membri hanno statuito di redigere un rapporto integrato sulle strategie nazionali, che fosse frutto delle singole relazioni dei Paesi sui metodi con i quali perseguire i tre principi indicati.

Il Consiglio di Barcellona, di marzo 2002, ha invitato ad accelerare la riforma dei sistemi pensionistici per garantire la loro sostenibilità finanziaria e il conseguimento

1. I sotto-obiettivi individuati sono: prevenire l'esclusione sociale; consentire il mantenimento di un tenore di vita adeguato; promuovere la solidarietà; aumentare i livelli di occupazione; prolungare la vita lavorativa; creare sistemi pensionistici sostenibili in un contesto di solidità delle finanze pubbliche; operare un corretto equilibrio tra prestazioni e contributi; garantire che i sistemi pensionistici privati siano adeguati e finanziariamente solidi; adeguarsi a modelli occupazionali e professionali più flessibili; realizzare le aspirazioni di maggiore uguaglianza tra donne e uomini; dimostrare la capacità dei sistemi pensionistici ad affrontare le sfide.

dei loro obiettivi sociali, sottolineando l'importanza della relazione congiunta della Commissione e del Consiglio sulle pensioni. Nello stesso tempo è stata proposta come linea direttiva, la riduzione di incentivi al pensionamento e la promozione di percorsi per l'uscita flessibile e graduale dal mercato del lavoro, al fine di aumentare il numero di lavoratori anziani.

Il Consiglio di Bruxelles, marzo 2003, ha promosso l'intensificazione degli sforzi dei Paesi membri per rinnovare i sistemi di protezione sociale, basandosi sui principi di solidarietà ed inclusione sociale. È stata indicata anche l'urgenza di politiche che affrontino in modo congiunto i temi dell'occupazione e della protezione sociale, strettamente correlati. È stata posta in risalto la necessità di assicurare pensioni adeguate in un periodo di invecchiamento generalizzato della popolazione, attraverso la realizzazione di riforme ai sistemi pensionistici.

Il Consiglio di Thessaloniki, giugno 2003, ha fornito ampie linee guida riguardanti le politiche per la crescita economica e l'occupazione, in accordo con gli obiettivi fissati dal Consiglio di Lisbona (2000), ponendo l'accento su tematiche quali il perseguimento di un equilibrio fra flessibilità dei nuovi modelli di lavoro e adeguati livelli di sicurezza sociale, facilitazione della mobilità nel lavoro e apprendimento continuo per lavori di maggiore qualità. Allo stesso tempo ha riproposto la necessità di realizzare tempestivamente le riforme dei sistemi pensionistici, rilevando l'opportunità di effettuarle al momento attuale in cui il calo demografico è solo in fase iniziale, per non lasciare un peso maggiore alle generazioni future.

Infine il Consiglio di Bruxelles nell'ottobre 2003 ha rilevato la necessità di rafforzare i processi di coordinamento delle politiche adottate dai Paesi membri in materia di protezione sociale, contribuendo così ad un rinnovamento armonizzato dei sistemi di protezione esistenti.

Va inoltre citato che nell'aprile del 2003 dieci nuovi Stati membri dell'Unione Europea (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) hanno firmato i trattati di adesione e che l'allargamento avrà un notevole impatto economico e ovvie ripercussioni sui sistemi di protezione sociale sia nei Paesi membri, sia in quelli in ingresso. L'intento dell'Unione Europea è che il sistema di coordinamento aperto in ambito pensionistico si estenda anche ai nuovi Stati membri e permetta un'armonizzazione morbida tra i diversi regimi, senza imposizione normativa, ma nel rispetto dei tempi fisiologici di cambiamento di un settore dipendente più di altri da variabili territoriali, qual'è quello previdenziale. Il mezzo utilizzabile a tal fine è la costruzione di indicatori comuni sull'adeguatezza futura delle prestazioni offerte e sulla loro sostenibilità, che siano strumento di monitoraggio sullo stato dei regimi vigenti.

TABELLA 1 - Attuazione del metodo del coordinamento aperto per i sistemi pensionistici, il ruolo delle istituzioni e dei comitati politici europei

Commissione Europea	Consiglio	
<p>Controlla i processi nazionali di riforma delle pensioni; propone linee direttive per l'occupazione; contribuisce alla realizzazione della relazione congiunta Consiglio/Commissione per valutare le strategie pensionistiche nazionali; assicura il collegamento con le parti sociali.</p>	<p>Ambito ECOFIN</p> <p>Indirizza la politica economica in considerazione del Patto di stabilità e di crescita; presiede alla procedura di vigilanza multilaterale.</p>	<p>Ambito occupazione e politica sociale (OPS)</p> <p>Osserva i processi per l'occupazione e l'attuazione del metodo aperto di coordinamento applicato alla protezione sociale</p>
	<p>Comitato di politica economica (CPE)</p> <p>Assiste il Consiglio e la Commissione nel valutare delle strategie nazionali in materia di pensione, con particolare attenzione alle implicazioni economiche e di bilancio; assiste il Consiglio nell'elaborare la relazione congiunta Consiglio/Commissione sulle riforme dei sistemi pensionistici; mette a punto indicatori ed elabora simulazioni; lavora congiuntamente con il CPS per l'attuazione del metodo aperto di coordinamento nel campo delle pensioni.</p> <p>Comitato economico e finanziario (CEF)</p> <p>Assiste il Consiglio nella sua attività di elaborazione della politica economica e dei programmi di stabilità e di convergenza.</p>	<p>Comitato di protezione sociale (CPS)</p> <p>Assiste il Consiglio e la Commissione nel valutare le strategie nazionali in materia di pensione, con particolare attenzione all'adeguatezza dei sistemi e all'adattamento all'evoluzione sociale, nel quadro del metodo aperto di coordinamento; assiste il Consiglio nell'elaborare la relazione congiunta Consiglio/Commissione sulle riforme delle pensioni; mette a punto indicatori su adeguatezza e adattabilità dei regimi pensionistici.</p> <p>Comitato per l'occupazione (EMCO)</p> <p>Assiste il Consiglio e la Commissione nel valutare i progressi raggiunti nell'ambito della strategia europea per l'occupazione e, in particolare, l'evoluzione degli indici dell'occupazione.</p>
<p>PARLAMENTO EUROPEO</p> <p>È informato costantemente dal Consiglio e dalla Commissione Europea</p>		
<p>CONSIGLIO EUROPEO</p> <p>Fornisce direttive politiche generali e valuta i progressi realizzati</p>		

Fonte: Consiglio Unione Europea, nota di trasmissione Coreper/Consiglio (occupazione e politica sociale), Bruxelles, 23 novembre 2001 (30.11), n.14098/01

Oggi l'Unione Europea affronta la sfida di individuare gli aspetti comuni che sostengono modelli previdenziali e assistenziali tanto diversi tra loro e leggerli alla luce di schemi ricostruttivi unitari. È quanto avvenuto nella Relazione congiunta della Commissione e del Consiglio in materia di Pensioni adeguate e sostenibili, del 2003, redatta in applicazione del metodo del coordinamento aperto.

La Relazione elabora un'interpretazione dei sistemi pensionistici europei caratterizzata da tre "pilastri" concettuali, base dei sistemi stessi:

- il primo pilastro rappresentato da regimi a prestazioni definite, obbligatorie, a ripartizione, gestite da enti pubblici;
- il secondo pilastro fondato su prestazioni a contribuzione definita, a capitalizzazione, regolate da enti privati sulla base di una normativa pubblica;
- il terzo pilastro, costituito dalla contribuzione privata, volontaria.

In questo modello le pensioni pubbliche avrebbero una finalità di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale; il secondo livello, a capitalizzazione, perseguirebbe la funzione di integrazione dei risparmi obbligatori, mentre il terzo livello, avendo natura volontaria, rappresenterebbe la personalizzazione del sistema, basata sulle esigenze e le possibilità dei singoli.

Alcuni dei sistemi pensionistici europei sono già strutturati in funzione dei tre pilastri, altri ne prevedono solo due, ad esclusione delle pensioni individuali e volontarie, altri ancora consistono nel solo primo livello di erogazioni pubbliche.

Il dibattito attuale verte su tre questioni collegate:

- come i sistemi vadano riformati;
- se la riforma comporti necessariamente l'introduzione di tutti e tre i pilastri;
- in che misura il reddito dei pensionati interessati dalla riforma dovrebbe dipendere dalle diverse variabili, ovvero che peso dovrebbe avere ciascuno dei pilastri nella determinazione del reddito.

È evidente che nessun equilibrio va considerato ineluttabile. La scelta di dare un peso maggiore alla componente privatistica dei sistemi o quella di puntare su un orientamento che privilegi gli aspetti pubblicistici non rappresenta un'opzione obbligata, ma dipende dal contesto in cui viene applicata.

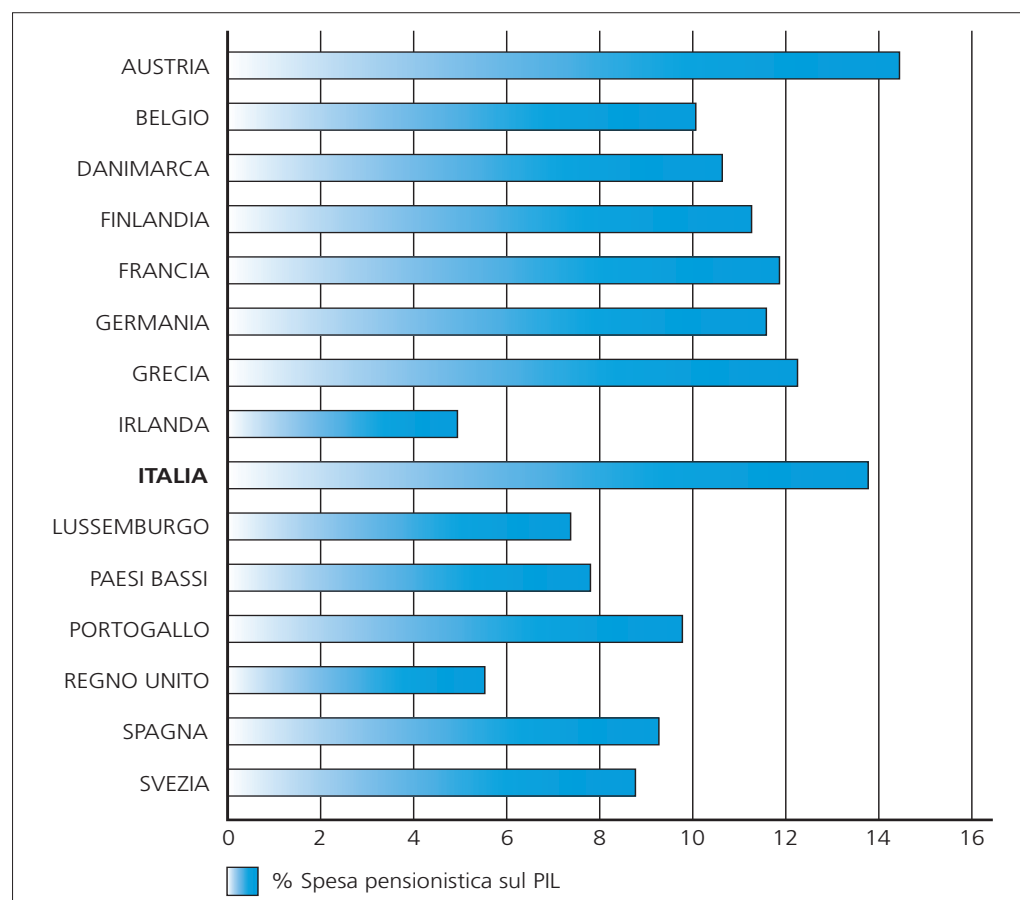
La previdenza sociale nei Paesi dell'Unione Europea

Nei Paesi dell'Unione Europea, fra il 1960 e il 2000, la spesa pubblica per le pensioni è cresciuta in maniera esponenziale, rappresentando sempre più un'emergenza. La causa più evidente di questo fenomeno è la transizione demografica in atto: gli europei invecchiano rapidamente, per il calo del tasso di natalità e il contemporaneo aumento della speranza di vita dei soggetti. Gli Stati che sopportano le spese più consistenti, finora, paiono essere quelli nei quali vige un sistema pensionistico stata-

le a ripartizione, ma negli stessi Paesi le pensioni pubbliche rappresentano il 90% delle entrate dei pensionati. Un ripensamento dei regimi in questione implica, dunque, la necessità di affrontare la questione sociale rappresentata dal rischio di forte aumento della povertà.

Il grafico 1 riporta le spese pensionistiche nei Paesi europei in rapporto al PIL. Il Paese che sostiene gli esborsi maggiori è l'Austria, mentre all'estremo opposto c'è l'Irlanda. Appena dopo l'Austria vengono Italia, Grecia e Francia. Anche la Germania, con poco meno del 12%, appartiene al gruppo degli Stati che sostiene un alto costo per le spese pensionistiche. Solo il Regno Unito si avvicina all'Irlanda e le due nazioni destinano una parte molto bassa del loro prodotto interno lordo alle pensioni.

GRAFICO 1 - Percentuale di incidenza della spesa pensionistica sul PIL nei Paesi dell'Unione Europea 2003



Fonte: MISSOC (Mutual Information system on social protection) European Commission - DG Employment and Social affairs

Anche questo semplice indicatore dimostra come le risposte, in termini di sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici, pur nell'ambito di una comune strategia, devono essere adeguatamente calibrate sulle differenti specificità nazionali, tenuto conto del fatto che ogni sistema previdenziale discende dalle tradizioni e dagli assetti che ciascun Paese si è dato in risposta alla domanda di protezione sociale. All'interno dell'Unione Europea, è possibile individuare quattro gruppi omogenei tra loro:

- Paesi nordici (Svezia, Danimarca, Finlandia, Olanda). Tale insieme si distingue per un sistema di protezione sociale considerato come un diritto universale. Le prestazioni sociali sono erogate dalle autorità pubbliche sotto la loro diretta responsabilità e la copertura finanziaria è prevalentemente di carattere fiscale. Lo Stato, infatti, agisce in funzione redistributiva, rispondendo alla domanda di protezione sociale proveniente dai cittadini. I lavoratori ricevono ulteriori prestazioni integrative legate a fondi professionali obbligatori. Tali Paesi provengono da tradizioni di pieno impiego, sorretto dal settore pubblico, e da programmi assistenziali universali per i quali le finanze pubbliche spendono circa un terzo del PIL. I problemi fondamentali di questi sistemi sono il finanziamento e la necessità di allargare la base occupazionale del settore privato.
- Paesi anglosassoni (Regno Unito e Irlanda). Sono caratterizzati dalla copertura completa delle sole prestazioni sanitarie. Le prestazioni assistenziali sono subordinate alla verifica delle condizioni di bisogno. Le prestazioni più strettamente previdenziali hanno un finanziamento misto pubblico/privato. La copertura finanziaria non è particolarmente problematica, ma la protezione sociale è piuttosto scarsa e la bassa qualifica professionale spinge tendenzialmente all'esclusione e alla povertà. Tale modello previdenziale sottende la concezione che il mercato sia il meccanismo di regolazione sociale più efficace e che l'intervento dello Stato sia l'ultima opzione desiderabile.
- Paesi dell'Europa continentale (Germania, Francia, Belgio, Austria, Lussemburgo). Tale raggruppamento mostra un forte legame tra occupazione lavorativa e prestazioni erogate. Le parti sociali pagano contributi per ottenere i servizi, con l'intervento dello Stato per ripianare eventuali deficit. È diffuso il lavoro irregolare che lascia senza copertura previdenziale, tuttavia il nesso tra sottoqualificazione e povertà è meno stretto che nei regimi anglosassoni, in quanto esistono forti correttivi alla proporzionalità tra versamento dei contributi ed erogazione delle prestazioni, che consentono trasferimenti economici alle categorie più deboli.
- Paesi dell'Europa meridionale e mediterranea (Grecia, Italia, Portogallo, Spagna). L'ultimo gruppo presenta sistemi di sicurezza sociale di sviluppo più recente, a stadi di maturazione differenti. Dipendono in larga parte dallo stato occupazionale dei soggetti e sono caratterizzati da un elevato particolarismo sia per la contribuzione, sia per le prestazioni erogate. Il problema di questi modelli, oltre la diffici-

le copertura finanziaria, è la disparità di trattamento tra le persone inserite nel mercato del lavoro e quelle escluse. È presente, inoltre, una quota considerevole di lavoro irregolare che si sottrae ad ogni forma di contribuzione.

Di seguito si presenta una rassegna sintetica dei sistemi di protezione sociale, nel 2003, dei 14 Paesi che insieme all'Italia compongono l'Unione Europea. Per offrire una comparazione il più possibile omogenea l'analisi, è presentata esaminando la situazione di ogni singolo Stato attraverso i tre pilastri dei regimi pensionistici.

Austria

Il sistema pensionistico austriaco si fonda quasi esclusivamente sul primo pilastro pubblico.

- Il regime di base è costituito da un sistema generale obbligatorio per i lavoratori dipendenti del settore privato e da sistemi speciali per i lavoratori autonomi, gli agricoli e i dipendenti pubblici. L'età di pensionamento sarà di 65 anni per tutti a partire dalla riforma che entrerà in vigore il 1 gennaio 2004. I pensionamenti anticipati saranno aboliti dal 2009.

L'importo della pensione dipende dai contributi versati e dalla retribuzione, il conteggio si opera sulla retribuzione media dei 15 anni migliori di tutta la carriera.

- Il secondo pilastro non è obbligatorio ed è incentrato sui regimi professionali.
- Il terzo pilastro è costituito da piani volontari di risparmio. È agevolato tramite crediti di imposta ed esenzioni.

Il sistema pensionistico austriaco garantisce solide coperture a chi ha versamenti contributivi sufficienti dal momento che il tasso di sostituzione per questi soggetti è pari all'80%. Nel 2002, tuttavia, l'11% dei pensionati ha avuto bisogno dell'integrazione al minimo, in particolare tra gli agricoli e i beneficiari di pensioni di reversibilità, visto che il rischio di povertà è molto più elevato per le donne.

La spesa pubblica per le pensioni è alta (rappresenta il 14,5% del PIL laddove la media europea si attesta sul 10,5%), ma l'aumento di tale spesa, in futuro, sarà moderato dalla prevista crescita del tasso di occupazione delle donne e degli anziani. Secondo l'Unione Europea nel 2050 la spesa ammonterà al 17% del PIL. Per quanto riguarda l'adeguatezza delle prestazioni, la strategia austriaca prevede di mantenere alti i tassi di sostituzione del primo pilastro e, al contempo, di rafforzare il secondo pilastro. Dal 2002 i lavoratori hanno la scelta se percepire l'indennità di buona uscita o investirla in un'assicurazione sulla vita con esenzione fiscale totale. La riforma in atto ha come punto cardine l'abolizione di tutte le forme di prepensionamento e la modifica del sistema di calcolo delle pensioni.

Belgio

In Belgio, il sistema pensionistico poggia sui tre pilastri.

- Il primo di essi è basato su un regime generale obbligatorio, fondato sulla ripartizione e legato al reddito, che serve il settore privato. Il 70% dei pensionati riceve prestazioni da questo regime. Inoltre è presente un regime per i lavoratori autonomi e un altro per i funzionari pubblici. I tre regimi hanno finanziamenti e metodi di calcolo diversi.

Ogni anno viene definita una percentuale dell'IVA da destinare al finanziamento della previdenza sociale. Le pensioni del settore privato dipendono dall'intera carriera contributiva, fino a 45 anni di contributi. Le pensioni del regime per i funzionari sono calcolate, invece, in base al reddito medio degli ultimi 5 anni di lavoro. Si può accedere alla pensione già dai 60 anni con 35 anni di contributi.

- Il secondo pilastro del sistema pensionistico è basato su fondi pensione volontari delle imprese, costituiti per iniziativa autonoma del datore di lavoro.

Il diritto alla pensione sorge con l'iscrizione al fondo per un solo anno ed è trasferibile al fondo del nuovo datore di lavoro. Il secondo pilastro non è molto sviluppato, se si pensa che vi accede solo il 35% del regime privato e l'8,3% del regime autonomo.

- I sistemi del terzo pilastro possono avere la forma di risparmi pensione e di assicurazioni sulla vita. Ad esso accede il 44,4% della popolazione, versando piccoli contributi incoraggiati da sgravi fiscali.

Gli anziani con età superiore a 62 anni (65 anni dal 2009), con redditi insufficienti, ricevono una pensione assistenziale. Una riforma del 1997 ha introdotto un "diritto minimo per anno di carriera" a chi ha versato

almeno 15 anni di contributi, legando così la prestazione al salario minimo.

I problemi del sistema pensionistico belga sono fondamentalmente legati alle ripercussioni dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità. Il rischio di povertà per gli anziani è nella media europea. Le proiezioni del Comitato per la politica economica prevedono che la spesa pubblica per le pensioni e per gli altri redditi di sostituzione crescerà fino al 13,3% nel 2050.

Per sostenere il sistema, il governo si impegna a potenziare il secondo e terzo pilastro, attraverso previsioni di pensioni integrative nei contratti collettivi e incentivi fiscali alla loro costituzione, nonché ad aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori anziani.

Un adattamento ulteriore è previsto per rispondere ai bisogni dei lavoratori autonomi e atipici che non sono sufficientemente tutelati. Inoltre le autorità vogliono procedere alla costituzione di un Fondo di riserva destinato alla copertura delle future spese pensionistiche, ottenuto dalla riduzione del debito pubblico.

Danimarca

Nel sistema previdenziale danese sono presenti tutti e tre i pilastri.

- Il primo dei tre consiste in un regime obbligatorio e universale di pensioni di vecchiaia, finanziato dalla fiscalità generale. Il principio che dà accesso al diritto è la residenza. La prestazione è composta da una parte fissa e una dipendente dagli accertamenti sulle condizioni del reddito. Tale sistema garantisce una pensione decorosa a chi risiede da 40 anni in Danimarca ed ha un'età superiore ai 65 anni, dal momento che le prestazioni pensionistiche sono indicizzate sulla base delle retribuzioni. Inoltre, è presente un secondo livello del primo pilastro, rappresentato da un ulteriore regime obbligatorio, in base agli anni di lavoro prestato, con una forte componente redistributiva a favore degli invalidi e dei disoccupati.
- Il secondo pilastro si basa su regimi professionali di categoria previsti dai contratti collettivi di lavoro. Si tratta di sistemi finanziati attraverso i contributi, di cui attualmente fruisce l'80% della popolazione attiva. Anche questi regimi presentano forti caratteri di redistributività e non sono di ostacolo alla mobilità tra settori in quanto i contributi sono trasferibili.
- Il terzo pilastro consiste in piani di risparmio individuale, che in genere danno luogo a pagamenti forfettari invece che a rendite annuali. È possibile l'accesso ad una serie di prestazioni supplementari (case, riscaldamento, medicine,) per basse condizioni di reddito.

La questione della sostenibilità è affrontata mantenendo un surplus sui fondi pubblici di circa 1,5 - 2,5% del PIL fino al 2010 e introducendo successivamente un contributo alla crescita della popolazione attiva. Questa seconda strategia viene considerata problematica visto che la Danimarca ha uno dei tassi di occupazione più alti in Europa. Il bacino dei nuovi occupati è cercato attraverso politiche che incrementino il tasso di lavoratori anziani e di immigrati, nonché integrando meglio i disabili.

Finlandia

Il sistema pensionistico finlandese è sostanzialmente articolato in un solo pilastro.

- Il regime generale obbligatorio del primo pilastro, comprende sia un regime nazionale di base, che offre redditi minimi garantiti a tutti i pensionati, sia un sistema legato al reddito. La pensione di base è legata alla condizione di aver risieduto per 40 anni in Finlandia. È in diminuzione la quota di pensionati che riceve solo la pensione di base (10% nel 2001). Il regime legato al reddito è esteso a tutti i lavoratori, anche autonomi, senza limiti. Il calcolo della pensione si basa sul reddito medio degli ultimi 10 anni di lavoro e il tasso di sostituzione massimo previsto è del 60%. Le pensioni legate al reddito sono gestite da Fondi privati, ma in caso di insolvibilità esistono meccanismi di garanzia atti ad assicurare l'erogazione delle prestazioni.
- Il secondo e terzo pilastro non sono sviluppati, anche in ragione della sufficiente copertura prestata dai due regimi del sistema pubblico. Rappresentano circa il 4% delle prestazioni totali erogate, mentre i contributi versati arrivano intorno al 6% del totale.

In Finlandia, il rischio di povertà è basso grazie al sistema pubblico obbligatorio, anche se ci sono fasce maggiormente esposte, come le donne anziane.

Il problema principale del sistema pensionistico finlandese è la sostenibilità finanziaria derivante dall'invecchiamento della popolazione e dal basso tasso di fertilità. Come sempre l'evoluzione dipenderà dal successo delle politiche atte a stimolare l'occupazione, che raggiunge un tasso complessivo del 68,2%, mentre l'86% dei finlandesi usufruisce del pensionamento anticipato. Secondo il Comitato di politica economica la spesa per pensioni raggiungerà il 16% entro il 2040, a causa della crescita della spesa per le prestazioni legate al reddito, mentre il carico economico proveniente dalle pensioni nazionali è destinato a calare.

Le riforme del 2001 e 2002 hanno limitato il pensionamento anticipato e ampliato gli incentivi per continuare a lavorare. Tali misure sono state realizzate con l'introduzione della flessibilità di pensionamento tra i 62 e i 68 anni e con tassi maggiori di maturazione dei diritti pensionistici per gli ultimi anni di lavoro.

Le riforme ulteriori, che entreranno in vigore dal 2005, si basano sostanzialmente su modifiche del calcolo della pensione in senso contributivo, ovvero tenendo presente la retribuzione di tutta la carriera invece che quella degli ultimi anni.

La riuscita della strategia finlandese dipenderà dal ritmo di crescita economica e produttiva del Paese e dall'aumento dei tassi di occupazione, che dovranno essere tali da contrastare il disavanzo del bilancio statale.

Francia

Il sistema pensionistico francese è basato principalmente sul primo pilastro.

Poggia su un regime obbligatorio a ripartizione finanziato con contributi e imposte, che copre il 98% della spesa sulle pensioni. La rideterminazione delle prestazioni è effettuata sui prezzi e non sui salari. Per quanto riguarda il settore privato, il regime copre il 63% della spesa totale. Accanto ad un sistema di base fortemente redistributivo, vigono quelli supplementari obbligatori, previsti nei contratti collettivi e finanziati a ripartizione, ma legati strettamente alle contribuzioni versate. I dipendenti della Pubblica amministrazione sono soggetti a regimi speciali, sempre sorretti da un solo pilastro, che coprono il 28% della spesa totale per le pensioni.

La pensione minima è garantita alle categorie bisognose attraverso integrazioni erogate da un Fondo di solidarietà a carico della fiscalità generale.

Il sistema pensionistico generale a ripartizione è così pervasivo che rimane poco spazio per lo sviluppo di altri programmi volontari, professionali o individuali.

Le prospettive di riforma prevedono la salvaguardia dei regimi obbligatori a ripartizione, considerati essenziali per l'espletarsi della solidarietà intergenerazionale. Il reddito da pensione rappresenta il 75% del reddito delle persone di età superiore a 65 anni.

La Francia dovrà, a breve, affrontare il problema della sostenibilità con urgenza maggiore di altri Paesi, infatti il numero dei pensionati è destinato ad aumentare rapidamente e nel 2040 la spesa passerà al 16,3% del PIL.

Ad avere un impatto consistente su tale situazione è l'età di uscita dal mondo del lavoro, che consente una bassa percentuale di anziani occupati. Il governo ha uno spazio di manovra per introdurre incentivi a rimanere occupati oltre i 60 anni, pur senza aumentare l'età prevista per legge.

Per accrescere l'occupazione si può puntare anche su altri gruppi sottorappresentati nel mondo del lavoro, come le donne e i giovani, tra i quali ci sono alti tassi di inoccupazione. La riforma del luglio 2003 tenta di bilanciare il deficit pensionistico collegando più strettamente il livello delle pensioni con i contributi effettivamente versati. Le misure, limitate a seguito di accesi dibattiti, riguardano solo gli impiegati pubblici e privati, commercianti, artigiani e professionisti.

Germania

Il sistema pensionistico tedesco è uno dei più antichi, basato sulla contribuzione. Poggia in maniera determinante sul primo pilastro.

- Il regime pensionistico generale è obbligatorio, a ripartizione e legato al reddito; copre l'82% degli occupati tedeschi. I contributi coprono il 63% della spesa pensionistica, mentre la parte restante è a carico del bilancio pubblico. Ci sono alcuni regimi speciali per i quali vengono stanziati riserve, come i pubblici funzionari e gli ordini professionali (medici, avvocati, architetti). I regimi del primo pilastro sono il sistema di base, rappresentando il 78% dei redditi delle persone con età superiore ai 65 anni. Per i lavoratori autonomi non vale l'obbligatorietà dell'iscrizione al regime obbligatorio pubblico. Le erogazioni assistenziali di sopravvivenza sono garantite attraverso fondi pubblici.

- Il secondo pilastro non è ancora molto sviluppato, incide solo per il 7% sul reddito totale degli anziani; è fondato a livello di imprese operanti nel settore privato. Sono previsti strumenti diversi di finanziamento: o le riserve contabili gestite dalle aziende con la stipula di assicurazioni obbligatorie contro l'insolvenza, oppure fondi esterni e assicurazioni di gruppo.

- Le assicurazioni individuali del terzo pilastro, formato principalmente da assicurazioni sulla vita volontarie, rappresentano il 10% dei redditi della vecchiaia.

Gli anziani con redditi scarsi hanno diritto a una prestazione assistenziale previo accertamento della condizione economica, sebbene non esista una pensione minima garantita.

Il problema fondamentale del sistema previdenziale tedesco è quello di mantenere la sostenibilità finanziaria.

ria, anche nel futuro scenario demografico. Si prevede che la spesa per le pensioni arriverà al 16,9% entro il 2050. L'attuale riforma farebbe scendere la percentuale al 14,9% contenendo in parte la spesa prevista. I due fattori che faranno scendere la spesa pensionistica nelle previsioni sono: la maggiore severità nelle condizioni per ottenere la pensione anticipata, la nuova modalità di calcolo delle pensioni e della rideterminazione annuale.

La revisione del sistema, che prevede un lieve abbassamento del tasso di sostituzione delle pensioni pubbliche, intende operare la compensazione con l'incentivo ai risparmi delle pensioni private volontarie. Infine, oltre alle forme di detraibilità fiscale sono state introdotte sovvenzioni dirette alle persone coi redditi più bassi e alle famiglie con bambini.

Anche per il governo tedesco il problema fondamentale di tenuta del sistema è quello della sostenibilità, dovuto al calo demografico e la strategia di lungo periodo consiste, quindi, nell'aumento dell'occupazione, ovvero della base contributiva.

Grecia

Il sistema pensionistico greco è basato essenzialmente sul primo pilastro.

- Il primo pilastro è costruito su due livelli, entrambi finanziati a ripartizione con prestazioni sostanzialmente garantite dallo Stato. Nel primo rientrano una serie di regimi divisi per settori di attività, con tassi di sostituzione pari all'80% del reddito e un tetto massimo per le pensioni. Il secondo livello si basa su fondi supplementari, costituiti da contributi dell'occupazione, ed eroga pensioni complementari. Tutti i lavoratori dipendenti usufruiscono di questo secondo livello di prestazioni, mentre i lavoratori autonomi solo in minima percentuale. I tassi di rendimento di questi Fondi sono molto diversi tra loro e, anche all'interno dello stesso, ci possono essere condizioni diverse a seconda delle categorie professionali.
- Il secondo pilastro è poco sviluppato. Si basa su pensioni professionali ricondotte alle norme sulle assicurazioni sulla vita, che generalmente erogano prestazioni forfettarie invece di rendite.

Esistono prestazioni assistenziali per i nullatenenti senza reddito e le prestazioni più basse di una certa soglia sono ricondotte alla pensione minima garantita, attraverso un'integrazione. In Grecia le questioni legate alla sostenibilità del sistema, ancora più oneroso in futuro in previsione del calo demografico, si accompagnano a quelle dell'adeguatezza attuale delle prestazioni. Gli anziani sono una delle categorie sociali più deboli e a differenza che nel resto della Comunità, la vecchiaia è ancora legata direttamente alla povertà. Secondo le proiezioni del Governo greco la percentuale del PIL speso in previdenza, arriverà al 17,3% nel 2030 e al 22,6% nel 2050, al di sopra della media di tutti i Paesi europei.

La strategia greca si basa sulla stabilizzazione delle pensioni del primo pilastro e sulla loro distinzione da quelle complementari, trasformando lentamente queste ultime in pensioni professionali, a capitalizzazione, gestite dalle parti sociali.

Per quanto riguarda la sostenibilità, si dovrà garantire l'autonomia finanziaria del fondo pubblico principale attraverso la creazione di un Fondo di riserva. Infine, è necessaria una riforma del mercato del lavoro ed il contrasto all'evasione contributiva per accrescere i tassi di occupazione con i quali sostenere il sistema pensionistico.

Irlanda

Il sistema previdenziale irlandese poggia su un solido primo pilastro, ma incentiva la crescita del secondo e del terzo.

- Il primo pilastro offre prestazioni forfettarie ed è finanziato con contributi, legati alla retribuzione, pagati dai datori di lavoro e dai lavoratori. Vi sono iscritti sia i lavoratori dipendenti che gli autonomi. Esistono pensioni di assistenza sociale versate, previo accertamento del reddito, a chi non ha sufficienti contributi pagati.
- Il secondo pilastro è rappresentato da pensioni professionali di categoria volontarie erogate dalle aziende. Il 68% degli iscritti a tali regimi fruisce di prestazioni definite, il resto degli iscritti, invece, è soggetto a sistemi a contributi definiti.
- Il terzo pilastro è costituito da pensioni individuali.

Lo Stato incentiva la costituzione di pensioni del secondo e terzo pilastro con sgravi fiscali e trattamenti favorevoli sui rendimenti degli investimenti. In questi anni l'iscrizione alle pensioni integrative è aumentata di 5 punti percentuali ogni anno. Attualmente il 50% della popolazione attiva ha una copertura previdenziale supplementare.

Importanti sono anche le prestazioni non in denaro, offerte ai pensionati con più di 70 anni, dopo l'accer-

tamento delle fonti di reddito: viaggi gratuiti, assistenza sanitaria, spese telefoniche fissate, indennità per elettricità, gas, combustibile.

Dal punto di vista demografico l'Irlanda si colloca in una posizione privilegiata, perché ha la percentuale di anziani più bassa d'Europa. Solo l'11,2% della popolazione ha più di 65 anni, pertanto l'invecchiamento è una sfida secondaria, almeno in una fase iniziale. L'Irlanda, però, è l'unico Stato membro in cui la maggior parte dei lavoratori non usufruisce di un regime pensionistico obbligatorio legato al reddito.

L'obiettivo principale è quello di diffondere le pensioni professionali fino al 70% dei lavoratori dipendenti, ed accrescere contestualmente la trasferibilità dei diritti alla pensione, in particolare nell'ambito dei regimi a prestazioni definite. A tal fine, il Governo irlandese introdurrà i conti di risparmio personale, ad iscrizione volontaria, ma facilitati dai datori di lavoro che non costituiscano autonome pensioni professionali nella loro azienda. Dovrebbe essere, inoltre, abolita la condizione di pensionamento obbligatorio a 65 anni e reintrodotta la possibilità di differire il pensionamento per ottenere condizioni migliori. Un altro elemento chiave della strategia irlandese è la costituzione di un Fondo di riserva, soggetto a revisione attuariale periodica, a cui devolvere ogni anno l'1% del PIL, per finanziare le pensioni pubbliche.

Lussemburgo

Il sistema pensionistico lussemburghese si fonda sul primo pilastro.

- Si basa su un regime generale obbligatorio per i lavoratori dipendenti del settore privato e per i lavoratori autonomi e un regime speciale per i dipendenti pubblici. Le erogazioni dipendono dalle retribuzioni. Il finanziamento del sistema è garantito da contributi pari al 24% dei salari, versati in misura equivalente dai datori di lavoro, dai lavoratori e dal bilancio statale. Il regime generale assicura ai lavoratori con 40 anni di contribuzione alti tassi di sostituzione netti, pari quasi al 100% dell'ultimo reddito percepito.
- Il secondo e il terzo pilastro sono poco sviluppati perché se ne avverte un bisogno limitato. Principalmente le pensioni integrative sono offerte nell'ambito di aziende straniere o di grandi dimensioni e nel settore bancario. Le pensioni individuali sono incentivate con sgravi fiscali.

È comunque garantito un reddito minimo, in condizioni di reddito accertate, a chi non abbia diritti pensionistici sufficienti.

In Lussemburgo è poco sentito il problema dell'invecchiamento della popolazione, ma l'aspetto essenziale per le dinamiche future è che il sistema pensionistico si fonda sull'alto livello di occupazione dei non residenti. Se questo dato rimarrà immutato, il Paese non incontrerà difficoltà di finanziamento delle pensioni pubbliche.

Le riforme in discussione prevedono di aumentare la pensione minima e di uniformare le condizioni del settore pubblico e del settore privato, sempre che resti positiva la situazione del fondo di riserva nazionale. Si vuole, poi, intervenire per facilitare l'inserimento nel mondo del lavoro degli invalidi.

In conclusione, vista la soddisfacente sostenibilità ed adeguatezza del sistema pensionistico lussemburghese, resta la questione del mantenimento degli alti tassi di occupazione attuali.

Paesi Bassi

Il sistema pensionistico olandese è uno dei più evoluti come sviluppo dei tre pilastri.

- Il primo pilastro è fondato su un regime statale di base che fornisce prestazioni fisse a tutti i residenti di età superiore a 65 anni. Il finanziamento del sistema avviene attraverso contributi prelevati dalle retribuzioni, a un tasso tenuto per legge al di sotto del 18,25% del salario. Il diritto alla pensione matura in base alla residenza nei Paesi Bassi fra i 15 e i 65 anni.
- Il secondo pilastro è il più diffuso d'Europa, sostenuto dagli accordi nei contratti collettivi. Esso dà copertura obbligatoria al 91% dei lavoratori occupati. È un sistema ad accantonamento e a prestazioni definite (solo il 4% dei lavoratori dipendenti con pensione integrativa fa capo ad un piano a contributi definiti).
- Il terzo pilastro è incentivato mediante agevolazioni fiscali. Le prestazioni pensionistiche individuali sono ottenute con il pagamento di contributi in parte deducibili dalle imposte. Le attività relative al terzo pilastro ammontavano nel 2001 al 58% del PIL.

L'adeguatezza delle prestazioni non è un problema per l'Olanda ma resta ampio il divario tra uomini e donne, per l'importanza rivestita dalle differenze retributive legate alle posizioni occupate. Inoltre già dal '94 era possibile escludere i lavoratori a tempo parziale (principalmente donne) dalle pensioni professionali.

Il rapporto di strategia nazionale olandese evidenzia, invece, problemi di sostenibilità, dovuti all'invecchiamento demografico. Si prevede un aumento della spesa pubblica di circa il 9% del PIL, mentre le proiezioni della Comunità indicano un aumento del 6,2% del PIL per tutti i redditi sostitutivi erogati dallo Stato al-

le persone ultracinquantacinquenni. Malgrado il passivo del sistema le autorità olandesi si sono impegnate a non smantellare la protezione pubblica di base; quando le contribuzioni non copriranno più le spese (nel 2010 secondo le previsioni) il finanziamento sarà garantito dai finanziamenti statali.

Le politiche su cui puntare sono quelle per l'occupazione, in particolare delle donne e degli anziani. Riguardo a questi ultimi, il governo mira ad aumentarne la partecipazione al mondo del lavoro dello 0,75% l'anno. Il numero di anziani con diritto all'indennità di disoccupazione sarà ridotto addossando parte dei costi ai datori di lavoro e introducendo l'obbligo di cercare lavoro per chi ha dai 57 anni in su.

La strategia olandese per le pensioni poggia, dunque, sull'avanzo di bilancio, con politiche occupazionali più intense, e sul raggiungimento di risultati macroeconomici virtuosi per quanto riguarda il secondo pilastro.

Portogallo

Il Portogallo è dotato di un sistema pensionistico basato sul primo pilastro.

- Il primo pilastro è costituito da un regime generale obbligatorio, contributivo, per tutti i lavoratori autonomi o operanti nel settore privato. I contributi versati sono validi per il sistema di sicurezza sociale in generale, non solo per la previdenza; coprono anche l'indennità di malattia, maternità, malattie professionali, disoccupazione, invalidità, anzianità, assegni ai superstiti e assegni familiari.

Esistono, inoltre, alcuni regimi professionali che sostituiscono quello generale nel settore bancario e delle telecomunicazioni. Dal 2000 l'età di pensionamento è di 65 anni, parificata per uomini e donne. Oltre a tale requisito è necessario aver contribuito al sistema con 15 anni di contributi. Per le pensioni di anzianità e invalidità il calcolo prende in considerazione il reddito medio dei 10 anni migliori fra gli ultimi 15. Nel '99 il pensionamento è stato reso più flessibile, consentendo la pensione a tutti i lavoratori con 15 anni di contributi nell'arco di 30 anni solari a partire dai 55 anni. Al contrario si può rimandare la data del pensionamento fino a 70 anni.

- Il secondo pilastro è inesistente. I fondi pensionistici sono gestiti da enti privati, senza interventi pubblici o incentivi alla costituzione delle assicurazioni e il numero degli iscritti è irrisorio.

- Anche il terzo pilastro non ha rilevanza.

Un sistema non contributivo, finanziato dalla fiscalità generale garantisce prestazioni assistenziali per le persone con più di 65 anni prive di prestazioni adeguate. Entro il 2007 si prevede una riforma che inciderà sulla situazione dei non abbienti, aumentando le pensioni statali non derivanti da contributi fino al 50% del salario minimo; inoltre, la possibilità di cumulare redditi da lavoro e redditi da pensione dovrebbe contribuire al miglioramento delle condizioni dei pensionati.

Una percentuale rappresentativa della popolazione ha carriere contributive brevi o non continuative. Per questo gli anziani sono esposti al rischio povertà. Una proiezione della Comunità prevede un salto della spesa pensionistica sul PIL dal 9,8% attuale al 13,8% nel 2040. Un fattore decisivo nell'aumento della spesa sono le pensioni dei dipendenti pubblici. Per riportare il sistema entro binari corretti, il Portogallo deve investire nello sviluppo del secondo pilastro, garantendo la trasferibilità dei diritti pensionistici acquisiti.

Regno Unito

Il sistema di protezione sociale britannico nasce considerando le prestazioni dovute ai cittadini come completamento del diritto di cittadinanza, a prescindere dai contributi versati dagli utenti.

- Il primo pilastro è costituito da due componenti: una pensione di base fissa e una pensione integrativa dipendente dal reddito. Entrambi i regimi sono finanziati da contributi rientranti nell'Assicurazione nazionale. L'età di pensionamento è 65 anni per gli uomini e 60 per le donne (entro il 2020 l'età di pensionamento sarà equiparata a 65 anni). Una specificità del sistema britannico è la possibilità di non aderire alla parte di sistema del primo pilastro legata al reddito, scegliendo un regime professionale che fornisca prestazioni equivalenti. Il 60% dei lavoratori aderisce a tali sistemi alternativi e versa quindi minori contributi all'Assicurazione nazionale.

- Il secondo pilastro è costituito da regimi professionali di categoria spesso gestiti dai singoli datori di lavoro. Generalmente si tratta di sistemi a prestazioni definite basate sugli anni di contributi e sulla retribuzione finale, ma c'è una tendenza a passare a regimi a contributi definiti.

- Il terzo pilastro si basa su pensioni private a cui accedono i soggetti che non possono usufruire di un regime professionale o che cambiano lavoro di frequente. È coperto da questo tipo di assicurazioni il 12% dei lavoratori dipendenti e il 44% degli autonomi.

Nel 2001 sono state introdotte le Stakeholders Pensions, con contributi particolarmente bassi, flessibili secondo le possibilità degli affiliati e trasferibili da un regime all'altro, per venire incontro alle esigenze dei nuovi lavoratori atipici e dei disoccupati, che per la prima volta possono partecipare.

La riforma del 2002 ha rimodellato la State Earnings Related Pension, collegata al reddito, aumentando fortemente gli assegni medio bassi e limitando quelli superiori. Il nuovo sistema, denominato Second State Pension, ha semplificato l'accesso a pensioni integrative private e di categoria. A partire dall'aprile 2003 il reddito minimo garantito (Minimum Income Guarantee) di natura non contributiva, è stato sostituito dal Pension Credit, di importo superiore e con regole di accesso semplificate, garantendo tutela a chi ha più di 60 anni, per condizioni di reddito definite. Nel 2000 il 57% dei redditi da pensione proveniva da fonti pubbliche. L'occupazione dei lavoratori anziani non rappresenta una questione cruciale, ma sono state comunque prese alcune misure, come la possibilità di ritardare il pensionamento, ottenendo degli aumenti.

La sfida per il futuro è far sì che sempre più persone possano accedere ai regimi di pensioni integrative e vogliano farlo, al fine di ottenere in vecchiaia un tenore di vita più alto. Il problema è, dunque, l'adeguatezza delle prestazioni più che la sostenibilità del sistema, visto che la spesa pubblica per le pensioni è destinata a scendere al 4% del PIL entro il 2050. I rischi concreti sono l'abbassamento del reddito dei pensionati, per via dell'indicizzazione delle pensioni ai prezzi e non ai redditi e l'eccessiva dipendenza del sistema dai mercati finanziari, vista l'alta incidenza di pensioni private.

Spagna

Il sistema pensionistico spagnolo è fondato sul primo pilastro.

- C'è un regime generale dipendente dal reddito, finanziato con contributi e un regime speciale per i dipendenti pubblici. Le pensioni sono erogate calcolando i contributi degli ultimi 15 anni prima del pensionamento, esse dipendono dal numero di anni di contribuzione al sistema e dall'età di pensionamento. La pensione completa si ottiene con 35 anni di contribuzione e 65 anni di età; l'indicizzazione è formalmente rivista ogni anno sulla base dei prezzi al consumo, ma in pratica la rideterminazione è basata sugli ultimi 5 anni.
- Il secondo e il terzo pilastro non sono distinti in maniera definita. Insieme coprono circa 6 milioni di lavoratori, tuttavia solo una parte esigua di questi è iscritta ai fondi professionali previsti nei contratti collettivi. Il resto è disperso in iscrizioni a gruppi, sindacati, associazioni, che possono dar luogo a rendite vitalizie o a prestazioni forfettarie.

Le pensioni non contributive forniscono un reddito minimo garantito, previo accertamento delle condizioni di reddito, a chi non ottiene la prestazione pensionistica. Sta per essere abolito il sistema di "fondi di riserva", di cui si servivano questi regimi per assicurare il finanziamento, e al loro posto sono previsti fondi esterni che rappresentano una maggiore garanzia in caso di fallimento.

Anche la Spagna si troverà in futuro ad affrontare l'aumento del numero degli anziani, sebbene si tratti di un aumento contenuto. Il problema del sistema previdenziale spagnolo è la sostenibilità, non l'adeguatezza. Secondo le previsioni nazionali, l'incidenza della spesa sul PIL è destinata a crescere fino al 13% nel 2050. Invece le proiezioni europee, che includono anche le pensioni del regime speciale ai dipendenti pubblici, prevedono un aumento fino al 17,3% del PIL.

La questione principale su cui le autorità governative dovranno intervenire è quella dell'occupazione, incrementando il tasso di partecipazione al mondo del lavoro dei lavoratori anziani e delle donne, che sono fra i più bassi d'Europa. Le misure prese per contrastare questo fenomeno sono state: l'estensione del diritto a orari di lavoro ridotto e dei congedi per motivi familiari e la possibilità di riscuotere una pensione parziale supplementare dopo i 65 anni. Si cerca, poi, di incentivare il lavoro delle persone con più di 45 anni attraverso notevoli riduzioni contributive. Infine l'immigrazione continuerà a rappresentare un fattore importante nella crescita dell'occupazione.

Svezia

Anche nel sistema di protezione sociale svedese il diritto di cittadinanza è la base della copertura dei rischi sociali. Sono presenti tutti e tre i pilastri.

- Il primo pilastro consiste in due regimi: uno legato al reddito, contributivo, e l'altro non contributivo, basato su pensioni di anzianità garantite. Il primo regime è a contributi definiti, che ammontano al 18,5% della retribuzione pensionabile. La parte del primo pilastro legata al reddito è finanziata solo mediante

la contribuzione. La seconda componente del primo pilastro, consiste in una pensione di anzianità garantita per le persone con più di 65 anni e residenti in Svezia da 40 anni, finanziata dal gettito fiscale. Nel 2003 è stata introdotta anche una nuova forma di sostegno dovuta alle persone che non hanno diritto alla pensione garantita, in gran parte immigrati, in mancanza del requisito della lunga residenza.

- Il secondo pilastro è basato su pensioni professionali di categoria previste negli accordi collettivi, che coprono circa il 90% dei lavoratori dipendenti. Si tratta di regimi a prestazioni definite, ma tendono a diventare "a contributi definiti". Nel 2000 le pensioni erogate a carico del secondo pilastro erano il 17% dell'intera spesa pensionistica.
- Il terzo pilastro composto da assicurazioni individuali e volontarie, deducibile dalle tasse, copre il 4% della spesa previdenziale.

Il sistema svedese è uno di quelli che risponde meglio alle criticità proposte dai cambiamenti sociali. L'aumento della spesa per le pensioni di anzianità, infatti, è limitato, dal 9% del PIL nel 2000 all'11,4% nel 2040 per poi ricominciare a scendere.

Il tasso dei lavoratori anziani è il più alto d'Europa perché il pensionamento anticipato è poco diffuso. Le riforme compiute in Svezia sono entrate a regime nel 2003. Gli elementi di redistribuzione sono: i crediti pensionistici per i disoccupati o per i genitori nei primi quattro anni di vita dei figli e la pensione garantita. Inoltre esiste un fondo costituito già nel 1960 per uniformare le entrate annuali provenienti dai contributi. Infine, lo sviluppo del secondo e terzo pilastro dovrebbe supplire all'eventuale stato di crisi delle finanze pubbliche. Proprio sul punto delle assicurazioni private e dei fondi pensionistici si è dispiacato lo sforzo del governo per accrescere la trasparenza dell'informazione rivolta agli affiliati.

Tavole di riepilogo

Si presentano di seguito alcune tavole sintetiche per un rapido confronto dei sistemi pensionistici nei Paesi dell'Unione Europea.

TABELLA 2 - Età di Pensionamento nei regimi pubblici dell'Unione Europea

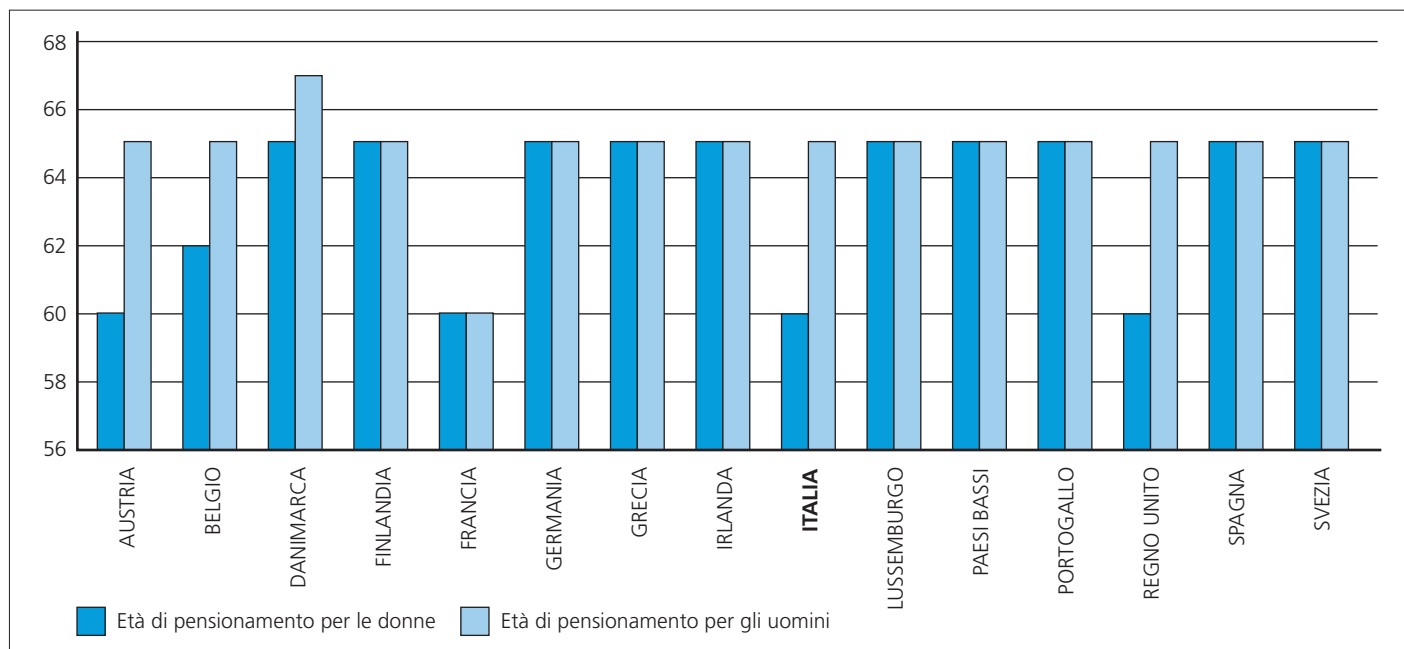
	Pensionamento anticipato	Pensionamento normale	Pensionamento posticipato	Cumulo con i redditi
AUSTRIA	Uomini: 61,5 Donne: 56,5 (61,5 entro il 2029)	Uomini: 65 Donne: 60 (65 entro 2033)	Possibilità illimitata	Pensione normale: sì Pensionamento anticipato: pensione sospesa se il reddito mensile supera euro 302
BELGIO	Da 60 anni (con 28 anni di occupazione, che saliranno a 35 entro il 2005)	Uomini: 65 Donne: 62 anni (65 nel 2009)	Non previsto	La pensione viene ridotta se il reddito annuo supera un certo importo, più elevato dopo i 65 anni
DANIMARCA	Pensione pubblica di vecchiaia: non è previsto il pensionamento anticipato. Pensione integrativa (ATP): da 65 anni (con riduzione attuariale)	Pensione pubblica di vecchiaia: 65 anni. Pensione integrativa (ATP): 67 anni	Pensione pubblica di vecchiaia: non sono possibili posticipazioni. Pensione integrativa (ATP): fino a 3 anni	Sì, dopo i 65 anni. La pensione viene ridotta se il reddito annuo supera un certo importo fino all'età di 65 anni
FINLANDIA	60 anni	65 anni	Nessun limite superiore di età	Sì
FRANCIA	Non previsto	60 anni*	Nessun limite superiore di età	Condizionato. Pensione sospesa in caso di occupazione fornita dall'ultimo datore di lavoro

	Pensionamento anticipato	Pensionamento normale	Pensionamento posticipato	Cumulo con i redditi
GERMANIA	Fino al 2011 da 60 anni, con 35 anni di contribuzione; da 63 anni con una riduzione; attuariale di 0,3% al mese da 63 anni invalidi gravi	65 anni (invalidi gravi: 63 anni)	Nessun limite superiore di età	Sì, dopo i 65 anni. La pensione viene ridotta se il reddito annuo supera un certo importo fino all'età di 65 anni
GRECIA persone assicurate dopo il 1.1.1993	Pensione intera: da 60 anni (lavoro logorante) Pensione ridotta: da 60 anni	65 anni	Non previsto	Pensione ridotta
IRLANDA	Non previsto.	Pensione: 65 anni. Pensione contributiva di vecchiaia: 66 anni	Non previsto	Sì, dopo i 66 anni
ITALIA	Dopo 37 anni di contribuzione o all'età di 57 anni con 35 anni di contribuzione (per i dipendenti del settore privato)	Vecchio sistema basato sul reddito: uomini: 65 anni donne: 60 anni Nuovo sistema a contribuzione definita: prestazioni attuariali dall'età di 57 anni per uomini e donne	Non previsto	Possibile dopo 40 anni di contribuzione o al raggiungimento della normale età di pensionamento. Non possibile altrimenti (salvo per i lavoratori autonomi con una pensione ridotta)
LUSSEMBURGO	60 anni (480 mesi di assicurazione o periodi assimilabili) 57 anni (480 mesi di assicurazioni)	65 anni	Fino a 65 anni	Sì, per la normale pensione di vecchiaia. Pensionamento anticipato: reddito fino a 1/3 del salario minimo
PAESI BASSI	Non previsto	65 anni	Non previsto	Sì
PORTOGALLO	55 anni (a prestazione ridotta dopo 30 anni di contribuzione) 60 (disoccupati) 55 (disoccupati, a prestazione ridotta) 55 (attività usuranti in certe professioni)	65 anni	Possibile fino ad un massimo di 5 anni	Sì
REGNO UNITO	Non previsto	Uomini: 65 Donne: 60 (65 entro il 2020)	Massimo: 5 anni Illimitato dal 2010	Sì
SPAGNA	Da 60 anni (persone assicurate prima dell'1.1.1967) Da 61 anni (persone con almeno 30 anni di contribuzione e disoccupati non volontari)	65 anni	Nessun limite superiore di età	Pensione sospesa in caso di attività remunerativa. È possibile combinare una parte della pensione con un lavoro a tempo parziale a partire da 60 anni. Gli ultra65enni possono combinare pensione e reddito da lavoro
SVEZIA	Da 61 anni con riduzione attuariale	65 anni con il diritto di restare fino a 67 anni	Nessun limite superiore di età	Sì

* Nonostante l'età di pensionamento inferiore, in Francia sono richiesti 40 anni di contribuzione per percepire la pensione intera.

Fonte: Relazione congiunta della Commissione e del Consiglio dell'Unione Europea in materia di pensioni adeguate e sostenibili - 2003

GRAFICO 2 - Raffronto dell'età per conseguire la pensione di vecchiaia nei Paesi dell'Unione Europea 2003



Fonte: Commissione Europea, marzo 2003

TABELLA 3 - Aliquote di contribuzione nei regimi pensionistici pubblici dei Paesi dell'Unione Europea nel 2002

	Aliquota di contribuzione, % dei salari 2002	Osservazioni
AUSTRIA	22,8%: Datore di lavoro 12,55% Lavoratore 10,25%	Le sovvenzioni fiscali coprono il 23% della spesa pensionistica. In assenza di trasferimenti dal bilancio l'aliquota di contribuzione sarebbe stata del 31% nel 2001 e dovrebbe salire al 38% entro il 2050 nel quadro delle politiche attuali.
BELGIO	37,94% (sicurezza sociale): Datore di lavoro 24,87% Lavoratore 13,07%	Le pensioni minime soggette all'accertamento delle condizioni economiche sono finanziate da imposte. L'aliquota di contribuzione copre tutti i settori della sicurezza sociale. Nel 2000 è stata necessaria una sovvenzione dal bilancio statale pari al 2,6% del PIL, che arriverà al 5,5% del PIL entro il 2050.
DANIMARCA	223,25 DKK mensili (circa 2%) Datore di lavoro 2/3 al datore Lavoratore 1/3	L'aliquota di contribuzione riguarda i regimi integrativi obbligatori (ATP e SP) per un salario medio. La pensione pubblica forfetaria di vecchiaia e le pensioni per il pubblico impiego sono completamente finanziate da imposte.
FINLANDIA	Pensioni basate sul reddito: Datore di lavoro 16,7% (settore privato) 19,1% (settore statale) 22,6% (comuni) Lavoratore 4,4% Pensioni minime nazionali: Datore di lavoro 2-4,9 % (settore privato)	Le pensioni minime nazionali (soggette ad accertamento a fronte del reddito da pensione) sono parzialmente finanziate da imposte.

	Aliquota di contribuzione, % dei salari 2002	Osservazioni
FRANCIA	Regime di base: Datore di lavoro 9,8% (sotto il tetto) 1,6% (sopra il tetto) Lavoratore 6,55% (sotto il tetto) Regime integrativo: l'aliquota varia tra il 7,5% e il 20% a seconda del livello di retribuzione e della posizione del dipendente	L'aliquota di contribuzione copre le pensioni di vecchiaia e reversibilità. Le pensioni di invalidità sono coperte dai contributi per le prestazioni mutualistiche. Il sistema pensionistico pubblico attualmente è in attivo ma è destinato a registrare deficit in futuro.
GERMANIA	19,1%: Datore di lavoro 9,55% Lavoratore 9,55%	Il bilancio federale ha coperto il 37% della spesa pensionistica nel 2002; la percentuale dovrebbe scendere al 31% nel 2030. Le pensioni sociali sono finanziate da imposte.
GRECIA	20% se assicurato prima del 31.12.1992: Datore di lavoro 13,33% Lavoratore 6,67% 30% se assicurato successivamente: il 10% in più lo mette lo Stato	L'aliquota di contribuzione copre tutti i settori della sicurezza sociale. Il sostegno fiscale al finanziamento delle pensioni contributive dovrebbe salire dall'attuale 4,8% del PIL al 15,5% nel 2050. Le pensioni sociali sono finanziate da imposte.
IRLANDA	12,5%-16 (sicurezza sociale tranne assistenza sanitaria): Datore di lavoro 8,5 - 12% Lavoratore 4%	Le pensioni sociali (forfetarie) sono su base contributiva. Le pensioni minime soggette all'accertamento delle condizioni economiche sono finanziate da imposte.
ITALIA	32,7%: Datore di lavoro 23,81% Lavoratore 8,89%	
LUSSEMBURGO	24%: Datore di lavoro 8% Lavoratore 8% Stato 8%	Un terzo dei contributi è finanziato da imposte, così come il reddito minimo garantito per gli anziani e le pensioni per i dipendenti del settore pubblico.
PAESI BASSI	Lavoratore 19,15%: 17,9% (pensione di vecchiaia) 1,25% (reversibilità)	L'aliquota di contribuzione del 17,9% dovrebbe fare registrare un attivo fino al 2010. In seguito il deficit sarà coperto dal fondo di riserva e dalle imposte. Inoltre è previsto un contributo dell'1,25% per la pensione di reversibilità e un contributo tra il 7,9 e il 13,93% per le pensioni di invalidità.
PORTOGALLO	34,25%: Datore di lavoro 23,25% Lavoratore 11%	Le pensioni sociali universali per i meno abbienti sono finanziate da imposte (3,3% del PIL nel 2000).
REGNO UNITO	21,9% (sicurezza sociale tranne prestazioni mutualistiche): Datore di lavoro 11,9% Lavoratore 10%.	Il reddito minimo garantito per i meno abbienti e i crediti pensionistici, nonché le pensioni dei dipendenti pubblici, sono finanziate da imposte.
SPAGNA	28,3% (sicurezza sociale, tranne assistenza sanitaria e sussidi di disoccupazione): Datore di lavoro 23,6% Lavoratore 4,7%.	L'aliquota di contribuzione copre le prestazioni di tipo contributivo per vecchiaia, invalidità, reversibilità e maternità. Il settore della sicurezza sociale dovrebbe restare in attivo fino al 2015, per poi entrare in deficit. Le pensioni minime per i meno abbienti sono finanziate da imposte.
SVEZIA	18,5% vecchiaia, 1,7% reversibilità: Datore di lavoro 10,21% Lavoratore 7%	Le pensioni garantite, le pensioni di invalidità e di reversibilità e i contributi accreditati nei periodi di interruzione della carriera sono finanziate da imposte.

Fonte: Relazione congiunta della Commissione e del Consiglio dell'Unione Europea in materia di pensioni adeguate e sostenibili - 2003

CONVENZIONI INTERNAZIONALI IN TEMA DI SICUREZZA SOCIALE

Convenzioni bilaterali

L'Italia ha stipulato convenzioni bilaterali in materia di sicurezza sociale, per permettere il conseguimento del diritto alla pensione e ad altre prestazioni, nonché il pagamento degli importi dovuti nel Paese di residenza, con gli Stati seguenti:

Argentina, Australia, Bosnia Erzegovina, Brasile, Canada - Quebec, Città del Vaticano, Croazia, Jersey e Isole del Canale, Macedonia, Principato di Monaco, Repubblica di Capoverde, Repubblica di San Marino, Repubblica Federale di Jugoslavia, Slovenia, Stati Uniti d'America, Tunisia, Turchia, Uruguay, Venezuela².

Accordi per l'applicazione delle norme comunitarie

Al di fuori dell'Unione Europea, in virtù di specifici accordi, si applicano le norme comunitarie in materia di sicurezza sociale³ ai seguenti Paesi:

Islanda, Liechtenstein, Norvegia (Stati dello Spazio Economico Europeo), Svizzera.

Le innovazioni normative nel corso del 2003

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale anche nel 2003 ha sfruttato la flessibilità organizzativa concessa dal legislatore⁴ per adeguarsi alle numerose modifiche del sistema previdenziale e assistenziale intervenute nel corso dell'anno e contribuire alla loro attuazione. Grazie anche al ricorso alla telematizzazione dei servizi e delle attività, l'Istituto è stato in grado di garantire il rispetto del principio di buona gestione e la sollecita risposta alle innovazioni normative e regolamentari dello stato sociale.

I principali provvedimenti legislativi che hanno influito sull'attività dell'INPS nel corso del 2003 sono riferibili ad alcune principali aree tematiche: la protezione della famiglia; il sostegno dei soggetti economicamente più deboli; le dinamiche dell'immigrazione; l'emersione del lavoro nero; il mercato del lavoro ed il prolungamento dell'attività lavorativa; la riduzione della pressione fiscale complessiva; l'ampliamento delle agevolazioni a favore di imprese e famiglie⁵. L'Istituto si è confrontato con tutti questi temi tentando, come ogni anno, di fornire risposte operative tempestive alle innovazioni legislative e, ancora di più, alle esigenze dei diversi pubblici di riferimento dell'Ente.

Va anche sottolineato che l'attività normativa nel 2003 ha perseguito alcuni obiet-

2. Cfr. INPS Convenzioni Internazionali, Servizio di pagamento delle pensioni all'estero - Statistiche anno 2003.

3. Regolamenti comunitari n.1408/71 e n.574/72.

4. La Legge 9 marzo 1989, n. 88 all'art.1 sottolinea la natura dell'Istituto quale "ente pubblico erogatore di servizi", con facoltà di adattare "autonomamente la propria organizzazione all'esigenza di efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni".

5. L'illustrazione completa ed analitica dei provvedimenti che hanno avuto impatto sull'attività 2003 è contenuta nella Relazione del Direttore Generale ai Rendiconti Generali dell'INPS per l'anno 2003 - Parte Sesta - pagg. 199-305.

tivi prioritari: l'ottimizzazione della gestione dei flussi di spesa, compatibile con i vincoli finanziari europei; la progressiva modernizzazione degli assetti organizzativi delle Pubbliche Amministrazioni sia in termini di risorse umane, sia di innovazioni tecnologiche e ordinamentali; la tendenza all'unificazione di procedure strumentali alla spesa per consumi e servizi pubblici. Di pari passo con la razionalizzazione della spesa pubblica si è accentuato il ruolo di coordinamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze e si è reso più incisivo il controllo della Corte dei Conti sul danno erariale.

Infine di particolare rilievo è stato il riassetto del mercato del lavoro. Le norme approvate sono andate ad incidere su: le diverse fasi dell'incontro tra domanda e offerta; l'inserimento delle fasce di lavoratori svantaggiati o tendenzialmente esclusi; la riqualificazione dell'offerta, in termini formativi e di preparazione professionale; la flessibilità d'utilizzo del lavoro attraverso nuove tipologie contrattuali o la rimodulazione delle forme atipiche già esistenti, sulla base delle previsioni dei Contratti Collettivi di Lavoro e nel rispetto della concertazione tra le parti sociali.

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria per il 2003) Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Le finalità principali della Legge Finanziaria per il 2003 erano:

- la prosecuzione del mantenimento della stabilità come obiettivo di finanza pubblica, secondo i vincoli fissati dall'Unione Europea;
- la riduzione della pressione fiscale per rilanciare la domanda globale in entrambe le sue componenti macroeconomiche (consumi ed investimenti);
- la tensione all'incremento delle entrate ed all'emersione dell'economia e del lavoro mediante la tecnica del concordato fiscale e contributivo nonché mediante bonus da corrispondere ad ogni incremento effettivo della base occupazionale;
- la razionalizzazione delle spese e delle strutture della Pubblica Amministrazione;
- la prosecuzione di interventi a sostegno dei pensionati disagiati e dei redditi medio bassi a fini di maggiore equità sociale;
- l'avviamento di una politica familiare (già contemplata nel cd. "Libro bianco sul welfare" del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) di temperamento degli impegni lavorativi con la vita familiare e di consolidamento delle basi per la pari opportunità lavorativa tra uomini e donne.

Tali obiettivi sono stati perseguiti attraverso una serie di interventi specifici che incidono in maniera sia diretta che indiretta sull'attività dell'INPS.

La Legge affronta in prima battuta la problematica relativa alle misure di natura finanziaria oggetto del programma di Governo con una diminuzione del prelievo fiscale finalizzata a rendere disponibili maggiori risorse per consumi e investimenti.

Gli artt. 2 e seguenti pongono le basi per:

- la riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), con deduzioni finalizzate a garantire la progressività dell'imposizione⁶;
- la riduzione dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG) di un punto percentuale (dal 35% al 34%);
- la riduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

L'art. 6 istituisce il "concordato triennale preventivo" che consente ai titolari di reddito di impresa e di lavoro autonomo soggetti all'IRPEF e all'IRAP, con ricavi o compensi non superiori a 5 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, di definire la base imponibile per il triennio successivo. Gli imponibili oggetto del concordato non sono dunque modificabili e le relative imposte non possono essere né aumentate né ridotte per tre anni. Tale sistema di cd. autoliquidazione investe anche l'aspetto dei contributi previdenziali. L'art. 7, comma 9, prevede che gli imponibili definiti rilevano ai fini del versamento dei contributi previdenziali nella misura del 60% della parte superiore al minimale reddituale, ovvero per la parte eccedente il dichiarato se superiore al minimale stesso e non sono dovuti interessi e sanzioni.

Gli artt. 23 e seguenti pongono disposizioni in materia di spesa a fini di razionalizzazione e flessibilizzazione del bilancio. È prevista la costituzione di fondi "cuscinetto" di risorse disponibili presso i singoli Ministeri alimentati dai risparmi sulle spese di funzionamento per consumi intermedi degli apparati ministeriali stessi e degli enti previdenziali pubblici e dalle economie di gestione derivanti dall'ulteriore accentramento presso la Concessionaria di Servizi Informatici Pubblici (Consip S.p.A.) degli acquisti di beni e servizi funzionali all'attività della Pubblica Amministrazione.

L'articolo 26 illustra le linee della politica governativa in tema di innovazione tecnologica e di e-government e istituisce il Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle Pubbliche Amministrazioni e nel Paese.

In tema di incremento delle sinergie pubbliche e di razionalizzazione dei dati statistici, il comma 19 dell'articolo 31 recepisce la proposta INPS della fornitura telematica delle comunicazioni relative ai matrimoni e ai decessi⁷ dagli uffici di stato civile entro 15 giorni dalla data dell'evento, secondo le specifiche tecniche definite dall'Istituto. L'INPS, sulla base dei dati del Casellario delle pensioni, comunicherà le informazioni ricevute agli enti erogatori di trattamenti pensionistici, per consentire gli adempimenti di competenza.

Per sostenere gli interventi in materia previdenziale della Gestione Interventi Assistenziali e di Sostegno alle Gestioni Previdenziali (GIAS), l'art. 38 trasferisce all'IN-

6. Tale deduzione pari a 3.000 euro (cosiddetta no tax area) per tutti i contribuenti, ha delle variazioni a seconda delle tipologie di reddito che concorrono a formare il reddito complessivo.

7. Cfr. articolo 34 della legge 903/1965.

PS 532,59 milioni di euro a carico del bilancio dello Stato⁸, da incrementare annualmente in base alle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, aumentato di un punto percentuale.

Per i beneficiari di prestazioni che risiedono all'estero è prevista la possibilità di presentare la domanda di attribuzione del numero di codice fiscale all'anagrafe tributaria da parte degli Enti previdenziali, anche per attuare l'incremento della maggiorazione sociale di cui all'articolo 38 della legge n.448/2001, sì da raggiungere un potere di acquisto equivalente a quello conseguibile in Italia con 516,46 euro per tredici mensilità. L'art. 39 detta disposizioni sia per attenuare l'impatto finanziario del pensionamento anticipato dei lavoratori occupati in imprese che utilizzano o estraggono amianto, sia per incrementare la pensione ai ciechi civili.

L'articolo 41, in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali e comunque fino al 31 dicembre 2003 nel limite di spesa complessivo di 376.433.539 euro, attribuisce al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali la facoltà di disporre concessioni e proroghe di trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale già previsti da disposizioni di legge, in misura ridotta del 20%, anche a favore della sanità privata e degli enti non commerciali operanti nelle aree in ritardo di sviluppo secondo i parametri dell'Unione Europea (obiettivi 1 e 2). Sono inoltre previste una serie di misure a favore delle imprese industriali dell'indotto automobilistico, autorizzando la cassa integrazione ordinaria in misura meno restrittiva. In materia di lavori socialmente utili, per ridurre il numero e rilanciare le iniziative individuali, si riconosce la facoltà (art. 51) per i lavoratori titolari dell'assegno di utilizzo a carico del Fondo per l'occupazione, di chiederne la corresponsione anticipata per intraprendere un'attività lavorativa autonoma, dipendente o di collaborazione coordinata e continuata, ovvero per associarsi in cooperativa, con la conseguente cancellazione dal bacino dei lavoratori socialmente utili. Inoltre, nel limite complessivo di 80 milioni di euro, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è autorizzato a prorogare, limitatamente al 2003, le convenzioni stipulate direttamente con i comuni per lo svolgimento di attività straordinarie riferite a lavoratori socialmente utili. Infine le agevolazioni contributive in favore delle imprese che stipulano contratti di solidarietà e il finanziamento sia dei servizi per l'impiego, sia dei Piani per l'inserimento professionale dei giovani privi di occupazione⁹ (PIP) sono estesi fino al 31 dicembre 2003.

L'art. 42 prevede, a causa della situazione di squilibrio finanziario in cui versa la gestione dei dirigenti di aziende industriali, la soppressione dell'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dirigenti di Aziende Industriali (INPDAI) e il conseguente trasferimento delle sue strutture e funzioni all'INPS, che succede nei relativi rapporti attivi e passivi¹⁰, con la contestuale iscrizione dei soggetti assicurati presso il Fondo Pensio-

8. Cfr. articolo 15 della legge 451/1994.

9. Cfr. articolo 15 della legge 451/1994.

10. La norma quantifica le somme da trasferire dal bilancio dello Stato, a titolo di anticipazione in relazione agli iscritti provenienti dall'INPDAI. Si tratta di 1.041 milioni per il 2003, 1.055 milioni per il 2004 e 1.067 milioni per il 2005.

ni Lavoratori Dipendenti (FPLD) dell'INPS, con evidenza contabile separata. Le regole del sistema pensionistico INPDAI sono uniformate a quelle del FPLD con il criterio del pro-rata a decorrere dall'1.1.2003, con applicazione delle aliquote di rendimento e le fasce retributive in vigore presso l'AGO per il calcolo della pensione¹¹.

L'articolo 44, abolendo uno storico divieto, dispone la totale cumulabilità tra la pensione di anzianità e i redditi da lavoro, in funzione dell'anzianità contributiva e dell'età possedute all'atto del pensionamento (58 anni di età anagrafica e 37 anni di contributi).

L'articolo 46 consente al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di ripartire in modo flessibile le risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali¹², senza incidere sul finanziamento degli interventi relativi a diritti soggettivi¹³. Gli articoli 47 e 48 aggiornano i criteri di finanziamento degli interventi in materia di formazione professionale e dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua per settori produttivi¹⁴. I datori di lavoro che aderiscono ai fondi in questione sono tenuti al versamento del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria¹⁵ all'INPS, che provvede a trasferirlo al fondo indicato dal datore di lavoro. In tema di progressiva omogeneizzazione delle prestazioni anche in favore dei cittadini residenti al di fuori dell'Unione Europea, l'articolo 49 introduce i criteri di verifica dei requisiti reddituali per i titolari residenti all'estero ai fini dell'accesso alle prestazioni erogate dall'INPS.

L'articolo 63 rappresenta un'ulteriore tappa dell'evoluzione degli incentivi alle assunzioni¹⁶ (in forma di credito d'imposta) con l'introduzione di monitoraggi ed istanze preventive per ottenere l'assenso dell'Agenzia delle Entrate alla corresponsione del bonus di: 100 euro per ogni nuovo lavoratore assunto nel 2003; 150 euro per ogni nuovo lavoratore assunto nel 2003 di età superiore ai 45 anni; 300 euro aggiuntivi per le assunzioni nel Mezzogiorno.

Le altre norme d'interesse

La produzione normativa in materia di *welfare state* degli ultimi anni presenta un dualismo strutturale inevitabile: da un lato c'è il ciclico iter di discussione fino alla promulgazione della Legge Finanziaria, frutto di un'organica pianificazione della manovra di bilancio, dall'altro c'è l'abbondante e disomogenea legiferazione settoriale, spesso dettata da sopravvenienze nella congiuntura economica o nei bisogni sociali. L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale dovendo contemperare il risultato di queste due tendenze, ogni anno adatta la propria struttura ai cambiamenti per contribuire all'attuazione sollecitata delle nuove disposizioni e per integrarle nella propria strategia di offerta di servizio.

11. La novità più rilevante per i dirigenti di azienda che godono del sistema retributivo consiste nell'abolizione del massimale contributivo.

12. Cfr. articolo 59, commi 44-45 della legge 449/1997 in cui si enunciano le finalità del Fondo:

a) promozione di interventi per la realizzazione di standard essenziali ed uniformi di prestazioni sociali su tutto il territorio dello Stato concernenti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la condizione degli anziani, l'integrazione e l'autonomia dei portatori di handicap, il sostegno alle famiglie, la prevenzione ed il trattamento delle tossicodipendenze, l'inserimento e l'integrazione dei cittadini stranieri;

b) sostegno a progetti sperimentali attivati dalle regioni e dagli enti locali;

c) promozione di azioni concertate ai livelli nazionale, regionale e locale per la realizzazione di interventi finanziati dal Fondo sociale europeo;

d) sperimentazione di misure di contrasto delle povertà;

e) promozione di azioni per lo sviluppo delle politiche sociali da parte di enti, associazioni ed organismi operanti nell'ambito del volontariato e del terzo settore.

13. Il riferimento riguarda i diritti soggettivi, immodificabili se non per legge, quali l'assegno di maternità e l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, le agevolazioni a favore dei genitori di persone con handicap grave.

14. Cfr. articolo 118 della legge finanziaria 388/2000.

15. Cfr. articolo 25 della legge 845/1978.

16. Cfr. l'iter iniziato con l'art.7 della Legge finanziaria 2001.

Le norme aventi impatto sull'attività dell'Istituto non riconducibili alla ciclicità della Legge Finanziaria spaziano in diversi ambiti. Dallo sforzo di razionalizzazione del mercato del lavoro, della struttura organizzativa pubblica e della funzione ispettiva, al completamento della tutela della famiglia con membri attivi nel mondo del lavoro, alla predisposizione di incentivi per l'emersione dell'economia sommersa nei diversi settori produttivi e di misure ad hoc per fronteggiare calamità.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 ottobre 2002, n. 236, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi in scadenza. Legge 27 dicembre 2002, n. 284. Si dispone la proroga ed il differimento di termini previsti da disposizioni legislative, concernenti adempimenti di soggetti ed organismi pubblici per corrispondere a pressanti esigenze sociali e organizzative. D'interesse per il sistema del *welfare* è la proroga per un ulteriore biennio della sperimentazione del reddito minimo di inserimento (RMI)¹⁷.

Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione. Legge 16 gennaio 2003, n. 3. La legge reca norme di razionalizzazione, di semplificazione dell'attività amministrativa e di organizzazione delle pubbliche amministrazioni al fine di migliorarne l'efficienza e l'economicità di gestione. In particolare, è semplificata la documentazione amministrativa con telematizzazione delle procedure di partecipazione a gare e appalti pubblici.

Regolamento recante modalità di attuazione dell'articolo 71 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, concernente la totalizzazione dei periodi assicurativi. Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 7 febbraio 2003, n. 57.

Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, regola la totalizzazione dei periodi assicurativi, fissandone i requisiti, le condizioni, le modalità di domanda e di calcolo.

La totalizzazione dei periodi contributivi versati in diverse gestioni previdenziali consente al lavoratore che non ha maturato il diritto a pensione in nessuna delle gestioni pensionistiche presso le quali ha versato i contributi (comprese le casse dei professionisti) di cumulare tali periodi per conseguire la pensione di vecchiaia o di inabilità.

Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro. Legge 14 febbraio 2003, n. 30.

La legge conferisce al Governo la delega ad emanare decreti legislativi per incrementare il tasso di occupazione come concordato in sede europea e potenziare la diffusione delle informazioni sulla situazione e le esigenze del mercato del lavoro.

Il provvedimento intende ridurre il ritardo del processo di riforma del sistema dei servizi pubblici per l'impiego (secondo le raccomandazioni dell'Unione Europea),

17. Cfr. art.5. (Proroga della sperimentazione del reddito minimo di inserimento) - Introdotto nel 1998 in via sperimentale in 39 comuni dalla legge "Turco" e poi esteso nel 2000 ad altri 267, il RMI è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale che agisce sostenendo le condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio di marginalità sociale.

18. Si elimina il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo per le imprese di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo.

19. Si prevedono, in particolare: agevolazione del ricorso a lavoro supplementare nei c.d. part-time orizzontale, verticale e misto nei casi e modi previsti dai CCNL o con il solo consenso del lavoratore interessato; maggior utilizzo del part-time da parte dei lavoratori anziani, per favorire l'occupazione giovanile; computo "pro rata temporis" dei lavoratori occupati a tempo parziale ai fini dell'applicazione di norme collegate al numero dei dipendenti; estensione del part-time al settore agricolo.

20. Si introduce il cosiddetto lavoro intermittente o a chiamata, consentendo a numerosi soggetti di percepire un compenso minimo per la propria disponibilità, aumentando poi l'effettiva retribuzione in ragione dell'orario effettivamente richiesto. Con l'introduzione del lavoro a progetto, come forma di lavoro autonomo parasubordinato in cui prevale il fattore dei requisiti di quantificazione temporale, s'intende razionalizzare il mercato delle collaborazioni coordinate e continuative, oggi fonte di abusi, e realizzare una politica di adattabilità delle risorse umane. Si prevede, in particolare, il requisito della forma scritta per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, da cui risultino la durata della collaborazione, la riconducibilità di questa a uno o più progetti o programmi di lavoro o fasi di esso, nonché il corrispettivo, proporzionato alla qualità e quantità del lavoro prestato.

Vengono, inoltre, ammesse forme di prestazioni occasionali che, in quanto svolte senza fini di lucro o a titolo di aiuto, mutuo aiuto o obbligazioni morali, non vengono disciplinate dalle tradizionali forme di tutela del mercato del lavoro e degli obblighi connessi, salve le spese di mantenimento ed esecuzione dei lavori. A completare il quadro s'introduce la certificazione dei rapporti di lavoro valevole a tutti gli effetti di legge sino a prova contraria in sede giudiziaria, al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione degli stessi, con la definizione del testo contrattuale, assistita da enti bilaterali (nuovi organismi certificatori nell'ambito di accordi tra associazioni di datori e prestatori di lavoro, ovvero nelle strutture pubbliche aventi competenza in materia, o anche Università, con il compito di attuare le procedure certificative e le procedure conciliative).

21. È prevista l'istituzione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche investite di funzioni ispettive, mentre le direzioni regionali e provinciali del lavoro ne attuano le direttive esplicitando direzione e coordinamento operativo.

semplificando e modernizzando le procedure del collocamento attraverso la cooperazione e la competizione di strutture pubbliche e private nella promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Con la delega si attenua il rigore della disciplina sul lavoro interinale¹⁸ e si istituisce un regime autorizzatorio o di accreditamento unico per gli intermediari pubblici nonché si definiscono in modo più certo i casi di interposizione illecita, con rafforzamento della tutela sanzionatoria.

Si prevede di razionalizzare i rapporti di lavoro con contenuto formativo, in particolare l'apprendistato e il contratto di formazione lavoro, semplificando le procedure per l'attribuzione degli incentivi e valorizzando il tirocinio come modalità efficace di esperienza di lavoro. In questa logica l'apprendistato è considerato come strumento formativo per il mercato, mentre il contratto di formazione e lavoro è concepito come strumento per realizzare un inserimento mirato del lavoratore in azienda, soprattutto per soggetti di nuovo inserimento o donne precedentemente uscite dal mercato per esigenze familiari.

La delega è diretta anche a riformare la normativa del part-time, rendendola più agevole e flessibile. Inoltre si punta sul part-time per incrementare il tasso di occupazione di donne, giovani e lavoratori con età superiore a 55 anni¹⁹.

La delega prevede particolari e specifiche tipologie di lavoro atipico: il lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio, a prestazioni ripartite. Tale previsione vuole garantire da un lato la creazione di nuove forme di occupazione; dall'altro eliminare dal mercato del lavoro l'utilizzo improprio di strumenti esistenti in funzione elusiva o frodatoria della legislazione a tutela del lavoro subordinato, tenendo conto delle mutate esigenze produttive e organizzative²⁰.

La delega persegue anche la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e lavoro²¹.

Avvio della quarta operazione di cessione dei crediti contributivi dell'INPS. Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 17 marzo 2003

Il decreto avvia la quarta operazione di cessione dei crediti contributivi dell'INPS. Il successivo Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 15 luglio 2003, in applicazione dell'articolo 13 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, ha determinato le tipologie dei crediti ceduti e le caratteristiche dei titoli emessi dalla società di cartolarizzazione.

Regolamento recante disposizioni di coordinamento in materia di firme elettroniche a norma dell'articolo 13 del decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10. Decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 2003 n. 137

Il decreto attua l'articolo 13 del decreto legislativo 23 gennaio 2002 n. 10 e la Direttiva 1999/93/CE, per un quadro comunitario sulle firme elettroniche, con modifi-

che al D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445. L'impatto per l'attività dell'Istituto va inquadrato nel processo di crescente informatizzazione dei servizi (*e-government*).

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 febbraio 2003, n. 23, recante disposizioni urgenti in materia di occupazione. Legge 17 aprile 2003, n. 81

La legge, all'articolo 1, consente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concedere contributi mensili ai datori di lavoro che acquisiscano imprese sottoposte a procedure di amministrazione straordinaria con più di 1.000 dipendenti, a fini di recupero occupazionale, con sgravi contributivi ed agevolazioni per la mobilità e per il susseguente pensionamento d'anzianità dei lavoratori.

Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, recante testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53. Decreto legislativo 23 aprile 2003, n. 115

Il decreto apporta alcuni correttivi di natura formale al "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità".

Le modifiche più rilevanti per l'Istituto riguardano:

- più ampi divieti di adibire a lavori rischiosi le donne nel periodo protetto prima e dopo il parto;
- l'equiparazione delle procedure di corresponsione dell'indennità di maternità, a quelle relative alle indennità per malattia²²;
- il divieto di licenziamento delle lavoratrici in stato di gravidanza a seguito della cessazione dell'attività dell'azienda, anche in caso di licenziamenti collettivi, salvo casi particolari;
- l'estensione della tutela della maternità e del congedo parentale anche agli iscritti alla Gestione separata INPS per le collaborazioni coordinate e continuative²³, genitori naturali, adottivi o affidatari, nei limiti delle risorse che deriveranno dal gettito della loro contribuzione.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 aprile 2003, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità. Legge 10 giugno 2003, n. 133 (G.U. n. 136 del 14.6.2003)

La legge opera una rimodulazione finanziaria, imponendo all'INPS di rendere disponibili le somme non utilizzate nel 2003 per gli interventi a favore di soggetti disagiati di età pari o superiore a settanta anni e fino a garantire un reddito pari a 516,46 euro al mese.

In tal modo, per lo stesso esercizio finanziario, si coprono i maggiori oneri relativi all'erogazione degli assegni familiari per i nuclei con almeno tre figli minori e dei trattamenti di maternità.

22. L'erogazione agli aventi diritto a cura dei datori di lavoro avviene all'atto della corresponsione della retribuzione per il periodo di paga durante il quale il lavoratore ha ripreso l'attività lavorativa, salve le anticipazioni imposte dai contratti collettivi a carico del datore e le conseguenti procedure di conguaglio.

23. Cfr. art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335

Codice in materia di protezione dei dati personali. Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196
Il Codice razionalizza la normativa succedutasi in materia di protezione dei dati personali, attuando le leggi delega 127/2001 e 675/1996.

Sono introdotti due tipi di diritti: quello alla protezione dei dati personali e quello alla privacy. Il trattamento dei dati personali è governato dal principio di semplificazione e dal principio di necessità, per assicurare la protezione dei dati personali, la riservatezza e l'identità personale. Per il trattamento dei dati con mezzi informatici, l'utilizzazione di dati personali deve essere ridotta al minimo e solo nel caso in cui non possano essere utilizzati dati anonimi.

Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001. Legge 29 luglio 2003, n. 229

La legge, continuando un percorso avviato nel 1997, sposta il baricentro dell'azione dalla semplificazione procedimentale al riassetto di intere materie, conferendo al Governo deleghe per la delegificazione ed il riassetto in materia di incentivi alle attività produttive; utilizzo dell'informatica nella documentazione amministrativa; firma elettronica e digitale.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 143, recante disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi, di Fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip s.p.a. Legge 1 agosto 2003, n. 212

Oltre a garantire la gratuità delle operazioni di rimpatrio di attività finanziarie precedentemente regolarizzate, la legge accentra le gare per le forniture pubbliche presso la Consip S.p.A. a fini di economia di gestione, disciplinando i casi in cui le amministrazioni pubbliche possono siglare contratti al di fuori delle convenzioni quadro definite dalla Consip.

Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30 (cd. Legge Biagi). Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276

Il Governo attua la delega 30/2003 in materia di occupazione e mercato del lavoro, adeguandosi alla strategia europea per l'occupazione ed alle intese contenute nel Patto per l'Italia del luglio 2002.

Obiettivo primario del provvedimento è la realizzazione di un mercato del lavoro trasparente ed efficiente in grado di correggere squilibri occupazionali regionali e nazionali con la creazione di posti di lavoro regolari, soprattutto nelle aree meno sviluppate del Paese.

Si mira a sostenere la competitività delle imprese, contemperando stabilità del posto e flessibilità, con: la diffusione di contratti a contenuto formativo ed a orario modulato; lo snellimento e la semplificazione delle procedure di accesso al lavoro; la di-

versificazione concorrenziale del sistema di accesso all'impiego.

È istituita la borsa continua nazionale del lavoro per accentrare le informazioni sullo stato della domanda e dell'offerta di lavoro, sì da consentire un libero e stabile collegamento su scala nazionale dei fruitori dei servizi ed una maggiore efficienza dei servizi per l'impiego. Si introducono, inoltre, nuove tipologie contrattuali e si rimuovono ostacoli normativi alla diffusione di quelle già esistenti.

In particolare le novità riguardano:

- l'introduzione della somministrazione di lavoro²⁴ (staff leasing);
- le tipologie contrattuali ad orario ridotto, modulato e flessibile, arricchite di nuove figure (lavoro intermittente²⁵, lavoro ripartito²⁶ e lavoro occasionale di tipo accessorio²⁷), mentre modifica il part-time in conformità alle norme dell'Unione Europea;
- l'incentivazione del lavoro a tempo parziale e con agevolazioni previdenziali per promuovere l'utilizzo part-time dei lavoratori anziani;
- la revisione dell'apprendistato, destinato alla formazione per il mercato secondo tipologie calibrate per settore, e la sostituzione dei contratti formazione lavoro con i contratti di inserimento;
- la sostituzione delle eterogenee collaborazioni coordinate e continuative con la figura unitaria del lavoro a progetto, destinato ad arginare il fenomeno della parasubordinazione fittizia, in modo da agevolare anche il riconoscimento dei diritti previdenziali minimali (tutela della maternità e paternità e gli assegni per il nucleo familiare a carico della gestione separata dell'INPS).

Si rinvia, infine, al 2004 l'attuazione della delega in tema di riforma e razionalizzazione delle funzioni ispettive e di introduzione del nuovo sistema di certificazione del contenzioso a scopo deflativo.

Approvazione delle linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 ottobre 2003

Il decreto definisce le condizioni organizzative, funzionali e tecnologiche per la progettazione, la realizzazione, lo sviluppo e la revisione dei sistemi informativi automatizzati al fine di avviare, entro l'anno 2003, il protocollo informatico nelle Amministrazioni pubbliche e gestire telematicamente i procedimenti amministrativi.

Modifiche all'articolo 70 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di indennità di maternità per le libere professioniste. Legge 15 ottobre 2003, n. 289
La legge intende evitare che le indennità di maternità delle professioniste raggiungano livelli troppo elevati, con ripercussioni sull'equilibrio finanziario degli enti previdenziali. L'intervento di maggiore rilevanza è dato dalla fissazione di un tetto massimo per l'indennità di maternità.

24. Tale tipologia contrattuale prevede un rapporto bilaterale tra un soggetto utilizzatore ed un soggetto somministratore, sul quale incombono gli oneri contributivi del settore terziario, mentre i lavoratori sono considerati alle dipendenze della società utilizzatrice per tutta la durata del contratto (anche a tempo indeterminato).

25. Nel lavoro intermittente o a chiamata il lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro per l'effettuazione di prestazioni rispondenti a esigenze di carattere temporaneo, in cambio di una congrua indennità di disponibilità per la quale vengono versati contributi per il loro effettivo ammontare. Il trattamento economico, normativo e previdenziale del lavoro intermittente è proporzionato in ragione della prestazione lavorativa effettivamente eseguita. In via sperimentale il contratto di lavoro intermittente può essere utilizzato anche per prestazioni rese da soggetti a rischio di esclusione (disoccupati con meno di venticinque anni di età o lavoratori con più di quarantacinque anni di età esclusi dal ciclo produttivo o iscritti alle liste di mobilità e di collocamento).

26. Nel lavoro ripartito due persone occupano lo stesso posto di lavoro e si obbligano a garantire al datore l'adempimento dell'intera prestazione lavorativa corrispondente ad un posto di lavoro a tempo pieno e a rispettare il vincolo della continuità, autogestendo le modalità di svolgimento temporale della prestazione. Gli aspetti previdenziali ed assistenziali sono pressoché equiparati a quelli del lavoro part-time.

27. Il lavoro accessorio si basa sulla circolazione di buoni lavoro del valore di 7,5 euro (comprensivi di retribuzione ed oneri previdenziali) con cui impiegare sporadicamente soggetti a rischio di esclusione sociale (i disoccupati di lunga durata, le casalinghe, gli studenti, i pensionati, i disabili i soggetti in comunità di recupero, i lavoratori extracomunitari in possesso di regolare permesso di soggiorno, nei mesi successivi alla perdita di lavoro). Mediante tali buoni, in vendita in luoghi facilmente accessibili e diffusi sul territorio (giornalai, tabaccherie, uffici postali), i beneficiari possono avvalersi del lavoro accessorio dei lavoratori iscritti in apposite liste, tenute presso i centri provinciali per l'impiego o presso gli operatori autorizzati allo svolgimento di attività di intermediazione. I prestatori di lavoro riceveranno il compenso per il lavoro prestato di 5,8 euro per ogni buono consegnato ai concessionari autorizzati i quali, oltre a registrare i dati anagrafici e fiscali del prestatore, provvederanno per suo conto al versamento dei contributi per fini previdenziali all'INPS alla gestione separata ex art. 2, comma 26, della legge n. 335/95 in misura di 1 euro e di 0,50 euro ai fini INAIL. Inoltre, l'art. 73 di tale capo prevede che l'INPS stipuli una convenzione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la creazione di una banca dati informativa, allo scopo di verificare l'andamento delle prestazioni previdenziali e delle relative entrate contributive.

28. La norma prevede che per ogni figlio nato dall'1 dicembre 2003 al 31 dicembre 2004 - secondo o successivo, e per ogni figlio adottivo - venga concesso l'assegno. I comuni provvederanno ad informare gli interessati invitandoli a certificare il possesso dei requisiti. Le modalità di erogazione da parte dell'INPS saranno stabilite con uno o più decreti di natura non regolamentare emanati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

29. Il diritto deve essere certificato, nei riguardi del sostituto d'imposta, attraverso lo stato di famiglia rilasciato dal Comune nella cui anagrafe i figli dei cittadini che chiedono la deduzione sono effettivamente iscritti, ovvero da equipollente certificazione rilasciata dallo Stato di origine degli stessi, debitamente tradotta in italiano e resa conforme all'originale dall'attestazione del Consolato italiano nel Paese straniero di origine.

30. È corrisposto un contributo ai fini pensionistici pari a quello corrisposto alla gestione separata di cui all'art.2, comma 26 della legge n.335/1995, dai soggetti non iscritti ad altre forme di previdenza (55% a carico dell'associante e 45% a carico dell'associato). Il versamento del contributo è effettuato sugli importi erogati all'associato anche a titolo di acconto sul risultato della partecipazione, salvo conguaglio in sede di determinazione annuale dei redditi. A tali soggetti si applica esclusivamente il sistema contributivo.

31. I lavoratori in argomento sono stati sempre considerati quali "cittadini non mutuati" e pertanto assoggettati al solo pagamento dei contributi di malattia, pur trattandosi di soggetti che percepiscono redditi d'impresa.

32. Per far fronte alle truffe agricole perpetrate mediante fittizi rapporti di lavoro, con cui le aziende preconstituiscono posizioni assicurative finalizzate alla percezione di prestazioni a sostegno del reddito (disoccupazione, maternità, malattia) nonché di quelle pensionistiche, è previsto l'obbligo a carico dei datori di lavoro che assumono operai agricoli a tempo determinato di integrare i dati forniti all'atto dell'avviamento al lavoro con l'indicazione del tipo di coltura praticata e/o allevamento condotto nonché il fabbisogno di manodopera occorrente nell'anno (sulla base dei valori medi d'impiego di manodopera), consentendo all'Istituto di effettuare controlli in via preventiva all'atto dell'insorgere dei rapporti di lavoro.

33. Le Camere di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura, attraverso la struttura informatica di Unioncamere trasmettono agli Enti Previdenziali le risultanze delle nuove iscrizioni, nonché le cancellazioni e le variazioni relative ai soggetti tenuti all'obbligo contributivo, secondo modalità di trasmissione dei dati concordate tra le parti. Entro 30 giorni dalla data della trasmissione gli Enti previdenziali notificano agli interessati l'avvenuta iscri-

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici. Legge 24 novembre 2003, n. 326

La legge di conversione in tema di tutela della famiglia e di solidarietà sociale (oltre a sgravi fiscali per gli acquisti presso esercizi convenzionati con associazioni, organizzazioni ed enti che svolgono attività etiche ed agevolazioni fiscali in favore delle associazioni di volontariato) introduce l'assegno di 1.000 euro alle donne residenti per ogni secondo figlio. A tale scopo viene istituita una speciale gestione per il finanziamento del suddetto assegno nell'ambito dell'INPS, la cui dotazione finanziaria è pari a 308 milioni di euro²⁸.

È altresì stabilita una procedura di controllo del diritto alla deduzione per i figli a carico di cittadini extracomunitari²⁹.

Si semplificano, in conformità con il cd. "Libro bianco sul *welfare*", le procedure per adibire gli immobili ad asili nido.

È previsto che l'INPS, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle Entrate stabiliscano le modalità tecniche per la verifica telematica dei requisiti reddituali dei titolari delle provvidenze economiche di invalidità.

È prevista, dall'1 gennaio 2004:

- l'istituzione di un'apposita gestione previdenziale INPS per estendere l'assicurazione generale obbligatoria (AGO) agli associati in partecipazione che conferiscono prestazioni lavorative (i cui compensi sono qualificati come redditi da lavoro autonomo)³⁰;
- l'iscrizione all'AGO degli agenti e sub agenti di assicurazione³¹ secondo il sistema di calcolo contributivo;
- l'iscrizione alla gestione separata dell'AGO dei lavoratori autonomi occasionali e degli incaricati delle vendite a domicilio, ai quali l'attività procuri un reddito annuo superi a euro 5.000.

In tema di lotta al sommerso sono predisposte misure ed obblighi a carico delle imprese per arginare i fenomeni dell'evasione contributiva, sfruttando i dati relativi alla stipulazione di contratti di somministrazione di energia elettrica o di forniture di servizi telefonici, e delle truffe agricole³².

È stabilito che a decorrere dall'1 gennaio 2004 le domande di iscrizione alle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura delle imprese artigiane e commerciali conformi alla legge valgono anche ai fini dell'iscrizione agli Enti previdenziali e del pagamento dei contributi e dei premi ad essi dovuti³³.

Infine, i benefici previdenziali ai lavoratori esposti all'amianto subiscono correzioni³⁴, a decorrere dal mese di gennaio 2004, per garantire il monitoraggio dei flussi finanziari relativi alle prestazioni sociali erogate; i datori di lavoro sono tenuti alla denuncia mensile all'INPS dei contributi³⁵ solo per via telematica; mentre sono previste sanzioni pecuniarie per i comuni che non comunichino all'INPS gli elenchi dei defunti.

La risposta normativa alle contingenze eccezionali

La flessibilità strutturale ed organizzativa dell'INPS si rivela utile anche per la pronta attuazione dei provvedimenti d'urgenza contro calamità o contro eccezionali crisi di importanti aziende o di intere filiere produttive. Si utilizzano infatti una serie di collaudate tecniche normative di natura previdenziale per alleviare transitoriamente le difficoltà dell'area geografica, del settore o dell'azienda colpita dall'evento in questione e sostenerne la produzione, gli impegni contrattuali e l'occupazione.

Per fare fronte alle calamità naturali le misure più adottate a favore dei soggetti residenti nelle zone interessate, aventi ivi sede operativa o interessati comunque dalle ordinanze di sgombero sono:

- A) la sospensione dalla corresponsione di oneri contributivi e fiscali, dei versamenti dei contributi di previdenza e d'assistenza sociale, dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, ivi compresa la quota a carico dei lavoratori dipendenti nonché quelli con contratto di collaborazione coordinata e continuativa;
- B) la sospensione, per lo stesso periodo, dei termini per effettuare gli adempimenti connessi al versamento degli oneri contributivi e fiscali;
- C) la dilazione dei termini per il recupero dei contributi previdenziali ed assistenziali nonché delle entrate di natura patrimoniale ed assimilate dovute all'amministrazione finanziaria e ad enti pubblici, anche locali;
- D) la riscossione mediante rateizzazione pari ad un certo numero di volte (generalmente otto) il periodo di durata della sospensione stessa;
- E) la corresponsione, per il periodo di sospensione o di riduzione dell'orario, di un'indennità pari al trattamento straordinario di integrazione salariale (compresa la contribuzione figurativa) ai sensi delle vigenti disposizioni, ovvero proporzionata alla predetta riduzione d'orario nonché l'assegno per il nucleo familiare ove spettante. La stessa indennità è riconosciuta anche ai lavoratori residenti nel comune colpito costretti a sospendere temporaneamente le prestazioni lavorative per gravi danni alla propria abitazione o per assistenza urgente alla famiglia. Le indennità sono erogate dall'INPS a richiesta dei lavoratori;
- F) la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti di licenziamento, adottati a seguito degli eventi oggetto delle contemplate ordinanze;
- G) la proroga di agevolazioni contributive fiscali per le assunzioni incentivate;
- H) l'accredito dall'INPS dello stesso numero di giornate denunciate nell'anno precedente ai lavoratori salariati agricoli, agli operai avventizi e stagionali dipendenti da aziende di trasformazione dei prodotti agricoli che non dovessero raggiungere, a seguito delle calamità naturali, il numero minimo di giornate lavorative utili ai fini della maturazione del diritto all'indennità di disoccupazione agricola.

Quanto alle misure più collaudate per attenuare le conseguenze di una congiuntura sfavorevole per un'azienda o per un intero settore produttivo, si fa generalmente ricorso a:

- I) proroga del trattamento d'integrazione salariale straordinaria per lavoratori sospesi o ad orario ridotto, dipendenti da aziende di settore già utilizzatrici del trattamento di integrazione;
- J) proroga dell'accesso a trattamenti di integrazione salariale straordinaria e di mobilità per aziende con organico superiore a cinquanta unità;
- K) proroga dell'accesso a integrazione salariale straordinaria per aziende già beneficiarie;
- L) proroga del trattamento di mobilità a lavoratori già beneficiari;
- M) trattamento di mobilità ai lavoratori licenziati;
- N) proroga dell'indennità pari al massimo di integrazione salariale straordinaria fino a nuove assunzioni a tempo indeterminato;
- O) autorizzazione alla prosecuzione volontaria dei contributi al personale iscritto a speciali Fondi integrativi dell'AGO, dipendente da aziende private in fase di separazione o ristrutturazione, che all'atto della cessazione del rapporto di lavoro non abbia maturato il diritto alle prestazioni pensionistiche dei Fondi stessi, ma possa far valere i requisiti di effettiva contribuzione.

zione e richiedono il pagamento dei contributi dovuti ovvero notificano agli interessati le cancellazioni e le variazioni intervenute.

Il mancato allineamento tra le iscrizioni presso il Registro delle imprese e quelle presso gli archivi contributivi INPS ed INAIL comporta la non tempestiva riscossione dei contributi dovuti a fini assicurativi e previdenziali, la possibilità di eludere l'obbligo di iscrizione alle assicurazioni obbligatorie ed il permanere negli archivi degli Istituti previdenziali di posizioni da eliminare nonostante l'intervenuta cessazione dell'attività da parte degli interessati.

34. Si rivede, in particolare, il coefficiente di calcolo per il pensionamento anticipato (1,25 e non più 1,50), ai soli fini del calcolo delle prestazioni pensionistiche e non ai fini del diritto all'accesso delle stesse, fermo il rispetto delle nuove soglie di esposizione (concentrazione media annua non inferiore a 100 fibre/litro come valore medio su otto ore al giorno, per un periodo di almeno 10 anni).

35. Cfr. D.M. 5.2.69 e successive modifiche e integrazioni.

I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI EMANATI NEL 2003

Provvedimenti volti a fronteggiare calamità naturali

Misure previste	Provvedimento	Oggetto
C - D	Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 febbraio 2003 - (Ordinanza n. 3265)	Disposizioni urgenti di protezione civile.
A - B - D - E - F	Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 marzo 2003 - (Ordinanza n. 3266)	Primi interventi urgenti diretti a fronteggiare i danni verificatisi nel territorio delle isole Eolie, derivanti dagli effetti indotti dai fenomeni vulcanici in atto nell'isola di Stromboli, ed altre disposizioni di protezione civile.
A - D - E - F - G	Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2003 - (Ordinanza n. 3268)	Primi interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare i danni conseguenti agli eventi metereologici verificatisi nei giorni 23, 24 e 25 gennaio 2003, nel territorio della regione Molise.
A (proroga)	Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2003 - (Ordinanza n. 3279)	Ulteriori disposizioni di protezione civile dirette a fronteggiare i danni conseguenti ai gravi eventi sismici verificatisi nel territorio della provincia di Campobasso.
A - D - E - F - G - H	Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 aprile 2003 - (Ordinanza n. 3280)	Primi interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare i danni conseguenti agli eventi metereologici verificatisi nei giorni 24, 25 e 26 gennaio 2003, nel territorio della provincia di Foggia.
A - D - E - F - G - H	Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 aprile 2003 - (Ordinanza n. 3281)	Primi interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare i danni conseguenti agli eventi metereologici verificatisi nei giorni 23, 24 e 25 gennaio 2003, nel territorio della regione Abruzzo.
H	Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 luglio 2003 - (Ordinanza n. 3305)	Interventi urgenti volti a fronteggiare i fenomeni di dissesto idrogeologico verificatisi nei mesi di dicembre 2002 e primi giorni di gennaio 2003 nel territorio dei comuni di Alcara Li Fusi, San Fratello, San Salvatore di Fitalia, Longi, Cesarò, Galati Mamertino, Militello Rosmarino, San Marco d'Alunzio, Caronia, Mistretta, San Piero Patti, Capizzi, Librizzi, Naso, Piraino, Sinagra e Tortorici in provincia di Messina.
A (proroga)	Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 settembre 2003 - (Ordinanza n. 3308)	Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dell'approvvigionamento idrico nel territorio del comune di Pistoia ed altre disposizioni di protezione civile.
Proroga del termine di pagamento dei contributi agricoli unificati	Legge del 24 settembre 2003, n. 268	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 luglio 2003, n. 192, recante interventi urgenti a favore del comparto agricolo colpito da eccezionali avversità atmosferiche e dall'emergenza diossina nella Campania.

I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI EMANATI NEL 2003

Provvedimenti in risposta a eccezionali criticità aziendali transitorie

Misure previste	Provvedimento	Oggetto
I	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Decreto 27 maggio 2003 (n. 32410)	Proroga del trattamento di integrazione salariale in favore dei lavoratori sospesi dal lavoro o lavoratori ad orario ridotto, dipendenti dalle aziende del settore dell'installazione di reti telefoniche.
J	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Decreto 27 maggio 2003 (n. 32413)	Proroga del trattamento di integrazione salariale e di mobilità per l'anno 2003 per le agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di cinquanta addetti e per le imprese di vigilanza.
K - L	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Decreto 27 maggio 2003 (n. 32412)	Proroga del trattamento di integrazione salariale in favore dei lavoratori dipendenti dalle aziende già beneficiarie del trattamento.
J - M	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Decreto 27 maggio 2003 (n. 32411)	Proroga del trattamento di integrazione salariale e di mobilità per l'anno 2003 in favore delle imprese esercenti attività commerciali con organico superiore a cinquanta addetti.
N	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Decreto 27 maggio 2003 (n. 32411)	Proroga del trattamento di integrazione salariale e di mobilità per l'anno 2003 per il lavoratori delle compagnie portuali.
O	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Decreto 16 giugno 2003	Modalità di esercizio della facoltà di proseguire volontariamente i contributi previdenziali per i lavoratori iscritti al Fondo integrativo dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, a favore del personale dipendente dalle aziende private del gas.

Gli indirizzi politico-amministrativi degli Organi dell'INPS

L'ordinamento, l'organizzazione ed il funzionamento dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale sono disciplinati dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n.479, come modificato dall'art.17, comma 23, della legge 15 maggio 1997, n.127 e dal Decreto Presidente della Repubblica 24 settembre 1997 n.366.

Da questo impianto normativo discende un'articolazione della struttura di governo INPS che comprende:

- il Presidente, che ha la legale rappresentanza dell'Ente e presiede il Consiglio di Amministrazione;
- il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, che determina gli obiettivi strategici pluriennali, approva i bilanci ed esercita la funzione di vigilanza;
- il Consiglio di Amministrazione, che è responsabile della gestione dell'Ente, definisce le politiche gestionali e predispone i bilanci;
- il Direttore Generale, che è il responsabile dell'attività dell'Ente e del conseguimento degli obiettivi;
- il Collegio dei Sindaci, che vigila sull'osservanza della legge e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione;
- i Comitati amministratori delle singole Gestioni, dei Fondi e delle Casse.

Il sistema di governo degli Istituti di Previdenza è dunque molto articolato, ma si caratterizza per l'attività di due Organi che operano in rapporto sinergico: il Consiglio di Amministrazione, designato dal Governo, e il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV), rappresentativo delle organizzazioni datoriali e sindacali.

Nella logica complessiva del modello, che potrebbe più correttamente definirsi plurale³⁶, le prerogative dei due Organi rispondono al principio della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, affidate al Consiglio d'Indirizzo e Vigilanza, e le politiche di gestione attribuite al Consiglio di Amministrazione, seguendo il criterio generale per la Pubblica Amministrazione fissato dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (ma già affermato dalla legge 9 marzo 1989, n. 88 di ristrutturazione dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale).

Il normale assetto di governo dell'Ente nel 2003 è però rimasto incompleto. La prematura scomparsa del compianto Presidente, Fabio Trizzino, ha portato alla nomina di un Commissario Straordinario.

Con decreto del 28 novembre 2002, nelle more della nomina del nuovo Presidente dell'Istituto e della ricostituzione del Consiglio di Amministrazione, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha nominato Gian Paolo Sassi Commissario Straordinario dell'INPS e, con

36. Nella prassi l'attività del Presidente dell'Istituto e del Consiglio d'Amministrazione, organo collegiale cui spettano sia comparti di natura strategica sia funzioni politico-amministrative, si interseca non solo con il Consiglio d'Indirizzo e Vigilanza, altro organo collegiale cui spetta il compito di fornire gli indirizzi e di svolgere il controllo, ma anche con il Direttore Generale che, grazie al supporto della dirigenza, assicura il raggiungimento dei risultati e lo svolgimento dell'attività amministrativa.

successivi decreti, la Gestione Commissariale è stata prorogata per tutta la durata dell'anno. Con gli stessi decreti e per la stessa durata Giancarlo Filocamo è stato nominato Vice Commissario Straordinario.

Il commissariamento dell'Istituto non ha ovviamente modificato il funzionamento del sistema INPS. Il percorso istituzionale dell'Istituto è rimasto invariato prevedendo la formulazione di linee di indirizzo e di obiettivi strategici pluriennali da parte del Consiglio d'Indirizzo e Vigilanza, che vengono tradotti in linee operative e piani di attività dal Consiglio di Amministrazione e infine trasformati dalla tecnostruttura in attività gestionali dirette al conseguimento dei risultati e degli obiettivi.

In tale percorso il Piano Triennale svolge un ruolo fondamentale, in quanto momento di individuazione degli indirizzi, e costituisce uno dei documenti principali per la vita dell'azienda INPS.

Il 2003 è stato l'anno conclusivo del Piano Triennale 2001-2003 e si ritiene opportuno ripercorrere brevemente il suo intero sviluppo.

La predisposizione del Piano ha preso il via con le "Linee di indirizzo per il Piano Triennale 2001-2003" approvate dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza nella primavera del 2000 e caratterizzate da tre priorità di ordine generale: l'autonomia dell'Ente, la trasparenza, la separazione tra previdenza e assistenza.

Nello stesso anno il Consiglio di Amministrazione ha approvato i criteri per la predisposizione del Piano Triennale 2001-2003, definendo il quadro di riferimento strategico (in termini di strumenti e risorse necessarie al raggiungimento delle condizioni di sviluppo del sistema INPS) all'interno del quale formulare i programmi operativi e dare attuazione alle linee di indirizzo del CIV.

Il Piano Triennale 2001-2003, predisposto dal Consiglio di Amministrazione e approvato dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza all'inizio del 2001, assume come riferimento l'evoluzione della politica economico-finanziaria del Governo, all'interno della quale l'INPS ritiene di poter svolgere non solo la sua missione di ente pubblico erogatore di servizi, ma anche una funzione di supporto sia al controllo del disavanzo pubblico, sia della riforma complessiva della previdenza e dell'assistenza.

Nel quadro della continua evoluzione legislativa, sociale ed economica del Paese il Piano Triennale individua le condizioni di sviluppo dell'Istituto in una serie di interventi funzionali e strutturali, in grado di modificare sia le dimensioni "istituzionali" dell'attività dell'Ente, sia quelle più legate all'attività di gestione.

Il Piano 2001-2003 si è quindi caratterizzato per lo sforzo di conseguire il riposizionamento e l'allineamento dell'Ente rispetto ai nuovi bisogni sociali e, nello stesso tempo, la rivalutazione del ruolo INPS quale azienda di servizi in grado di rispondere alle richieste dei cittadini e delle imprese. Questi indirizzi sono, peraltro, in sostanziale continuità con il complessivo processo di sviluppo INPS che, sin dalla fine

degli anni '70, ha puntato su:

- presenza sul territorio;
- uniformità di trattamento;
- organizzazione del lavoro flessibile;
- adeguati sistemi di comunicazione con l'utenza;
- informazioni in tempo reale su tutto il territorio.

Le linee di azione, relative tanto alle attività direttamente legate al raggiungimento della missione dell'Istituto (i c.d. processi primari: pensioni, prestazioni a sostegno del reddito, entrate) quanto a quelle abilitanti o di supporto al buon andamento dei processi istituzionali, hanno riguardato: la qualità dei servizi, in particolare attraverso l'innalzamento del livello qualitativo di erogazione delle prestazioni pensionistiche e di sostegno al reddito; la separazione tra prestazioni previdenziali ed interventi assistenziali; la maggiore attenzione alle entrate contributive e al contrasto del lavoro nero e al recupero dell'evasione e dell'elusione contributiva, anche attraverso una reimpostazione del rapporto tra INPS e azienda contribuente; la previdenza complementare; la gestione del patrimonio da reddito e strumentale; il modello organizzativo e il decentramento funzionale; l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; il personale e la formazione; la comunicazione e le sinergie con altri Enti o Istituzioni.

Nel corso del triennio il Consiglio di Amministrazione ha emanato i Piani Annuali delle attività, con i quali sono stati non solo fissati gli impieghi dei fondi disponibili, ma anche declinati operativamente gli obiettivi strategici del Piano Triennale, individuando sia interventi annuali e azioni di cambiamento pluriennale - legate ad obiettivi di qualità, sia le risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi di produzione.

Il Piano Annuale 2001 si è caratterizzato per l'impostazione di un nuovo metodo (l'introduzione di piani regionali specifici, per incidere su criticità legate alla realtà socio-economica del territorio ed alle caratteristiche peculiari di produzione ed erogazione del servizio nelle oltre 500 strutture territoriali dell'Istituto); per la definizione di azioni biennali e triennali per obiettivi di particolare valenza o complessità (obiettivi di qualità come il raggiungimento di tempi soglia nell'erogazione delle pensioni o l'abbattimento delle pensioni provvisorie); per la scelta dei conti assicurativi individuali come prodotto principale da implementare e qualificare, al fine di avere l'indispensabile base informativa per assicurare qualità e tempestività delle prestazioni. In tal modo, inoltre, l'Istituto poteva sfruttare l'imponente mole di lavoro svolta sulle posizioni contributive aziendali per la cartolarizzazione dei crediti contributivi INPS.

Il Piano Annuale 2002, tenendo conto sia dei risultati ottenuti nell'anno 2001 sia delle azioni di cambiamento pluriennale, si è concentrato sul miglioramento complessivo del servizio erogato e il 2002, anno centrale del Piano, ha rappresentato il momento di massimo impegno. Il Piano puntava su alcuni obiettivi prioritari:

1. emissione dell'estratto conto assicurativo, per fornire certezza della posizione contributiva agli assicurati e trasparenza nelle posizioni creditizie delle aziende. L'iniziativa prevedeva l'invio degli estratti conto ad oltre 25 milioni di assicurati in più fasi operative.
2. Normalizzazione degli archivi contributivi, per una migliore gestione dei rapporti con le aziende.
3. Interventi nell'area dell'invalidità civile, per limitare l'incongruenza tra funzione di concessione (Regioni) e funzione d'erogazione (INPS).
4. Potenziamento dell'attività di vigilanza attraverso maggiore produttività e integrazione tecnologica; la definizione dell'indice di rischio aziendale un nuovo modello di accertamento del lavoro fittizio, del lavoro nero e dell'erogazione delle prestazioni nell'area agricola.
5. Ulteriore riduzione del tempo intercorrente tra percezione del reddito da lavoro ed erogazione della prestazione pensionistica e/o dell'integrazione al reddito, attraverso l'uso di un indice generale (tempo soglia) quale riferimento nazionale per tutte le strutture di produzione.
6. Miglioramento della qualità di erogazione delle prestazioni in regime di convenzione internazionale.
7. Superamento delle problematiche gestionali relative al fenomeno del contenzioso.
8. Attivazione della banca dati delle informazioni reddituali e patrimoniali (ISEE).
9. Dismissione del patrimonio immobiliare.

Il Piano Annuale 2003, quale fase conclusiva di attuazione del Piano Triennale, è stato particolarmente curato pur in una fase, come si accennava, di "straordinarietà" dell'assetto degli Organi di governo dell'Ente.

Il 2003 è stato, infatti, l'anno del completamento e del consolidamento dei risultati strategici previsti con il Piano Triennale e si è posta particolare cura nella definizione delle linee di intervento. Per assicurare il conseguimento dei risultati, gli obiettivi di produzione sono stati fissati attraverso il coinvolgimento attivo delle Strutture centrali e delle Direzioni regionali, che hanno predisposto da un lato percorsi di convergenza su alcuni obiettivi pluriennali di qualità, sia specifici piani di produzione per incidere sui servizi/prodotti non ancora in linea con le indicazioni strategiche contenute nel Piano Triennale o, modificate a seguito di interventi normativi oppure bisognosi di una riconfigurazione, ad esempio in relazione alle innovazioni legate agli sviluppi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Le direttrici di sviluppo dell'attività di produzione dell'Istituto nel 2003 vanno quindi inserite nel quadro della necessaria "manutenzione" di quanto previsto qualche anno prima e possono essere sintetizzate in sette macro aree:

1. Operazione estratto conto, incentrata su:
 - la conclusione delle azioni propedeutiche all'emissione generalizzata dell'estratto conto;
 - l'attività di sistemazione e normalizzazione degli archivi dei lavoratori parasubordinati, propedeutiche all'emissione dei relativi estratti conto;
 - la gestione del rientro dell'operazione (aggiornamento degli archivi).
2. Reingegnerizzazione dei processi amministrativi, contabili e tecnologici, concernenti:
 - rapporti con le aziende;
 - *front-office*, suo ridisegno attraverso la telematizzazione delle richieste di servizio;
 - protocollo informatico, gestione documentale e Paperless;
 - sinergie con altre banche dati;
 - gestione della certificazione di malattia;
 - nuovo sistema contabile;
 - sistema dei controlli.
3. Miglioramento della qualità del servizio.
4. Incremento efficacia attività di vigilanza.
5. Recupero delle criticità regionali, tramite:
 - interventi di qualificazione dell'area dell'Invalidità Civile;
 - superamento delle problematiche gestionali relative al fenomeno del contenzioso.
6. Gestione e vendita del patrimonio da reddito confluito nell'INPS dal soppresso INPDAL.
7. Integrazione dei processi amministrativi e tecnologici del soppresso INPDAL.

Il 2003 rappresenta infine l'anno in cui si è concluso il mandato conferito al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

Il CIV, nel presentare il suo Rapporto sull'attività del quadriennio 1999-2003 in un momento di discussione e confronto tra Governo e parti sociali sulle ipotesi di riforma previdenziale, ha riaffermato il ruolo dell'INPS quale Ente gestore della previdenza pubblica in Italia ritenendo che, indipendentemente dalla soluzione legislativa che sarà adottata, in particolare per regolamentare il rapporto tra previdenza pubblica e previdenza complementare e per ridefinire il "patto" intergenerazionale, debba essere valorizzato il ruolo dell'INPS in quanto cardine del sistema previdenziale italiano. Nello stesso tempo il Consiglio d'Indirizzo e Vigilanza ha evidenziato che la propria attività si è sviluppata nella consapevolezza del fondamentale ruolo attribuito dalla legge alle parti sociali per garantire il corretto ed equilibrato funzionamento dell'Istituto.

A conclusione del suo mandato, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha inoltre ribadito il convincimento per cui, anche a fronte di una pur indispensabile riforma del sistema “duale”, sia garantita nell’ordinamento dell’Ente la permanenza delle parti sociali. Queste, in quanto rappresentanti del mondo delle imprese e dei lavoratori e quindi portatrici delle loro istanze ed esigenze, costituiscono il punto di collegamento e di snodo tra l’Istituto e l’articolata realtà sociale cui lo stesso deve fare riferimento per lo svolgimento della propria attività gestionale.

Il 24 ottobre 2003, con proprio decreto, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha ricostituito il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell’Istituto.

I risultati di bilancio

Gli andamenti complessivi

I risultati fondamentali dell'esercizio 2003 sono sintetizzati nei prospetti seguenti.

Bilancio finanziario di competenza (in milioni di euro)		
Aggregati	Entrate	Uscite
Correnti	175.493	173.745
In conto capitale	5.652	8.297
Per partite di giro	26.119	26.119
Totale	207.264	208.161
Disavanzo Finanziario di Competenza al 31.12.2003	-897	-

Situazione Amministrativa (in milioni di euro)		
Consistenza di cassa	26.107	
Residui attivi	59.284	85.391
Residui passivi		-59.014
Avanzo di amministrazione al 31.12.2003		26.377

Situazione Patrimoniale al 31.12.2003 (in milioni di euro)		
Totale attività	106.162	
Totale passività	89.178	
Consistenza netta al 31.12.2003	16.984	

Avanzo economico (in milioni di euro)		
Proventi	197.825	
Oneri	197.420	
Avanzo economico al 31.12.2003	405	

Fonte: INPS, Rendiconti Generali per l'anno 2003

I risultati gestionali riportati nel Conto Consuntivo del 2003 vanno collocati in un quadro macroeconomico nazionale caratterizzato da:

- una crescita reale del prodotto interno lordo (PIL) dello 0,3% (+0,4% nel 2002);
- una crescita delle retribuzioni contrattuali per dipendente per l'intera economia del 3,2% (+2,6% nel 2002);
- una crescita dell'occupazione complessiva (espressa in unità standard di lavoro) dello 0,4% (104.400 unità in più rispetto al 2002) e dello 0,5% nel lavoro dipendente (88.500 unità in più rispetto al 2002);

- un tasso di disoccupazione dell'8,7% (9,0% nel 2002);
- una pressione contributiva, calcolata come incidenza sul PIL, dei contributi sociali effettivi e figurativi interamente riferibili alla previdenza pari al 13,1% (12,8% nel 2002).

A tali andamenti macroeconomici va aggiunto che la gestione 2003 subisce la diminuzione delle spese aventi non natura obbligatoria, riferite alla categoria dei beni di consumo e dei servizi, nella misura del 12%, rispetto al consuntivo 2001, così come previsto dalla legge finanziaria per il 2003³⁷.

Tale riduzione delle spese si somma ai 60 milioni di euro già tagliati alla fine del 2002 in applicazione del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 29 novembre 2002.

La Tabella 4 illustra l'andamento complessivo della gestione INPS nel 2003, confrontandola con i risultati degli esercizi relativi al biennio 2001-2002 ed alle previsioni aggiornate approvate nel corso del 2003.

Il 2003 presenta risultati meno soddisfacenti rispetto a quelli decisamente positivi dei due anni precedenti e, pur se le operazioni di gestione ordinaria hanno prodotto un risultato di parte corrente positivo per 1.748 milioni di euro, il risultato complessivo è stato un disavanzo di competenza pari a 897 milioni di euro, con un complessivo arretramento rispetto ai due anni precedenti, anche se gli sforzi compiuti dall'intera struttura sono ampiamente visibili nei decisi miglioramenti rispetto alle previsioni.

Gli avvenimenti che hanno maggiormente influito sui risultati della gestione dell'anno 2003 possono essere ricondotti, in estrema sintesi, a:

- la confluenza dell'Istituto Nazionale Previdenza Dirigenti Aziende Industriali (INPDAI) nell'INPS³⁸, dall'1 gennaio 2003;
- la cessazione del contributo straordinario di 775 milioni di euro (stabilito per ognuno degli anni 2000, 2001 e 2002), a carico dei datori di lavoro contribuenti al soppresso Fondo elettrici (697 milioni di euro annui) e al soppresso Fondo telefonici (78 milioni di euro annui)³⁹;
- fondi dell'operazione di cartolarizzazione degli immobili, depositati in un conto corrente vincolato presso la Tesoreria Centrale dello Stato⁴⁰;
- la somma pari all'85% dei canoni di locazione relativi agli immobili cartolarizzati, stimata in 52 milioni di euro, dovuta alla SCIP⁴¹.

Accanto a questi eventi, che consentono di comprendere meglio gli andamenti di bilancio, va evidenziato il risultato delle entrate contributive e il loro consistente miglioramento.

37. L'art. 23 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha previsto la riduzione delle spese, per le suddette categorie, in misura non inferiore al 10%; l'INPS ha ottemperato alla prescrizione operando un riduzione del 12%.

38. Art. 42 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

39. Art. 41 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

40. Art. 3, comma 12, del D.L. 351/ 2001 convertito con modificazioni nella legge 410/2002.

41. Art. 3 del decreto-legge 351/01 convertito nella legge n. 410/01 e dell'art. 16 del Decreto Interministeriale 21 novembre 2002.

TABELLA 4 - Andamento della gestione generale (in milioni di euro)

Aggregati	2001	2002	Anno 2003				Variazioni consuntivo 2003	
	Bilancio consuntivo	Bilancio consuntivo	Previsioni originarie ¹	Previsioni aggiornate 1 ^a nota variazione ²	Previsioni aggiornate 2 ^a nota variazione ³	Bilancio consuntivo	Variazioni assolute rispetto prev. agg. 2 ^a nota variazione	Variazioni assolute rispetto consuntivo 2002
Gestione economico-patrimoniale								
Risultato economico di esercizio	993	3.192	-282	-757	-696	405	1.101	-2.787
Situazione patrimoniale netta al 31.12*	12.900	16.092	14.849	15.822	15.883	16.984	1.101	892
Gestione finanziaria di competenza								
Risultato di parte corrente	2.360	1.925	-261	-1.092	-604	1.748	2.352	-177
Risultato in conto capitale	-14	387	-209	-305	-2.816	-2.645	171	-3032
Risultato complessivo	2.346	2.312	-470	-1.397	-3.420	-897	2.523	-3.209
Entrate contributive	94.015	98.913	101.253	104.119	104.867	106.103	1.236	7.190
Trasferimenti da bilancio dello Stato	57.761	61.792	61.061	62.463	65.362	65.138	-224	3.346
Prestazioni istituzionali	143.323	152.699	156.531	161.568	163.615	163.079	-536	10.380
Gestione finanziaria di cassa								
Anticipazioni di cassa dello Stato ⁴	945	1.653	2.620	3.995	5.250	2.498	-2.752	845
Apporti complessivi dello Stato ⁵	57.342	61.364	64.394	66.865	68.787	66.318	-2.469	4.954

* La situazione patrimoniale netta del consuntivo comprende anche l'avanzo patrimoniale netto all'1 gennaio 2003 dell'ex INPDAl (487 mln di euro)

1. Bilancio di previsione a legislazione vigente approvato dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza con deliberazione n. 24 del 17 dicembre 2002.

2. Bilancio di previsione aggiornato con la "Prima nota di variazione" approvata dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza con deliberazione n. 9 del 15 luglio 2003.

3. Bilancio di previsione aggiornato con la "Seconda nota di variazione" approvata dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza con deliberazione n. 19 del 23 dicembre 2003.

4. Anticipazioni della Tesoreria dello Stato alle gestioni assistenziali e Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali.

5. Trasferimenti di bilancio e Anticipazioni di cassa.

Fonte: INPS, Conto consuntivo 2003

L'aumento è significativo rispetto ai due anni precedenti (oltre 7 milioni di euro in più rispetto al 2002), ma supera anche tutte le previsioni, comprese quelle aggiornate nel corso dell'anno⁴².

In relazione ai macro risultati della gestione INPS, riportati nella precedente Tabella 4, si osserva che il conto economico di esercizio delle gestioni previdenziali complessivamente considerate registra un avanzo di 405 milioni di euro. Il risultato positivo della gestione economica è però in diminuzione rispetto ai due anni precedenti e il decremento rispetto all'avanzo accertato per il 2002 è assai consistente (-2.787 milioni di euro). Per effetto di questo risultato e dell'avanzo patrimoniale dell'ex INPDAl (487 milioni di euro all'1 gennaio 2003) la situazione patrimoniale alla fine del 2003 evidenzia una consistenza netta di 16.984 milioni di euro (interamente riferita alle gestioni previdenziali), con un incremento di 892 milioni rispetto al consuntivo 2002. La gestione finanziaria di competenza si è chiusa con un avanzo di 1.748 milioni di euro per la parte corrente, ma l'andamento positivo delle operazioni di gestione ordinaria presenta una diminuzione di 177 milioni rispetto all'avanzo di 1.925 milioni del 2002.

42. I miglioramenti più significativi riguardano: aziende con dipendenti - denunce contributive DM + 350 milioni di euro; esercenti attività commerciali + 153 milioni di euro; lavoratori domestici + 127 milioni di euro; contributi ex INPDAl + 387 milioni di euro, relativi al mese di dicembre 2002, accertati nel 2003.

Al disavanzo complessivo di 897 milioni di euro fornisce però un contributo determinante l'andamento delle partite in conto capitale. Le operazioni di gestione straordinaria pesano in negativo per 2645 milioni di euro, con un decremento rispetto al 2002 di oltre 3.000 milioni di euro.

La gestione finanziaria di cassa registra un fabbisogno netto accertato in 2.434 milioni di euro, mentre le anticipazioni di cassa dello Stato sono state pari a 2.498 milioni di euro, con un aumento della giacenza di cassa INPS pari a 64 milioni di euro.

Complessivamente gli apporti dello Stato, accertati in 66.318 milioni di euro, registrano un incremento netto di 4.954 milioni (4.109 milioni di maggiori trasferimenti dal bilancio e 845 di maggiori anticipazioni nette) rispetto a 61.364 milioni del 2002.

Infine, in relazione ai fattori principali cui è connesso l'andamento complessivo della gestione INPS 2003 si può sinteticamente ricordare che:

1. le maggiori entrate contributive sono derivate da:
 - la crescita del numero complessivo degli iscritti alle gestioni pensionistiche, essenzialmente lavoratori dipendenti e parasubordinati;
 - la lotta all'evasione e all'elusione contributiva incentrata sul contrasto al sommerso (569 milioni di euro di contributi evasi, per oltre 27.400 aziende e lavoratori autonomi in nero e circa 111.500 lavoratori in posizione irregolare);
 - l'aumento di alcune aliquote contributive per invalidità, vecchiaia e superstiti degli autonomi (da 0,20 a 0,50 punti percentuali);
2. sono stati realizzati 3.701 milioni di euro dalla riscossione dei crediti contributivi, di cui ben 2.999 milioni sono il risultato del positivo andamento dell'operazione di cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi dell'Istituto;
3. in tema di uscite il bilancio risente:
 - dell'onere della perequazione automatica per l'anno 2003, corrispondente ad una rivalutazione dei trattamenti pensionistici pari al 2,4%;
 - dell'aumento del numero delle pensioni accolte e liquidate, circa 22.000 in più rispetto al 2002, nonché del numero delle pensioni vigenti (l'ex INPDAI ha trasferito all'INPS più di 90.000 pensioni).

La Tabella 5 illustra in dettaglio i valori che hanno portato al risultato economico d'esercizio del 2003. Il decremento del risultato economico di esercizio rispetto al 2002 consegue alla somma tra:

- l'importo di 177 milioni di euro di minor saldo positivo delle partite finanziarie di parte corrente (10.047 milioni di maggiori accertamenti per entrate e 10.224 milioni di maggiori impegni per spese);
- l'importo di 2.610 milioni di euro di maggior saldo negativo delle partite non aventi natura finanziaria (306 milioni di minori proventi e 2.304 milioni di maggiori oneri).

Le entrate finanziarie di parte corrente hanno fatto registrare per il secondo anno consecutivo un aumento del 6,1% rispetto all'anno precedente e sono state pari a 175.493 milioni di euro. Nell'ambito dei maggiori accertamenti per entrate finanziarie correnti le variazioni più consistenti riguardano:

- le entrate contributive con una crescita netta di 7.190 milioni di euro, di cui 6.592 milioni riferiti alla crescita dei contributi delle aziende non agricole con lavoratori dipendenti che operano con il sistema del conguaglio (+8,2% rispetto al 2002 e migliore variazione percentuale nell'area entrate);
- i trasferimenti dal bilancio dello Stato con una crescita netta di 3.346 milioni di euro (2.313 milioni di maggiori apporti per la copertura di oneri non previdenziali a carico della Gestione degli interventi dello Stato e 1.033 milioni di euro in più destinati alla copertura di oneri a carico della Gestione degli invalidi civili).

TABELLA 5 - Risultato economico di esercizio accertato per il 2003 (in milioni di euro)

Aggregati	Consuntivo anno 2002	Consuntivo anno 2003	Variazioni assolute 2003/2002	Variazioni in % 2003/2002
ENTRATE FINANZIARIE DI PARTE CORRENTE	165.446	175.493	10.047	6,1
Entrate contributive	98.913	106.103	7.190	7,3
<i>Contributi dei datori di lavoro dipendente non agricolo (aziende a conguaglio)</i>	<i>80.226</i>	<i>86.818</i>	<i>6.592</i>	<i>8,2</i>
<i>Altri contributi</i>	<i>18.687</i>	<i>19.285</i>	<i>598</i>	<i>3,2</i>
Trasferimenti dal bilancio dello Stato	61.792	65.138	3.346	5,4
Altri trasferimenti e altre entrate	4.741	4.252	-489	-10,3
USCITE FINANZIARIE DI PARTE CORRENTE	163.521	173.745	10.224	6,3
Prestazioni istituzionali	152.699	163.079	10.380	6,8
<i>Pensioni</i>	<i>133.112</i>	<i>141.612</i>	<i>8.500</i>	<i>6,4</i>
Gestioni previdenziali (compresi oneri a carico G.I.A.S.)	120.449	128.777	8.328	6,9
Erogate per conto dello Stato ¹	12.663	12.835	172	1,4
<i>Prestazioni temporanee economiche</i>	<i>19.587</i>	<i>21.467</i>	<i>1.880</i>	<i>9,6</i>
Prestazioni al netto erogazioni per conto dei Comuni	11.382	12.535	1.153	10,1
Prestazioni erogate per conto dei Comuni ²	608	583	-25	-4,1
Indennità d'accompagnamento agli invalidi civili	7.597	8.349	752	9,9
Trasferimenti passivi e altre uscite	10.822	10.666	-156	-1,4
Saldo delle partite finanziarie correnti	1.925	1.748	-177	-9,2
PARTITE ECONOMICHE NON FINANZIARIE				
Proventi	22.638	22.332	-306	-1,4
Oneri	21.371	23.675	2.304	10,8
Saldo delle partite economiche non finanziarie	1.267	-1.343	-2.160	-206,0
Risultato economico di esercizio: avanzo, disavanzo (-)	3.192	405	-2.787	-87,3

1. Pensioni sociali e assegni sociali; Assegni vitalizi, Pensioni CDCM ante 1989 e relative pensioni di reversibilità; Pensionamenti anticipati; Pensioni ostetriche ex Enpao; Pensioni invalidi civili.

2. Indennità di maternità ed assegno per il nucleo familiare.

Fonte: INPS Conto consuntivo 2003

Le uscite finanziarie di parte corrente hanno fatto registrare una crescita netta di 10.380 milioni di euro (8.500 milioni di maggiori impegni netti per prestazioni pensionistiche e 1.880 milioni di maggiori impegni netti per prestazioni temporanee economiche) rispetto al 2002.

L'incremento delle pensioni è riferito per 8.328 milioni di euro alla maggiore spesa a carico delle gestioni previdenziali (compresi gli oneri a carico della Gestione degli interventi dello Stato) e per 172 milioni alla maggiore spesa netta delle pensioni la cui copertura è assicurata da trasferimenti dal bilancio statale (assistenza).

L'incremento delle prestazioni temporanee è dovuto per 1.153 milioni di euro alla maggiore spesa per prestazioni a sostegno del reddito; per 25 milioni alla minore spesa per prestazioni erogate per conto dei Comuni (*indennità di maternità e assegno per il nucleo familiare coperti con maggiori trasferimenti dal bilancio statale*); per 752 milioni di euro alla maggiore spesa per indennità di accompagnamento agli invalidi civili (*assicurati da maggiori trasferimenti dal bilancio statale*).

Il risultato economico-patrimoniale esposto nel conto consuntivo dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale scaturisce dal consolidamento dei risultati di bilancio di 37 tra Gestioni e Fondi⁴³. Pertanto alla formazione dei risultati dell'esercizio 2003 - in presenza del pareggio del Conto economico e della Situazione patrimoniale della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali e della Gestione degli invalidi civili - concorrono i risultati delle varie gestioni previdenziali complessivamente considerate (Tabella 6).

La disaggregazione del risultato economico d'esercizio e della situazione patrimoniale per fondi e gestioni mostra che l'avanzo economico dell'esercizio 2003 deriva dall'avanzo netto delle Gestioni previdenziali, complessivamente considerate, quale differenza tra 10.907 milioni di avanzi economici e 10.502 milioni di disavanzi economici, all'interno dei quali la quasi totalità delle gestioni pensionistiche sono in disavanzo e unicamente il buon andamento delle gestioni dei trattamenti economici temporanei consente di raggiungere l'avanzo economico.

Alla formazione dell'avanzo patrimoniale netto dell'Istituto, sempre a fine 2003, accertato in 16.984 milioni di euro, concorre l'avanzo patrimoniale netto delle Gestioni previdenziali, complessivamente considerate, quale differenza tra 177.083 milioni di avanzi patrimoniali e 160.099 milioni di deficit patrimoniali.

43. Le gestioni previdenziali e assistenziali affidate all'INPS hanno una propria autonomia economico-patrimoniale, anche se nell'ambito della gestione complessiva dell'Istituto e nell'unicità del suo bilancio.

La scomposizione per gestioni e fondi dei risultati gestionali INPS presentata dalla Tabella 6 consente di evidenziare le situazioni di criticità delle varie gestioni pensionistiche.

TABELLA 6 - Gestioni e Fondi amministrati dall'INPS - Risultato economico esercizio e situazione patrimoniale netta (in milioni di euro)

Gestione e fondi	Risultato economico di esercizio		Situazione patrimoniale netta	
	Bilancio Consuntivo 2002	Bilancio Consuntivo 2003	Al 31.12.2002	Al 31.12.2003
Gestioni pensionistiche A.G.O.				
Fondo pensioni lavoratori dipendenti	-2.271	-5.076	-115.353	-119.946
<i>Fondo pensioni lavoratori dipendenti</i>	-725	-1.658	-106.141	-107.799
<i>Ex Fondo trasporti</i>	-938	-1.018	-6.496	-7.514
<i>Ex Fondo elettrici</i>	-616	-1.371	-6.053	-7.424
<i>Ex Fondo telefonici</i>	8	-23	3.338	3.315
<i>Ex INPDAI¹</i>		-1.006		-523
Gestione Enti pubblici creditizi	162	165	2.937	3.102
Gestione Coltivatori diretti, coloni e mezzadri	-3.019	-2.752	-30.289	-33.041
Gestione Artigiani	-1.562	-2.167	4	-2.163
Gestione Commercianti	-22	-421	8.974	8.553
Gestione Parasubordinati	3.409	3.608	14.636	18.224
Gestioni pensionistiche sostitutive A.G.O.				
Fondo Dazieri	0	0	0	0
Fondo Volo	52	136	224	360
Fondo Spedizionieri doganali	0	0	13	13
Fondo Ferrovie dello Stato SpA	0	0	1	1
Gestioni pensionistiche integrative A.G.O.				
Gestione Minatori	-25	-20	-302	-322
Fondo Gas	5	44	96	140
Fondo Esattoriali	45	42	1.163	1.205
Gestione trattamenti pensionistici enti disciolti (evidenza contabile)	0	0	0	0
Fondo Personale porti Genova e Trieste	0	0	0	0
Gestioni pensionistiche minori				
Fondo previdenza iscrizioni collettive	1	2	4	6
Fondo previdenza persone che svolgono lavori di cura non retribuiti	0	0	0	0
Fondo Clero	-76	-62	-1.135	-1.197
Assicurazione facoltativa invalidità e vecchiaia	0	1	-23	-22
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-5	-4	-89	-93
Gestioni trattamenti economici temporanei				
Gestione prestazioni temporanee lavoratori dipendenti	6.348	6.788	134.629	141.421
Gestione trattamento disoccupazione frontalieri	33	32	297	329
Fondo solidarietà sostegno reddito personale imprese credito	73	64	175	239
Fondo solidarietà sostegno reddito personale imprese credito cooperativo	3	5	13	18
Fondo solidarietà personale già dipendente da imprese di assicurazione poste in liquidazione coatta amministrativa	2	1	7	8
Fondo per il sostegno del reddito del personale già dipendente dall'Amministrazione dei Monopoli di Stato	0	0	0	0
Gestioni altri trattamenti				
Fondo per il concorso agli oneri contributivi per la copertura assicurativa previdenziale dei periodi non coperti da contribuzione	38	18	78	96
da riportare	3.191	404	16.061	16.952

1. Separata evidenza contabile istituita dall'1 gennaio 2003 ai sensi dell'art. 42 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

Gestioni e fondi	Risultato economico di esercizio		Situazione patrimoniale netta	
	Bilancio Consuntivo 2002	Bilancio Consuntivo 2003	Al 31.12.2002	Al 31.12.2003
riporto	3.191	404	16.061	16.952
Altre gestioni				
Gestione regolazione rapporti debitori verso lo Stato	0	0	0	0
Gestione provvisoria ex SCAU	1	1	31	32
COMPLESSO GESTIONI PREVIDENZIALI	3.192	405	16.092	16.984
Gestioni interventi a carico dello Stato				
Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno	0	0	0	0
Gestione erogazione prestazioni invalidi civili	0	0	0	0
Gestioni per le attività per conto terzi				
Gestione riscossione contributi SSN/Stato	0	0	0	0
Gestione riscossione contributi malattia fino 31.12.1979	0	0	0	0
Gestione riscossione contributi SSN regioni	0	0	0	0
Gestione riscossione contributi ex Gescal	0	0	0	0
Gestione riscossione contributi ex Enaoli	0	0	0	0
Gestione riscossione contributi Asili nido	0	0	0	0
Gestione riscossione contributi Fondo rotazione	0	0	0	0
Gestione riscossione contributi Fondo Formazione e Fondo politiche migratorie	0	0	0	0
COMPLESSO INPS	3.192	405	16.092	16.984

Segue TABELLA 6 - Comparto Fondo lavoratori dipendenti

Fondo pensioni lavoratori dipendenti	-2.271	-5.076	-115.353	-119.946
<i>Fondo pensioni lavoratori dipendenti</i>	-725	-1.658	-106.141	-107.799
<i>Ex Fondo trasporti</i>	-938	-1.018	-6.496	-7.514
<i>Ex Fondo elettrici</i>	-616	-1.371	-6.053	-7.424
<i>Ex Fondo telefonici</i>	8	-23	3.338	3.315
<i>Ex INPDAl</i>		-1.006	0	-523
Gestione prestazioni temporanee lavoratori dipendenti	6.348	6.788	134.629	141.421
TOTALE COMPARTO	4.076	1.712	19.277	21.476

Fonte: INPS Conto consuntivo 2003

A parte la gestione dei parasubordinati, che presenta caratteristiche peculiari, e quella degli enti pubblici creditizi tutte le altre gestioni pensionistiche presentano disavanzi e situazioni difficili, di cui alcune non possono che definirsi critiche, rischiando di condurre ad un peggioramento marcato dei conti dell'Istituto.

Il comparto dei fondi dei lavoratori dipendenti, quello principale e più importante, ha chiuso il conto economico con un avanzo complessivo netto di 1.712 milioni

di euro (in netta diminuzione rispetto ai 4.076 milioni di avanzo nel 2002), quale differenza tra:

- 5.076 milioni di euro di disavanzo complessivo netto del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (-1.658 milioni) e delle separate contabilità dei soppressi fondi Trasporti (-1.018 milioni), Elettrici (-1.371 milioni), Telefonici (-23 milioni) e della Gestione ex INPDAI (-1.006 milioni), con un incremento di 2.805 milioni rispetto al disavanzo di 2.271 milioni di euro del 2002;
- 6.788 milioni di euro di avanzo della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, con un incremento di 440 milioni rispetto all'avanzo di 6.348 milioni di euro del 2002.

Al 31 dicembre 2003 si consolida anche l'avanzo patrimoniale (21.476 milioni di euro), sempre grazie al buon andamento delle prestazioni temporanee. Infatti si registrano:

- 119.946 milioni di deficit complessivo netto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (-107.799 milioni) e delle separate contabilità dei soppressi Fondi Trasporti (-7.514 milioni), Elettrici (-7.424 milioni), Telefonici (+3.315 milioni) e della Gestione ex-INPDAI (-523 milioni);
- 141.421 milioni di avanzo della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti.

La situazione non appare dunque rosea e se nell'ambito del Fondo pensioni lavoratori dipendenti vi è stato almeno un aumento del numero degli iscritti (120.000 dipendenti in più, che rappresentano però un aumento dell'1%), l'andamento delle separate contabilità degli ex Fondi Trasporti, Elettrici e Telefonici nonché ex INPDAI desta più di una preoccupazione.

La Tabella 7 mostra infatti che, rispetto al 2002, il numero degli iscritti sale soltanto per i telefonici, mentre per tutte le separate contabilità cala il gettito contributivo (per gli elettrici supera i 676 milioni di euro) ed aumenta il valore delle prestazioni erogate.

Il risultato d'esercizio non può che essere negativo (per l'ex INPDAI supera i 1.000 milioni di euro) e così è anche per la situazione patrimoniale.

La situazione è dunque critica e, come più volte segnalato, appare destinata a peggiorare ulteriormente considerato che alla prevedibile e progressiva riduzione del numero degli iscritti, con ovvi riflessi sull'andamento del gettito contributivo, si contrappone un incremento della spesa per prestazioni istituzionali, a causa dell'incremento del numero delle pensioni vigenti, ma anche dell'aumento dell'importo medio annuo (riscontrabile per tutte le contabilità separate del Fondo pensioni lavoratori dipendenti tra il 2002 e il 2003).

**TABELLA 7 - Andamento delle separate contabilità del fondo pensioni lavoratori dipendenti
Ex Fondo Trasporti, Ex Fondo Elettrici, Ex Fondo Telefonici, Ex INPDAI**

Descrizione	Ex Fondo Trasporti			Ex Fondo Elettrici			Ex Fondo Telefonici			Ex INPDAI ¹		
	Anno 2002	Anno 2003	Var. ass. 2002/2003	Anno 2002	Anno 2003	Var. ass. 2002/2003	Anno 2002	Anno 2003	Var. ass. 2002/2003	Anno 2002	Anno 2003	Var. ass. 2002/2003
Numero degli iscritti	106.000	105.600	-400	65.500	60.300	-5.200	74.100	75.600	1.500		76.600	*
Gettito contributivo ²	887	832	-55	1.444	768	-676	844	774	-70		2.803	*
Prestazioni istituzionali ³	1.964	1.977	13	1.992	2.055	63	1.189	1.257	68		3.963	*
Risultato di esercizio ⁴	-939	-1.018	-79	-616	-1.371	-755	8	-23	-31		-1.006	*
Situazione patrimoniale ⁵	-6.496	-7.514	-1.018	-6.053	-7.424	-1.371	3.338	3.315	-23		-523	*
Pensioni vigenti a fine d'anno												
<i>Numero delle pensioni</i>	<i>120.102</i>	<i>118.832</i>	<i>-1.270</i>	<i>99.772</i>	<i>100.701</i>	<i>929</i>	<i>56.254</i>	<i>58.345</i>	<i>2.091</i>		<i>92.656</i>	<i>*</i>
<i>Importo annuo complessivo</i> ⁶	<i>2.022</i>	<i>2.052</i>	<i>30</i>	<i>2.034</i>	<i>2.111</i>	<i>77</i>	<i>1.206</i>	<i>1.283</i>	<i>77</i>		<i>3.965</i>	<i>*</i>
<i>Importo annuo medio</i> ⁷	<i>16.832</i>	<i>17.271</i>	<i>439</i>	<i>20.386</i>	<i>20.961</i>	<i>575</i>	<i>21.442</i>	<i>21.998</i>	<i>556</i>		<i>42.787</i>	<i>*</i>

1. Separata evidenza contabile istituita dall'1 gennaio 2003 ai sensi dell'art. 42 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

2, 3, 4, 5, 6. in milioni di euro

7. in euro

* Variazione non significativa

Fonte: INPS Conto consuntivo 2003

La Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri presenta, forse in maniera più accentuata, le stesse difficoltà del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Tabella 6).

La gestione ha infatti chiuso il conto economico con un disavanzo di 2.752 milioni di euro (-3.019 milioni nel 2002) ed ha consolidato il deficit patrimoniale in 33.041 milioni.

La diminuzione del numero degli iscritti (-3,9% in termini percentuali) e l'aumento delle pensioni vigenti a fine anno (+5,9%) hanno determinato un deciso peggioramento del rapporto iscritti/pensioni (nel 2003 59,9 iscritti ogni 100 pensioni, con una diminuzione di 6,2 punti rispetto al 2002).

Il deterioramento della situazione economico-patrimoniale e finanziaria della gestione, destinato ad accentuarsi nel tempo, è visibile anche dall'insufficiente copertura contributiva (solo il 34,4% delle prestazioni erogate nel 2003 erano coperte della contribuzione della categoria); dal consistente onere per interessi passivi sulle anticipazioni di cassa a copertura del fabbisogno finanziario (943 milioni); dall'esposizione finanziaria in conto corrente verso l'INPS che ha raggiunto i 33.841 milioni di euro, in conseguenza delle anticipazioni ricevute per il completamento del fabbisogno finanziario.

La Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani ha chiuso il conto economico con un disavanzo in netta crescita rispetto al 2002 (-2.167 milioni di euro), che ha determinato un disavanzo patrimoniale di 2.163 milioni alla fine dell'anno.

Anche per la gestione degli artigiani il rapporto iscritti/pensioni è peggiorato (4,7 punti in meno rispetto al 2002) pur rimanendo positivo (143 iscritti ogni 100 pensioni), dal momento che al leggero aumento degli iscritti, +0,8%, ha fatto riscontro un incremento del 4,1% delle pensioni vigenti.

Contemporaneamente la gestione, nel 2003, ha erogato prestazioni per un valore superiore a quello del 2002 (6.923 milioni di euro contro 6.487 milioni, coperti dai contributi della categoria solo per l' 81,8%) e presenta al 31 dicembre 2003 un'esposizione finanziaria in conto corrente verso l'INPS di 5.760 milioni di euro, con un incremento di 2.373 milioni rispetto al 2002.

La crescita della spesa pensionistica e il minor grado di copertura del gettito contributivo hanno determinato alla fine del 2003 il disavanzo patrimoniale della gestione, con la conseguenza che anche per gli artigiani la situazione economico-patrimoniale e finanziaria è destinata ulteriormente a deteriorarsi.

L'andamento della spesa pensionistica e l'incidenza sul prodotto interno lordo

Nel 2003 la spesa per prestazioni istituzionali è stata impegnata per 163.079 milioni di euro, con un incremento netto di 10.380 milioni (+6,8%) rispetto ai 152.699 milioni del 2002 (Tabella 8). Nel totale degli impegni per prestazioni istituzionali sono presenti sia le prestazioni pensionistiche, pari a 141.612 milioni di euro, sia le prestazioni a sostegno del reddito (con 21.467 milioni di euro aumentano percentualmente più delle pensioni rispetto al 2002).

TABELLA 8 - Gestione finanziaria di competenza - Prestazioni istituzionali (in milioni di euro)

Aggregati	Valori assoluti		Variazioni 2003 su 2002	
	2002	2003	Assolute	In %
PENSIONI GESTIONI PREVIDENZIALI	120.449	128.777	8.328	6,9
Gestioni previdenziali	97.984	105.634	7.650	7,8
Oneri al netto Fondo pensioni Ferrovie dello Stato SpA	93.581	97.329	3.748	4,0
Oneri del Fondo pensioni Ferrovie dello Stato SpA	4.403	4.397	-6	-0,1
Oneri dell'Ex INPDAI	0	3.908	3.908	*
Gestione degli interventi dello Stato	22.465	23.143	678	3,0
PENSIONI EROGATE PER CONTO DELLO STATO	12.663	12.835	172	1,4
Pensioni sociali e assegni sociali	3.143	3.229	86	2,7
Assegni vitalizi	40	40	0	0,0
Pensioni CDCM aventi decorrenza ante 1989 e relative pensioni di reversibilità	4.916	4.687	-229	-4,7
Pensionamenti anticipati	1.192	1.343	151	12,7
Pensionamenti ostetriche ex Enpao	6	5	-1	-16,7
Pensioni invalidi civili (esclusa la spesa relativa all'indennità di accompagnamento)	3.315	3.481	166	5,0
Pensioni invalidi civili - Maggiorazione sociale ai sensi art. 38 legge n. 448/2001	51	50	-1	-2,0
TOTALE PRESTAZIONI PENSIONISTICHE	133.112	141.612	8.500	6,4

Aggregati	Valori assoluti		Variazioni 2003 su 2002	
	2002	2003	Absolute	In %
PRESTAZIONI TEMPORANEE ECONOMICHE				
Prestazioni (al netto erogazioni per conto dei Comuni e indennità di accompagnamento agli invalidi civili)	11.382	12.535	1.153	10,1
Prestazioni erogate per conto dei Comuni (dal 1999)	608	583	-25	-4,1
Indennità di maternità	258	247	-11	-4,3
Trattamenti di famiglia	350	336	-14	-4,0
Indennità di accompagnamento agli invalidi civili	7.597	8.349	752	9,9
TOTALE PRESTAZIONI TEMPORANEE	19.587	21.467	1.880	9,6
COMPLESSO	152.699	163.079	10.380	6,8

* Variazione non significativa

Fonte: INPS Conto consuntivo 2003

La spesa pensionistica del 2003, espressa in termini di gestione finanziaria di competenza, ha registrato un incremento netto di 8.500 milioni di euro (+6,4% rispetto al 2002) ed un'incidenza sul PIL del 10,89%. In particolare:

- 128.777 milioni di euro si riferiscono alle rate di pensione e connessi trattamenti di famiglia a carico delle gestioni previdenziali (compresi gli oneri a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali), con un incremento di 8.328 milioni (+6,9%);
- 12.835 milioni appartengono alle rate di pensione erogate per conto dello Stato. Questa spesa non influisce sui risultati della gestione complessiva dell'Istituto, in quanto interamente coperta dai trasferimenti dal bilancio statale, ma anche nel modesto incremento rispetto al 2002 (172 milioni di euro pari all'1,4%) spicca l'aumento percentuale vistoso dei pensionamenti anticipati e delle pensioni agli invalidi civili⁴⁴.

In relazione all'incidenza di questi andamenti della spesa pensionistica sul prodotto interno lordo nominale si può rilevare che, a partire dal 1999, le misure prese sono state caratterizzate dalla loro prevalente destinazione verso fasce sociali e gestioni bisognose di interventi di sostegno. Così si può rilevare che:

- la spesa pensionistica finanziata in via principale dai contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro incide sul PIL:
 - per il 9,03% nel 2001;
 - per il 9,21% nel 2002;
 - per il 9,26% nel 2003.
- Ove si comprenda anche la spesa del Fondo della Ferrovie dello Stato (confluito nell'INPS nell'aprile 2000) e della gestione ex-INPDAL (confluita nell'INPS dal 1° gennaio 2003) la spesa incide sul PIL:
 - per il 9,36% nel 2001;

44. Questi ultimi pesano per 3.481 milioni di euro, ma se alla spesa per pensioni si aggiungono le maggiorazioni sociali (50 milioni di euro) e, soprattutto, l'indennità di accompagnamento (8.349 milioni di euro, con un incremento di circa il 10% rispetto al 2002) la dimensione del fenomeno invalidi civili comincia ad essere rilevante.

- per il 9,56% nel 2002;
- per il 9,90% nel 2003.
- La spesa pensionistica complessiva (comprendendo anche la spesa pensionistica erogata per conto dello Stato) incide sul PIL:
 - per il 10,29% nel 2001;
 - per il 10,56% nel 2002;
 - per il 10,89% nel 2003.

Per offrire maggiori elementi di valutazione sull'evoluzione della spesa pensionistica la Tabella 9 fornisce l'andamento della spesa INPS - espressa in termini finanziari di competenza - e dell'incidenza sul PIL per gli anni dal 1989 al 2002.

TABELLA 9 - Andamento della spesa pensionistica dell'INPS e incidenza sul PIL nominale - spesa in termini finanziari di competenza

Descrizione	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PRODOTTO INTERNO LORDO NOMINALE	682.153	744.032	783.774	807.362	853.911	923.052	982.443
	Valori assoluti - in milioni di euro						
PENSIONI GESTIONI PREVIDENZIALI²	56.397	62.479	70.384	73.525	77.858	82.988	89.014
Gestioni previdenziali	43.295	47.997	55.221	61.789	63.493	66.493	71.955
<i>Gestioni esclusi Ferrovie dello Stato e INPDAI Fondo Ferrovie dello Stato (dall'1 aprile 2000) Gestione Ex INPDAI (dall'1 gennaio 2003)</i>	<i>43.295</i>	<i>47.997</i>	<i>55.221</i>	<i>61.789</i>	<i>63.493</i>	<i>66.493</i>	<i>71.955</i>
Gestione interventi dello Stato	13.102	14.482	15.163	11.736	14.365	16.495	17.059
<i>In % della spesa complessiva</i>	<i>23,2</i>	<i>23,2</i>	<i>21,5</i>	<i>16,0</i>	<i>18,5</i>	<i>19,9</i>	<i>19,2</i>
PENSIONI EROGATE PER C/ DELLO STATO	6.849	7.145	7.357	7.646	7.110	6.834	7.174
Pensioni e assegni sociali, assegni vitalizi	1.758	1.750	1.874	1.811	1.809	1.815	1.823
Pensioni CDCM ante 1989	3.414	3.553	3.671	4.089	3.796	3.506	3.863
Pensionamenti anticipati	1.677	1.833	1.806	1.740	1.499	1.507	1.483
Pensioni Ostetriche Ex Enpao		9	6	6	6	6	5
Pensioni invalidi civili ³							
Pensioni invalidi civili - maggiorazione sociale ⁴							
COMPLESSO	63.246	69.624	77.741	81.171	84.968	89.822	96.188
	Incidenza % della spesa sul PIL nominale						
PENSIONI GESTIONI PREVIDENZIALI	8,27	8,40	8,98	9,11	9,12	8,99	9,06
Gestioni escluso Ferrovie dello Stato	6,35	6,45	7,05	7,65	7,44	7,20	7,32
Fondo Ferrovie dello Stato							
Gestione Ex INPDAI							
Gestione interventi dello Stato	1,92	1,95	1,93	1,45	1,68	1,79	1,74
PENSIONI EROGATE PER C/ DELLO STATO	1,00	0,96	0,94	0,95	0,83	0,74	0,73
COMPLESSO	9,27	9,36	9,92	10,05	9,95	9,73	9,79

Descrizione	1997	1998 ¹	1999	2000	2001	2002	2003
PRODOTTO INTERNO LORDO NOMINALE	1.026.285	1.073.019	1.107.994	1.166.548	1.218.535	1.260.428	1.300.926
	Valori assoluti - in milioni di euro						
PENSIONI GESTIONI PREVIDENZIALI²	97.453	95.364	101.474	107.675	114.108	120.449	128.777
Gestioni previdenziali	79.852	76.306	82.258	88.137	93.099	97.984	105.634
<i>Gestioni esclusi Ferrovie dello Stato e INPDAI</i>	<i>79.852</i>	<i>76.306</i>	<i>82.258</i>	<i>85.157</i>	<i>89.106</i>	<i>93.581</i>	<i>97.329</i>
<i>Fondo Ferrovie dello Stato (dall'1 aprile 2000)</i>				<i>2.980</i>	<i>3.993</i>	<i>4.403</i>	<i>4.397</i>
<i>Gestione Ex INPDAI (dall'1 gennaio 2003)</i>							<i>3.908</i>
Gestione interventi dello Stato	17.601	19.058	19.216	19.538	21.009	22.465	23.143
<i>In % della spesa complessiva</i>	<i>18,1</i>	<i>20,0</i>	<i>18,9</i>	<i>18,1</i>	<i>18,4</i>	<i>18,7</i>	<i>18,0</i>
PENSIONI EROGATE PER C/ DELLO STATO	7.124	8.980	10.905	11.104	11.221	12.663	12.835
Pensioni e assegni sociali, assegni vitalizi	1.912	1.970	2.184	2.475	2.579	3.183	3.269
Pensioni CDCM ante 1989	3.833	5.451	5.222	5.013	5.051	4.916	4.687
Pensionamenti anticipati	1.373	1.150	914	873	856	1.192	1.343
Pensioni Ostetriche Ex Enpao	6	6	6	6	6	6	5
Pensioni invalidi civili ³		403	2.579	2.737	2.729	3.315	3.481
Pensioni invalidi civili - maggiorazione sociale ⁴						51	50
COMPLESSO	104.577	104.344	112.379	118.779	125.329	133.112	141.612
	Incidenza % della spesa sul PIL nominale						
PENSIONI GESTIONI PREVIDENZIALI	9,50	8,89	9,16	9,23	9,36	9,56	9,90
Gestioni escluso Ferrovie dello Stato	7,78	7,11	7,42	7,30	7,31	7,42	7,48
Fondo Ferrovie dello Stato				0,26	0,33	0,35	0,34
Gestione Ex INPDAI							0,30
Gestione interventi dello Stato	1,72	1,78	1,73	1,67	1,72	1,78	1,78
PENSIONI EROGATE PER C/ DELLO STATO	0,69	0,84	0,98	0,95	0,92	1,00	0,99
COMPLESSO	10,19	9,72	10,14	10,18	10,29	10,56	10,89

1. La spesa dell'anno 1998 risente della modifica dell'1 luglio 1998 della periodicità di pagamento delle pensioni (da bimestrale a mensile) - Deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'INPS n. 350 del 10 marzo 1998.

2. Compresa la spesa a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali.

3. Esclusa la spesa per l'erogazione dell'indennità di accompagnamento.

4. Maggiorazione sociale in favore dei soggetti disagiati - art. 38 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002).

Fonte: INPS Conto consuntivo 2003

Gli oneri non previdenziali

Nella formazione della spesa pensionistica complessiva vanno considerati anche gli oneri a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS), che, oltre ai compiti assegnati dall'art. 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88⁴⁵ e da provvedimenti legislativi successivamente intervenuti, provvede anche ad acquisire le risorse dal bilancio dello Stato per la Gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni ed indennità agli invalidi civili e per il Fondo speciale per i trattamenti pensionistici a favore del personale della Ferrovie dello Stato SpA⁴⁶.

Nel 2003 gli oneri a carico della GIAS sono stati accertati in 67.101 milioni di euro

45. Nel processo di separazione tra previdenza e assistenza è stata istituita la GIAS con il compito di erogare prestazioni assistenziali per sollevare i cittadini non abbienti dallo stato di bisogno; trattamenti di sostegno per il mantenimento del salario agli occupati in aziende che sospendono l'attività per crisi o processi di ristrutturazione/ricomposizione; sostegno alla produzione con sgravi e fiscalizzazioni degli oneri sociali.

(Tabella 10, Parte prima: USCITE), con un incremento del 4,2% (+2.700 milioni in valore assoluto) rispetto a 64.401 milioni di euro del 2002.

Gli oneri di quella parte della spesa pensionistica non finanziata dai contributi della produzione ma dalla fiscalità generale sono stati costituiti nel 2003 da:

- 65.572 milioni di euro di interventi assistenziali e di sostegno, copertura di disavanzi di esercizio e per gli invalidi civili. L'incremento complessivo è stato del 3% (+1.932 milioni in valore assoluto) rispetto ai 63.640 milioni del 2002, mentre l'incremento percentuale maggiore è relativo alla copertura degli oneri della gestione degli invalidi civili (+9,5% rispetto all'anno precedente, dopo che nel 2002 l'aumento percentuale era stato di oltre il 23%);
- 1.529 milioni di euro di altre uscite (spese di amministrazione, oneri finanziari, rimborsi di contributi e altre uscite diverse), con un incremento netto di 768 milioni rispetto al 2002.

La copertura di questi oneri a carico della GIAS, per l'anno 2003, è stata assicurata per:

- 65.139 milioni di euro dai trasferimenti dal bilancio dello Stato, con un incremento di 3.346 milioni rispetto a 61.793 milioni del 2002;
- 1.962 milioni di euro da altre entrate (2.608 milioni nel 2002) costituite: da 110 milioni di trasferimenti da altri enti del settore pubblico e dalle gestioni previdenziali dell'INPS (104 milioni nel 2002); da 1.347 milioni di contributi della produzione (1.243 milioni nel 2002); e da 505 milioni di entrate diverse (1.261 milioni nel 2002).

46. A partire dall'anno 1998, per effetto dell'integrale finanziamento da parte dello Stato, il Conto economico annuale di esercizio e la Situazione patrimoniale netta della GIAS si presentano in pareggio.

TABELLA 10 - Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali
Conto economico di esercizio - Parte prima: USCITE

Descrizione	2002	2003	Variazioni % 2003 su 2002
INTERVENTI ASSISTENZIALI E DI SOSTEGNO	49.286	50.217	1,9
Trattamenti pensionistici	31.817	32.502	2,2
Mantenimento del salario	2.941	3.015	2,5
Trattamenti derivanti dalla riduzione di oneri previdenziali	642	531	-17,3
Interventi a sostegno della famiglia	2.316	2.115	-8,7
Oneri diversi	0	2	
Interventi a sostegno delle imprese	11.220	11.707	4,3
Interventi diversi	350	345	-1,4
COPERTURA DI DISAVANZI DI ESERCIZIO DELLE GESTIONI PREVIDENZIALI	3.491	3.459	-0,9
Fondo per la previdenza degli addetti alle abolite imposte di consumo	133	138	3,8
Fondo di previdenza del personale del Consorzio autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste	56	61	8,9
Gestione speciale per i trattamenti pensionistici già erogati dal soppresso Fondo previdenziale ed assistenziale degli spedizionieri doganali	23	22	-4,3
Fondo speciale per i trattamenti pensionistici a favore del personale delle Ferrovie dello Stato SpA	3.279	3.238	-1,3
COPERTURA DEGLI ONERI DELLA GESTIONE DEGLI INVALIDI CIVILI	10.863	11.896	9,5
TOTALE INTERVENTI	63.640	65.572	3,0

Descrizione	2002	2003	Variazioni % 2003 su 2002
ALTRE USCITE	761	1.529	100,9
Spese di amministrazione	285	324	13,7
Oneri finanziari	12	17	41,7
Rimborsi di contributi	75	395	426,7
Uscite diverse	389	793	103,9
TOTALE DELLE USCITE	64.401	67.101	4,2

Conto economico di esercizio - Parte seconda: ENTRATE

Descrizione	2002	2003	Variazioni % 2003 su 2002
TRASFERIMENTI DAL BILANCIO DELLO STATO	61.793	65.139	5,4
A copertura d'interventi e delle altre spese a carico della Gestione	47.578	49.784	4,6
A copertura di disavanzi di esercizio delle gestioni previdenziali	3.352	3.459	3,2
A copertura degli oneri della Gestione degli invalidi civili	10.863	11.896	9,5
ALTRI TRASFERIMENTI	104	110	5,8
Trasferimenti da enti del settore pubblico	63	80	27,0
<i>dalle Regioni</i>	8	3	-62,5
<i>da altri Enti previdenziali</i>	55	77	40,0
Trasferimenti dalle gestioni dell'INPS	41	30	-26,8
CONTRIBUTI DELLA PRODUZIONE	1.243	1.347	8,4
ALTRE ENTRATE	1.261	505	-60,0
Recupero di prestazioni ed altri interventi	390	466	19,5
Entrate diverse	871	39	-95,5
TOTALE DELLE ENTRATE	64.401	67.101	4,2

Composizione % dei trasferimenti dal bilancio dello Stato			
A copertura d'interventi e delle altre spese a carico della Gestione		77,0	76,4
A copertura di disavanzi di esercizio delle gestioni previdenziali		5,4	5,3
A copertura degli oneri della Gestione degli invalidi civili		17,6	18,3
TOTALE		100,0	100,0

Fonte: Consiglio Unione Europea, nota di trasmissione Coreper/Consiglio (occupazione e politica sociale), Bruxelles, 23 novembre 2001 (30.11), n.14098/01

Nella gestione finanziaria di competenza del 2003 le partite di parte corrente sono state pari a: 175.493 milioni di euro di entrate accertate, 173.745 milioni di euro di uscite impegnate, 1.748 milioni di euro di avanzo corrente.

Nella Tabella 11 sono state inserite le sole entrate, in modo tale da poterci soffermare sulle risultanze dei fondamentali flussi d'entrata e evidenziare l'andamento degli apporti della produzione e dei trasferimenti correnti.

Per quanto riguarda gli apporti della produzione le entrate contributive sono state

complessivamente accertate in 106.103 milioni di euro, con un incremento netto del 7,3% (+7.190 milioni in valore assoluto) rispetto a 98.913 milioni del 2002.

Questo aumento, che rappresenta la conferma di un andamento positivo che dura ormai dal 1999, è dovuto principalmente ai 105.396 milioni di euro di contributi di pertinenza delle gestioni previdenziali e assistenziali dell'INPS, con un incremento netto del 7,3% rispetto al 2002 (+7.176 milioni in valore assoluto).

A questo risultato (Tabella 12) hanno contribuito in maniera determinante:

- la crescita della massa salariale e reddituale imponibile;
- l'aumento del 3,4% rispetto al 2002 (+562.400 unità) del numero degli iscritti che, relativamente alle gestioni pensionistiche, è risultato di 19.582.249 unità. In particolare il maggior incremento nel numero degli iscritti ha riguardato il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (+120.000 soggetti) e la Gestione dei lavoratori parasubordinati (+444.760 soggetti);
- la lotta all'evasione e al lavoro nero che nel 2003 si sono concretizzate nell'accertamento di 569 milioni di euro di contributi evasi accertati nei confronti di 147.469 aziende con lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi ispezionati (di cui 27.431 aziende completamente in nero) e di 111.484 lavoratori in posizione irregolare di cui 110.263 completamente sconosciuti all'INPS.

Per quanto riguarda le entrate derivanti da trasferimenti attivi correnti sono stati accertati 65.701 milioni di euro, con un incremento netto di 3.256 milioni rispetto a 62.445 milioni del 2002 (Tabella 13).

In particolare gli apporti si riferiscono per 65.138 milioni di euro ai trasferimenti dal bilancio dello Stato a copertura di oneri non previdenziali ed assistenziali (con un incremento di 3.346 milioni rispetto a 61.792 milioni del 2002) di cui si diceva in precedenza, a cui vanno aggiunti 563 milioni di euro dei trasferimenti da altri enti del settore pubblico (con un decremento di 90 milioni rispetto al 2002).

TABELLA 11 - Gestione finanziaria di competenza - Entrate correnti

Aggregati	Valori assoluti		Variazioni 2003 su 2002	
	2002	2003	Absolute	In %
Entrate contributive	98.913	106.103	7.190	7,3
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	62.445	65.701	3.256	5,2
<i>Trasferimenti dal bilancio dello Stato</i>	<i>61.792</i>	<i>65.138</i>	<i>3.346</i>	<i>5,4</i>
<i>Altri trasferimenti correnti</i>	<i>653</i>	<i>563</i>	<i>-90</i>	<i>-13,8</i>
Altre entrate correnti	4.088	3.690	-398	-9,7
Entrate correnti	165.446	175.493	10.047	6,1

Fonte: INPS Conto consuntivo 2003

TABELLA 12 - Gestione finanziaria di competenza - Entrate contributive per destinazione (in milioni di euro)

Aggregati	Valori assoluti		Variazioni 2003 su 2002	
	2002	2003	Absolute	In %
GESTIONI DELL'INPS	98.220	105.396	7.176	7,3
Contributi netti di pertinenza delle gestioni	97.771	104.931	7.160	7,3
Contributi da trasferire allo Stato	449	465	17	3,7
<i>Finanziamento contribuzioni ex Onpi</i>	228	234	6	2,6
<i>Finanziamento Istituti di patronato e assistenza sociale</i>	214	227	13	6,1
<i>Finanziamento Istituto italiano di medicina sociale</i>	1,3	1,5	0,2	15,4
<i>Finanziamento Fondo per la formazione dei lavoratori temporanei</i>	1,4	0,1	-1,3	-92,8
<i>Contributi di malattia fino al 31 dicembre 1978</i>	1,4	0,1	-1,3	-92,8
<i>Finanziamento ARAN</i>	0,1	0,1	0,0	1,0
<i>Finanziamento Commissione di vigilanza su fondi pensione</i>	2,4	2,4	0,0	0,0
Contributi da trasferire ad altri enti	0,6	0,6	0,0	0,0
<i>All'Istituto nazionale delle assicurazioni</i>	0,6	0,6	0,0	0,0
CONTRIBUTI RISCOSSI PER CONTO DELLO STATO	584	641	57	9,7
Contributi Enaoli	2	3	1	42,6
Contributi Gescal	5	4	-1	-21,2
Contributi finanziamento asili nido	1	0	-1	-100,0
Contributi Fondo di rotazione	574	632	58	10,1
Contributi Fondo politiche migratorie	0,4	1,5	1,1	278,8
Contributi Fondo formazione professionale	1,4	0,2	-1,2	-86,0
CONTRIBUTI SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	109	66	-43	-39,5
Contributi dello Stato	15	10	-5	-33,2
Contributi delle Regioni e delle province autonome ¹	94	56	-38	-40,5
COMPLESSO	98.913	106.103	7.190	7,3

1. A partire dall'1 gennaio 1999 i contributi sono attribuiti al bilancio dello Stato ai sensi degli artt. 38 e 39 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.
Fonte: INPS Conto consuntivo 2003

TABELLA 13 - Gestione finanziaria di competenza - Trasferimenti attivi correnti (in milioni di euro)

Aggregati	Valori assoluti		Variazioni 2003 su 2002	
	2002	2003	Absolute	In %
Trasferimenti dal bilancio dello Stato				
A copertura di oneri non previdenziali di cui all'art. 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88	50.929	53.242	2.313	4,5
<i>Oneri pensionistici</i>	34.640	36.024	1.384	4,0
<i>Oneri per il mantenimento del salario</i>	1.524	1.778	254	16,7
<i>Oneri per prestazioni economiche derivanti dalla riduzione di oneri previdenziali</i>	709	653	-56	-7,9
<i>Oneri a sostegno della famiglia</i>	2.623	2.725	102	3,9
<i>Oneri per sgravi degli oneri sociali e altre agevolazioni</i>	10.264	10.922	658	6,4
<i>Oneri diversi ed altri interventi</i>	1.169	1.140	-29	-2,5
A copertura delle pensioni, assegni ed indennità della gestione degli invalidi civili	10.863	11.896	1.033	9,5
Totale trasferimenti dal bilancio dello Stato	61.792	65.138	3.346	5,4
Altri trasferimenti correnti				
Da gestioni fuori bilancio dello Stato	0,2	0,6	0	(*)
Dalle regioni	80	69	-11	-13,2
Dai comuni e dalle province	0	0	0	0,0
Da altri enti del settore pubblico	573	493	-80	-14,0
Totale altri trasferimenti	653	563	-90	-13,8
COMPLESSO	62.445	65.701	3.256	5,2

* Variazione non significativa.
Fonte: INPS Conto consuntivo 2003

L'andamento dei principali servizi

Dal punto di vista della gestione aziendale il 2003 è stato l'anno conclusivo del Piano Triennale 2001-2003, le cui linee innovatrici hanno favorito la realizzazione di una ristrutturazione organizzativa e procedurale che ha determinato significativi miglioramenti nel livello di funzionalità dell'Istituto ed ha inciso positivamente nei rapporti con i cittadini e gli utenti, sia individuali che associati.

Nel corso del triennio l'attività di produzione delle strutture dell'Istituto si è particolarmente concentrata nelle azioni di normalizzazione delle informazioni contenute negli archivi dei conti assicurativi individuali attesa la loro centralità sia sul versante dell'erogazione delle prestazioni individuali pensionistiche o a sostegno del reddito, sia su quello del controllo della regolarità dei versamenti contributivi e dell'analisi del mercato del lavoro, anche ai fini previsionali per il sistema delle prestazioni pensionistiche e di sostegno al reddito. Questo impegno ha consentito lo sviluppo dell'operazione di invio generalizzato dell'estratto conto e la sua positiva conclusione consente l'avvio di una nuova fase evolutiva del contesto operativo dell'Istituto, orientata ancor di più alla qualità delle prestazioni erogate, ad un'ulteriore accelerazione dei tempi di risposta, alla rapida realizzazione degli obiettivi previsti dalla legge delega in ordine alla certificazione del diritto a pensione e alla realizzazione del casellario dei lavoratori attivi. L'attività di produzione dell'anno 2003 si è indirizzata particolarmente verso: la ricerca di un rapporto qualitativo ed interattivo con l'assicurato; lo sviluppo d'iniziativa per una più sollecita definizione delle prestazioni agli invalidi civili e per la gestione delle giacenze ancora esistenti; il miglioramento della situazione di correntezza tra domande di pensione pervenute e domande definite; l'aumento del livello di efficacia ed efficienza nell'area dei contributi e nella gestione del rapporto con le aziende nonché nell'attività di vigilanza.

Inoltre dal 1° gennaio 2003 hanno preso avvio le fasi operative per l'integrazione delle attività dell'ex INPDAL, con particolare riferimento al decentramento dei pagamenti e della liquidazione delle prestazioni pensionistiche.

Per meglio inquadrare i risultati produttivi del 2003 è bene dare brevemente conto del modello produttivo dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. Oltre ai processi abilitanti, concernenti tutte le infrastrutture di supporto (personale, organizzazione, informatica, ecc.), l'organizzazione del lavoro INPS si basa su tre processi primari, ciascuno rivolto ad una tipologia di cliente finale:

- Processo Conto Assicurato Pensionato,
- Processo Conto Aziende,
- Processo Prestazioni a Sostegno del Reddito.

Per ciascuno dei tre processi primari il prospetto seguente indica le principali attività, raccogliendole a livello di area.

PROCESSO	AREA
Assicurato Pensionato	Conto assicurato/pensionato Fondi speciali Fondo ferrovie Convenzioni internazionali Prestazioni assistenziali Estratto conto assicurato/pensionato
Aziende	Aziende con dipendenti Aziende agricole con dipendenti Autonomi e parasubordinati Autonomi agricoli Estratto conto soggetto contribuente
Sostegno del reddito	Diminuzione capacità lavorativa Sostegno del reddito familiare Cessazione del rapporto di lavoro Integrazione alla retribuzione (CIG) Estratto conto - prestazioni a sostegno del reddito

In sintesi, nel modello INPS strutturato in logica di processo, i processi primari raccolgono le attività produttive direttamente legate al raggiungimento della missione dell'Istituto comprendendo l'intero ciclo operativo con il quale si assolvono le funzioni istituzionali di riscossione dei contributi, di erogazione delle prestazioni e delle connesse attività amministrative e contabili.

Per tale motivo si utilizza l'andamento di questi processi per fornire un'indicazione sintetica dell'andamento produttivo nel corso dell'anno.

La produzione realizzata complessivamente dalle strutture di produzione nei tre processi primari ha registrato nell'anno 2003 un incremento complessivo del 3,9% rispetto al 2002 e del 2,1% rispetto alla produzione programmata nell'ambito del Piano di attività 2003, con un valore positivo in tutti e tre i processi.

In relazione ai macro flussi operativi, espressi in valori omogeneizzati, la produzione realizzata nel corso del 2003 e gli indici di produttività raggiunti presentano valori molto positivi sia in relazione all'anno precedente (nel 2002 l'incremento complessivo della produzione dei processi primari sul 2001 era stato pari a + 1,7%), sia soprattutto in considerazione del fatto che le risorse a disposizione sono rimaste sostanzialmente le stesse (19.051 addetti nel 2002, 19.248 addetti ai processi primari nel 2003). Per quanto concerne la produzione omogeneizzata dei processi primari realizzata dalle singole Regioni, al primo posto c'è la Lombardia (con un consuntivo di 1.374.510), seguita dalla Campania (935.331), dalla Sicilia (895.099), dal Lazio (845.964) e dall'Emilia Romagna (762.979).

Processi primari	Consuntivo 2002	Programmato 2003	Consuntivo 2003	Consuntivo 2003 su Programmato 2003	Consuntivo 2003 su Consuntivo 2002
Assicurato Pensionato	3.968.795	4.112.835	4.127.943	+0,4%	+4,0%
Sostegno del reddito	1.647.204	1.658.837	1.714.965	+3,4%	+4,1%
Soggetto contribuente	3.876.245	3.890.250	4.018.648	+3,3%	+3,7%
TOTALE	9.492.244	9.661.922	9.861.556	+2,1	+3,9%

I principali prodotti

La gamma delle prestazioni erogate dall'INPS è molto vasta e articolata.

Per quanto riguarda le pensioni, l'Istituto gestisce sia quelle di natura strettamente previdenziale, sia quelle di tipo assistenziale. Le prime sono determinate sulla base di rapporti assicurativi e finanziate con i contributi dei lavoratori e aziende (la pensione di vecchiaia, la pensione di anzianità, la pensione ai superstiti, l'assegno di invalidità, la pensione di inabilità, la pensione in convenzione internazionale per il lavoro svolto all'estero). Le seconde sono prestazioni proprie dello stato sociale che sono state attribuite all'INPS e che l'Istituto gestisce in tutto o in parte: le integrazioni delle pensioni al trattamento minimo, l'assegno sociale, le maggiorazioni sociali, le invalidità civili.

L'Ente gestisce anche le prestazioni volte a tutelare i lavoratori che si trovano in momenti particolari della loro vita lavorativa (diminuzione della capacità lavorativa, sospensione o cessazione del rapporto di lavoro) e provvede al pagamento di somme per il sostegno del reddito familiare (assegno per il nucleo familiare, assegni di sostegno per la maternità e per il nucleo familiare concessi dai Comuni).

A fronte della fornitura di queste prestazioni l'INPS svolge una mole enorme di attività, gestendo vastissime aree del sistema del *welfare* italiano (ad esempio: l'attività medico-legale e il controllo dello stato di salute dei lavoratori dipendenti; la "Banca centrale dei redditi" delle famiglie italiane -ISE e ISEE- per usufruire di numerose prestazioni agevolate; la vigilanza nel mondo del lavoro per il rispetto degli obblighi contributivi; ecc.) ed assicurandone il funzionamento.

Per fornire un quadro della nostra attività e dei suoi risultati quantitativi sono stati estrapolati e riassunti gli andamenti produttivi dei principali prodotti/servizi INPS nel 2003. L'andamento produttivo dell'Istituto, nel corso dell'anno 2003, è riassumibile dall'analisi dei principali prodotti/servizi.

Pensioni

Nel corso del 2003 l'Istituto ha curato particolarmente l'area pensioni registrando un miglioramento positivo sia in termini di produzione che di giacenza. L'andamento produttivo delle domande di pensione fa registrare, infatti, una situazione di sostanziale correntezza, tenuto conto del maggior flusso di domande pervenute, in assoluto +112.958 pari all'11,7%, rispetto all'anno precedente e delle domande definite (+9,1%). Tale incremento è ascrivibile per circa metà della sua consistenza a domande di trasformazione delle pensioni di invalidità in pensioni di vecchiaia o di anzianità, presentate per effetto di alcune sentenze della Corte di Cassazione. Al netto di queste domande di trasformazione, le domande pervenute sono 1.010.043, con un aumento del 4,9% rispetto al 2002.

Le domande definite risultano pari a 1.064.348, in aumento del 9,1% rispetto al 2002, mentre aumentano anche le domande accolte (+ 6,5%).

Giacenza			Pervenuto			Definito			Accolte		
Dic. 2002	Dic. 2003	Var. %	Gen./Dic. 2002	Gen./Dic. 2003	Var. %	Gen./Dic. 2002	Gen./Dic. 2003	Var. %	Gen./Dic. 2002	Gen./Dic. 2003	Var. %
213.313	224.277	+5,1	962.344	1.075.302	+11,7	975.248	1.064.348	+9,1	643.453	685.357	+6,5

Dal complesso delle domande di pensione passiamo ad osservarne l'andamento per tipo di pensione. Nel periodo in esame le domande pervenute per pensioni di vecchiaia hanno registrato la crescita maggiore rispetto all'anno precedente (20,6%) e anche per le pratiche definite la vecchiaia ha l'aumento più significativo (19,4% in più rispetto al 2002). Il maggior flusso di domande di pensione di vecchiaia pervenute e definite si è registrato in Lombardia, seguita dalla Campania, dal Lazio e dalla Sicilia.

Anche le richieste per le pensioni di anzianità hanno registrato un trend in rialzo. Le quasi 360.000 domande pervenute rappresentano un 17,4% in più rispetto all'anno precedente e, con una crescita dell'8,5% anche di quelle definite, rappresentano il tipo pensione più lavorato. Le Regioni con il maggior flusso in assoluto di domande sono la Lombardia, il Piemonte, l'Emilia Romagna, il Veneto, la Toscana, il Lazio e la Campania.

Per quanto riguarda le altre tipologie di pensioni si osserva un numero di domande definite superiore a quelle pervenute con una corrispettiva diminuzione delle giacenze.

Categoria di Pensione	Pervenute anno 2002	Pervenute anno 2003	Variazione %	Definite anno 2002	Definite anno 2003	Variazione %
Vecchiaia	272.016	329.255	20,7	266.971	319.881	19,4
Anzianità	306.290	359.743	17,4	319.527	346.572	8,5
Invalidità	154.373	157.940	2,3	148.268	160.878	4,6
Reversibilità	198.168	197.726	-0,2	202.552	205.662	1,5
Indirette	30.479	30.638	0,4	31.383	31.355	-0,09

Nella gestione delle domande di pensione in convenzione internazionale, area interessata da un processo di razionalizzazione organizzativa e funzionale finalizzata a semplificare le procedure operative, si riscontra un sostanziale miglioramento. Oltre ad una contrazione delle giacenze si registra infatti una maggiore efficacia del procedimento istruttorio e un conseguente aumento della percentuale delle domande accolte (+7,4% rispetto al 2002). In merito ai tempi di lavorazione delle pensioni si è avuta una percentuale di domande liquidate in prima istanza pari all'86,2% del totale delle pensioni accolte, superando l'obiettivo di piano che era stato fissato all'85% per il 2003. Il miglioramento del livello di qualità riferito alla percentuale delle pensioni liquidate in prima istanza, (senza necessità di successive rilavorazioni), che a livello nazionale ha fatto registrare un incremento di oltre 4 punti percentuali rispetto all'anno scorso, evidenzia una ancor più marcata progressione per le regioni che nei periodi precedenti facevano rilevare situazioni di maggiore criticità. L'esame delle singole Regioni mostra una generale tendenza al miglioramento, con particolare riferimento a quelle che nelle precedenti rilevazioni facevano registrare valori inferiori alla media nazionale (Campania, Lazio, Calabria, Sicilia).

Valori percentuali medi liquidate 1ª istanza			
Regioni	Anno 2002	Anno 2003	Differenze % su 2002
Valle d'Aosta	91,92	91,50	-0,42
Piemonte	87,94	89,44	+1,50
Lombardia	86,46	88,71	+2,25
Veneto	88,50	88,34	-0,16
Umbria	90,09	88,24	-1,85
Marche	86,75	87,46	+0,71
Molise	86,16	87,26	+1,10
Emilia Romagna	86,77	87,21	+0,44
Friuli Venezia Giulia	87,13	87,21	+0,08
Sardegna	85,37	86,57	+1,20

Regioni	Anno 2002	Anno 2003	Differenze % su 2002
Toscana	82,65	86,35	+3,7
Media nazionale	83,98	86,19	+2,21
Abruzzo	83,07	84,67	+1,6
Campania	81,66	84,64	+2,98
Trentino Alto Adige	84,28	83,29	-0,99
Lazio	80,94	82,79	+1,85
Puglia	82,65	82,30	-0,35
Liguria	83,49	82,02	-1,41
Basilicata	81,89	82,45	+0,56
Calabria	77,78	80,57	+2,79
Sicilia	68,07	80,30	+12,23

La sempre maggiore attenzione al miglioramento dei processi operativi, anche a seguito dell'implementazione delle procedure informatiche e della diffusione delle migliori prassi aziendali grazie ai processi di benchmarking interno avviati dalle strutture centrali dell'Istituto, continua a produrre la riduzione dei tempi complessivi di erogazione delle prestazioni pensionistiche. L'Istituto ha fissato un indice generale per la misura del "tempo soglia" di liquidazione delle pensioni (un mese e 29 giorni) quale riferimento nazionale per tutte le strutture di produzione e la percentuale del 67,97% realizzata nel 2003 è superiore di oltre 3 punti percentuali rispetto a quanto fatto nel 2002. Si tratta di un miglioramento consistente ed il fatto di erogare quasi il 68% delle prestazioni entro circa 2 mesi appare ancor più significativo in quanto realizzato in presenza dell'aumento del flusso delle domande, del rientro degli estratti conto, del trasferimento di nuove competenze per le pensioni ex INPDAL.

L'esame della situazione nelle singole Regioni rivela che c'è ancora molto da fare dal momento che nel 2003 la distanza tra le regioni più virtuose e quelle in maggior difficoltà è ancora molto evidente (in Umbria oltre l'83% delle prestazioni è erogato entro il tempo soglia, mentre nel Lazio ed in Sicilia sono poco più della metà).

Valori percentuali medi dei "tempi soglia"			
Regioni	Anno 2002	Anno 2003	Differenze % su 2002
Umbria	76,01	83,47	+7,46
Emilia Romagna	71,38	77,23	+5,85
Abruzzo	74,34	77,02	+2,86
Piemonte	69,00	76,77	+7,77
Friuli Venezia Giulia	67,94	76,37	+8,43
Toscana	77,23	76,29	+4,06

Regioni	Anno 2002	Anno 2003	Differenze % su 2002
Marche	76,74	76,28	-0,46
Molise	72,68	71,91	-0,77
Veneto	66,70	71,86	+5,16
Sardegna	73,37	69,44	-3,93
Media nazionale	64,40	67,97	+3
Calabria	66,71	66,08	-0,63
Campania	64,81	65,75	+0,94
Trentino Alto Adige	65,54	64,39	-1,15
Lombardia	57,34	63,01	+5,67
Puglia	57,19	62,78	+4,88
Valle d'Aosta	64,82	58,41	-6,39
Liguria	56,57	57,07	+0,50
Basilicata	55,78	56,74	+0,96
Lazio	54,73	55,53	+0,80
Sicilia	60,05	55,39	-4,66

Invalidità civile

Nel periodo gennaio-dicembre 2003 sono pervenute 496.950 domande, con un aumento del 6,6% rispetto alle domande pervenute nello stesso periodo del 2002. Tale incremento è dovuto in gran parte al permanere di ritardi e carenze d'informazioni sulle domande giacenti, ancora in carico presso le Prefetture ed i Comuni, presentate anteriormente al passaggio delle competenze all'INPS.

Gli effetti dell'unificazione delle attività amministrative, da sempre perseguita dall'Istituto, hanno comunque consentito risultati positivi, dal momento che le domande definite sono state 505.843 (+5%) e si è riusciti ad intaccare la giacenza, che si è ridotta dell'11,7%, ed a confermare la capacità dell'Istituto di far fronte alle nuove domande con adeguata tempestività (accolte +11,6%).

Anno	Domande pervenute	Var. %	Domande definite	Var. %	Domande accolte	Var. %
2002	465.333	+48,8	481.508	+70,7	399.266	+54,5
2003	496.950	+6,6	505.843	+5,0	445.520	+11,6

Emissione Estratto Conto

Gli Organi dell'Istituto, approvando il Piano delle attività per il 2003, hanno individuato nell'emissione generalizzata dell'estratto contributivo il momento di avvio di un rapporto qualificato ed interattivo con l'assicurato, anche con l'utilizzo di tutte

le potenzialità della struttura multicanale dell'Istituto.

La funzione strategica dell'iniziativa ha richiesto una lunga fase di preparazione che ha coinvolto a partire dal 2001 tutte le strutture centrali e periferiche dell'Istituto. Le finalità erano: qualificare le informazioni residenti negli archivi contributivi ed anagrafici; realizzare un kit di presentazione ed esposizione dell'estratto conto per la migliore comprensione delle informazioni e delle finalità dell'intera operazione; sviluppare un'applicazione informatica in ambiente Web, fruibile sia in modalità intranet, dalle strutture produttive dell'Istituto, che internet dai diversi soggetti abilitati attraverso un codice PIN; realizzare un sistema di comunicazione adeguato alle mutate esigenze degli assicurati ed in grado di interagire con il sistema informativo dell'Istituto.

Il calendario di emissione degli estratti conto, sviluppatosi a partire dal secondo semestre del 2003, è stato articolato tenendo conto della distribuzione per fasce d'età e per tipologia della popolazione interessata alle singole emissioni⁴⁷.

Al 31.12.2003 sono stati inviati circa dieci milioni di estratti conto senza far registrare particolari criticità nei rapporti con i cittadini o con gli Enti di Patronato. Infatti le richieste di variazioni contributive e/o anagrafiche sono state molto contenute, pari al 3,2% del totale emesso (pari a circa 320.000 moduli Eco 2⁴⁸), di cui il 69% concernente variazioni contributive ed il resto attinente a variazioni anagrafiche. Analizzando il fenomeno a livello regionale, risulta che la difettosità degli estratti conto emessi nel Centro-Nord del Paese supera in media quella registrata nel Mezzogiorno. Il valore massimo si osserva in Lombardia (4,7%), oltre il triplo di quello minimo registrato in Sicilia (1,3%).

Conti assicurativi

L'obiettivo strategico dell'operazione "emissione generalizzata estratto conto" ha assegnato, per l'anno 2003, una posizione di centralità alle attività ed ai prodotti più direttamente collegati alla suddetta operazione. Conseguentemente, nel corso dell'anno le Sedi hanno espresso un particolare impegno nella gestione delle attività finalizzate all'aggiornamento dei conti assicurativi, considerata la complessità e la specificità degli adempimenti necessari alla sistemazione dei conti stessi, che richiedono buoni livelli di professionalità ed esperienza sulla normativa contributiva, le procedure informatiche, le tecniche di interazione con le banche dati contenute negli archivi delle posizioni assicurative.

I dati retributivi trasmessi dalla So.Ge.I. (modelli SA/770)⁴⁹ presentano una sostanziale sistemazione dei modelli errati relativi agli anni 1998, 1999, 2000 con un residuo di modelli da correggere pari all'1,3%. Per il 2001 tale carico appare più consi-

47. L'emissione riguarda tutti gli assicurati iscritti alle Gestioni amministrate dall'INPS: lavoratori dipendenti, autonomi, lavoratori agricoli dipendenti, collaboratori domestici e coloro che versano contributi volontari, purché non titolari di pensione diretta.

48. Gli ECO-2 contr. sono i modelli con i quali gli assicurati comunicano all'INPS le anomalie rilevate nella contribuzione registrata sul proprio conto assicurativo, chiedendone la conseguente variazione.

49. Il modello contiene il flusso dei dati retributivi per singolo lavoratore che la So.Ge.I. trasmette all'INPS con cadenza annuale dalle aziende.

stente (il 12,1% degli errati). La situazione delle giacenze, che a seguito degli interventi avviati nel 2002 fa comunque registrare una sensibile riduzione rispetto al 31.12.2001, per quanto riguarda il 2003 va considerata tenendo conto del notevole carico di lavoro conseguente alla revisione delle giacenze effettuata prima dell'avvio dell'operazione di emissione generalizzata degli estratti conto, a seguito della quale si è rilevato un maggior numero di modelli pervenuti (il 97,85% in più rispetto al 2001) che si è tradotto in un maggior carico di lavoro per le Sedi.

Le domande di riscatto e di ricongiunzione presentano, nel complesso, rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, una riduzione della giacenza del 13,8%.

Prestazioni a sostegno del reddito

L'andamento delle attività relative all'area delle prestazioni a sostegno del reddito non presenta, dal lato dei flussi di produzione, particolari scostamenti rispetto ai periodi precedenti, risentendo comunque, in alcuni casi, delle situazioni socio-economiche che ciclicamente possono presentarsi in determinate realtà.

Come dato nazionale, la disoccupazione ordinaria fa registrare un più marcato aumento delle domande, a fronte di un leggero aumento delle giacenze, e un corrispondente aumento delle prestazioni liquidate dalle Sedi. Considerazioni analoghe valgono per la cassa integrazione ed il trattamento di fine rapporto.

L'andamento delle attività relative alle prestazioni per malattia e maternità continua a mantenere un trend positivo, segnato da una giacenza che ha fatto registrare un decremento superiore al 19%.

Nel corso del 2003 sono stati pagati interessi su prestazioni non pensionistiche per un importo pari a 47.369.027 euro. Rispetto agli anni precedenti gli importi corrisposti a tale titolo si sono sensibilmente ridotti, a seguito di una specifica sentenza della Corte Costituzionale concernente il dispositivo di rivalutazione dell'indennità di disoccupazione, che ha determinato i presupposti per la cessazione della materia del contendere delle relative cause.

Conto aziende

Nel corso dell'anno 2003 si è dato avvio alla quarta operazione di cartolarizzazione dei crediti contributivi dell'INPS.

A fronte della quarta operazione di cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi, l'Istituto ha incassato la somma di 2.999 milioni di euro di cui 1.200 milioni a titolo di corrispettivo iniziale della cessione dei crediti contributivi dell'anno 2003. Gli oneri finanziari relativi alla quarta operazione sono risultati di 270 milioni di euro.

L'anno in esame è stato caratterizzato anche dall'aumento del numero delle azien-

de che hanno utilizzato la trasmissione dei modelli DM10⁵⁰ per via telematica, passando da 474.732 a 7.366.566, con una percentuale che a livello nazionale ha fatto registrare circa l'80% in più rispetto al 2002. La situazione è destinata a migliorare ulteriormente fino a pervenire alla trasmissione generalizzata di tale tipo di versamento da parte di tutte le aziende, a seguito dell'obbligo del versamento per via telematica previsto della legge n.326/2003.

Per quanto riguarda la ripartizione dei flussi delle somme incassate dalle aziende con dipendenti, a livello nazionale si è avuta una percentuale di ripartizione pari al 95,62%, mentre in relazione al rimborso dei saldi DM10 passivi⁵¹, a fronte di 597.512 richieste di rimborso pervenute ne sono state definite 545.216.

Contenzioso

Per quanto riguarda l'attività degli uffici legali nell'area del contenzioso, al termine dell'anno 2003 va segnalato un andamento sostanzialmente stabile su tutto il territorio nazionale. Si conferma il trend di riduzione dei giudizi pendenti relativamente alle prestazioni pensionistiche e alle procedure concorsuali, mentre continua a crescere quello per Invalidi Civili (+9,9%). Complessivamente nell'anno 2003 sono stati avviati 293.948 giudizi con un incremento dell'8,9% rispetto al 2002. Di questi nuovi ricorsi ben 108.469 si riferiscono alle prestazioni per gli Invalidi Civili (pari al 37% del totale), oltre 86 mila sono per prestazioni a sostegno del reddito (pari al 29,5%) e 41.444 riguardano le prestazioni pensionistiche (pari al 14%).

Nello stesso periodo sono stati definiti 249.339 giudizi, dei quali 83.396 (pari al 33,4% del totale) per prestazioni a sostegno del reddito (nel 2002 la percentuale era stata del 42,6%) e 65.008 (pari al 26%) per Invalidi Civili (nel 2002 la percentuale era stata del 15,6%). Ciò conferma la tendenza allo spostamento dell'asse di criticità dalle prestazioni a sostegno del reddito, che comunque in termini assoluti continuano a rappresentare la materia più consistente nell'ambito del contenzioso, alle prestazioni per gli Invalidi Civili. Complessivamente, al 31.12.2003, risultano giacenti 869.685 giudizi, con un incremento del 5,4% da inizio anno; tale incremento, però, è quasi totalmente da attribuire al trend negativo del contenzioso per gli Invalidi Civili, che fanno registrare un incremento del 23,3%.

La diminuzione dei giudizi definiti rispetto al 2002 (-23,5%) è sostanzialmente dovuta al fatto che sono stati chiusi per cessata materia del contendere 60 mila giudizi a fronte dei circa 113 mila così definiti nell'anno precedente, dei quali 64 mila riguardavano cause per interessi e rivalutazioni relativi alle prestazioni a sostegno del reddito. Il fenomeno è ormai in fase di normalizzazione e nell'anno 2003 si sono definiti per cessata materia del contendere, sempre relativamente alle prestazioni a sostegno del reddito, poco più di 29 mila giudizi, il 50% in meno rispetto al 2002.

50. Il DM10 è il modello con il quale vengono denunciati all'INPS i dati retributivi e contributivi del personale dipendente da parte delle aziende.

51. Il DM 10 passivo è il modello con contributi che l'Istituto deve restituire.

In prospettiva, poi, grazie alle modifiche legislative previste da Decreto Legge n.269 del 30.9.2003 convertito in legge n. 326 del 24.11.2003, è prevista una diminuzione del contenzioso in generale e in particolare quello per interessi e rivalutazioni. Più in generale le novità normative, di carattere essenzialmente strumentale, dovrebbero ridurre alcune disfunzionalità che hanno contribuito, nel tempo, a determinare l'attuale situazione di criticità, soprattutto nelle regioni meridionali.

Vigilanza

L'attività di vigilanza nel corso del 2003, proseguendo nella linea già tracciata negli anni precedenti, è stata indirizzata essenzialmente nell'individuazione di aziende e lavoratori in nero. Nel prospetto che segue i dati consuntivi sono confrontati con i corrispondenti dati al 31.12.2002 e con il budget 2003.

	Verifica al 31.12.2003	Verifica al 31.12.2002	Budget 2003	Scostamento 2003 - 2002	Percentuale realizzazione del budget
Numero Ispezioni	147.469	148.707	158.197	-0,86%	93%
Numero aziende irregolari	90.005	81.763		10%	
Percentuale aziende irregolari su aziende visitate	61%	55%	64%	+6%	-3%
Numero aziende in nero e lavoratori autonomi non iscritti	27.431	22.347	23.769	+23%	115%

In particolare, nel corso del 2003 sono stati effettuati più di 147.000 accertamenti ispettivi e, rispetto al 2002, si osserva una sostanziale parità di aziende ispezionate a fronte di un miglioramento degli indici riferiti alle aziende in nero e ai lavoratori autonomi non iscritti (+23%). La percentuale di aziende irregolari è pari al 61% di quelle visitate (+6%) con disomogenea distribuzione a livello regionale: il picco massimo, 70%, è stato registrato in Umbria, mentre in Abruzzo, Marche e Sardegna sul totale delle aziende visitate il 69% è risultato irregolare.

Rispetto al budget i dati di verifica evidenziano un generale conseguimento degli obiettivi, ad eccezione della percentuale di irregolarità attestata al 61%, rispetto al 64%.

Sul mancato conseguimento di questo obiettivo hanno inciso gli effetti delle norme sulla regolarizzazione degli extracomunitari e l'attività svolta nel primo trimestre del 2003 per favorire l'emersione in conseguenza della legge 388/2001.

Riguardo alla percentuale di irregolarità è da segnalare che, nel periodo aprile-dicembre 2003, ricondotta la situazione alla normalità, la percentuale è salita al 64% in linea con gli obiettivi di piano.

La domanda di protezione sociale

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale ha oggi 105 anni ed il *welfare state* italiano ed europeo, così come lo conosciamo, ha più di un secolo. Tra la fine dell'800 e l'inizio del '900 la maggior parte dei governi europei introdussero le prime assicurazioni obbligatorie contro i maggiori fattori di rischio a cui andavano incontro i lavoratori: l'invalidità, la malattia, la disoccupazione, la vecchiaia. Fin dall'origine tali assicurazioni erano strettamente finalizzate alla gestione del rischio stesso, cioè alla protezione delle classi meno abbienti da eventualità future rispetto alle quali l'assicurazione rappresentava una base di sicurezza che sottraeva tali eventi al "destino" e li controllava attraverso un impegno attivo verso il futuro (A. Giddens, 1999).

Su questa base i sistemi di *welfare state* sorti all'inizio del secolo scorso sono riusciti, da un lato, a rispondere alla domanda di sicurezza ridistribuendo il rischio sull'intera società; dall'altro, a garantire una serie di diritti che sia lo sviluppo del sistema capitalistico, sia la progressiva democratizzazione degli Stati nazionali, facevano emergere.

Oggi, sotto la spinta dei profondi cambiamenti nel sistema socioeconomico e nella struttura demografica dei paesi ormai post industriali, i meccanismi di regolazione sociale fino ad oggi utilizzati si rivelano non più rispondenti ai bisogni emergenti, con conseguente necessità da parte degli Stati di operarne un ripensamento globale.

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, il maggior ente previdenziale italiano ed uno dei più grandi d'Europa, si trova al centro di tale processo, se non altro perché nella sua missione si ritrova un'ampia parte del meccanismo di protezione sociale - previdenziale ed assistenziale - necessario a garantire la "liberazione dal bisogno" sancita dalla Costituzione ad ampi strati della popolazione.

Il sistema di *welfare* sviluppatosi in Europa nel corso del '900 è quello che molti autori definiscono "fordista", per sottolinearne il legame con la grande fabbrica. All'interno di tale sistema il mercato del lavoro era dominato dalla grande fabbrica industriale, la famiglia aveva per lo più la forma nucleare, mentre il sistema di protezione sociale era fondato sul sistema dell'assicurazione generale obbligatoria. I tre elementi interagivano fra loro in qualità di responsabili della produzione e distribuzione delle risorse.

Tale modello di stato sociale si rivolgeva quasi esclusivamente al lavoratore dipendente a tempo indeterminato, capofamiglia, maschio attraverso le assicurazioni sociali che mettevano al riparo lui e la sua famiglia dal rischio di cadere in una situazione di bisogno, determinata dall'insorgenza degli eventi che minacciano o escludono la capacità lavorativa (vecchiaia, invalidità, malattia, disoccupazione, morte).

Gli altri servizi di assistenza e cura erano lasciati quasi interamente alla famiglia. Il sistema di *welfare* fordista in tal modo “ha favorito grandemente il raggiungimento della stabilità economica e della sicurezza sociale”, mentre ben poco aveva da offrire “per rispondere alle istanze del processo storico di individualizzazione e, in particolare, per accrescere la libertà del lavoratore di progettare e avere una vita professionale propria (e la possibilità per le donne, i giovani e altre categorie svantaggiate di inserirsi nel mercato del lavoro”. (Paci, 2003)

Non è soltanto l’invecchiamento della popolazione quindi a costituire un elemento di crisi del *welfare state*. Le difficoltà in cui si dibatte il sistema di *welfare* sviluppatosi in Europa nel secolo scorso sono strutturali e riguardano tutte le sue componenti principali: la famiglia, il mercato del lavoro, il “paradigma assicurativo”.

Con il passare delle generazioni la struttura familiare ha perso le caratteristiche di naturalità, diventando un’istituzione “elettiva”, legata alle scelte volontarie, e prendendo le forme di famiglia monogenitoriale, unipersonale o “ricostruita”, dove la componente femminile ha via via assunto ruoli diversi e più partecipi al mondo del lavoro. Questa diversificazione della famiglia e della tradizionale divisione dei ruoli ha modificato sostanzialmente la situazione e l’istituzione alla quale venivano demandati i servizi di assistenza e cura è oggi all’origine di una consistente domanda di servizi di *welfare*. I cambiamenti nel mercato del lavoro non sono stati meno radicali. La fine dell’occupazione full time full life nella grande industria, ma anche nelle grandi organizzazioni del terziario, ha fatto emergere la precarietà del lavoro. In un mercato del lavoro caratterizzato da “processi d’instabilità e deregolazione”, il lavoro atipico promette maggiore insicurezza per il proprio avvenire pensionistico. Infine è cambiata anche la natura dei rischi sociali. A differenza che nel passato non possiamo più ritenere “congiunturale” il rischio di disoccupazione di lunga durata, né quello di malattia cronica (molte patologie lasciano in uno stato di dipendenza sociale prolungata), tanto meno il rischio vecchiaia, ormai uno stato normale e protratto nel tempo.

All’interno di questo panorama emerge il ruolo dell’Istituto come moderna azienda di servizi, impegnata a confrontarsi col processo d’individualizzazione dei bisogni. La domanda di protezione sociale d’impatto sull’attività dell’Ente verrà esaminata nelle sue dimensioni socio-demografica e socio-economica, e con particolare riferimento alle differenze geografiche che ancora caratterizzano il nostro Paese. Tale analisi è intesa come propedeutica alla presentazione dell’attività svolta dall’Istituto nel corso del 2003 sia sul versante dei servizi istituzionali, sia su quello dei “nuovi servizi”, allo scopo di mettere in luce non solo i risultati, ma anche le scelte effettuate e le novità introdotte per fornire un servizio sempre più personalizzato ed adeguato alle richieste del cittadino e della società.

L'Istituto, infatti, nello svolgimento dei compiti istituzionali assicura il funzionamento di larga parte dello stato sociale e la sua platea è rappresentata dalla maggior parte dei cittadini e delle imprese del nostro Paese. In tale ottica, lo sforzo dell'Ente resta duplice: assicurare le attività istituzionali nel modo più efficiente ed economico, mettere in campo strategie di servizio in grado di realizzare flessibilità operativa e personalizzazione dei servizi.

Aspetti socio-demografici

L'invecchiamento della popolazione

L'invecchiamento della popolazione, da alcuni anni, costituisce un problema per tutto l'occidente, a causa della diminuzione congiunta di fecondità e mortalità, con la conseguente diminuzione della quota di popolazione in età giovanile e centrale in favore di quella più anziana.

L'Italia fa da tempo registrare un primato nell'abbassamento dei tassi di natalità⁵². Oggi in Italia il quoziente di natalità per 1.000 abitanti è del 9,5 (nel 1993 era 9,7) e il numero medio di figli per donna si ferma a 1,29 (al Sud 1,34).

L'Italia inoltre è l'unico Paese dell'Unione Europea in cui i maggiori di 65 anni sono più numerosi dei giovani con meno di 20 anni e il debole aumento dell'8,4 per mille fatto registrare dall'Italia dalla crescita della popolazione italiana è dovuto alla crescita del 8,9 per mille del movimento migratorio. L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) prevede che in futuro il saldo naturale della popolazione continuerà a diminuire, così come il numero di persone in età attiva, con il risultato che è del tutto plausibile prevedere un conseguente aumento del tasso di dipendenza strutturale degli anziani⁵³ e quindi del peso gravante sulla popolazione in età attiva per quel che riguarda il mantenimento del sistema previdenziale. Tanto più che l'Italia presenta già oggi il tasso più elevato tra i 25 Paesi dell'Unione Europea (28,2%).

Parimenti sale anche l'indice di vecchiaia⁵⁴, passando dal 105% del 1993 a poco più del 134% nel 2003. È interessante notare che il valore più alto si registra nelle regioni del Nord Ovest (159%) e tale sconvolgimento, che pone seri problemi rispetto al ricambio generazionale e al mantenimento dell'equità e solidarietà fra le generazioni, non è avvenuto in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale.

Infatti nelle aree del Centro Nord, a maggior livello di benessere, tale processo è più accentuato e la percentuale di anziani ultrasessantacinquenni sulla popolazione globale è in costante ascesa, mentre le percentuali più basse si registrano nel Sud e nelle Isole.

Il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione e del conseguente rapporto non ottimale fra popolazione in età attiva e popolazione in età pensionabile, eserci-

52. Il crollo del tasso di fecondità è avvenuto nel decennio 1975 - 1985.

53. Dato dal rapporto tra popolazione di 65 anni in poi e popolazione in età lavorativa.

54. Rapporto tra maggiori di 65 anni e minori di 15 anni.

ta un impatto molto elevato sulla struttura sociale nel suo complesso e sul sistema del *welfare* e sulla tenuta del sistema previdenziale in particolare.

Nel 2003 la popolazione in età attiva - tra i 15 e i 65 anni - rappresenta il 67,1% dell'intera popolazione (nel '93 erano il 68,7%), mentre la popolazione in età non attiva (gli anziani sopra i 65 anni) è il 18,6% del totale, contro il 16,1 % del '93.

Tali valori sono superiori di oltre due punti percentuali a quelli medi europei, dove la percentuale di anziani sopra i 65 anni è del 16%.

La distribuzione della popolazione ultrasessantacinquenne presenta differenze notevoli a livello regionale. Le regioni del Nord e del Centro si confermano le più "vecchie", con il 20% di popolazione dai 65 anni in su; nel Meridione gli anziani sono solo il 16,2% e si riscontra anche la sensibile differenza rispetto ai soggetti inferiori ai 15 anni (17% contro solo il 12,8% del Centro-Nord).

Un indicatore chiave della situazione di sostenibilità del sistema previdenziale e della condizione tra popolazione attiva e popolazione anziana è rappresentato dal "rapporto di dipendenza", dato dal rapporto tra il numero dei beneficiari di prestazioni pensionistiche e il numero degli occupati.

A livello nazionale tale rapporto di dipendenza nel 2002 era di 726 pensionati ogni 1000 occupati. Il carico relativo è leggermente superiore nelle regioni meridionali e insulari, dove il rapporto è di 792 a 1.000, ma non si rilevano differenze sostanziali rispetto alle tre aree geografiche, anche se questa prevalenza sembra discendere dal minor numero di occupati del Mezzogiorno.

Le differenze maggiori si rilevano invece a livello delle singole regioni.

Il Trentino Alto Adige presenta il rapporto di dipendenza più favorevole con 601 pensionati ogni 1000 occupati. Questa regione presenta un tasso di vecchiaia piuttosto contenuto (105%) rispetto alla media nazionale (132,1) ma anche il tasso di occupazione più alto d'Italia (54,2% contro il 44,4% della media nazionale).

Valori relativamente contenuti si registrano in Veneto (648), Lombardia (643) e Lazio (650). In quest'ultima regione il valore si spiega non tanto con il tasso di occupazione (che è pari alla media nazionale), ma con il modesto numero di pensionati residenti.

La regione con il rapporto di dipendenza più sfavorevole è la Liguria (914 per mille), a causa dell'elevato numero di anziani che la rende la regione più vecchia d'Italia (il rapporto tra persone di 65 anni e più e persone sotto i 15 anni è del 240%, contro la media nazionale del 132,1%). Per la Basilicata e la Calabria, invece, il rapporto di dipendenza sfavorevole è dato non dal numero di pensionati (inferiore alla media nazionale), ma dagli elevati tassi di disoccupazione.

TABELLA 14 - Rapporto di dipendenza* per regione e provincia -Anno 2002 (per mille occupati)

Regioni e Province	Rapporto di dipendenza	Regioni e Province	Rapporto di dipendenza	Regioni e Province	Rapporto di dipendenza
Piemonte	757	Emilia-Romagna	731	Campania	747
Torino	730	Piacenza	851	Caserta	747
Vercelli	873	Parma	789	Benevento	826
Novara	711	Reggio Emilia	651	Napoli	721
Cuneo	719	Modena	654	Avellino	744
Asti	840	Bologna	770	Salerno	788
Alessandria	922	Ferrara	838	Puglia	762
Biella	786	Ravenna	763	Foggia	794
Verbania	691	Forlì	702	Bari	662
Valle d'Aosta	648	Rimini	621	Taranto	839
Aosta	648	Toscana	767	Brindisi	814
Lombardia	643	Massa Carrara	861	Lecce	864
Varese	633	Lucca	792	Basilicata	855
Como	643	Pistoia	734	Potenza	901
Sondrio	663	Firenze	783	Matera	768
Milano	638	Livorno	811	Calabria	862
Bergamo	599	Pisa	750	Cosenza	815
Brescia	607	Arezzo	768	Catanzaro	810
Pavia	763	Siena	750	Reggio Calabria	975
Cremona	728	Grosseto	816	Crotone	871
Mantova	705	Prato	593	Vibo Valentia	829
Lecco	645	Umbria	847	Sicilia	842
Lodi	630	Perugia	812	Trapani	854
Trentino-Alto Adige	601	Terni	956	Palermo	877
Bolzano-Bozen	537	Marche	767	Messina	865
Trento	673	Pesaro-Urbino	749	Agrigento	1006
Veneto	628	Ancona	782	Caltanissetta	908
Verona	642	Macerata	769	Enna	979
Vicenza	575	Ascoli Piceno	765	Catania	762
Belluno	639	Lazio	650	Ragusa	699
Treviso	582	Viterbo	867	Siracusa	771
Venezia	652	Rieti	898	Sardegna	760
Padova	660	Roma	623	Sassari	729
Rovigo	732	Latina	603	Nuoro	864
Friuli-Venezia Giulia	764	Frosinone	738	Cagliari	720
Udine	753	Abruzzo	791	Oristano	880
Gorizia	832	L'Aquila	831	Italia	726
Trieste	877	Teramo	770	Nord	692
Pordenone	662	Pescara	769	Centro	719
Liguria	914	Chieti	795	Mezzogiorno	792
Imperia	854	Molise	846		
Savona	926	Campobasso	837		
Genova	905	Isernia	869		
La Spezia	996				

* Per il rapporto di dipendenza (pensionati su occupati) è stata utilizzata la media degli occupati anno 2002, suddivisi per provincia, rilevata nell'indagine ISTAT sulle Forze Lavoro.

Fonte: ISTAT - INPS, "i beneficiari delle prestazioni pensionistiche" anno 2002, ISTAT.

L'Italia conta inoltre il più basso tasso di partecipazione al mercato del lavoro delle fasce più anziane rispetto ai partner europei.

Nel 2003 il tasso di occupazione degli anziani over 65 è del 3,3%, nelle donne scende addirittura all'1,5%, mentre il tasso d'occupazione degli individui tra i 55 e i 64 anni ammonta al 30,3% (in Europa nel 2002 era del 40,1%).

Anche qui le differenze regionali sono evidenti: si va dal 2,7% di ultrasessantacinquenni occupati nel Meridione, al 4,1% nel Nord Est.

Si nota invece un aumento del tasso di occupazione delle fasce dai 50 ai 54 anni, che sale al 65,7%, anche se tale dato può venir imputato all'ingresso in tale fascia d'età delle persone nate negli anni 50-60, numericamente superiori a causa del baby boom di quegli anni.

Nel contempo l'età media effettiva di pensionamento, che non coincide teoricamente con quella di ritiro dal mercato del lavoro, sta lentamente salendo. Considerando l'età mediana⁵⁴ nel 2002 si è avuto un'età di pensionamento di 59 anni, con un range che va dai 58 di Valle D'Aosta, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto e Sardegna, ai 60 anni di Liguria, Toscana, Umbria, Abruzzo, Molise, Basilicata e Sicilia.

Per le tematiche legate al sistema previdenziale, il fenomeno dell'invecchiamento si lega anche all'aumento delle aspettative di vita della popolazione: nel 1961 era di 67,2 anni per i maschi e 72,3 per le femmine, nel 2003 le stime fanno registrare rispettivamente un'aspettativa di vita pari a 76,9 e 82,9. Se si confronta la distribuzione per età e sesso dell'inizio del secolo scorso (1911) e di oggi si nota che gli ultra sessantacinquenni erano allora il 6,5% della popolazione, mentre nel 2003 sono il 18,6%.

In aumento anche la percentuale dei "grandi vecchi" gli ultra ottantacinquenni in 10 anni sono passati dall'1,5% al 2,2% dell'intera popolazione.

Queste tendenze spingono nella direzione di una società dove, da un lato, gli anziani sono destinati a svolgere un ruolo sempre più centrale; dall'altro il rovesciamento della piramide demografica comporta sempre di più il rischio della rottura della solidarietà intergenerazionale.

Le previsioni dell'ISTAT per il periodo fino al 2050 evidenziano, insieme ad un calo della popolazione italiana a partire dal 2012 ad un ritmo sempre più rapido, una notevole diminuzione della popolazione tra i 15 e i 64 anni. Si accompagna a questa dinamica un aumento elevato di quella over 65: circa il 73% in più dal 2000 al 2050, con un andamento particolarmente accelerato verso il 2030, quando giungeranno all'età anziana le persone nate negli anni del baby boom.

È importante quindi considerare le caratteristiche di questa fetta di popolazione, già oggi molto numerosa ed in continuo aumento, non soltanto in termini di vincoli per la tenuta del sistema, ma anche in termini di opportunità.

54. Che fornisce migliori garanzie di attendibilità a livello statistico rispetto a quella media, in quanto risente di meno dei valori estremi della distribuzione.

L'essere anziano oggi è infatti non più necessariamente sinonimo di povertà e solitudine, ma rappresenta una condizione la cui durata è destinata a prolungarsi sempre di più nel tempo e che contempla sempre di più esigenze in termine di qualità della vita. Se guardiamo, ad esempio, all'incidenza della povertà, come meglio esplicitato nel paragrafo seguente, non è la condizione di anziano ad essere la più penalizzante, ma quella di famiglia numerosa. Il valore percentuale di tale incidenza fra gli anziani soli è infatti di poco superiore a quello della popolazione in generale (13,3% contro l'11% della popolazione generale), mentre tra le famiglie numerose tale percentuale sale al 24,4%.

Si tratta di una quota di popolazione che potrebbe essere ancora in grado di offrire le proprie risorse di solidarietà a sostegno degli altri.

L'aumento della speranza di vita e il miglioramento delle condizioni di salute della popolazione date dai progressi della medicina, porta le società occidentali a poter contare sul contributo attivo di quanti, ancora in possesso delle proprie capacità fisiche e mentali, dispongono di un patrimonio di risorse dato dal tempo di vita trascorso che può appartenere all'intera collettività. Grazie alle migliori condizioni di salute gli anziani infatti non rappresentano più soltanto una fascia debole di popolazione da accudire, bensì anche i protagonisti di una rete di relazioni di solidarietà in cui ad essere assistiti sono sempre più spesso i giovani.

Se è vero infatti che la nuclearizzazione della famiglia sta riducendo le reti familiari e parentali, un tempo fondamentali per la cura e l'assistenza degli anziani, è altrettanto vero che oggi si ricorre sempre più agli anziani in caso di difficoltà ed inefficienza delle reti pubbliche per il sostegno delle famiglie giovani (i nonni che si prendono cura dei nipoti quando i genitori lavorano, circa un milione e settecentomila, rappresentano il 29,7% di tutti i nonni d'Italia).

Tale fenomeno, che sembra riproporre in altre forme il sostegno familiare che le mutate condizioni di vita -soprattutto urbane- hanno fatto venir meno, è particolarmente accentuato nel Nord e nelle grandi città, dove è maggiore la partecipazione delle donne al lavoro.

Individui e famiglie

Anche la struttura dei nuclei familiari si è andata modificando di pari passo con l'evolversi della società italiana.

L'evoluzione dei modelli sociali che vede un intreccio tra modernità e tradizione, l'affermarsi dei valori post-materialisti della realizzazione individuale, l'allungamento della fase adolescenziale ben al di là dei suoi confini anagrafici e la tendenza a posticipare le tappe dell'età adulta (matrimonio, figli, lavoro) da un lato, il difficile equilibrio tra interventi a sostegno delle famiglie, servizi sociali, evoluzione del mer-

cato del lavoro verso la precarietà e maggior partecipazione delle donne al lavoro dall'altro, conducono la nostra società verso la progressiva "individualizzazione", con conseguente indebolimento delle appartenenze familiari.

D'altra parte, il modello di *welfare* che ha caratterizzato fino ad oggi i meccanismi redistributivi della ricchezza nel nostro Paese (quello cosiddetto "mediterraneo") faceva leva sulla rete dei rapporti familiari come importante supporto e compensazione delle difficoltà e imperfezioni del mercato, ma senza che vi fosse un adeguato sostegno alle famiglie stesse da parte dello Stato.

Il modello, che si basava sull'esistenza di forti legami familiari, nato in contesti sociali a prevalenza rurale che caratterizzavano l'Italia fino alla seconda guerra mondiale, è ormai anacronistico in una società che da tempo si è trasformata in industriale prima e post industriale poi, e del tutto insufficiente anche solo per assicurare alle famiglie il supporto necessario al mantenimento di un tasso di fecondità prossimo al livello di sostituzione, e mantenendo quindi stabile l'equilibrio generazionale.

I fenomeni più evidenti dal punto di vista statistico sono rappresentati, accanto alla diminuzione del tasso di natalità e di quello di fecondità (in Italia nel 2003 la media si attesta su 1,29 figli per donna in età fertile, mentre nel 1960 la media era del 2,41), della costante riduzione della tipologia familiare di base (genitori più figli), che passa dal 47,1% del 1997 al 43,8% del 2002, con il corrispondente aumento di altre tipologie.

Dall'indagine multiscopo "Famiglia, abitazioni e sicurezza dei cittadini" effettuata dall'ISTAT emerge che nel 2001 erano presenti 21 milioni e 800.000 famiglie, con una dimensione media di 2,6 componenti.

Quasi un quarto delle famiglie erano composte da "single" (23,9%, contro il 21,1% del 1994-95 tipologia con l'aumento maggiore) mentre le famiglie numerose (con 5 o più componenti) passavano dall'8,4% al 7,1% e aumentavano le coppie con un solo figlio (dal 43,4% al 45,8%). Le coppie senza figli e quelle monogenitoriali restavano sostanzialmente invariate, mentre il nuovo fenomeno era costituito dall'aumento delle nuove tipologie familiari (le convivenze, passano dall'1,8% del 1994-95 al 3,1% del 2000-2001) e dalle famiglie "ricostruite", formatesi cioè dopo lo scioglimento di una precedente unione coniugale (4,3%).

Tali andamenti non si distribuiscono uniformemente sul territorio nazionale. Il fenomeno dei "single" si registra essenzialmente nel Centro Nord e soprattutto nei grandi centri urbani dove raggiungono quasi il 33% del totale; nel Meridione viceversa resiste ancora la tipologia tradizionale, con il 67,6% delle famiglie con figli, e il 13% di famiglie numerose (nel Nord Ovest le famiglie numerose sono soltanto il 3,6% del totale). Un'altra tendenza si manifesta nella diminuzione costante del numero dei matrimoni e nell'innalzamento dell'età sia per il primo matrimonio, sia per la nascita del pri-

mo figlio. Dal 1995 i matrimoni sono diminuiti di circa 10.000 unità e nel 2003 l'ISTAT rileva 261.609 matrimoni, con un tasso stimato di 4,5 matrimoni per 1.000 abitanti. La propensione al matrimonio resta maggiore nel Mezzogiorno, con 5,1 matrimoni nell'anno per 1.000 abitanti. In aumento invece i divorzi, passati da oltre 27.500 nel 1990 a quasi 41.000 nel 2003, e le separazioni che nel 1990 erano state circa 44.000 e nel 2003 sono state 76.367.

La profonda trasformazione della famiglia e dei ruoli svolti dai due sessi porta con sé l'indebolimento della funzione d'integrazione sociale, assistenza e cura ad essa ascritta fino a poco tempo fa, investendo pienamente il sistema del *welfare*.

Alcune di queste funzioni rischiano infatti di restare "scoperte", con la conseguente nascita di nuova domanda di servizi nei confronti dello stato sociale. Per quel che riguarda il nostro Paese, in particolare, si può parlare di un momento di transizione, in quanto, pur in presenza di mutamenti ormai incontrovertibili del tessuto sociale, non si riscontra ancora un sufficiente adeguamento del sistema di protezione sociale.

L'Italia è ancora caratterizzata da un notevole sbilanciamento delle tutele a favore della figura del lavoratore dipendente, maschio, capo famiglia e alla condizione lavorativa e contributiva dei componenti e non alla condizione di povertà della famiglia stessa, con il rischio di un aumento delle difficoltà per le fasce più deboli.

Allo stesso tempo, la scarsità dei servizi di sostegno offerti alle famiglie rende difficile l'inserimento delle donne nel lavoro e la creazione di vere pari opportunità professionali, dal momento che esse sono costrette a mantenere quotidianamente il difficile equilibrio che comporta il doppio ruolo.

Il tasso di occupazione femminile infatti, pur in aumento, resta agli ultimi posti dell'Unione Europea e mostra una notevole dipendenza dal contesto familiare.

Un'indagine effettuata dall'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT, 2003) mette in rilievo le difficoltà per le lavoratrici madri di svolgere i due ruoli e evidenzia che la possibilità di continuare a lavorare dopo il parto è spesso solo teorica. Dall'indagine emerge, ad esempio, che il 6% delle lavoratrici viene licenziata dopo la nascita dei figli, mentre il 14% sceglie di abbandonarlo o per via dell'inconciliabilità degli orari o per potersi dedicare completamente alla famiglia.

Tale abbandono è inteso per molte madri in senso momentaneo, in quanto il 71% delle madri che abbandonano il lavoro dopo il parto dichiara di voler riprendere l'attività in futuro, ma l'interruzione dell'attività comporta il rischio di concreto di non riuscire a rientrare, soprattutto nelle aree con minori opportunità occupazionali.

Le scelte per tentare la conciliazione fra maternità e permanenza nel mondo del lavoro sono per lo più indirizzate verso l'utilizzo dell'istituto dell'astensione facoltativa dal lavoro (soprattutto al Nord con l'88% delle neo mamme e soltanto per il 66% al Sud) e il part-time (43% nel Nord e Centro e 31% nel Sud).

Si può quindi affermare che la famiglia italiana, pur non avendo cessato di funzionare come istituzione che si fa carico dell'assistenza e della cura dei suoi membri, diviene sempre più spesso origine di una domanda di servizi nei confronti del *welfare state*, sia rispetto alla richiesta di maggiori servizi sociali, sia di sostegno economico. Da un'elaborazione Eurispes su dati Eurostat del rapporto tra fecondità e aiuti familiari, in percentuale sul PIL, negli stati dell'Unione Europea si nota, ad esempio, che nel 2003 la Danimarca, con l'8,3% della ricchezza nazionale dedicato a misure di sostegno alla famiglia, vanta un tasso di fecondità tra i più alti d'Europa (1,8 figli per donna), mentre l'Italia, al penultimo posto dopo la Spagna per spesa per politiche familiari (0,9% del PIL), presenta il tasso più basso insieme alla Spagna. Insieme al sostegno economico, che sembra strettamente correlato al tasso di fecondità, è necessario prevedere una serie di misure atte a conciliare i tempi di vita e di lavoro delle famiglie e, in particolare, delle donne, anche attraverso l'adozione di politiche del lavoro *women friendly* basate, ad esempio, sul passaggio da una concezione quantitativa ad una più qualitativa del lavoro stesso, o sullo sviluppo del telelavoro. (Eurispes, 2004).

La povertà e l'esclusione sociale

Il compito di abbattere la povertà e diminuire i rischi di esclusione sociale rappresenta una delle principali sfide a livello europeo. Infatti, pur se complessivamente povertà ed esclusione sociale non siano più in aumento nei Paesi dell'Unione, aumentano invece le disuguaglianze interne nella distribuzione del reddito e tra gli Stati membri. L'Unione Europea ha più volte fornito, a partire dal Consiglio di Lisbona del 2000 fino a quello di Bruxelles nel 2003, le linee guida delle strategie da adottare in tema di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, tra cui un posto preminente assumono sia gli interventi per assicurare l'adeguatezza delle pensioni e il mantenimento di un tenore di vita lontano dalla linea di povertà; sia quelli in favore dell'occupazione, da effettuare in un contesto di promozione della solidarietà e dell'inclusione in ottica multidimensionale, promuovendo, oltre agli interventi redistributivi del reddito, la partecipazione all'occupazione, la coesione sociale e il miglioramento delle condizioni generali di vita e di salute della popolazione.

Le "dimensioni" della povertà sono infatti molteplici e si riconducono, oltre che all'impossibilità di assicurare a sé e alla propria famiglia un reddito necessario a coprire i consumi essenziali, ad una condizione di deprivazione sociale, politica, ambientale, culturale, di isolamento, mancanza di potere e debolezza. Tali dimensioni tendono a sommarsi e ad interagire tra loro, anche se la dimensione economica rappresenta sempre una costante e quasi sempre è il meccanismo d'innescò del circolo vizioso della povertà. (Eurispes, 2004)

Nel 2002, ultimo dato disponibile, la povertà in Italia risulta in diminuzione rispetto all'anno precedente di un punto percentuale (l'11% dell'intera popolazione residente è povera, contro il 12% del 2001). La diminuzione è concentrata nelle regioni del Centro (dall'8,4% al 6,7%) e del Sud (dal 24,3% al 22,4%), mentre resta sostanzialmente invariata al Nord, attestandosi sul 5%.

Dai dati pubblicati dalla Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel suo "Rapporto sulla povertà 2003", la diminuzione della povertà relativa nel 2002, è però da imputare principalmente alla riduzione dei consumi medi e al conseguente abbassamento della soglia di povertà relativa⁵⁵, piuttosto che all'effettivo miglioramento del tenore di vita delle famiglie povere. Inoltre nel 2002 è aumentata l'intensità⁵⁶ della povertà, attestandosi secondo l'Istat al 21,4%, mentre l'incidenza della povertà assoluta⁵⁷ è rimasta invariata (nel 2002 le famiglie in condizioni di povertà assoluta restano 926.000, il 4,2% del totale delle famiglie italiane) segnalando la presenza di una quota strutturale di popolazione gravemente povera, non in grado di procurarsi il minimo indispensabile.

È necessario anche considerare che, accanto alle famiglie con consumi al di sotto della linea di povertà, vi è un altro gruppo di famiglie con livelli di consumi appena superiori, ma che fa estrema fatica a raggiungere tale livello di consumo spesso indebitandosi, e che non riuscirebbe a far fronte al verificarsi di eventi straordinari.

L'ISTAT rileva che nel 2002 tali famiglie "quasi povere" erano 207.000, l'8% delle famiglie italiane. Si tratta di soggetti appartenenti ad una classe sociale "intermedia", spesso scarsamente considerata dalle politiche sociali, che corrono un rischio d'impoverimento molto elevato di fronte ad eventi imprevisti, come ad esempio la perdita del lavoro del capofamiglia, il sopraggiungere di una malattia o anche l'aumento di un componente nel nucleo familiare.

L'Eurispes, nel suo Rapporto Italia 2004, fornisce l'esempio di una famiglia tipo di tre componenti (due adulti e un bambino) che presenta un livello di consumo leggermente al di sopra della linea di povertà relativa (1.245 euro al mese, contro i 1.095,19 euro che costituiscono la linea di povertà per tre persone). La nascita di un secondo figlio, a parità di reddito, renderebbe la famiglia povera, in quanto finirebbe per trovarsi al di sotto della linea di povertà, che per una famiglia di 4 persone è di 1.342,22 euro.

La principale caratteristica della povertà italiana è quella di essere concentrata territorialmente.

Attualmente il 66,3% delle famiglie povere risiede nelle regioni del Mezzogiorno, dove, come si è detto, è anche maggiore il numero di componenti del nucleo familiare. La portata del dato risulta più evidente se si considera che nel meridione risiede soltanto il 32,6% del totale delle famiglie italiane, mentre nel Nord, dove risiede

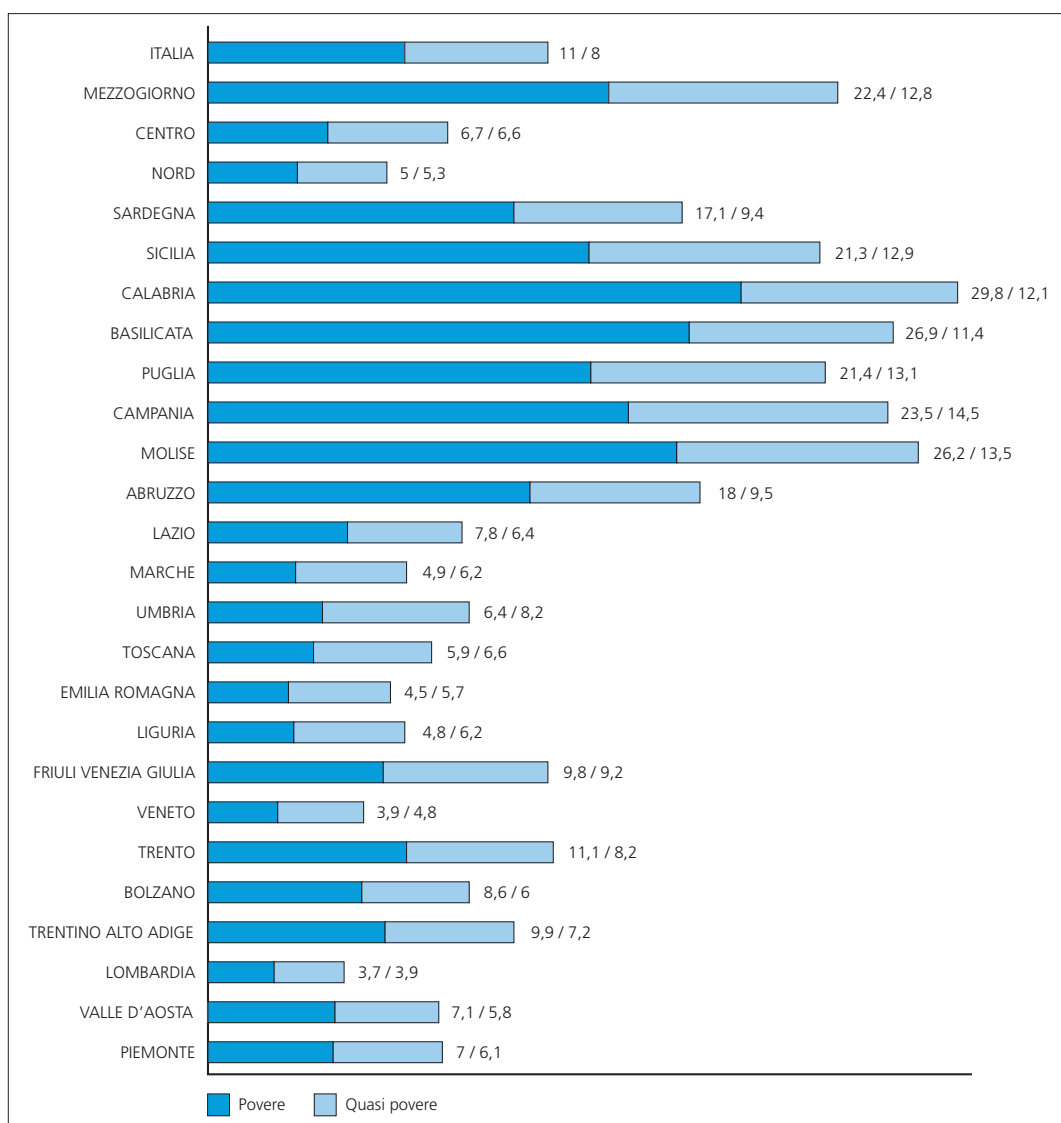
55. Che viene calcolata sulla base di tali consumi.

56. Misura il livello dei consumi delle famiglie povere, mettendolo in relazione a quello medio delle famiglie italiane.

57. Riferita alla spesa per consumi di un paniere di servizi essenziali - fissato nel 2002 a 573,63 euro per una famiglia di due componenti.

il 48% delle famiglie italiane, si trova soltanto il 21,9% di quelle povere.
 Il Grafico 3 mostra l'incidenza delle famiglie povere e "quasi povere".
 Nel Mezzogiorno l'insieme delle famiglie povere e quasi povere supera il 35% del totale, contro il 19% del resto del Paese.
 La maggior incidenza delle due tipologie si registra in Calabria (con il 29,8% di famiglie povere e il 12,1% di quasi povere). In questa regione solo il 58% delle famiglie si

GRAFICO 3 - Incidenza famiglie povere e quasi povere. Anno 2002 (valori percentuali)



Fonte: ISTAT

può ritenere al riparo dal rischio di povertà, mentre in Lombardia tali famiglie rappresentano oltre il 90% del totale. È significativo anche il caso di regioni come il Friuli Venezia Giulia in cui circa il 20% del totale delle famiglie sono povere e quasi povere. La condizione di povertà in Italia si concentra inoltre tra le famiglie numerose, in particolare tra quelle con tre o più figli, le più esposte in assoluto al rischio di povertà. Tra queste famiglie l'indice di povertà relativa sale al 24,4% su base nazionale e al 31,8% nel Meridione. Anche le famiglie con anziani e gli anziani soli risultano più poveri rispetto al resto della popolazione, anche se in misura non così evidente. La più bassa incidenza di povertà si riscontra tra i "single" in età attiva, seguiti dalle coppie senza figli (sempre con persona di riferimento minore di 65 anni). Anche la presenza di un anziano al di sopra dei 64 anni, pur non trattandosi della persona di riferimento, tende ad elevare l'indice di povertà di quasi due punti percentuali (13,4%), se gli anziani sono due l'indice sale al 17,4%. (vedi Tabella 15).

TABELLA 15 - Incidenza di povertà relativa per ripartizione geografica e tipologia familiare Anno 2002 (valori percentuali)

Tipologie Familiari	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
Persona sola con meno di 65 anni	1,7	(a)	8,9	3,1
Persona sola con 65 anni e più	7,7	6,7	26,4	13,3
Coppia con p.r. (b) con meno di 65 anni	1,8	(a)	12,7	4,8
Coppia con p.r. (b) con 65 anni e più	7,3	10,9	32,5	15,7
Coppia con 1 figlio	3,5	4,8	18,6	8,1
Coppia con 2 figli	5,4	8,2	31,8	24,4
Coppia con 3 o più figli	13,0	11,7	31,8	24,4
Monogenitore	6,0	7,1	21,4	11,5
Altre tipologie	7,3	11,4	35,0	15,7

a) Il dato non risulta significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

b) Persona di riferimento.

Fonte: ISTAT, Indagine sui consumi delle famiglie

Altro aspetto degno di nota è quello della povertà minorile.

L'Italia detiene insieme all'Inghilterra il primato del tasso di povertà minorile in Europa e di questo 17% di nuovi poveri, nel 2001, il 73% viveva nel Mezzogiorno. Tale fenomeno è particolarmente preoccupante in quanto rischia di innescare un circolo vizioso per il quale i minori, figli di famiglie povere (e quindi poveri essi stessi) con un livello socio culturale più basso, tendono all'insuccesso scolastico e all'abbandono precoce degli studi, con il risultato di un'incompleta qualificazione professionale che aumenta il rischio di disoccupazione o di dover esercitare professioni mal pagate e quindi di esclusione sociale e povertà.

Se si considera poi che il 61% delle famiglie con 3 figli minori sono ancora oggi mo-

noreddito (tra quelle con due figli sono il 48%) si vede come, a causa dell'assenza di strutture adeguate, con il crescere della famiglia aumenta la necessità per le donne di dedicarsi alla cura dei figli a tempo pieno, determinando un aumento esponenziale del rischio di povertà, poiché di fronte ad un aumento delle spese familiari aumenta anche il rapporto componenti/percettori di reddito. (G. Busilacchi, 2004)

Altri fattori che concorrono ad elevare l'incidenza della povertà nelle famiglie sono lo stato di occupazione del capofamiglia (se è disoccupato, la povertà aumenta raggiungendo il 32,2% di incidenza, in crescita rispetto all'anno precedente) e il titolo di studio (il 3,7% delle famiglie con persona di riferimento diplomata è povero, contro il 17,8 % di quelle con a capo una persona senza titolo di studio).

L'ISTAT ha predisposto un questionario, in aggiunta a quello dell'Indagine sui consumi delle famiglie italiane che affianca agli indicatori di tipo "monetario" indicatori di tipo socioeconomico per un quadro più nitido della dimensione del "disagio" sociale. (Rapporto annuale Istat, 2003)

Questa ricerca prende in considerazione non già la povertà reale, ma quella "percepita" dai soggetti, introducendo l'elemento soggettivo e il vissuto delle persone rispetto alla loro condizione.

Nel 2001 si considerano povere circa 1 milione e 959 persone, pari al 9% di quelle residenti, in percentuale inferiore quindi alla percentuale di poveri (11%). La maggioranza di essi vive nel Sud e più della metà definisce la propria situazione economica peggiorata rispetto a quella dell'anno precedente.

Il gruppo delle famiglie che si considera povero dichiara di avere difficoltà nel procurarsi beni e servizi essenziali (ben il 47%, che diventa 61,7% nel Sud, riguardo all'abbigliamento e il 42% - 52% nel Sud - riguardo alle bollette) in maniera significativamente più elevata, mentre sono le famiglie che si considerano non povere a lamentare maggiormente carenze nella qualità abitativa, probabilmente a causa di aspettative più elevate.

Il gruppo di chi si considera povero ritiene inoltre che la povertà sia uno dei maggiori problemi del Paese in misura doppia rispetto al gruppo dei non poveri.

Riguardo agli indicatori di tipo culturale e sociale, dalla ricerca si rileva l'esistenza di un elevato *digital divide* tra famiglie povere e non povere: più dell'80% dei poveri non ha mai usato un PC, contro il 56,8% dei non poveri.

I poveri fruiscono inoltre molto meno di opportunità culturali e ricreative (cinema, musei, ecc.) con differenze tra i gruppi nell'ordine del 20%. Inoltre i poveri dichiarano una minore partecipazione alla vita politica (il 47% di loro non si interessa di politica, contro il 29% dei non poveri), mentre minori sono le differenze relative alla partecipazione religiosa.

In accordo con una visione multidimensionale della povertà, il fenomeno tende og-

gi ad essere ricondotto ad una molteplicità di fattori, legati non solamente al reddito disponibile, ma anche all'effettiva possibilità di partecipazione e d'integrazione sociale, oltre che di autodeterminazione per aspetti fondamentali della vita.

La più volte citata tendenza all'"individualizzazione" dei bisogni, in atto nei paesi industrializzati, porta con sé la necessità di affrontare la lotta all'esclusione non più soltanto in termini di "liberazione dallo stato di bisogno economico", ma anche come opportunità di costruzione dell'esistenza.

La risposta adeguata del sistema di protezione sociale deve quindi essere a largo spettro e comprendere misure sia di tipo assistenziale, sia preventivo. In Italia una quota ancora molto bassa delle prestazioni di tipo assistenziale viene coperto dal sistema pubblico o dal terzo settore e sulle famiglie pesa un carico notevole nel garantire la solidarietà verso i componenti più deboli. Il nostro sistema è infatti ancora piuttosto sbilanciato dal momento che l'effetto redistributivo del reddito che diminuisce le disuguaglianze è per larga parte esercitato dal sistema previdenziale, piuttosto che dalla via fiscale. In ottemperanza agli obiettivi dettati dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 in tema di lotta alla povertà, accanto all'adeguamento del livello economico delle pensioni, che permette il mantenimento del tenore di vita degli anziani, vanno posti gli interventi di promozione dell'occupazione, di inserimento e reinserimento nella vita e nel lavoro, di prevenzione della dispersione scolastica, di formazione e riqualificazione, di solidarietà sociale, di miglioramento dei servizi di base sia di tipo sanitario che assistenziale, e, più in generale di aumento delle possibilità di partecipazione e integrazione sociale dei gruppi più esposti all'emarginazione (disabili, anziani, tossicodipendenti, malati psichici, senza casa, ex detenuti, etc.).

Aspetti socio-economici

Il sistema produttivo

Il sistema produttivo italiano ha subito forti modificazioni nel corso degli ultimi decenni ed ha visto affermarsi un modello industriale in cui sono prevalenti le piccole-medie imprese e i distretti industriali, con un'organizzazione per filiera che utilizza risorse tradizionali locali.

Infatti a partire dagli anni '90 il modello del distretto industriale si afferma come "nuovo" modello di sviluppo, capace di superare le difficoltà poste dall'aumento della competitività a livello internazionale e dalla globalizzazione e alla sua maturazione fa riscontro l'evoluzione di sistemi di sviluppo locale fondati sull'azione sinergica di fenomeni diversi a livello macroeconomico come a micro-politiche locali.

Nell'attuale assetto dell'industria italiana i tre diversi sistemi produttivi (grande in-

industria, distretti industriali e sistemi produttivi locali) si distribuiscono nelle quattro macro aree geografiche:

- nel Nord-Ovest predomina la grande impresa, anche per motivi tradizionali, con tendenza alla ricentralizzazione nelle aree urbane e l'intento di rivolgersi ai mercati del centro Europa ed extraeuropei;
- nel Nord-Est si mantiene la struttura dei distretti industriali, che si rivolge particolarmente ai mercati dell'Est europeo;
- il Centro vede lo sviluppo dei sistemi di sviluppo locale;
- il Sud e le Isole vedono nascere i primi distretti industriali, anche grazie all'intervento dello Stato. (Eurispes, 2004)

Sotto la spinta del policentrismo produttivo che sta caratterizzando il nostro Paese, il sistema produttivo sembra trovare nuove forme di aggregazione territoriale, che, fungendo da ponte tra le dimensioni globale e locale, costituisce geocomunità basate su fenomeni di coagulazione spontanea e addensamento strategico, nate da processi dal basso che nascono su esigenze di condivisione espresse a livello locale.

Alcune geocomunità si fondano sull'affinità del percorso di sviluppo, di specializzazione produttiva o di modello culturale (il Nord-Est, la Romagna, il Canavese); altre sull'opportunità chiaramente individuata dagli operatori locali di perseguire modelli di sviluppo comuni anche in assenza di fattori omogenei (il Basso-Centro Italia: Lazio, Abruzzo, Molise, Alta Campania); o nella creazione di "corridoi", "quadranti" o "macrodistretti" che fondano la loro valenza strategica sulla competitività nei mercati internazionali (come quelli di Rimini-Cesena-Pesaro per il mobile e Ascoli-Macerata-Fermo per le calzature).

Il modello italiano, comunque fondato sulla piccola impresa, ha esaltato il ruolo della dimensione locale come terreno di crescita e sviluppo, in un momento in cui le capacità d'intervento a livello nazionale vengono soppiantate dal livello sopranazionale, così che locale e globale hanno rappresentato i poli privilegiati del processo di sviluppo. (Censis, Rapporto 2003)

Dal punto di vista macroeconomico, il ciclo congiunturale negativo a livello internazionale ha fortemente influenzato le performance dell'economia italiana negli ultimi anni. A fronte dei segnali di ripresa provenienti dai mercati mondiali nel 2003, principalmente in Giappone e Stati Uniti, non c'è stata una risposta adeguata del sistema produttivo italiano. Come evidenziato dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese, presentata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al Parlamento, nel 2003 la crescita economica italiana è stata bassa e l'incremento, dello 0,3%, è risultato inferiore a quello dell'anno precedente (+0,4%).

Mentre dal lato dell'offerta si è riscontrata anche una diminuzione dell'attività del-

l'industria manifatturiera e del settore agricolo, dal lato della domanda si è rilevata una crescita della domanda interna, grazie all'accelerazione dei consumi privati, che ha compensato il contributo negativo dato dalle esportazioni.

Pur in presenza di un'accelerazione degli scambi di beni a livello mondiale, in Italia le esportazioni hanno riscontrato nel 2003 una contrazione del 4%, che segue la diminuzione dell'1,4% avvenuta nell'anno precedente, dopo una crescita fatta registrare nel periodo 1998-2001. Tale evoluzione appare più preoccupante se si pensa che è proprio nei settori industriali più aperti verso l'estero che il sistema produttivo italiano concentra le sue specializzazioni.

La contrazione delle esportazioni è in parte dovuta all'apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro ed alla stagnazione della domanda interna europea, soprattutto della Germania nostro primo mercato di sbocco. Allo stesso tempo si fa sempre più agguerrita la concorrenza dei mercati emergenti, soprattutto a causa del fatto che la nostra specializzazione produttiva nei settori tradizionali è particolarmente esposta alla concorrenza dei mercati a basso costo di mano d'opera.

La contrazione dei livelli di crescita economica, iniziata già nei primi anni 2000, aveva interessato tutti i settori, con l'esclusione di quello delle costruzioni. L'effetto è stato più evidente per l'industria manifatturiera, dove il tasso di variazione negativo nel 2003 è pari a -1,4%, mentre i soli comparti che registrano una crescita annua significativa sono le poste e telecomunicazioni (3,3%), le attività professionali e imprenditoriali (2,6%), la produzione di energia elettrica e gas (2,5%).

In realtà, però, i primi due comparti fanno registrare tassi di crescita reale significativamente inferiori a quelli medi annui nel periodo 1997-2001, mentre per il comparto dell'informatica e della ricerca continua il rallentamento già evidenziato nel 2002.

TABELLA 16 - Valore aggiunto per principali settori di attività economica - Anni 1993 - 2003 (composizione e variazioni percentuali a prezzi costanti, base 1995)

Attività economiche	Composizione percentuali			Tassi di crescita medi annui		Variazioni rispetto all'anno precedente	
	1993	1997	2003	1993 - 1997	1997 - 2001	2002	2003
Agricoltura, silvicoltura e pesca	3,3	3,2	2,8	1,3	0,8	-3,9	-5,7
Industria	29,2	29,5	28,2	2,3	1,2	0,2	-0,4
Estrazione di minerali	0,5	0,5	0,4	2,9	-5,3	4,0	-0,5
Industria manifatturiera	21,0	21,8	20,1	3,0	1,0	-1,2	-1,4
Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua calda	2,2	2,2	2,4	2,1	2,7	7,1	2,5
Costruzioni	5,6	5,1	5,2	-0,4	1,9	2,5	2,5
Servizi	67,5	67,2	69,1	1,9	2,6	0,9	0,6
Commercio all'ingrosso, al dettaglio e riparazioni	13,5	13,7	13,6	2,5	2,3	-0,8	0,2
Alberghi e pubblici servizi	3,3	3,3	3,4	2,0	3,7	-1,1	-0,7
Trasporti e magazzinaggio	5,4	5,4	5,3	2,0	2,0	0,8	-1,7
Poste e telecomunicazioni	1,8	2,0	2,9	4,5	10,2	2,9	3,3
Intermediazione monetaria e finanziaria	6,2	6,3	6,1	2,2	2,7	-2,9	-0,2
Attività immobiliari e noleggio	10,6	10,2	9,6	0,9	0,2	0,8	1,6
Informatica e ricerca	1,4	1,5	2,0	2,7	10,2	2,9	-0,9
Altre attività professionali ed imprenditoriali							
Pubblica Amministrazione e difesa;	5,5	6,1	7,7	4,2	6,2	7,1	2,6
assicurazione sociale obbligatoria	5,8	5,4	5,0	0,1	0,4	-0,2	0,3
Istruzione	5,4	4,8	4,3	-1,2	-0,4	0,8	1,0
Sanità ed altri servizi sociali	4,5	4,4	4,8	1,3	3,3	3,8	0,7
Altri servizi pubblici, sociali e personali	3,1	3,4	3,5	4,3	2,9	-0,1	0,1
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	0,8	0,8	0,8	2,3	1,3	1,7	2,1
TOTALE	100,0	100,0	100,0	2,0	2,2	0,6	0,2

Fonte: ISTAT, Conti economici nazionali.

Il calo di competitività è senza dubbio anche da ricercarsi nell'assenza nel tessuto produttivo italiano di un adeguato numero di grandi aziende, quelle che sono in grado di attivare il circolo virtuoso di processi innovativi nei settori che esse hanno come referenti per la subfornitura. Dalle analisi ISTAT, il declino del potenziale d'innovazione (investimenti in macchinari e attrezzature, ricerca & sviluppo, innovazioni di prodotto e di processo, uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione) costituisce uno dei fattori principali che frenano lo sviluppo dell'industria italiana. In Italia la spesa per acquisto di nuovi macchinari risulta elevata per i settori di grande economia di scala, ma modesta nel comparto del made in Italy, mentre per quanto riguarda la spesa per ricerca e sviluppo, l'Italia si pone agli ultimi posti a livello europeo (1,1% del PIL contro il 2% medio dell'UE).

Inoltre, nel nostro Paese, la spesa per nuova conoscenza risulta significativamente sostenuta dal settore pubblico sia attraverso i finanziamenti degli enti pubblici di ricerca, sia mediante il finanziamento di progetti di ricerca industriale. Il settore delle im-

prese finanzia infatti solo il 39% del totale degli investimenti in ricerca e sviluppo, mentre le direttive fissate dall'Unione Europea a Lisbona avevano affidato al settore privato un ruolo di rilievo che, al termine del percorso decennale previsto dal Consiglio Europeo, avrebbero dovuto raggiungere uno standard statunitense, contribuendo per due terzi alla spesa per Ricerca & Sviluppo dell'Unione.

Rispetto, infine, al fenomeno dell'internazionalizzazione dei mercati, si nota che la presenza di multinazionali sul territorio italiano determina effetti notevoli sull'economia nazionale, sia di tipo diretto, che indiretto. L'ISTAT stima la presenza di 11.000 imprese a controllo estero, lo 0,3% sul complesso delle imprese italiane, che assicurano però il 7% in termini di addetti, il 14% in termini di fatturato e il 12% in termini di valore aggiunto. Tali imprese sono per lo più concentrate nel comparto manifatturiero, mentre fanno registrare un basso livello di penetrazione nel made in Italy.

Il mercato del lavoro

Il mercato del lavoro italiano è stato attraversato da profonde trasformazioni nel corso degli ultimi decenni e il sistema previdenziale deve fare i conti con questi mutamenti, che hanno conferito al mercato del lavoro una profonda connotazione dualistica. Infatti accanto alla sfera caratterizzata da continuità della prestazione lavorativa e conseguente elevato livello di copertura contributiva si affermano forme di lavoro caratterizzato da discontinuità della prestazione nel tempo e nello spazio, che si traduce in insufficiente grado di copertura assicurativa.

Contemporaneamente, grazie alle riforme attuate dalla recente legislazione in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro (D.Lgs 276/03), si assiste ad uno spostamento del terreno di tale incontro dal livello centrale a quello locale e, mentre cresce il peso degli operatori privati rispetto a quelli pubblici, a fenomeni che pongono problemi di gestione dell'intero processo.

L'occupazione in Italia si presenta comunque in aumento, con una crescita dello 0,4% nel 2003, crescita che si è mantenuta stabile nel corso degli ultimi anni. Tale aumento ha investito in modo particolare le donne e le tipologie di lavoro "atipico". La crescita dell'occupazione è del resto uno dei principali obiettivi posti a livello europeo. Secondo gli impegni fissati dal Consiglio Europeo di Lisbona nel 2000, il tasso d'occupazione dell'Unione dovrebbe passare dall'attuale media del 61% a una percentuale che si avvicini il più possibile al 70% entro il 2010, con un numero di donne occupate dall'attuale media del 51% a una media superiore al 60%. Nonostante l'occupazione italiana sia in crescita, il nostro Paese resta però ancora quello con il più basso tasso di attività rispetto agli altri Stati europei, il più basso tasso di occupazione femminile 41,9%, mentre per quel che riguarda la disoccupazione giovanile è seconda soltanto alla Finlandia con il 27,1% - la media europea è del 14,6%.

TABELLA 17 - Tassi di attività, occupazione e disoccupazione dell'Unione Europea per sesso* (val. %), 2002

Paesi	Tasso di attività (15-64)			Tasso di occupazione (15-64)			Tasso di disoccupazione (15-64)		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Belgio	72,6	55,4	64,1	68,1	51,1	59,7	6,3	7,8	6,9
Danimarca	83,8	75,9	79,9	80,2	72,6	76,4	4,3	4,4	4,3
Germania	78,7	64,2	71,5	71,8	58,8	65,4	8,8	8,3	8,6
Grecia	76,6	50,2	63,1	71,7	42,7	56,9	6,4	14,9	9,8
Spagna	78,8	52,6	65,8	72,8	44,0	58,4	7,7	16,3	11,1
Francia	75,5	62,6	69,0	69,6	56,4	62,9	7,8	9,8	8,7
Irlanda	78,4	57,4	67,9	74,7	55,2	65,0	4,7	3,8	4,3
Italia	74,2	48,0	61,0	68,9	41,9	55,4	7,1	12,7	9,3
Lussemburgo	77,0	53,5	65,3	75,5	51,5	63,6	1,9	3,6	2,6
Paesi Bassi	84,8	67,9	76,5	82,9	65,9	74,5	2,3	2,9	2,6
Austria	79,5	64,0	71,7	75,3	61,1	68,2	5,2	4,6	4,9
Portogallo	79,6	64,9	72,1	76,3	61,2	68,6	4,1	5,7	4,8
Finlandia	79,4	74,9	77,2	70,9	67,3	69,1	10,7	10,2	10,5
Svezia	79,8	76,1	78,0	75,5	72,5	74,0	5,4	4,7	5,0
Regno Unito	82,3	68,3	75,3	77,7	65,3	71,5	5,6	4,4	5,1
Eur 15	78,3	60,8	69,6	72,9	55,5	64,2	6,9	8,7	7,7

* Gli Stati membri dell'Unione Europea effettuano le rilevazioni armonizzate sulle forze di lavoro nella primavera di ciascun anno.
Fonte: elaborazione Censis su dati Eurostat

TABELLA 18 - Tassi di attività, di occupazione e disoccupazione giovanile (15-24 anni) nell'Unione Europea per sesso* (val. %), 2002

Paesi	Tasso di attività ¹	Tasso di occupazione			Tasso di disoccupazione		
		Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
Belgio	66,2	31,3	25,7	28,5	16	15,2	15,7
Danimarca	31,2	64,4	63,5	64	8,8	5,2	7,1
Germania	50	46,9	43,8	45,4	11,1	7,2	9,3
Grecia	63,7	32	22	27	18,7	33,7	25,7
Spagna	57,8	39,1	26,9	33,1	16,9	27,7	21,5
Francia	63,1	33,9	25,9	29,9	17,5	20,8	18,9
Irlanda	50,9	48,5	41,9	45,3	8,7	6,7	7,8
Italia	64,7	30,2	21,1	25,7	23,7	31,5	27,1
Lussemburgo	65,3	36,1	28,4	32,3	-5,2	-8,9	-6,9
Paesi Bassi	26,1	71,8	69,2	70,5	4,3	4,8	4,6
Austria	44,3	55,9	47,6	51,7	7,8	6,5	7,2
Portogallo	53	47,6	36,4	42,1	9	12,2	10,4
Finlandia	37,7	45,4	44,1	44,8	28,6	27,8	28,2
Svezia	49,5	43,7	44,3	44	13,4	12,4	12,9
Regno Unito	37,5	57,4	53,8	55,7	12,8	8,8	10,9
Eur 15	52,6	43,7	37,2	40,5	14,3	15	14,6

* Gli Stati membri dell'Unione Europea effettuano le rilevazioni armonizzate sulle forze di lavoro nella primavera di ciascun anno.
1. Proiezione di breve periodo: dati non ancora disponibili per genere.
Fonte: elaborazione Censis su dati Eurostat

Il processo di “terziarizzazione” che ha investito il sistema produttivo, ha favorito l’occupazione: dal 1995 al 2002 l’occupazione nei servizi è cresciuta nell’Unione Europea di più di tre punti percentuali (dal 66% a circa il 70%), mentre la produttività del lavoro ha subito una contrazione dell’1,7%. Prosegue anche il processo di “terziarizzazione implicita”, che vede all’interno dell’industria una redistribuzione del personale con la riduzione dei “colletti blu” in favore dei “colletti bianchi”, presente in tutte le tipologie dimensionali d’azienda. Se parte degli aumenti in termini di occupazione in Italia possono venir imputati alle mutate regole di relazioni industriali introdotte dagli accordi tra le parti sociali, che hanno prodotto però una notevole perdita del potere di acquisto delle retribuzioni, una parte considerevole degli incrementi occupazionali in Italia è da imputare alla flessibilizzazione delle forme di utilizzo del lavoro dipendente oggi fortemente sviluppata attraverso l’utilizzo delle forme atipiche, soprattutto le collaborazioni coordinate e continuative, il part - time e le forme di lavoro a tempo determinato. Nella crescita globale dell’occupazione va anche valutato quanto sia da imputare alla creazione di nuovi posti di lavoro e quanto all’aumento della permanenza degli occupati in età matura, e quindi del prolungamento della vita attiva. Il Consiglio Europeo di Barcellona aveva definito auspicabile, entro il 2010, un aumento progressivo di circa 5 anni dell’età media effettiva di cessazione della vita lavorativa e in Italia l’ISTAT rileva che il saldo positivo di 718 mila unità tra il 2001 e il 2004 possa venir spiegato, al 60%, con la maggior permanenza degli addetti superiori ai 50 anni. Nel 2003 l’ISTAT rileva 22.054.000 occupati di cui 16.046.000 dipendenti e 6.008.000 indipendenti o autonomi. Il tasso di disoccupazione italiano nel 2003 è dell’8,7% e manifesta, come sempre, differenze notevoli sul piano territoriale, passando dal 3,2% del Nord-Est al 17,7% del Mezzogiorno. A livello nazionale il maggior tasso di disoccupazione si registra tra i giovani sotto i 25 anni (27,1%) e tra le donne (11,6%). Nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione femminile raggiunge il 25,3%. La maggior parte dei disoccupati permane in tale condizione per più di 12 mesi (57,5%), percentuale che sale al 65,8% nel Sud e scende al 22,1% nel Nord Est. In queste aree del nostro Paese la maggior parte dei disoccupati riprende l’occupazione dopo massimo 5 mesi di disoccupazione.

Persiste quindi sempre un forte divario in termini occupazionali tra aree forti e aree deboli del Paese, soprattutto rispetto all’equilibrio fra domanda e offerta di lavoro. Da un’analisi dell’ISTAT si rileva inoltre che tale divario tra Nord e Sud in termini di occupazione sia fortemente spiegato dalla distribuzione dell’occupazione nel settore privato, ed in particolare in quello industriale. Dalla Tabella 21 si nota come il rapporto tra addetti nel privato sul totale degli occupati sia più del doppio nel Nord Est rispetto al Sud e, ancora di più, rispetto alle Isole, mentre la distribuzione del lavoro “pubblico” non presenta variazioni di rilievo.

TABELLA 19 - Tasso di disoccupazione per ripartizione geografica, sesso e classi di età - 1999 - 2003 (val. %)

Sesso - età	Ripartizioni geografiche									
	Italia		Nord-Ovest		Nord-Est		Centro		Mezzogiorno	
	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003
Totale	11,4	8,7	6,0	4,2	4,6	3,2	9,2	6,5	22,0	17,7
15-24	32,9	27,1	18,0	13,6	11,6	8,8	29,6	22,4	56,6	49,1
25-34	14,5	11,4	6,6	4,9	5,6	4,0	13,1	9,3	29,5	24,3
35-54	6,0	5,0	3,5	2,6	2,7	2,1	4,5	3,7	11,4	10,0
55-64	4,8	3,8	3,9	2,5	2,4	2,0	3,5	2,4	7,5	6,6
65 e più	2,6	2,5	1,9	1,1	1,2	2,2	2,2	1,4	4,8	5,1
Uomini	8,8	6,8	3,8	2,9	2,8	2,2	6,6	4,5	17,3	13,8
15-24	29,2	24,2	14,1	11,6	8,9	7,6	24,6	19,3	51,0	43,1
25-34	11,3	9,2	4,1	3,5	3,5	2,7	10,0	6,4	22,9	19,4
35-54	4,2	3,5	1,8	1,5	1,3	1,1	2,6	2,2	8,8	7,3
55-64	4,6	3,6	3,4	1,9	1,9	1,7	3,4	2,3	7,4	6,4
65 e più	1,5	1,6	1,2	0,5	0,8	1,1	1,2	0,6	2,5	3,9
Donne	15,7	11,6	9,2	6,0	7,1	4,7	13,2	9,3	31,3	25,3
15-24	37,4	30,9	22,3	16,1	14,6	10,3	35,8	26,1	64,5	58,3
25-34	19,0	14,4	9,7	6,5	8,2	5,5	17,3	13,1	41,5	33,2
35-54	9,1	7,3	6,0	4,1	4,9	3,5	7,6	5,7	17,0	15,6
55-64	5,3	4,3	5,0	3,6	3,5	2,5	3,8	2,6	8,1	7,3
65 e più	5,2	4,9	3,6	2,9	2,1	4,8	4,6	3,3	10,6	8,8

Fonte: ISTAT, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro.

TABELLA 20 - Incidenza dei disoccupati di breve, media e lunga durata sul totale delle persone in cerca di occupazione per ripartizione geografica e sesso - 1999 - 2003 (val. %)

Sesso Classi di durata	Ripartizioni geografiche									
	Italia		Nord-Ovest		Nord-Est		Centro		Mezzogiorno	
	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003
Totale										
Dato non disponibile	3,4	1,0	3,9	1,3	12,8	1,8	3,6	1,0	2,0	0,8
Da 0 a 5 mesi	22,3	26,2	30,3	39,1	41,2	57,9	22,5	26,2	17,8	19,7
Da 6 a 11 mesi	14,3	15,3	17,6	19,4	17,1	18,2	15,3	16,6	12,9	13,8
Da 12 mesi e oltre	60,1	57,5	48,3	40,2	28,9	22,1	58,6	56,2	67,4	65,8
Uomini										
Dato non disponibile	3,7	1,0	5,7	1,7	15,2	2,2	4,7	0,9	2,1	0,8
Da 0 a 5 mesi	22,9	26,5	33,5	40,8	44,6	63,0	23,3	25,3	19,0	21,0
Da 6 a 11 mesi	13,1	14,7	15,3	19,3	13,6	17,1	13,4	15,2	12,6	13,7
Da 12 mesi e oltre	60,3	57,8	45,5	38,2	26,6	17,8	58,6	58,6	66,2	64,5
Donne										
Dato non disponibile	3,1	0,9	2,8	1,0	11,4	1,6	2,7	1,0	1,9	0,7
Da 0 a 5 mesi	21,7	25,9	28,3	37,9	39,3	54,7	21,9	27,7	16,4	18,2
Da 6 a 11 mesi	15,3	15,8	18,9	19,4	19,1	19,0	16,8	17,6	13,1	13,9
Da 12 mesi e oltre	59,9	57,3	50,0	41,6	30,2	24,8	58,6	54,6	68,7	67,1

Fonte: ISTAT, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro.

TABELLA 21 - Addetti alle unità locali per settore di attività e ripartizione geografica - Anno 2001
(valori per 1.000 residenti in età di lavoro)

Ripartizioni geografiche					
	Settore privato ¹			Settore pubblico ²	Totale
	Industria	Servizi	Totale		
Nord-Ovest	230	306	536	73	609
Nord-Est	253	302	555	82	637
Centro	163	290	453	94	547
Sud	102	164	266	85	351
Isole	72	166	238	93	331
Italia	172	251	424	84	508

1. Imprese e istituzioni nonprofit.

2. Istituzioni pubbliche.

Fonte: ISTAT, 8° censimento generale dell'industria e dei servizi; 14° censimento generale della popolazione e delle abitazioni.

In ripresa anche le migrazioni interne verso le regioni del Nord Est e del Centro Italia, in particolare verso l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, l'Umbria, la Toscana e il Veneto. L'ISTAT raggruppa le province italiane in 5 gruppi, che vanno dalle province fortemente attrattive, con saldo migratorio positivo e crescita dell'occupazione superiore alla media (tra cui Parma, Reggio Emilia, Rimini, Pordenone) a province di emigrazione, con saldi migratori negativi e con tassi di disoccupazione fortemente elevati, tutte localizzate nel Sud (tra cui l'intera Calabria, la maggior parte della Sicilia e l'area Napoli-Caserta). Un altro fenomeno che contraddistingue il mercato del lavoro italiano negli ultimi decenni è la costante crescita dell'occupazione femminile. Dai dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali emerge che nel primo semestre 2003 la presenza delle donne è aumentata dell'1,8%, contro lo 0,7% degli uomini. Tale presenza varia ancora oggi col variare del ruolo delle donne all'interno della famiglia, passando dal 87% fra le single senza figli tra i 35 e i 44 anni, al 51% tra le donne moglie e madri. Nel gruppo maschile non si notano ovviamente differenze di rilievo.

TABELLA 22 - Tassi di occupazione delle persone di riferimento e coniugi/conviventi in coppia per sesso, classe di età e tipologia familiare - 2003 (Val. %)

Tipologie familiari	Uomini				Donne			
	25-34	35-44	45-54	55-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Single	84,6	91,1	85,2	39,0	78,8	86,5	71,2	22,4
Monogenitore	83,3	89,5	86,8	43,7	62,0	72,6	63,3	25,2
Coppia senza figli	95,2	94,6	85,6	32,3	73,6	71,9	48,3	13,2
Coppia con figli	91,9	94,7	89,9	48,1	43,1	51,5	46,9	19,1
Altra tipologia	87,6	92,2	87,0	43,3	59,2	60,7	49,7	21,0
TOTALE	91,0	94,1	88,9	43,2	54,1	56,9	50,1	18,5

Fonte: ISTAT, Indagine sulle forze di lavoro

Tali dati confermano come sia ancora oggi difficile, per una vasta percentuale di donne, l'ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro.

La difficoltà nel gestire il proprio doppio ruolo condiziona le scelte professionali e le possibilità di carriera della componente femminile. Se da una parte la partecipazione delle donne al mondo del lavoro viene facilitata dalla possibilità di ricorrere alle forme flessibili di lavoro (soprattutto al part-time), dall'altra fatto ne aumenta la precarietà e diminuisce la redditività dell'attività lavorativa.

Da una ricerca ISTAT sui modelli di conciliazione adottati dalle donne italiane fra ruolo familiare ed impegno lavorativo scaturisce che, accanto ad un gruppo di donne che sceglie il part-time per dedicarsi alla famiglia (il 16,9% del campione), c'è un 8,8% di donne che effettuano la medesima scelta per mancanza di alternative, e che, pur apprezzando l'opportunità per dedicarsi ai figli, lamentano in maggioranza insoddisfazione sul lavoro e preoccupazioni di ordine economico.

Oggi le donne rappresentano il 40,9% del lavoro dipendente e il 29,1% di quello autonomo. Se si prendono in considerazione però le posizioni occupate, si vede come sia ancora molto forte la segregazione verticale, per cui tra i lavoratori dipendenti le donne dirigenti sono solo l'1,2% , contro il 2,7% degli uomini, e tra gli autonomi le imprenditrici sono il 7,5% contro l'11,4% degli uomini.

TABELLA 23 - Occupati per posizione nella professione in base al genere - 2002 (v.a. in migliaia e val.%)

	Uomini		Donne		Donne tot. Val. %
	v.a migliaia	Val. %	v.a migliaia	Val. %	
Dipendente					
Dirigenti	259	2,7	72	1,2	0,4
Direttivi e Quadri	653	6,9	383	5,8	2,4
Impiegati e intermedi	3.364	35,9	3.664	56,4	23,1
Operai e assimilati	4.971	53,1	2.284	35,1	14,4
Apprendisti, lavoratori a domicilio	104	1,1	71	1,1	0,4
Lavoratori a domicilio per conto imprese	5	-	19	0,3	0,1
TOTALE DIPENDENTE	9.356	100,0	6.493	100,0	-
Indipendente					
Imprenditori	484	11,4	130	7,5	2,1
Liberi professionisti	805	19,0	284	16,2	4,7
Lavoratori in proprio	2.412	56,9	770	44,1	12,8
Soci di cooperativa di produzione	127	3,0	76	4,5	1,2
Coadiuvanti	409	9,7	483	27,7	8,0
TOTALE INDIPENDENTE	4.237	100,0	1.743	100,0	-

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat, 2002

Osservando poi i dati relativi alle retribuzioni rilevati dalla Banca d'Italia si nota come in media un dirigente uomo guadagni il 35,8% in più di una donna, un insegnante il 22% in più, un operaio il 27,9% e un collaboratore coordinato e continuativo il 23,8% in più delle colleghe femmine.

TABELLA 24 - Reddito medio da lavoro degli occupati per genere e differenziale retributivo uomo/donna in percentuale - 2000 (val. medio in euro, val. %)

Professione	Uomini (val. medio in euro)	Donne (val. medio in euro)	Differenza Uomo/Donna (%)
Operaio	12.039	8.676	27,9
Impiegato	15.906	12.205	23,2
Insegnante	17.083	13.312	22,0
Direttivo - Quadro	20.867	16.588	20,5
Dirigente	33.606	21.554	35,8
Professionista	22.083	17.399	21,2
Imprenditore	22.312	14.830	33,5
Artigiano	14.471	11.863	18,0
Titolare, Coad. Impresa Familiare	15.787	10.341	34,4
Socio Gestore di Società	20.289	16.793	17,2
Co.Co.Co.	13.757	10.480	23,8

Fonte: elaborazione Censis su dati Banca d'Italia

Il lavoro atipico

Come si è visto, le trasformazioni nel mondo del lavoro hanno prodotto un aumento dell'instabilità delle carriere occupazionali, accompagnato da un significativo aumento della flessibilità e dei cosiddetti "lavori atipici"⁵⁸.

Le misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro, con l'introduzione di forme diverse da quella tradizionale, *full time - full life*, sono divenute uno dei principali strumenti per la promozione dell'occupazione a livello europeo, che in passato si erano indirizzate invece prevalentemente sulle componenti monetarie, fiscali e di spesa dell'economia.

D'altro canto le imprese, spinte dall'intensificarsi della concorrenza legata al processo di integrazione europea e della globalizzazione dei mercati, sono state indotte ad adottare politiche di flessibilizzazione legate alla loro specificità produttiva, tra le quali quelle relative al lavoro hanno assunto un'importanza sempre maggiore.

I principali effetti del riconoscimento contrattuale dei lavori atipici sono riconducibili all'incremento delle deroghe alle modalità di erogazione, alla durata della prestazione e al periodo della fornitura, che hanno prodotto una generale flessibilizzazione delle forme di lavoro. L'introduzione e la costante crescita delle forme di lavoro atipico, se da una parte ha contribuito a massimizzare la partecipazione formale al mercato del lavoro e quindi l'occupazione, dall'altra pone diversi interrogativi sul piano delle tutele di questi lavoratori. L'occupazione atipica si registra in aumento in tutta Europa. In Italia la percentuale di lavoro atipico nell'occupazione dipendente è passata nel periodo 1996-2002 dall'11,5% al 16,1%, con un incremento del 55,2%, rispetto ad un incremento del solo 5,3% nello stesso periodo, del lavoro "standard". (Isfol 2003)

58. Per lavoratore atipico si intende chi non usufruisce di un lavoro a tempo pieno ed a tempo indeterminato (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ISTAT)

Dalla stessa ricerca ISFOL si rileva che il lavoratore atipico in Italia è prevalentemente di sesso femminile (le donne pesano per il 41% sul totale degli occupati e per il 63% sul totale degli atipici), con bassa qualifica, operante prevalentemente nel commercio, nei servizi privati e nella pubblica amministrazione.

La crescita della componente “atipica” del lavoro ha fatto sì che in Italia si assista ad un sistema di mobilità a doppia velocità, quasi del tutto inesistente per i percorsi tradizionali e decisamente più elevata per gli atipici. Tale incremento della mobilità è però quasi del tutto orizzontale, esprimendo cioè il passaggio da un tipo di lavoro ad un altro, ma che sempre meno ha a che fare con la spinta in senso verticale, che consentiva l’ascesa professionale e di carriera attraverso l’accumulazione delle proprie competenze, e, ciò che più interessa l’ambito previdenziale, la costruzione di una carriera contributiva atta ad assicurare livelli pensionistici sufficienti.

È da considerare anche che molte delle forme di lavoro atipico sono soggette a tutele ridotte rispetto a quelle piene dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, nonchè, come risulta sempre dalla ricerca ISFOL in precedenza citata, da minori opportunità economiche che si concretizzano ad esempio nella difficoltà di accesso al credito. Da una ricerca della Banca d’Italia sui bilanci delle famiglie emerge, ad esempio, che solo la metà dei collaboratori coordinati e continuativi che ne hanno fatto richiesta hanno ottenuto la concessione di un mutuo, (contro il 93% di risposte positive dal resto della popolazione interessata).

Dal punto di vista normativo, le riforme del mercato del lavoro degli ultimi anni, a partire dal “pacchetto Treu” del 1997 fino al decreto legislativo 276/03, in attuazione della legge n.30 del 14 febbraio 2003 (la cosiddetta “Legge Biagi”), hanno introdotto notevoli cambiamenti dando impulso a nuove forme contrattuali con l’intento di favorire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro.

La riforma Biagi, in particolare, ha modificato l’assetto di diverse figure contrattuali, oltre che crearne delle nuove e il prospetto seguente fornisce una panoramica delle forme di lavoro atipico che scaturiscono dalla riforma.

Lavoro intermittente

È quello in cui il lavoratore si mette a disposizione del datore di lavoro per prestazioni di carattere discontinuo o intermittente. Può essere a tempo determinato o indeterminato. Il datore può obbligare il lavoratore a rispondere alla chiamata per tutta la durata del contratto, dandogli in cambio un’indennità di disponibilità (20% delle retribuzioni previste dal Contratto Collettivo Nazionale).

I contributi sono legati al compenso effettivamente corrisposto, anche se questo è inferiore al minimale previsto dalla legge. È stabilita una retribuzione convenzionale per il lavoro intermittente ed il lavoratore può versare la differenza contributiva nel caso in cui abbia avuto una paga inferiore a quella convenzionale o per i periodi in cui ha percepito la sola indennità di disponibilità.

Lavoro ripartito (job sharing)

Con il contratto di lavoro ripartito due lavoratori si obbligano al compimento di un'unica prestazione. Ognuno di essi è quindi responsabile per l'adempimento dell'intero lavoro. I lavoratori si dividono l'orario di lavoro e possono in qualsiasi momento decidere sostituzioni fra loro e modificare la ripartizione dell'orario, ma non possono farsi sostituire da terzi, senza consenso del datore di lavoro.

Il trattamento economico e normativo di ciascun lavoratore è proporzionato alla prestazione effettivamente eseguita, a cui vanno rapportate anche le ferie, i permessi, i trattamenti di malattia, di infortunio, di malattia professionale e i congedi parentali. Il calcolo della contribuzione a favore di ciascun lavoratore va effettuato con le stesse modalità previste per il part-time.

Lavoro a tempo parziale

È lavoro a tempo parziale quello in cui la prestazione è svolta con un orario ridotto rispetto a quello normale di lavoro, fissato dalla legge in 40 ore settimanali. Il part-time può essere orizzontale, se svolto quotidianamente con una riduzione della prestazione giornaliera; verticale, quando la prestazione è distribuita in alcune giornate della settimana, del mese o dell'anno; misto, quando risulta da una combinazione dei sistemi precedenti. Sono confermati gli sgravi contributivi previsti dalla precedente legislazione.

Il minimale contributivo è quantificato rapportando l'orario di lavoro settimanale effettivamente svolto a quello normale previsto dalla contrattazione collettiva. I lavoratori part-time godono in linea generale di prestazioni analoghe a quelle previste per i lavoratori a tempo pieno. Per l'erogazione degli assegni familiari è però necessario che il rapporto raggiunga almeno 24 ore settimanali, altrimenti spettano un numero di assegni giornalieri quante sono le giornate lavorate, a prescindere dalle ore lavorate nella giornata.

Apprendistato

La nuova disciplina prevede 3 tipologie di apprendistato:

- apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione;
- apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale;
- apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione

Il primo tipo, che riguarda giovani ed adolescenti di età superiore a 15 anni, ha durata non superiore a tre anni ed è finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale. Il contratto di apprendistato professionalizzante è finalizzato al conseguimento di una qualificazione attraverso la formazione sul lavoro e l'acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali. È riservato ai giovani fra i 18 e i 29 anni. L'ultimo tipo di apprendistato è finalizzato al conseguimento di titoli di studio universitari e dell'alta formazione, oltre che per la specializzazione tecnica superiore. È prevista per giovani di età compresa fra i 18 e i 29 anni e la relativa disciplina è demandata alle Regioni, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro, le università e le altre istituzioni formative.

Contratto di inserimento

Il contratto di inserimento sostituisce quello di formazione e lavoro, che rimane solo per le pubbliche amministrazioni. È un contratto a termine, di durata non inferiore a 9 mesi e non superiore a 18 (solo nel caso di soggetti portatori di handicap può arrivare fino a 36 mesi). È finalizzato a favorire l'integrazione o la reintegrazione dei lavoratori mediante un percorso di adattamento delle competenze professionali, definito in un progetto individuale di inserimento, redatto con il consenso del lavoratore.

Riguarda i seguenti soggetti:

- giovani di età compresa fra i 18 e i 29 anni;
- disoccupati di lunga durata (coloro che dopo aver perso il posto di lavoro o cessato un'attività autonoma, siano alla ricerca di un lavoro da più di 12 mesi, o di 6 mesi se hanno 29 anni e sono laureati) di età compresa fra i 29 e i 32 anni;
- ultracinquantenni che siano privi di un posto di lavoro o che stiano per perderlo;
- lavoratori che desiderino riprendere un'attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno 2 anni;
- donne residenti in un'area geografica in cui il tasso di occupazione sia inferiore almeno del 20% di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione superi del 10% quello maschile;
- persone affette da grave handicap fisico, mentale o psichico.

Sono previste agevolazioni contributive, determinate in misura differente a seconda del settore produttivo e dell'ubicazione territoriale (sono esclusi i contratti che riguardano i giovani di età compresa fra i 18 e i 29 anni).

Lavoro a progetto e lavoro occasionale

A partire dal 24 ottobre 2003 le collaborazioni coordinate e continuative, per essere considerate tali, dovranno essere inquadrare in un progetto, programma o per fasi di essi.

Sono escluse dalla disciplina del lavoro a progetto le prestazioni occasionali, cioè quelle di durata inferiore a 30 giorni in un anno, a meno che il compenso percepito superi i 5.000 euro complessivi. Sono anche escluse dalla nuova disciplina le professioni intellettuali per le quali sia prevista l'iscrizione in un albo, le prestazioni di amministratori e sindaci e quelle dei pensionati di vecchiaia, cui continuano ad essere applicate le precedenti regole sulla collaborazione coordinata e continuativa.

Il lavoratore può svolgere la sua attività a favore di più committenti. Gravidanza, malattia ed infortunio del lavoratore non comportano la cessazione del rapporto, che rimane sospeso. In caso di gravidanza, il contratto è prorogato di 180 giorni.

Lavoro accessorio

Per lavoro accessorio si intende un'attività che non supera i 30 giorni nel corso dell'anno e non dà luogo a compensi superiori a 3.000 euro complessivi. L'attività deve essere svolta nei seguenti ambiti:

- piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa l'assistenza a bambini, anziani, ammalati e portatori di handicap;
- insegnamento privato supplementare;
- piccoli lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici e monumenti;
- realizzazione di manifestazioni culturali, sociali, sportive o caritatevoli;
- collaborazione con enti pubblici e di volontariato per lavori di emergenza in caso di calamità o eventi naturali improvvisi o di solidarietà.

Possono svolgere tale lavoro i soggetti a rischio di esclusione sociale o non ancora entrati nel mercato del lavoro, o che stanno per esserne esclusi, ed in particolare:

- disoccupati da oltre un anno;
- casalinghe, studenti e pensionati;
- disabili e soggetti in comunità di recupero;
- lavoratori extracomunitari, con permesso di soggiorno, entro 6 mesi dalla perdita del lavoro.

Per la retribuzione il datore di lavoro acquista dei buoni, al costo di 7,5 euro ciascuno, dai quali il lavoratore ricava un compenso di 5,8 euro netti, mentre il restante valore va: per 1 euro all'INPS a fini previdenziali; per 0,5 euro all'INAIL; per 0,2 euro alla società concessionaria per la distribuzione dei buoni.

Le modalità relative all'acquisto dei buoni e alla loro trasformazione in compensi e contributi saranno stabilite da un apposito decreto attuativo.

Associazione in partecipazione

Dal 1° gennaio 2004 coloro che si impegnano per l'apporto di solo lavoro concludendo contratti di associazione in partecipazione, devono iscriversi ad una apposita gestione separata istituita presso l'INPS. L'obbligo non riguarda gli associati già iscritti ad albi professionali. La tutela previdenziale per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti è garantita per mezzo di un versamento pari a quello dei commercianti, ripartito in misura pari al 55% per l'associante e al 45% per il lavoratore associato.

Somministrazione di lavoro (ex lavoro interinale)

In questi casi un'azienda (utilizzatrice) si rivolge ad un'agenzia per il lavoro⁵⁹ (ex agenzia interinale, autorizzata nei modi previsti dalla legge) per avere uno o più lavoratori. Se il contratto fra azienda ed agenzia per il lavoro è a tempo indeterminato, si ha lo "staff leasing" (detto anche affitto di manodopera), ammesso solo in alcuni casi, ovvero nel settore informatico, nei servizi di pulizia, custodia, di trasporto negli stabilimenti, gestione di parchi, musei, magazzini, gestione del personale, marketing, *call center*, e in altri casi previsti dai contratti collettivi riconducibili alla nozione di attività non tipica dell'impresa.

Quando invece il contratto è a tempo determinato si ha la somministrazione di lavoro, che corrisponde al lavoro interinale, il cui ricorso è ammesso per l'attività tipica dell'impresa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, mentre i limiti quantitativi sono stabiliti dai contratti collettivi. In tutti questi casi il lavoratore viene assunto dall'agenzia per il lavoro, che paga lo stipendio e i contributi, ma opera nell'azienda utilizzatrice.

59. Con il decreto 23 dicembre 2003 il Ministro del Welfare ha stabilito le modalità di presentazione delle richieste di autorizzazione per l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro, in attuazione dell'art. 86, comma 6, del decreto legislativo n. 276 del 2003. Il provvedimento istituisce l'Albo informatico delle agenzie per il lavoro, affidato alla responsabilità del direttore generale della Direzione generale per l'impiego, l'orientamento e la formazione.

Rapporto di lavoro a part time

Il part time viene definito come un contratto individuale di lavoro ad orario ridotto rispetto al limite legale - fissato, ai sensi della L. 196/1997 (art. 13) in 40 ore settimanali - ovvero a quello previsto nei contratti collettivi nazionali.

Rispetto ai precedenti decreti (n. 61 del febbraio 2000 - che recepisce la direttiva CEE n. 81/1997 - e 100/2001), che già avevano sancito la liceità del lavoro supplementare e delle cosiddette clausole elastiche, la nuova normativa flessibilizza ulteriormente l'utilizzo del part-time per le imprese, con l'intento di accrescere la propensione di queste a ricorrervi, ma con il rischio speculare di rendere tale modalità meno appetibile per il lavoratore, soprattutto nel caso in cui tale scelta non è di carattere transitorio, ma rappresenti una modalità di organizzazione permanente della propria vita lavorativa.

Le previsioni del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali propendono comunque per un utilizzo di questo istituto, soprattutto per la componente femminile, anche se la corrispettiva crescita in termini di qualità del lavoro dal punto di vista del lavoratore, e la conseguente minor incidenza di quello che viene chiamato part-time involontario, dettato dall'impossibilità di trovare soluzioni migliori sul mercato del lavoro, dipenderà molto dal funzionamento del mercato stesso.

I dati disponibili, relativi ancora al primo semestre 2003, rilevano un aumento della diffusione dei contratti part-time, che a quella data rappresentavano l'8,6% del totale occupati (il 9,2% dei dipendenti), mentre nell'anno precedente si era assistito ad una contrazione di tale tipologia contrattuale.

TABELLA 25 - Contributi alla variazione percentuale dell'occupazione delle diverse tipologie di lavoro

	Lug 96 Lug 99	Lug 99 Lug 01	Lug 01 Lug 02	Lug 02 Lug 03	Lug 96 Lug 03	Livello Lug 96	Livello Lug 03
Variazione totale dell'occupazione	2,7	3,9	1,2	1,1	6,3	100,0	100,0
Autonomi	-0,1	0,6	-0,2	0,2	0,6	29,2	27,2
<i>autonomi part-time</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>
<i>autonomi full time</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,6</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>	<i>27,3</i>	<i>25,4</i>
Dipendenti	2,8	3,3	1,5	0,9	5,8	70,8	72,8
<i>a tempo indeterminato full-time</i>	<i>0,6</i>	<i>1,9</i>	<i>0,9</i>	<i>0,7</i>	<i>3,5</i>	<i>62,1</i>	<i>60,6</i>
<i>atipici</i>	<i>2,2</i>	<i>1,4</i>	<i>0,7</i>	<i>0,2</i>	<i>2,3</i>	<i>8,8</i>	<i>12,2</i>
<i>a tempo indeterminato part-time</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>0,2</i>	<i>1,3</i>	<i>2,9</i>	<i>4,6</i>
<i>a tempo determinato part-time</i>	<i>0,6</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>1,7</i>	<i>2,2</i>
<i>a tempo determinato full time</i>	<i>0,9</i>	<i>0,6</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>0,9</i>	<i>4,1</i>	<i>5,4</i>

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su dati ISTAT, Rilevazione Trimestrale delle Forze Lavoro

La percentuale degli occupati part time tende a diminuire con il crescere dell'età negli uomini, per poi riguadagnare una relativa importanza presso gli over 50, nelle donne si osserva un progressivo incremento della quota di lavoratrici part time nella classe di età 35-49 anni (18,2%) ed una forte riduzione dopo i 50 anni (13%). Rispetto al settore gli uomini raggiungono il loro massimo in agricoltura (9,1%), seguita da Pubblica Amministrazione (4,8%) e nei servizi privati (4,3%), mentre le donne si ritrovano in maggioranza nelle costruzioni (22,7%), nel commercio (20,1%) e nei servizi privati (22%), mentre la minor quota si trova nella Pubblica Amministrazione (17%).

È interessante notare anche l'articolazione del part time per orario di lavoro settimanale. Nel 2002 la tipologia di part-time orizzontale (5 giorni a settimana) è quella prevalente sia tra gli uomini (75%) che tra le donne (80,3%). La maggioranza delle donne (42% del totale) lavora dalle 17 alle 24 ore settimanali. La modalità verticale risulta invece molto meno frequente (1,3% tra gli uomini e 0,3% tra le donne). In generale, confrontando la tipologia di part-time rispetto al sesso, il part-time femminile sembra caratterizzato da una maggiore omogeneità sia rispetto alle giornate lavorative sia all'orario di lavoro. Poco più della metà delle donne (50,3% contro il 35,2% degli uomini) ha scelto la fascia centrale di 17-24 ore settimanali, mentre gli uomini tendono ad utilizzare le fasce estreme, soprattutto quella oltre le 36 ore settimanali (una sorta di part-full time) che viene scelta dal 35,5% dei lavoratori di sesso maschile.

Infine, secondo i dati ISFOL, a distanza di dodici mesi, la quota di uomini che rimane in part time è pari al 46,6%, nelle donne supera il 64%. Inoltre fra le donne con contratto part time a tempo indeterminato si osserva un 17,8% di transiti verso il tempo pieno, tra le part-timer a tempo determinato si registra invece il più elevato tasso di uscita dal mondo del lavoro (5,3%).

Lavoro interinale

Il lavoro interinale o "lavoro in affitto" si configura come un particolare tipo di contratto di lavoro subordinato, fondato sul comando temporaneo del lavoratore presso un soggetto che ne utilizza le prestazioni lavorative, ed è stato regolamentato dalla L. 196 del 1997 (cosiddetto "pacchetto Treu"), divenendo operativo con la concessione delle autorizzazioni da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alle prime undici società di collocamento specializzate a partire da gennaio 1998.

Il decreto legislativo 276/2003 ha rimodulato l'intera materia, con la piena apertura agli operatori diversi da quello pubblico (come ridefinito a partire al D.Lgs. 469/1997) e la previsione di un sistema integrato pubblico-privato a piena circolarità di informazioni. Prevede inoltre un nuovo regime di somministrazione a tempo indeterminato (lo staff leasing) che abroga completamente la normativa relativa al

divieto di somministrazione di manodopera del 1960.

Il valore aggiunto di tali contratti di somministrazione a tempo indeterminato si può rinvenire nella maggior expertise dell'agenzia non soltanto in termini di reclutamento, ma anche di gestione amministrativa successiva, politiche del personale ecc., che l'impresa utilizzatrice potrà esternalizzare.

Riguardo al lavoro interinale propriamente detto, la novità principale consiste nel rimando, per quanto compatibile, alla disciplina generale dei contratti a tempo determinato (D.Lgs. 368/01) o indeterminato.

Riguardo al regime contributivo, il D.Lgs 276/2003 conferma nelle sue linee essenziali il regime precedente, estendendolo anche alla somministrazione a tempo indeterminato. Il D.Lgs. 276 prevede, infine, specifiche misure di collaborazione per l'inserimento di soggetti svantaggiati sia in termini di misure di workfare da porre in essere dalle agenzie, sia sulla promozione dell'inserimento dei disabili. La norma prevede agevolazioni per le agenzie che assumono lavoratori svantaggiati, mettendo in atto piani di inserimento individuale e interventi formativi.

I dati disponibili segnalano una crescita continua del settore, anche se nel 2002 tale crescita ha subito un rallentamento. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali indica a febbraio 2003 la presenza di 2.208 sportelli attivi sul territorio nazionale. Il mercato italiano è dominato da due grandi agenzie (Adecco e Manpower), seguite da due di medie dimensioni (Obiettivo lavoro e Italia lavora), anche se oggi le piccole agenzie stanno complessivamente guadagnando quote di mercato considerevoli.

Il fenomeno del lavoro interinale in Italia si caratterizza per la sua forte concentrazione territoriale. La maggior parte delle imprese utilizzatrici infatti è localizzata al Nord, di cui il 40% nel Nord Ovest. Come altre forme di lavoro atipico anche questa forma tende quindi a svilupparsi nelle aree caratterizzate da maggior sviluppo economico e da dinamiche di occupazione sostenute.

In accordo con questo fenomeno, la maggior parte delle agenzie interinali si sono sviluppate al Nord, come mostra la tabella seguente.

TABELLA 26 - Distribuzione delle filiali per regione (Gennaio 2003)

	N. filiali	Val. %		N. filiali	Val. %		N. filiali	Val. %
Piemonte	244	11,5	Toscana	113	5,3	Puglia	46	2,2
Valle d'Aosta	7	0,3	Umbria	18	0,9	Basilicata	11	0,5
Lombardia	644	30,5	Marche	70	3,3	Calabria	11	0,5
Trentino Alto Adige	26	1,2	Lazio	134	6,3	Sicilia	22	1,0
Veneto	269	12,7	Totale Centro	335	15,8	Sardegna	18	0,9
Friuli Venezia Giulia	64	3,0			Totale Sud	227	10,7	
Liguria	39	1,8	Abruzzo	64	3,0			
Emilia Romagna	259	12,3	Molise	7	0,3	Italia	2.114	100,0
TOTALE NORD	1.552	73,4	Campania	48	2,3			

Fonte: elaborazione IRES su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Un altro elemento che caratterizza il lavoro interinale in Italia è la sua diffusione in specifici settori produttivi, industriale ed in particolare metalmeccanico, che da solo coprirebbe quasi la metà di tutte le missioni. Negli ultimi tempi tale forma di lavoro si sta estendendo anche al terziario, soprattutto nel settore del commercio. Il carattere industriale del lavoro interinale sembra essere una specificità italiana, in altri paesi europei (come Svezia, Gran Bretagna e Spagna) il peso della componente industriale è inferiore ad un terzo.

Dai dati forniti dalle principali associazioni delle Agenzie di lavoro interinale si coglie il trend di sviluppo che tale forma di lavoro ha avuto negli ultimi anni: dei 239.230 contratti di lavoro avviati nel 1999, si è passati a 472.000 nel 2000, mentre nel primo semestre del 2002 le missioni ammonterebbero a 362.453.

TABELLA 27 - Missioni di lavoro interinale 2001 - 2002

	AILT	Confinterim	Totale
Numero missioni primo semestre 2002	104.453	258.000	362.453
Numero missioni primo semestre 2001	n.d.	202.570	n.d.
Numero missioni 2001	154.362	470.000	624.362

Fonte: elaborazione IRES su dati AILT e Confinterim

Nella lettura di questi dati si deve tener presente che le informazioni riguardano soltanto gli avviati, e non la totalità dei lavoratori che si sono rivolti alle agenzie fornitrici. Inoltre il numero di lavoratori avviati non corrisponde direttamente alle rispettive posizioni di lavoro, in quanto alcuni contratti possono prevedere durate molto brevi e alcuni lavoratori possono avere più di un contratto.

Dal punto di vista della composizione dei lavoratori interinali si mantiene nel tempo la prevalenza dei lavoratori di sesso maschile, anche se vi è stata una discreta crescita di peso della componente femminile (dal 35% del 1999 al 40% del 2002); in crescita anche la quota di lavoratori over 35 che passano dal 18% al 22,5% del totale in quattro anni segnale che il comparto non svolge esclusivamente un ruolo d'accesso al mondo del lavoro, mentre permane e si accentua la bassa presenza di lavoratori interinali al Sud, dove si svolgono meno del 10% del totale delle missioni.

Aumenta anche il numero di coloro che hanno in passato svolto 4 o più missioni (8%), con corrispondente diminuzione della quota di lavoratori alla prima missione, dato che conferma la nascita di un vero e proprio segmento di lavoro interinale, mentre si interrompe il trend di crescita riguardo alla durata media delle missioni (151 giorni solari nel 2002, nel 1999 era di 151).

Secondo dati forniti dall'ISFOL, nel gruppo dei lavoratori interinali è elevata la presenza di soggetti con basso titolo di studio (il 51,3% ha il diploma di scuola media

inferiore e l'8,8% solo elementare); questo dato è coerente con il fatto che la maggior parte di questi lavoratori ha la qualifica di operaio (78,4%), ancor di più per ciò che riguarda gli uomini (88,6%), mentre per le donne si riscontra un 25% di impiegate (per lo più centraliniste o operatrici di *call center*). Significativa è anche la presenza degli immigrati, che svolgono il 20% delle missioni interinali.

Collaborazioni coordinate e continuative o lavoro parasubordinato

La legge di riforma pensionistica n.335 del 1995 ha introdotto una gestione previdenziale per i soggetti che esercitano attività di lavoro autonomo o parasubordinato per la quale non è prevista una forma assicurativa pensionistica così presso l'INPS è stato costituito il Fondo della gestione speciale per i parasubordinati, i cui iscritti nel giugno del 2000 hanno eletto i membri del Comitato amministratore.

Gli iscritti alla gestione separata si dividono in due categorie, coloro che esercitano arti e professioni in modo abituale e coloro che svolgono attività di collaborazione coordinata e continuativa.

A partire dal 1996, anno delle prime iscrizioni, il numero dei collaboratori iscritti è costantemente aumentato (grafico 3), giungendo a quota 2.875.186 nel 2003.

Tale dato deve però essere letto alla luce del fatto che non tutti gli iscritti sono "attivi", essendo il dato degli iscritti tratto da una statistica sulle denunce, per le quali non è prevista la cancellazione.

Il dato che fornisce invece un quadro più realistico dei collaboratori coordinati e continuativi effettivamente "occupati" è quello relativo ai contribuenti effettivi, che nel 1999, ultimo anno disponibile, hanno raggiunto quota 1.272.094, rappresentando il 71% degli iscritti.

Tra i contribuenti circa il 90% è costituito dai collaboratori, mentre il restante 10% è costituito da professionisti, senza né albo né ordine.

Nel 1999 il totale dei contributi versati è stato di 1,7 miliardi di euro e circa la metà dei co.co.co (il 45%) versa importi contributivi inferiori ai 500 euro (Tabella 28), cui corrisponde un imponibile massimo di circa 5.000 euro. L'importo medio dei contributi è nel 1999 di 1.347 euro (nel 1996 era pari a 992 euro).

TABELLA 28 - Distribuzione dei contribuenti alla gestione separata INPS per classi di importo dei contributi versati

	1996	1997	1998	1999			
				Totale	Collaboratori	Professionisti	Collaboratori - Professionisti
Totale contribuenti	838.694	1.047.958	1.265.139	1.272.094	1.125.432	137.056	9.606
Totale contributi versati (000)	773.550	1.267.201	1.627.296	1.713.920	1.476.516	214.085	23.320
Importo medio (euro)	922	1.209	1.286	1.347	1.312	1.562	2.428
Distribuzione dei contribuenti per classe di importo							
<i>Valori assoluti</i>							
0-50	172.641	219.908	200.289	145.563	141.551	3.948	63
50-250	174.837	201.597	243.511	256.436	238.186	17.719	531
250-500	109.138	116.384	158.326	172.004	152.079	18.936	989
500-1000	136.575	140.324	190.624	202.968	173.187	28.084	1.697
1000-1500	83.294	94.810	123.238	131.784	111.700	18.748	1.336
1500-2500	81.149	111.713	143.479	148.775	124.443	22.592	1.740
2500-5000	59.520	108.435	136.897	141.272	119.896	19.438	1.938
5000-7500	20.227	49.238	47.987	50.639	43.503	6.326	811
7500-oltre	1.313	5.549	20.787	22.653	20.886	1.265	501
<i>Distribuzione %</i>							
0-50	21%	21%	16%	11%	13%	3%	1%
50-250	21%	19%	19%	20%	21%	13%	6%
250-500	13%	11%	13%	14%	14%	14%	10%
500-1000	16%	13%	15%	16%	15%	20%	18%
1000-1500	10%	9%	10%	10%	10%	14%	14%
1500-2500	10%	11%	11%	12%	11%	16%	18%
2500-5000	7%	10%	11%	11%	11%	14%	20%
5000-7500	2%	5%	4%	4%	4%	5%	8%
7500-oltre	0%	1%	2%	2%	2%	1%	5%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione CNEL su dati INPS

È possibile tracciare un identikit del gruppo dei collaboratori non professionisti, che come si è visto rappresentano la stragrande maggioranza del popolo dei parasubordinati, differenziandoli sulla base delle caratteristiche anagrafiche, professionali, di reddito e per aliquota di versamento.

Se l'aliquota è al 10% si tratta di collaboratori "misti" (che godono di altra copertura previdenziale, pensionati indiretti o doppiolavoristi il cui principale introito non proviene dall'attività di collaborazione); se l'aliquota è al 14% si tratta di collaboratori "puri", che svolgono prevalentemente l'attività di collaborazione coordinata e continuativa senza altra copertura previdenziale. A partire dal 2003 è stata introdotta un'aliquota del 12,5% per i pensionati diretti.

TABELLA 29 - Collaboratori coordinati e continuativi (esclusi professionisti) contribuenti nel 1999 per età, sesso, attività e aliquota di versamento

Profilo	10% e 12%	10%	12%	Totale	Quota collaboratori puri per classe di età
Classe di età					
<20	39	193	8.038	8.269	97%
20-24	797	5.421	78.065	84.283	93%
25-29	3.094	19.895	147.348	170.337	87%
30-39	7.563	84.598	237.830	329.990	72%
40-49	5.503	92.487	142.483	240.473	59%
50-59	4.697	104.220	101.689	210.606	48%
>60	2.006	60.062	29.057	91.125	32%
TOTALE	23.697	366.875	744.510	1.135.082	66%
Sesso					
Maschi	15.273	280.960	381.982	678.215	56%
Femmine	8.424	85.916	362.528	456.867	79%
TOTALE	23.697	366.875	744.510	1.135.082	66%
Attività					
Ammin., sindaco di società, partecipanti a collegi e commissioni, ammin. di condominio, etc.	10.690	208.551	230.729	449.970	51%
Altro	5.276	80.161	215.314	300.751	72%
Consulenze e servizi fiscali e contabili alle aziende	1.661	24.157	80.564	106.382	76%
Vendite a domicilio	1.408	9.446	76.111	86.965	88%
Formazione, istruzione, dott. di ricerca	2.335	21.895	47.120	71.351	66%
Moda arte sport e spettacolo, estetiste	635	4.065	20.125	24.826	81%
Marketing, telemarketing, pubblicità, etc.	346	1.412	22.450	24.209	93%
Collaborazioni riviste, enciclopedie, etc.	540	5.971	15.092	21.604	70%
Salute e assistenza	366	2.890	15.868	19.124	83%
Assistenza tecnica dei macchinari	228	5.907	8.898	15.033	59%
Turismo, intrattenimento etc.	126	822	6.214	7.162	87%
Intermediazione e recupero crediti	55	1.210	3.581	4.846	74%
Trasporti e spedizioni	29	387	2.443	2.859	85%
TOTALE	23.695	366.874	744.509	1.135.082	66%

Fonte: elaborazione CNEL su dati INPS

Dalla tabella 29 si vede che, prendendo in esame l'intero gruppo dei collaboratori circa 600.000 lavoratori si collocano nella fascia 30-49 anni, che rappresenta circa la metà del totale dei collaboratori. Se si osserva però la quota di collaboratori "puri" risulta evidente l'andamento fortemente decrescente con il crescere dell'età (dal 97% tra gli under 20, al 32% degli over 60, mentre nella totalità della popolazione si attesta sul 66%).

Incrociando le aliquote di versamento con la tipologia di attività, si vede come i collaboratori "puri" tocchino il livello più basso di presenza fra gli amministratori di condominio (51%), ma costituiscano la quasi totalità degli addetti nella pubblicità e marke-

ting (96%), dei venditori a domicilio (88%), del turismo e intrattenimento (87%). L'importo medio versato più elevato è quello degli amministratori (2.146 euro), seguono poi i settori "altro" e formazione ricerca e istruzione sopra i 1000 euro e a 978 euro i trasporti; gli altri settori si attestano su valori molto vicini ai 500 euro o addirittura inferiori, il che indica un reddito medio assai modesto. (Tabella 30)

TABELLA 30 - Collaboratori coordinati e continuativi (esclusi professionisti) contribuenti nel 1999 per aliquota e importo dei contributi

Profilo e importo medio pro capite dei contribuiti	10% e 12%	10%	12%	Totale
Ammin., sindaco di società, partecipanti a collegi e commissioni, amministratore di condominio, etc.	2.586	1.498	2.711	2.146
Altro	1.547	1.279	1.022	1.089
Consulenze e servizi fiscali e contabili alle aziende	241	127	241	229
Vendite a domicilio	624	290	489	437
Formazione, istruzione, ricerca	1.453	1.293	1.059	1.157
Moda arte sport e spettacolo, estetiste	562	311	388	370
Marketing, telemarketing, pubblicità, etc.	541	525	708	660
Collaborazioni riviste, enciclopedie, etc.	586	411	447	445
Salute e assistenza	635	496	479	485
Assistenza tecnica dei macchinari	588	704	369	391
Turismo, intrattenimento etc.	1.175	925	510	573
Intermediazione e recupero crediti	901	495	395	415
Trasporti e spedizioni	1.336	939	984	978
TOTALE	1.712	1.203	1.349	1.309

Fonte: elaborazione CNEL su dati INPS

Lo studio del CNEL evidenzia che, sempre facendo riferimento ai dati del 1999, su 1,3 milioni circa di parasubordinati "attivi", tolti il gruppo dei professionisti restano circa 1,1 milioni di lavoratori.

Di questi 400.000 circa sono "misti", per lo più doppiolavoristi e pensionati che percepiscono altro reddito e godono di altra copertura previdenziale mentre 750.000 sono "puri", veri e propri collaboratori coordinati e continuativi.

Sottraendo 230.000 amministratori di condominio e affini, che denunciano redditi piuttosto elevati, rimane un universo di circa 500.000 soggetti che rappresentano quella fascia "grigia" di lavoro parasubordinato che nasconde realtà molto diversificate e di difficile esplorazione.

Dal punto di vista territoriale i co.co.co sono più diffusi nelle zone del Nord Italia e nelle realtà urbane dove meglio fioriscono i lavori terziari. Al Nord è molto più sviluppato il segmento dei "misti" (70%), mentre i "puri" sono più rappresentati nel Lazio e nelle regioni meridionali.

In definitiva si può affermare che i cosiddetti "nuovi lavori" (Accornero, www.lavoce.it) si ripartiscono fra i circa 500.000 collaboratori coordinati e continuativi "puri",

tra i quali si è vista la prevalenza di giovani e abitanti nel meridione. Queste figure sono caratterizzate da introiti piuttosto bassi e dalla precarietà lavorativa.

Il popolo dei parasubordinati si evidenzia quindi come profondamente asimmetrico per quel che riguarda la distribuzione dei redditi, come evidenziato anche da una ricerca ISTAT, svolta nel 2002 sui dati 2000 dell'Agenzia delle Entrate (Istat, Rapporto annuale 2002). Infatti i compensi più elevati sono percepiti dai lavoratori ultrasessantacinquenni, maschi, residenti al Nord, che nella maggior parte dei casi svolgono la professione di amministratori di condominio o sindaci di società, mentre quelli più bassi riguardano i venditori a domicilio, mansione svolta per lo più da giovani donne.

Le nuove norme dettate dal D.Lgs 276/2003 prevedono che il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa rimanga possibile nella vecchia forma solo per taluni soggetti (principalmente pensionati di vecchiaia, iscritti agli albi professionali e prestazioni occasionali), mentre per tutte le altre forme prenderà il nome di lavoro a progetto.

Tale forma contrattuale prevede l'esistenza di un progetto, per sua natura a termine e che sia chiaramente definito, in mancanza del quale tali rapporti dovranno essere considerati come rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, sin dalla data di costituzione del rapporto.

La norma prevede inoltre un allargamento delle tutele, la sospensione del rapporto in caso di malattia e infortunio, la sospensione e proroga in caso di gravidanza, l'applicazione delle norme di sicurezza e igiene, l'impossibilità di risoluzione del rapporto prima del termine del progetto senza giusta causa o giustificato motivo.

È evidente l'intenzione di contrasto verso tutte quelle situazioni in cui i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa si configurano in realtà come rapporti subordinati mascherati, la reiterazione del rapporto renderebbe infatti evidente la natura subordinata e la mancanza di una finalizzazione a specifico progetto.

Se da una parte però è nelle intenzioni la non equiparabilità al lavoro subordinato di alcuni profili emergenti denominati "professionisti d'impresa", è peraltro evidente il rischio della sparizione nel sommerso di tutte quelle categorie di parasubordinati a basso costo che avevano mantenuto la loro peculiarità soltanto per la difficoltà della prova del vincolo di subordinazione.

Associazione in partecipazione

Tra le diverse forme di lavoro atipico che sono state regolamentate nel 2003, si deve menzionare quella dell'associazione in partecipazione, che è stata oggetto di intervento legislativo con impatto diretto sull'attività dell'Istituto.

Il contratto di associazione in partecipazione, disciplinato dall'articolo 2549 del co-

dice civile, stabilisce che l'associante (imprenditore) attribuisca all'associato (lavoratore) una partecipazione agli utili dell'azienda. Al fine di evitare fenomeni elusivi del contratto di lavoro subordinato, il decreto attuativo della legge 30/2003, introduce anche per tale forma contrattuale un'importante novità. Infatti si chiarisce in modo esplicito che, ove manchino adeguate erogazioni a chi lavora o un'effettiva partecipazione all'impresa, il lavoratore ha diritto ai trattamenti contributivi, economici e normativi stabiliti dalla legge e dai contratti collettivi per il lavoro subordinato per figure corrispondenti nel medesimo settore d'attività.

Dall'1 gennaio 2004, gli associati in partecipazione che forniscono prestazioni lavorative, non iscritti ad albi professionali e i cui compensi sono qualificati come redditi da lavoro autonomo hanno l'obbligo di iscriversi all'INPS (presso la loro specifica gestione) e versare un contributo previdenziale pari al 17,30% o al 18,30% del reddito complessivo (a seconda della propria fascia di reddito).

Il fondo dedicato agli associati in partecipazione, non erogherà, come accade per i collaboratori coordinati e continuativi, prestazioni sociali (indennità di malattia, infortunio e maternità), ma unicamente la pensione al raggiungimento dei requisiti.

I lavoratori stranieri

Un altro fenomeno che ha fortemente cambiato la struttura sociale e occupazionale è quello dell'immigrazione e della sempre crescente presenza dei lavoratori extracomunitari sul mercato del lavoro europeo e nazionale.

In Italia la forza lavoro immigrata sfiora ormai il 5% dell'occupazione totale, percentuale che raggiunge un terzo del totale dei lavoratori per quello che riguarda la manodopera poco qualificata nei settori manifatturiero ed edile.

Altro settore classico di attività per gli extracomunitari è relativo ai servizi alle famiglie e all'assistenza ad anziani e disabili, la cui domanda è in continua ascesa a causa delle difficoltà dello stato sociale, dell'invecchiamento della popolazione e della maggior partecipazione al lavoro delle donne.

Attualmente, secondo i dati previsionali del sistema Excelsior, il fabbisogno di lavoro immigrato sembra assumere carattere strutturale all'interno del mercato del lavoro italiano, con tendenza all'aumento nei prossimi anni a causa del perdurare del calo demografico e del suo impatto sulla forza lavoro, coinvolgendo nuovi settori occupazionali e livelli più elevati della gerarchia occupazionale. Già oggi la Caritas rileva l'emergere di una domanda di lavoro immigrato anche per profili e figure professionali intermedie (tecnici specializzati, operativi del commercio, del turismo e dei servizi). Secondo Excelsior, per il 2003 la domanda di addetti di origine extracomunitaria avrebbe dovuto attestarsi sulle 224.000 unità, il 33% delle assunzioni delle imprese, con un aumento di circa il 10% rispetto all'anno precedente. Tale previsione risulta

fortemente superiore al numero di lavoratori ammessi in Italia.

Infatti nel 2003, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha autorizzato, con due decreti di programmazione, l'ingresso per lavoro stagionale di 79.500 lavoratori stranieri non comunitari.

Attualmente i permessi di soggiorno che consentono ai cittadini extracomunitari di svolgere un'attività lavorativa, subordinata o autonoma nel nostro Paese sono:

- permesso di soggiorno per lavoro subordinato,
- permesso di soggiorno per lavoro stagionale,
- permesso di soggiorno per lavoro autonomo,
- permesso di soggiorno per motivi di studio e formazione,
- permesso di soggiorno per motivi familiari,
- permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale,
- permesso di soggiorno per rifugiati politici e richiedenti diritto d'asilo.

Il permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato (a tempo determinato o indeterminato) viene rilasciato solo a seguito della stipula di un contratto di soggiorno per lavoro tra un datore di lavoro, italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia, e un lavoratore, cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione Europea. Tale contratto deve essere firmato dal lavoratore straniero entro 8 giorni dall'ingresso in Italia, presso lo Sportello unico per l'immigrazione della provincia, e deve contenere:

- la garanzia da parte del datore di lavoro di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di appartenenza.

Diversa è, invece, la situazione dei lavoratori comunitari, per i quali non sussistono particolari limitazioni per l'ingresso nel mercato del lavoro italiano. In virtù del principio della libera circolazione all'interno dello spazio comune europeo, essi hanno diritto ad entrare e rimanere nel territorio italiano anche per motivi di lavoro. Inoltre, se il soggiorno si prolunga oltre i 3 mesi la carta di soggiorno di cittadino di Stato membro della CEE è valida 5 anni⁶⁰.

Nel corso del secondo semestre del 2002 si è dato il via alla regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari privi del permesso di soggiorno, prevista dalla legge 189/2002 e dal D.L. 195/2002 (poi convertito nella legge 222/2002). Tale operazione ha riguardato sia i lavoratori addetti al lavoro domestico (colf) o di assistenza alle persone affette da patologie o da handicap (badanti), sia i lavoratori impiegati negli altri settori produttivi.

60. Un'eccezione è rappresentata dai cittadini di 10 nuovi Paesi che, a partire dall'1 maggio 2004, entreranno a far parte dell'U.E. Per loro (esclusi quelli provenienti da Cipro e Malta) è previsto un regime transitorio di due anni, durante i quali saranno soggetti ad alcune limitazioni nel caso di ingresso in Italia per motivi di lavoro subordinato.

Le domande di regolarizzazione presentate nel 2002 per le due tipologie di lavoratori sono state in totale 702.156, così ripartite:

- 341.121 per legalizzare la posizione di colf e badanti;
- 361.035 per legalizzare la posizione degli altri lavoratori dipendenti.

I dati relativi all'esito dell'intera operazione di regolarizzazione, resi noti dal Ministero dell'Interno nel dicembre 2003, riguardano:

- 635.000 immigrati regolarizzati, circa il 90 % di chi aveva fatto richiesta ha ottenuto il permesso di soggiorno valido per un anno;
- soltanto 30.000 richieste, circa il 4 % del totale, hanno avuto esito negativo;
- 29.000 domande sono rimaste sospese: 15.000 per richieste di chiarimenti e 14.000 perché gli interessati non si sono presentati per la firma del contratto di lavoro e di soggiorno;
- in alcuni casi - quelli definiti più tempestivamente - è già stata presentata la domanda per il rinnovo del permesso di soggiorno.

Per quanto riguarda i Paesi di provenienza, l'operazione di regolarizzazione ha interessato in particolare alcune nazionalità, la Romania (quasi 142.000 permessi di soggiorno), l'Ucraina (quasi 105.000), l'Albania (55.000), il Marocco (54.000) e l'Ecuador (36.000 nuovi permessi di soggiorno).

L'emersione del lavoro irregolare degli immigrati di queste nazionalità ha quindi modificato la distribuzione della presenza straniera in Italia; la nuova situazione, illustrata dalla tabella seguente, evidenzia che:

- i rumeni diventano il gruppo di immigrati soggiornanti più numeroso, mentre nel 2002 erano al terzo posto dopo il Marocco e l'Albania;
- l'Ecuador si posiziona tra i primi dieci Paesi di immigrazione, mentre nel 2002 risultava al trentesimo.

TABELLA 31 - Primi venti gruppi di immigrati dopo la regolarizzazione

Paesi	Numero di immigrati	Paesi	Numero di immigrati
Romania	240.000	Perù	49.000
Marocco	227.000	India	48.000
Albania	224.000	Stati Uniti	48.000
Ucraina	127.000	Egitto	46.000
Cina popolare	98.000	Jugoslavia	46.000
Filippine	74.000	Sri Lanka	43.000
Polonia	69.000	Moldavia	38.000
Tunisia	61.000	Bangladesh	34.000
Senegal	51.000	Macedonia	32.000
Ecuador	49.000	Pakistan	32.000

Fonte: INPS

Da una recente pubblicazione del Ministero dell'Interno⁶¹ risultano presenti, al 31.12. 2002, 1.350.781 cittadini extracomunitari a cui bisogna aggiungere i 702.000 regolarizzati nel corso del 2003 e i 79.500 cittadini extracomunitari entrati in Italia in base ai decreti flussi per il 2003, per un totale di circa 2.132.000 persone.

Tale dato, che registra tutti gli extracomunitari presenti in Italia indipendentemente dalla loro posizione lavorativa, trova coerenza con quello relativo ai soli cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno per motivi di lavoro (valido al 31.12.2004), che ammontano a 1.287.573.

La tabella successiva presenta il dato degli extracomunitari con permesso di soggiorno per lavoro in base all'area geografica di provenienza.

TABELLA 32 - Numero lavoratori extracomunitari a cui è stato rilasciato permesso di soggiorno per motivi di lavoro, per sesso e stato estero di cittadinanza con permesso valido al 31/01/2004

Stato estero di cittadinanza	Sesso					
	Uomini	%	Donne	%	Uomini - Donne	%
Europa Ovest	1.922	0,25%	1.540	0,30%	3.462	0,27%
Europa Est	303.837	39,62%	281.325	54,04%	585.162	45,45%
Albania	116.236	15,16%	42.474	8,16%	158.710	12,33%
Yugoslavia	20.504	2,67%	8.636	1,66%	29.140	2,26%
Polonia	10.875	1,42%	30.636	5,88%	41.511	3,22%
Romania	97.192	12,67%	80.814	15,52%	178.006	13,82%
Altri	59.030	7,70%	118.765	22,81%	177.795	13,81%
America Nord	1.907	0,25%	2.092	0,40%	3.999	0,31%
America Centrale	4.674	0,61%	14.608	2,81%	19.282	1,50%
Cuba	1.098	0,14%	4.428	0,85%	5.526	0,43%
El Salvador	941	0,12%	2.105	0,40%	3.046	0,24%
Repubblica Dominicana	2.082	0,27%	6.482	1,25%	8.564	0,67%
Altre	553	0,07%	1.593	0,31%	2.146	0,17%

61. Ministero dell'Interno - Dipartimento affari interni e territoriali, *Problematiche e iniziative relative all'immigrazione extracomunitaria in Italia e censimento delle strutture, anno 2002*, sito del Ministero, luglio 2004

Stato estero di cittadinanza	Sesso					
	Uomini	%	Donne	%	Uomini - Donne	%
America Sud	36.767	4,79%	69.305	13,31%	106.072	8,24%
Argentina	3.373	0,44%	2.895	0,56%	6.268	0,49%
Brasile	3.739	0,49%	9.333	1,79%	13.072	1,02%
Colombia	2.484	0,32%	6.198	1,19%	8.682	0,67%
Perù	12.201	1,59%	23.614	4,54%	35.815	2,78%
Altri	14.970	1,95%	27.265	5,24%	42.235	3,28%
Africa Nord	226.013	29,47%	41.746	8,02%	267.759	20,80%
Algeria	11.047	1,44%	849	0,16%	11.896	0,92%
Egitto	25.929	3,38%	899	0,17%	26.828	2,08%
Marocco	117.298	15,29%	31.055	5,96%	148.353	11,52%
Tunisia	33.772	4,40%	4.196	0,81%	37.968	2,95%
Altri	37.967	4,95%	4.747	0,91%	42.714	3,32%
Africa Centro Sud	35.623	4,64%	30.581	5,87%	66.204	5,14%
Rep. Isole Capo Verde	460	0,06%	1.948	0,37%	2.408	0,19%
Somalia	673	0,09%	1.799	0,35%	2.472	0,19%
Ghana	11.749	1,53%	6.230	1,20%	17.979	1,40%
Isole Mauritius	2.543	0,33%	2.254	0,43%	4.797	0,37%
Nigeria	6.914	0,905	9.028	1,73%	15.942	1,24%
Altri	13.284	1,73%	9.322	1,79%	22.606	1,76%
Asia Medio Orientale	8.724	1,14%	2.491	0,48%	11.215	0,87%
Giordania	702	0,09%	56	0,015	758	0,06%
Iran	1.717	0,22%	644	0,12%	2.361	0,18%
Libano	677	0,09%	145	0,03%	822	0,06%
Turchia	3.894	0,51%	881	0,17%	4.775	0,37%
Altri	1.734	0,23%	765	0,15	2.499	0,19%
Asia Orientale	146.214	19,06%	76.211	14,64%	222.425	17,27%
Cina popolare	43.706	5,70%	28.915	5,55%	72.621	5,64%
Filippine	19.286	2,51%	30.363	5,83%	49.649	3,86%
India	23.680	3,09%	2.950	0,57%	26.630	2,07%
Pakistan	19.102	2,49%	532	0,10%	19.634	1,52%
Sri Lanka	17.432	2,27%	8.489	1,63%	25.921	2,01%
Altri	23.008	3,00%	4.962	0,95%	27.970	2,17%
Oceania	253	0,03%	365	0,07%	618	0,05%
Nazione non conosciuta	1.007	0,13%	368	0,07%	1.375	0,11%
COMPLESSO	766.941	100,00%	520.632	100,00%	1.287.573	100,00%

Fonte: Ministero degli Interni

Di seguito sono invece riportati i dati, aggiornati al 2003, dei lavoratori extracomunitari per i quali esiste contribuzione. Tali informazioni si ricavano dalle banche dati INPS delle posizioni contributive individuali, che sono alimentate, per il tramite delle Agenzie per le Entrate, attraverso i modelli unificati per i versamenti fiscali e contributivi.

TABELLA 33 - Lavoratori extracomunitari (aventi contribuzione all'INPS)

Settori di attività	Anni					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Agricoltura	24.251	35.772	45.114	51.911	63.053	67.907
Impiegati	509	440	511	504	535	780
Operai	23.742	35.332	44.603	51.407	62.518	67.127
Lavoratori dipendenti	374.850	405.409	475.659	696.617	801.193	1.117.899
Estrazione e trasformazione minerali	8.376	9.031	10.437	16.557	15.935	19.818
Legno, mobili	9.072	10.307	12.358	16.910	20.306	26.952
Alimentari e affini	7.781	8.535	10.279	13.433	16.611	23.230
Metallurgia e meccanica	52.919	60.532	71.679	93.652	112.904	139.205
Tessile e abbigliamento	17.181	17.530	19.993	28.739	36.839	53.746
Chimica, gomma ecc.	20.887	22.445	25.186	31.767	36.962	44.536
Carta - editoria	2.417	2.740	3.190	4.339	5.641	7.091
Edilizia	34.157	36.563	48.447	69.251	89.095	174.532
Trasporti e comunicazioni	12.646	14.850	20.324	30.381	39.201	49.743
Amministrazione statali ed Enti pubblici	3.138	3.519	4.856	5.147	9.051	6.743
Credito ed assicurazioni	991	991	1.021	1.216	1.425	1.615
Commercio	82.591	92.841	115.505	173.039	239.676	322.229
Servizi	2.886	3.179	4.093	5.928	8.177	13.713
Varie	13.494	15.323	14.175	84.470	57.076	108.637
Lavoratori domestici	105.998	106.704	113.761	121.456	112.294	126.379
Fondi speciali di previdenza	316	318	355	332		
Lavoratori autonomi	9.557	12.437	17.126	27.228	33.771	38.945
Artigiani	4.082	6.166	9.380	15.225	19.851	23.602
Commercianti	4.812	5.568	7.003	11.216	13.083	14.448
Coltivatori diretti, mezzadri e coloni	663	703	743	787	837	895
TOTALE	408.658	453.618	537.899	775.756	898.017	1.224.751

Statisticati secondo il settore a max contribuzione
Fonte: INPS

Occorre sottolineare che la “fotografia” della presenza di stranieri regolari che tali dati offrono è sicuramente parziale. Ciò è dovuto a vari fattori, che vanno dal ritardo nell'alimentazione degli archivi (i dati provenienti dalle denunce fiscali/contributive registrano un fisiologico ritardo medio di 18 mesi) alle difficoltà -particolarmente rilevanti nel caso degli immigrati- di codifica dei dati anagrafici nel codice fiscale (la chiave identificativa di ogni soggetto nei vari archivi amministrativi). Il codice fiscale è spesso incompleto o soggetto ad errori. Inoltre, non tutti gli extracomunitari registrati come lavoratori hanno l'obbligo di iscrizione all'INPS (alcune tipologie di imprenditori non ricompresi nelle categorie di lavoro autonomo, lavoratori dello sport, dipendenti di organizzazioni sopranazionali, etc..). Infine, diverse posizioni di lavoratori extracomunitari, pure presenti negli archivi, non hanno mai ricevuto contribuzione.

La serie storica dei lavoratori dipendenti extracomunitari suddivisi per settore di attività presentata nella tabella precedente evidenzia l'aumento costante negli anni: +44% dal 1999 al 2000, +16% dal 2000 al 2001, +36% dal 2001 al 2002. Negli anni 1999-2002 i lavoratori extracomunitari presenti negli archivi INPS sono più che raddoppiati.

Un'analisi più dettagliata a livello di settori d'attività dell'andamento occupazionale del 2002 rispetto al 2001 evidenzia che l'aumento più consistente ha interessato i lavoratori dipendenti (+39%), seguiti da quelli autonomi (+15%) e dagli addetti al settore agricolo (+7%).

I settori produttivi più favorevoli per l'inserimento dei lavoratori extracomunitari risultano quello classico dell'edilizia (+95%), il tessile e abbigliamento (+46%), il commercio (+34%), la metallurgia e meccanica (+23%) e altri settori (+90%).

Alla crescita del lavoro autonomo, settore nel quale risultano impiegati quasi 39.000 extracomunitari, ha contribuito soprattutto l'artigianato, che presenta un trend di crescita del 19%, con quasi 4.000 addetti in più.

Il settore agricolo, altro settore tradizionale di sbocco occupazionale di immigrati, nel 2002 ha impiegato complessivamente - anche solo per brevi periodi- 108.000 extracomunitari, l'84,6% dei quali come operai a tempo determinato (Tabella 34). Più della metà è collocato nelle regioni settentrionali. La differenza tra aree geografiche è più marcata nel caso degli addetti a tempo indeterminato, che al Nord risultano cinque volte superiori a quelli del Sud.

TABELLA 34 - Lavoratori extracomunitari aziende agricole - Anno 2002

Zone Geografiche	Operai a tempo determinato				Operai a tempo indeterminato			
	Uomini	Donne	Totale	%	Uomini	Donne	Totale	%
Italia settentrionale	32.063	9.437	41.500	45%	8.223	586	8.809	53%
Italia centrale	22.740	6.632	29.372	32%	5.441	510	5.951	36%
Italia meridionale ed Isole	18.236	2.634	20.870	23%	1.712	133	1.845	11%
TOTALE	73.039	18.703	91.742	100%	15.376	1.229	16.605	100%

Fonte: INPS

L'area dei servizi domestici e di cura (Tabella 35) continua ad essere un settore privilegiato di impiego per gli extracomunitari, soprattutto per le donne straniere, che rappresentano l'81% degli extracomunitari che lavorano come colf o badanti.

La presenza degli extracomunitari in questo settore è stata caratterizzata da una rapida ascesa: se nel 1994 rappresentavano il 26,8% del totale dei lavoratori domestici, nel 2000 erano già il 53,3% e nel 2002 hanno raggiunto quota 56,3%, con punte significative in alcune regioni (68% in Lombardia, 77% nel Lazio). Quasi la metà dei lavoratori domestici extracomunitari, in leggera prevalenza donne, è concentrata nell'Italia settentrionale, mentre solo il 12% è impiegato nelle regioni meridionali.

TABELLA 35 - Lavoratori domestici extracomunitari - Anno 2002

Zone geografiche	Totale lavoratori	%
	Uomini + Donne	
Italia settentrionale	61.613	49%
Italia centrale	49.401	39%
Italia meridionale ed Isole	15.365	12%
TOTALE	126.379	100%
	Donne	
Italia settentrionale	52.683	51%
Italia centrale	39.187	38%
Italia meridionale ed Isole	11.478	11%
TOTALE	103.348	100%
	Uomini	
Italia settentrionale	8.930	39%
Italia centrale	10.214	44%
Italia meridionale ed Isole	3.887	17%
TOTALE	23.031	100%

Fonte: INPS

È utile, in questa sede, sottolineare l'attenzione che la nuova riforma del mercato del lavoro, (resa attuativa con il decreto legislativo 276/2003) ha rivolto ai lavoratori extracomunitari. In particolare, la "Legge Biagi" del lavoro contiene un chiaro riferimento ai cittadini non comunitari occupati nel nostro Paese rispetto a tre istituti: il "sistema di collocamento", il "lavoro occasionale accessorio" e il "contratto d'inserimento".

Il sistema di collocamento, che gestisce l'incontro tra domanda e offerta nell'ambito del mercato del lavoro, si articola in due diversi tipi di strutture: i Centri per l'impiego provinciali (strutture pubbliche) e le Agenzie per il lavoro (strutture private). I Centri per l'impiego provinciali intervengono nel caso di occupazione di lavoratori extracomunitari non residenti in Italia; spetta a loro, infatti, rilasciare il nulla osta all'assunzione del lavoratore straniero necessario per la concessione del permesso di soggiorno per lavoro subordinato o stagionale.

Inoltre, nel caso di lavoratori extracomunitari e comunitari residenti in Italia temporaneamente disoccupati, i Centri per l'impiego e le Agenzie per il lavoro intervengono per mettere in contatto il lavoratore disoccupato e i datori di lavoro e/o proporre interventi formativi di riqualificazione e di aggiornamento.

Ai lavoratori extracomunitari si può applicare inoltre il contratto di lavoro occasionale accessorio (attività lavorativa di natura occasionale, con determinati limiti di durata e di compenso, finalizzata a favorire l'inserimento lavorativo di soggetti a rischio di esclusione sociale), nei 6 mesi successivi alla perdita del lavoro, e il contratto di inserimento (contratto di lavoro a tempo determinato diretto a realizzare l'inserimento ovvero il reinserimento nel mercato del lavoro di soggetti socialmente più deboli).

L'offerta di servizio INPS

Come visto nel capitolo precedente, la domanda di protezione sociale si è fatta più articolata, i bisogni frammentati e le tutele diversificate; contemporaneamente il contesto sociale si è arricchito di nuovi attori e la congiuntura economica ha fatto emergere nuove tendenze, oltre a rendere evidenti alcuni dei problemi legati alla fase di recessione dell'industria nazionale. Tutti questi fattori convergono nella richiesta di relazioni tempestive del sistema di *welfare* e l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale ha cercato di farlo per tutta quella fascia di prestazioni e servizi che assicurano il mantenimento dei livelli di tutela previdenziale e assistenziale.

In questo senso il 2003, come tutto il decennio precedente, ha visto le politiche previdenziali, assistenziali e del lavoro al centro del dibattito e nel corso dell'anno si è giunti a definire alcune profonde modifiche del contesto normativo che regola il mercato del lavoro, con la conseguente nascita di nuovi bisogni di tutela.

L'Istituto nell'anno 2003 ha continuato sulla strada tracciata dal Piano Triennale 2001-2003 ed ha cercato di fornire risposte a quei bisogni che i fenomeni descritti nel capitolo precedente segnalano, orientando la propria azione, da un lato, alla continua evoluzione dell'erogazione del servizio, anche attraverso un massiccio ricorso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per avvicinarlo al cittadino e renderlo personalizzabile. Dall'altro, il denominatore comune nell'attività dell'INPS è stato il "fare sistema" e tutte le iniziative, così come i nuovi compiti attribuiti all'Ente, si sono trasformate in altrettante occasioni (valga per tutti l'operazione estratto conto contributivo) per fornire "consulenza", il supporto necessario agli assicurati per avere il quadro della propria situazione e orientarsi rispetto alla prossima scelta tra forme pensionistiche complementari, collettive e individuali.

Nel presente capitolo verranno prese in rassegna le attività relative agli ambiti di competenza istituzionale dell'Ente, da quello pensionistico, oggetto di ampio dibattito politico e sociale in relazione alla riforma del sistema previdenziale e che ha visto l'ampliamento dei compiti dell'Istituto con la confluenza delle competenze dell'INPDAI, a quello assistenziale e di sostegno del reddito e di accertamento dello stesso, agli interventi mirati all'ottimizzazione delle entrate contributive e alla lotta al sommerso ed all'evasione contributiva.

Le pensioni

La parte più rappresentativa dell'offerta di servizio INPS, anche nella percezione degli italiani, è, senza dubbio, quella relativa alle pensioni e il dibattito sviluppatosi da alcuni anni intorno alla riforma del sistema pensionistico pubblico l'ha certamente

rafforzata. In particolare, il 2003 è stato caratterizzato dalla discussione circa l'ampiezza della legge delega con la quale investire il Governo del potere di adottare decreti in materia previdenziale⁶².

In tutta Europa negli ultimi anni si è cercato di far fronte alle difficoltà dei sistemi di *welfare* e la strategia italiana per riequilibrare la spesa pensionistica e garantire la sostenibilità del sistema è andata progressivamente nella direzione della riforma dei sistemi di calcolo della pensione e dell'innalzamento dell'età pensionabile, oltre che verso lo sviluppo di forme di previdenza integrativa.

L'Italia, infatti, si appresta a sperimentare la terza riforma delle pensioni nell'arco di dodici anni (nel 1992 la riforma Amato, nel 1995 la legge 335, la Dini) e le deleghe al Governo "nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria" sono state fissate per rispondere a "squilibri strutturali" del sistema pensionistico italiano.

Anche la confluenza dell'Istituto Nazionale Previdenza Dirigenti Aziende Industriali (INPDAI) nell'INPS, motivata da ragioni di razionalizzazione degli enti erogatori di pensioni, è un indice delle difficoltà di tenuta del sistema e deriva, in via principale, dalla crisi della gestione stessa e dalla conseguente necessità di garantirne la sopravvivenza (anche se gli oneri derivanti dall'unificazione risulteranno dalla separata evidenza contabile).

Una panoramica delle prestazioni pensionistiche

Anche nel 2003 il maggiore processo primario dell'Istituto viene trattato partendo dall'illustrazione delle principali informazioni statistiche. La panoramica proposta non ha pretese di esaustività, considerata l'ampiezza del volume di attività dell'Istituto e il costante aumento della platea di cittadini ai quali l'Ente rivolge la sua offerta di servizi, ma si focalizza su alcuni fenomeni di particolare impatto.

Come osservato nella sezione relativa ai risultati di bilancio, l'Istituto nel 2003 ha erogato circa 170 miliardi di euro per prestazioni istituzionali; di questa imponente cifra l'86,8% è costituita da pagamenti per pensioni (141.612 milioni di euro), quasi 254.000 in più del 2002, con un incremento complessivo pari a circa 1,5% in larga parte dovuto alla gestione degli invalidi civili (cresciuti del 7,8%, ma meno di quanto era accaduto nel 2002, quando la crescita raggiunse il 10,7%).

La confluenza dell'INPDAI ha portato, invece, oltre 92.500 nuovi trattamenti pensionistici, se vi aggiungiamo le pensioni del Fondo Ferrovie dello Stato l'Istituto, nel corso di tre anni, ha aumentato il numero delle pensioni dei lavoratori dipendenti del 2% solo con i nuovi fondi confluiti (circa 343.000 pensioni in più vigenti alla fine del 2003).

62. Gli argomenti dibattuti sono stati la liberalizzazione dell'età pensionabile, la prospettiva di eliminazione del divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro, la previsione di forme di previdenza complementare e la destinazione del trattamento di fine rapporto. La legge delega in materia pensionistica è stata approvata il 29 luglio 2004.

Il movimento del numero complessivo delle pensioni dell'anno 2003 si riassume in:

- pensioni vigenti al 31 dicembre 2002: 17.449.034;
- nuove pensioni liquidate nel 2003: 1.119.879 (+1,99%);
- pensioni eliminate nel 2003: 97.787 (+10%);
- pensioni vigenti alla fine del 2003: 17.703.917 (+1,44%).

La Tabella 36 fornisce un quadro sintetico dei risultati delle Gestioni e dei Fondi amministrati.

TABELLA 36 - Movimento del numero delle pensioni - Anni 2002 - 2003

Gestioni e fondi	Movimento anno 2002				Movimento anno 2003			Variazioni % 2003 - 2002		
	Pensioni vigenti 31.12.01	Pensioni liquidate nell'anno	Pensioni eliminate nell'anno	Pensioni vigenti 31.12.02	Pensioni liquidate nell'anno	Pensioni eliminate nell'anno	Pensioni vigenti 31.12.03	Pensioni liquidate	Pensioni eliminate	Pensioni vigenti
Lavoratori dipendenti	10.589.462	426.155	433.457	10.582.160	412.451	464.110	10.620.992	-3,2	7,1	0,4
Fondo pensioni lavoratori dipendenti	9.949.403	394.427	409.875	9.933.955	387.245	443.509	9.877.691	-1,8	8,2	-0,6
F.P.L.D. - ex Fondo trasporti	121.608	3.736	5.242	120.102	3.924	5.194	118.832	5,0	-0,9	-1,1
F.P.L.D. - ex Fondo telefonici	54.747	3.402	1.895	56.254	3.145	1.054	58.345	-7,6	-44,4	3,7
F.P.L.D. - ex Fondo elettrici	97.200	5.986	3.414	99.772	4.426	3.497	100.701	-26,1	2,4	0,9
F.P.L.D. - ex INPDAI (da 01.01.03) ¹					2.165	0	92.656			
Gestione enti creditizi	33.030	1.320	472	33.878	1.662	491	35.049	25,9	4,0	3,5
Fondo ex dazieri	10.520	350	528	10.342	358	491	10.209	2,3	-7,0	-1,3
Fondo volo	4.606	162	22	4.746	179	73	4.852	10,5	231,8	2,2
Gestione minatori	8.725	348	463	8.610	356	456	8.510	2,3	-1,5	-1,2
Fondo gas	5.978	230	350	5.858	258	310	5.806	12,2	-11,4	-0,9
Fondo esattoriali	9.580	216	551	9.245	251	577	8.919	16,2	4,7	-3,5
Gestione enti disciolti	15.268	413	779	14.902	378	430	14.850	-8,5	-44,8	-0,3
Fondo pensioni enti porti Genova e Trieste	4.586	2	100	4.488	57	122	4.423	*	22,0	-1,4
Fondo spedizionieri doganali	2.042	182	99	2.125	194	100	2.219	6,6	1,0	4,4
Fondo Ferrovie dello Stato	245.716	14.092	8.387	251.421	6.384	7.505	250.300	-54,7	-10,5	-0,4
Fondo trattamenti previdenziali vari	122	0	5	117	0	13	104	-	160,0	-11,1
Trattamenti integrativi personale Inps	26.331	1.289	1.275	26.345	1.469	288	27.526	14,0	-77,4	4,5
Lavoratori autonomi	3.142.638	221.875	95.448	3.269.065	245.092	103.718	3.410.439	10,5	8,7	4,3
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri	859.084	62.513	14.303	907.294	68.175	14.280	961.189	9,1	-0,2	5,9
Artigiani	1.207.169	85.717	41.646	1.251.240	96.099	45.323	1.302.016	12,1	8,8	4,1
Esercenti attività commerciali	1.076.385	73.645	39.499	1.110.531	80.818	44.115	1.147.234	9,7	11,7	3,3
Fondo clero	15.313	442	1.051	14.704	630	833	14.501	42,5	-20,7	-1,4
Gestione parasubordinati	12.720	9.943	198	22.465	13.234	338	35.361	33,1	70,7	57,4
Assicurazioni facoltative	20.031	165	1.495	18.701	110	1.268	17.543	-33,3	-15,2	-6,2
Fondo previdenza iscrizioni collettive	1.148	9	81	1.076	3	31	1.048	-66,7	-61,7	-2,6
Gestione lavori di cura non retribuiti	1.862	74	80	1.856	39	85	1.810	-47,3	6,3	-2,5
Assicurazione facoltativa invalidità e vecchiaia	17.021	82	1.334	15.769	68	1.152	14.685	-17,1	-13,6	-6,9

1. Il dato delle pensioni liquidate risente dell'attivazione di una nuova procedura amministrativo contabile per la liquidazione dei trattamenti.

* Variazione non significativa

Gestioni e fondi	Movimento anno 2002				Movimento anno 2003			Variazioni % 2003 - 2002		
	Pensioni vigenti 31.12.01	Pensioni liquidate nell'anno	Pensioni eliminate nell'anno	Pensioni vigenti 31.12.02	Pensioni liquidate nell'anno	Pensioni eliminate nell'anno	Pensioni vigenti 31.12.03	Pensioni liquidate	Pensioni eliminate	Pensioni vigenti
Gestione interventi stato	1.901.345	83.332	126.507	1.858.170	77.966	145.750	1.790.386	-6,4	15,2	-3,6
Pensioni sociali	438.446	353	33.642	405.157	265	41.688	363.734	-24,9	23,9	-10,2
Assegni sociali	290.532	66.518	8.904	348.146	62.417	14.210	396.353	-6,2	59,6	13,8
<i>Assegni sociali</i>	<i>212.911</i>	<i>41.470</i>	<i>8.904</i>	<i>245.477</i>	<i>38.463</i>	<i>14.210</i>	<i>269.730</i>	<i>-7,3</i>	<i>59,6</i>	<i>9,9</i>
<i>Pensioni invalidi civili ultra 65enni</i> <i>(trasformate in assegni sociali)</i>	<i>77.621</i>	<i>25.048</i>	<i>0</i>	<i>102.669</i>	<i>23.954</i>	<i>0</i>	<i>126.623</i>	<i>-4,4</i>		<i>23,3</i>
Assegni vitalizi	13.688	31	581	13.138	41	570	12.609	32,3	-1,9	-4,0
Pensioni CDCM ante 1989	1.153.799	16.430	83.163	1.087.066	15.243	88.991	1.013.318	-7,2	7,0	-6,8
Pensioni ostetriche - ex Enpao	4.880	0	217	4.663	0	291	4.372	-3,7	34,1	-6,2
Gestione invalidi civili¹	1.527.647	355.666	199.544	1.683.769	370.396	239.470	1.814.695	4,1	20,0	7,8
COMPLESSO	17.209.156	1.097.578	857.700	17.449.034	1.119.879	955.487	17.703.917	2,0	11,4	1,5

1. Comprende anche le indennità (di accompagnamento, di comunicazione, ecc.)
Fonte: INPS, Conto Consuntivo 2003

In particolare, le nuove liquidazioni del 2003 hanno visto un andamento divergente tra lavoratori dipendenti da un lato e autonomi e invalidi civili dall'altro. Infatti vi è stata una diminuzione delle pensioni dei lavoratori dipendenti (-3,2%) e delle pensioni erogate per conto dello Stato⁶³ (-6,4%), mentre sono aumentate le pensioni liquidate per coltivatori diretti, coloni e mezzadri (+9,1%), artigiani (+12,1%), esercenti attività commerciali (+9,7%), iscritti al fondo clero (+42,5%), lavoratori parasubordinati (+33,1%) e invalidi civili pensioni ed indennità agli invalidi civili, ai ciechi e ai sordomuti (+4,1%).

Nel corso dell'anno, quindi, l'INPS ha liquidato poco meno di 1.120.000 nuovi trattamenti pensionistici, con un incremento netto pari a 22.301 pensioni, circa il 2% in più rispetto alle pensioni accolte e liquidate nel 2002 (1.097.578).

La Tabella 37, prendendo in considerazione le principali gestioni pensionistiche, illustra il numero delle pensioni liquidate per tipologia negli anni 2002-2003.

Sono presenti gli stessi andamenti che la tabella precedente consentiva di osservare per le varie categorie di lavoratori, ma la distinzione per tipo di pensione illustra un 2003 pensionistico in cui le pensioni di invalidità civile (oltre 370.000) e quelle di invalidità e inabilità (oltre 47.000) concesse dall'Istituto a lavoratori non più in grado di svolgere la propria attività, sono ormai vicine al numero di pensioni liquidate per vecchiaia e anzianità. In termini di variazione assoluta rispetto all'anno precedente, l'INPS nel 2003 ha liquidato oltre 14.500 pensioni di invalidità civile in più, mentre le pensioni di vecchiaia e anzianità in più sono state poco meno di 14.000.

È evidente l'aumento delle pensioni delle gestioni previdenziali (+1,9%), ma ancor di più la diminuzione delle pensioni della Gestione interventi dello Stato (pensioni

63. Pensioni e assegni sociali; assegni vitalizi; pensioni dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri aventi decorrenza anteriore al 1989 e relative pensioni di reversibilità; pensioni delle ostetriche ex enpao.

sociali, assegni sociali) del -7,3% e l'aumento relativo alla gestione invalidi civili, comprensivo delle indennità, pari a +4,1%. Nel corso del 2003 risultano liquidate 429.258 nuove pensioni di vecchiaia/anzianità con un aumento del 3,4% rispetto al 2002 (quasi 14.000 pensioni in più), stesso aumento percentuale di quelle di invalidità ed inabilità che sono state 1.544 nette, mentre sono quelle di reversibilità a diminuire rispetto all'anno precedente dell'1,6% (-3.058). Lo stesso importo annuo complessivo delle pensioni liquidate nel corso dell'anno aumenta per quanto riguarda le gestioni previdenziali (+3,8%) e le invalidità civili (+6.6%) mentre diminuisce per gli interventi dello Stato (-11,6%), con una variazione assoluta, rispetto al 2002, di oltre 311 milioni di euro (+3,9%). Sebbene, come accennato, il numero di pensioni in termini assoluti veda un avvicinamento tra previdenza ed invalidità, gli importi che si riferiscono a ciascuna prestazione registrano delle enormi differenze. Infatti, l'importo medio annuo totale delle pensioni liquidate nel 2003 è stato di 7.538 euro, con un aumento del 1,8% rispetto al 2002 (131 euro in un anno). Quello delle pensioni liquidate dalle gestioni previdenziali è stato più elevato di quello complessivo (9.596 euro) mentre le pensioni di vecchiaia/anzianità registrano il valore più alto in assoluto (11.331 euro, con un aumento dell'1,1% rispetto al 2002), sempre al di sotto di un importo medio mensile di 1.000 euro. È quindi ancora evidente la differenza tra prestazioni previdenziali ed assistenziali, con queste ultime che raggiungono un importo medio annuo di 3.459 euro e non riescono a superare la soglia di povertà relativa⁶⁴, avvicinandosi pericolosamente alla soglia di povertà assoluta⁶⁵.

TABELLA 37 - Pensioni liquidate nell'anno dalle principali gestioni pensionistiche per categoria di pensione
Quadro riassuntivo generale

Descrizione	2002	2003	Variazioni 2003 su 2002	
			Var. assolute	Var. %
Numero delle pensioni				
Gestioni previdenziali¹	655.391	667.842	12.451	1,9
Vecchiaia e Anzianità	415.293	429.258	13.965	3,4
Invalità e Inabilità	45.701	47.245	1.544	3,4
Indirette e Superstiti	194.397	191.339	-3.058	-1,6
Gestione interventi dello Stato	58.284	54.012	-4.272	-7,3
Pensioni sociali	353	265	-88	-24,9
Assegni sociali	41.470	38.463	-3.007	-7,3
Assegni vitalizi	31	41	10	32,3
Pensioni CDCM liquidate con decorrenza ante 1989	16.430	15.243	-1.187	-7,2
Pensioni ostetriche ex ENPAO	0	0	0	0
Gestione invalidi civili²	355.666	370.214	14.548	4,1
COMPLESSO	1.069.341	1.092.068	22.727	2,1

64. La soglia di povertà relativa secondo l'ISTAT è la spesa media mensile pro-capite per una famiglia di due componenti pari a 823,45 euro nel 2002.

65. La soglia di povertà assoluta è definita dall'ISTAT come incapacità all'acquisto di un paniere di beni e servizi essenziali; per una famiglia di due componenti nel 2002 era pari a 573,63 euro mensili.

Descrizione	2002	2003	Variazioni 2003 su 2002	
			Var. assolute	Var. %
	Importo annuo complessivo³			
Gestioni previdenziali	6.173,344	6.408,329	234,986	3,8
Vecchiaia e Anzianità	4.652,738	4.863,959	211,221	4,5
Invalità e Inabilità	371,266	389,177	17,911	4,8
Indirette e Superstiti	1.149,340	1.155,193	5,854	0,5
Gestione interventi dello Stato	211,354	186,845	-24,509	-11,6
Pensioni sociali	1,066	0,841	-0,225	-21,1
Assegni sociali	137,610	131,285	-6,326	-4,6
Assegni vitalizi	0,089	0,120	0,031	34,5
Pensioni CDCM liquidate con decorrenza ante 1989	72,588	54,599	-17,989	-24,8
Pensioni ostetriche ex ENPAO	0	0	0	0
Gestione invalidi civili²	1.536,313	1.637,371	101,058	6,6
COMPLESSO	7.921,011	8.232,545	311,535	3,9
	Importo medio annuo⁴			
Gestioni previdenziali	9.419	9.596	176	1,9
Vecchiaia e Anzianità	11.204	11.331	128	1,1
Invalità e Inabilità	8.124	8.237	114	1,4
Indirette e Superstiti	5.912	6.037	125	2,1
Gestione interventi dello Stato	3.626	3.459	-167	-4,6
Pensioni sociali	3.021	3.175	154	5,1
Assegni sociali	3.318	3.413	95	2,9
Assegni vitalizi	2.885	2.934	50	1,7
Pensioni CDCM liquidate con decorrenza ante 1989	4.418	3.582	-836	-18,9
Pensioni ostetriche ex ENPAO	0	0	0	0
Gestione invalidi civili²	4.320	4.423	103	2,4
COMPLESSO	7.407	7.538	131	1,8

1. Non comprendono le pensioni:

- dei Coltivatori diretti, coloni e mezzadri liquidate con decorrenza anteriore all'1 gennaio 1989 e le relative pensioni ai superstiti (indirette e reversibilità) derivanti dalle medesime i cui oneri sono integralmente sostenuti dalla Gestione degli interventi dello Stato (GIAS).
- della Gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli enti pubblici creditizi.
- della Gestione dei trattamenti pensionistici già a carico della soppressa Gestione speciale ex art. 75 DPR n. 761/1979.
- del Fondo di previdenza per il personale del Consorzio autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste.
- del Fondo per l'erogazione dei trattamenti previdenziali vari.
- dei Trattamenti integrativi al personale dell'Inps.
- del Fondo di previdenza delle iscrizioni collettive.
- del Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari.
- dell'Assicurazione facoltativa per l'invalità e la vecchiaia.

2. Comprende anche le indennità (di accompagnamento, di comunicazione, ecc).

3. In milioni di euro

4. In euro

Fonte: INPS, Conto Consuntivo 2003

TABELLA 38 - Pensioni vigenti alla fine dell'anno delle principali gestione pensionistiche per categoria di pensione - Quadro riassuntivo generale

Descrizione	2002	2003	Variazioni 2003 su 2002	
			Var. assolute	Var. %
Numero delle pensioni				
Gestioni previdenziali¹	13.808.664	13.999.341	190.677	1,4
Vecchiaia e Anzianità	8.239.309	8.493.189	253.880	3,1
Invalidità e Inabilità	2.001.163	1.903.311	-97.852	-4,9
Indirette e Superstiti	3.568.192	3.602.841	34.649	1,0
Gestione interventi dello Stato	1.858.170	1.790.386	-67.784	-3,6
Pensioni sociali	405.157	363.734	-41.423	-10,2
Assegni sociali	348.146	396.353	48.207	13,8
Assegni vitalizi	13.138	12.609	-529	-4,0
Pensioni CDCM liquidate con decorrenza ante 1989	1.087.066	1.013.318	-73.748	-6,8
Pensioni ostetriche ex ENPAO	4.663	4.372	-291	0
Gestione invalidi civili²	1.683.769	1.814.695	130.926	7,8
COMPLESSO	17.350.603	17.604.422	253.819	1,5
Importo annuo complessivo³				
Gestioni previdenziali	116.856,870	126.310,956	9.454,086	8,1
Vecchiaia e Anzianità	83.218,566	91.414,579	8.196,013	9,8
Invalidità e Inabilità	12.857,576	12.801,965	-55,611	-0,4
Indirette e Superstiti	20.780,728	22.094,412	1.313,684	6,3
Gestione interventi dello Stato	7.572,298	7.663,845	91,547	1,2
Pensioni sociali	1.640,015	1.599,820	-40,195	-2,5
Assegni sociali	1.181,027	1.484,535	303,509	25,7
Assegni vitalizi	38,810	38,256	-0,553	-1,4
Pensioni CDCM liquidate con decorrenza ante 1989	4.707,056	4.536,040	-171,015	-3,6
Pensioni ostetriche ex ENPAO	5,391	5,193	-0,199	-3,7
Gestione invalidi civili²	7.823,051	8.644,421	821,371	10,5
COMPLESSO	132.252,218	142.619,222	10.367,004	7,8
Importo medio annuo⁴				
Gestioni previdenziali	8.463	9.023	560	6,6
Vecchiaia e Anzianità	10.100	10.763	663	6,6
Invalidità e Inabilità	6.425	6.726	301	4,7
Indirette e Superstiti	5.824	6.132	309	5,3
Gestione interventi dello Stato	4.075	4.281	205	5,0
Pensioni sociali	4.048	4.398	350	8,7
Assegni sociali	3.392	3.745	353	10,4
Assegni vitalizi	2.954	3.034	80	2,7
Pensioni CDCM liquidate con decorrenza ante 1989	4.330	4.476	146	3,4
Pensioni ostetriche ex ENPAO	1.156	1.188	32	2,7
Gestione invalidi civili²	4.646	4.764	117	2,5
COMPLESSO	7.622	8.101	479	6,3

1. Non comprendono le pensioni:

- dei Coltivatori diretti, coloni e mezzadri liquidate con decorrenza anteriore all'1 gennaio 1989 e le relative pensioni ai superstiti (indirette e reversibilità) derivanti dalle medesime i cui oneri sono integralmente sostenuti dalla Gestione degli interventi dello Stato (GIAS).
- della Gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli enti pubblici creditizi.
- della Gestione dei trattamenti pensionistici già a carico della soppressa Gestione speciale ex art. 75 DPR n. 761/1979.
- del Fondo di previdenza per il personale del Consorzio autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste.
- del Fondo per l'erogazione dei trattamenti previdenziali vari.
- dei Trattamenti integrativi al personale dell'Inps.
- del Fondo di previdenza delle iscrizioni collettive.
- del Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari.
- dell'Assicurazione facoltativa per l'invalidità e la vecchiaia.

2. Comprende anche le indennità (di accompagnamento, di comunicazione, ecc).

3. In milioni di euro

4. In euro

Fonte: INPS, Conto Consuntivo 2003

La Tabella 38 illustra il quadro riassuntivo delle pensioni vigenti delle principali gestioni pensionistiche per categoria dei trattamenti. Alla fine del 2003 risultano vigenti 8.493.189 pensioni di vecchiaia/anzianità, con un incremento del 3,1% rispetto al 2002; mentre le pensioni di invalidità/inabilità⁶⁶ diminuiscono del 4,9% (1.903.311 alla fine del 2003, circa 198.000 in meno), confermando una tendenza consolidata. Anche le pensioni di reversibilità, seguendo un trend pregresso, aumentano solo dell'1%, arrivando a 3.602.841 alla fine del 2003. Le gestioni previdenziali nel complesso mostrano una variazione contenuta nel numero dei trattamenti vigenti alla fine del 2003 (pari all'1,4%) e tale andamento è dovuto sostanzialmente alla diminuzione delle pensioni di invalidità/inabilità. All'interno della Gestione interventi dello stato, le pensioni sociali sono quelle che subiscono la diminuzione maggiore rispetto al 2002 (-10,2%), ma l'aumento nel numero degli assegni sociali raggiunge il 13,8% di variazione percentuale. Alla fine del 2003 il numero di pensioni sociali vigente è pari a 363.734 unità, mentre quello degli assegni sociali è di 396.353 unità. In relazione all'importo annuo complessivo delle gestioni va evidenziato, in particolare, il dato relativo alle pensioni di invalidità/inabilità che, pur se diminuite di circa il 5% nel numero, diminuiscono dello 0,4% in termini di importo complessivo. L'importo medio annuo delle pensioni vigenti, escluse quelle sociali, è di 9.023 euro ed è cresciuto del 6,6% rispetto al 2002, anche grazie all'apporto delle pensioni ex-INPDAI che raggiungono un importo medio annuo pari a 42.787 euro, il più alto in assoluto fra tutti i fondi e le gestioni, mentre l'importo medio annuo più basso è quello che spetta agli iscritti della gestione parasubordinati pari a soli 603 euro (Tabella 39), che nel corso del 2003 è anche cresciuto del 20,5% rispetto all'anno precedente. L'importo medio annuo delle pensioni sociali, invece, pur cresciuto dell'8,7% rispetto all'anno precedente, si arresta a 4.398 euro, mentre la Gestione interventi dello stato, considerata nella sua interezza, arriva a 4.281 euro di importo medio annuo, con un aumento rispetto al 2002 del 5%.

La Tabella 39 mostra una panoramica di dettaglio delle pensioni vigenti delle principali gestioni pensionistiche, suddivise per tipologia di pensione negli anni 2002/2003.

66. Nel 2002, in applicazione di una serie di sentenze della Corte di Cassazione, l'INPS ha ribadito l'accoglimento del principio per cui i titolari di pensione di invalidità sono ammessi a fruire delle pensioni di anzianità o di vecchiaia a domanda, così come per i titolari di assegno di invalidità. Tale conversione è possibile perché nel nostro ordinamento non sussiste il principio di immutabilità del titolo della pensione; pertanto, ove il trattamento sia più favorevole, ed in presenza dei requisiti, il richiedente può ottenere che la sua prestazione acquisti una natura diversa.

TABELLA 39 - Pensioni vigenti nell'anno delle principali gestioni pensionistiche per categorie di pensione

Gestioni, fondi e categorie di pensioni	Pensioni vigenti al 31.12.2002			Pensioni vigenti al 31.12.2003			Var. % 2003 su 2002	
	Numero delle pensioni	Importo annuo complessivo*	Importo medio annuo**	Numero delle pensioni	Importo annuo complessivo*	Importo medio annuo**	Numero delle pensioni	Importo medio annuo
Fondo pensioni lavoratori dipendenti								
Vecchiaia e anzianità	5.527.186	57.593,372	10.420	5.554.710	60.214,558	10.840	0,5	4,0
Invalidità e inabilità	1.594.869	10.529,810	6.602	1.515.044	10.346,367	6.829	-5,0	3,4
Indirette e reversibilità	2.811.900	16.453,834	5.852	2.807.937	17.088,614	6.086	-0,1	4,0
COMPLESSO	9.933.955	84.577,017	8.514	9.877.691	87.649,539	8.873	-0,6	4,2

Gestioni, fondi e categorie di pensioni	Pensioni vigenti al 31.12.2002			Pensioni vigenti al 31.12.2003			Var. % 2003 su 2002	
	Numero delle pensioni	Importo annuo complessivo*	Importo medio annuo**	Numero delle pensioni	Importo annuo complessivo*	Importo medio annuo**	Numero delle pensioni	Importo medio annuo
Fondo pensioni lavoratori dipendenti								
Ex fondo trasporti								
Vecchiaia e anzianità	68.803	1.431,874	20.811	67.279	1.441,722	21.429	-2,2	3,0
Invalidità e inabilità	10.146	164,279	16.192	10.205	170,128	16.671	0,6	3,0
Indirette e reversibilità	41.153	425,433	10.338	41.348	440,498	10.653	0,5	3,1
COMPLESSO	120.102	2.021,586	16.832	118.832	2.052,348	17.271	-1,1	2,6
Fondo pensioni lavoratori dipendenti								
Ex fondo telefonici								
Vecchiaia e anzianità	45.017	1.070,521	23.780	46.759	1.140,591	24.393	3,9	2,6
Invalidità e inabilità	2.251	33,876	15.049	2.287	35,181	15.383	1,6	2,2
Indirette e reversibilità	8.986	101,828	11.332	9.299	107,697	11.582	3,5	2,2
COMPLESSO	56.254	1.206,224	21.442	58.345	1.283,469	21.998	3,7	2,6
Fondo pensioni lavoratori dipendenti								
Ex fondo elettrici								
Vecchiaia e anzianità	69.478	1.658,825	23.876	70.010	1.720,724	24.578	0,8	2,9
Invalidità e inabilità	2.478	43,147	17.412	2.506	44,752	17.858	1,1	2,6
Indirette e reversibilità	27.816	332,005	11.936	28.185	345,313	12.252	1,3	2,6
COMPLESSO	99.772	2.033,976	20.386	100.701	2.110,788	20.961	0,9	2,8
Fondo pensioni lavoratori dipendenti								
Ex inpdai (dal 01.01.2003)								
Vecchiaia e anzianità	-	-	-	70.028	3.412,918	48.736	(***)	(***)
Invalidità e inabilità	-	-	-	2.849	113,684	39.903	(***)	(***)
Indirette e reversibilità	-	-	-	19.779	437,906	22.140	(***)	(***)
COMPLESSO	-	-	-	92.656	3.964,507	42.787	(***)	(***)
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri¹								
Vecchiaia e anzianità	802.432	5.532,452	6.895	849.987	6.035,755	7.101	5,9	3,0
Invalidità e inabilità	33.826	170,104	5.029	33.743	184,791	5.476	-0,2	8,9
Indirette e reversibilità	71.036	269,115	3.788	77.459	306,344	3.955	9,0	4,4
COMPLESSO	907.294	5.971,671	6.582	961.189	6.526,890	6.790	5,9	3,2
Artigiani								
Vecchiaia e anzianità	772.487	6.685,929	8.655	827.859	7.489,642	9.047	7,2	4,5
Invalidità e inabilità	198.677	1.076,153	5.417	187.283	1.068,908	5.707	-5,7	5,4
Indirette e reversibilità	280.076	1.226,582	4.379	286.874	1.326,725	4.625	2,4	5,6
COMPLESSO	1.251.240	8.988,663	7.184	1.302.016	9.885,275	7.592	4,1	5,7
Esercenti attività commerciali								
Vecchiaia e anzianità	722.854	5.356,574	7.410	764.528	5.975,636	7.816	5,8	5,5
Invalidità e inabilità	156.149	805,867	5.161	146.619	802,049	5.470	-6,1	6,0
Indirette e reversibilità	231.528	904,383	3.906	236.087	968,301	4.101	2,0	5,0
COMPLESSO	1.110.531	7.066,824	6.363	1.147.234	7.745,986	6.752	3,3	6,1
Fondo ex dazieri								
Vecchiaia e anzianità	5.789	96,860	16.732	5.728	99,533	17.377	-1,1	3,9
Invalidità e inabilità	111	1,462	13.167	107	1,456	13.611	-3,6	3,4
Indirette e reversibilità	4.442	40,287	9.070	4.374	40,736	9.313	-1,5	2,7
COMPLESSO	10.342	138,608	13.402	10.209	141,726	13.882	-1,3	3,6

*** Variazione non significativa

Gestioni, fondi e categorie di pensioni	Pensioni vigenti al 31.12.2002			Pensioni vigenti al 31.12.2003			Var. % 2003 su 2002	
	Numero delle pensioni	Importo annuo complessivo*	Importo medio annuo**	Numero delle pensioni	Importo annuo complessivo*	Importo medio annuo**	Numero delle pensioni	Importo medio annuo
Fondo volo								
Vecchiaia e anzianità	3.639	129,529	35.595	3.666	134,780	36.765	0,7	3,3
Invalidità e inabilità	568	13,178	23.202	621	15,397	24.793	9,3	6,9
Indirette e reversibilità	539	10,754	19.951	565	12,117	21.446	4,8	7,5
COMPLESSO	4.746	153,461	32.335	4.852	162,293	33.449	2,2	3,4
Gestione minatori								
Vecchiaia e anzianità	5.417	75,435	13.926	5.366	76,724	14.298	-0,9	2,7
Invalidità e inabilità	3.193	25,567	8.007	3.144	25,932	8.248	-1,5	3,0
Indirette e reversibilità								
COMPLESSO	3.193	25,567	8.007	8.510	102,656	12.063	166,5	50,7
Fondo gas								
Vecchiaia e anzianità	3.077	65,137	21.169	3.067	67,662	22.061	-0,3	4,2
Invalidità e inabilità	236	3,782	16.024	221	3,637	16.459	-6,4	2,7
Indirette e reversibilità	2.545	26,356	10.356	2.518	26,926	10.693	-1,1	3,3
COMPLESSO	5.858	95,274	16.264	5.806	98,224	16.918	-0,9	4,0
Fondo esattoriali								
Vecchiaia e anzianità	4.504	112,324	24.939	4.297	110,504	25.717	-4,6	3,1
Invalidità e inabilità	409	7,747	18.941	388	7,543	19.440	-5,1	2,6
Indirette e reversibilità	4.332	51,985	12.000	4.234	52,242	12.339	-2,3	2,8
COMPLESSO	9.245	172,055	18.611	8.919	170,289	19.093	-3,5	2,6
Fondo clero								
Vecchiaia e anzianità	13.191	82,990	6.291	13.061	84,598	6.477	-1,0	3,0
Invalidità e inabilità	1.295	7,270	5.614	1.211	7,017	5.794	-6,5	3,2
Indirette e reversibilità	218	0,887	4.071	229	0,961	4.194	5,0	3,0
COMPLESSO	14.704	91,147	6.199	14.501	92,575	6.384	-1,4	3,0
Gestione parasubordinati								
Vecchiaia e anzianità	21.130	10,815	512	33.258	20,385	613	57,4	19,8
Invalidità e inabilità	69	0,106	1.534	151	0,273	1.807	118,8	17,8
Indirette e reversibilità	1.266	0,328	259	1.952	0,676	346	54,2	33,6
COMPLESSO	22.465	11,249	501	35.361	21,334	603	57,4	20,5
Gestione speciale spedizionieri doganali								
Vecchiaia e anzianità	1.163	14,072	12.100	1.241	15,261	12.298	6,7	1,6
Invalidità e inabilità	79	0,797	10.089	76	0,783	10.300	-3,8	2,1
Indirette e reversibilità	883	6,126	6.938	902	6,430	7.128	2,2	2,7
COMPLESSO	2.125	20,995	9.880	2.219	22,474	10.128	4,4	2,5
Fondo pensioni Ferrovie dello Stato								
Dirette	173.142	3.301,858	19.070	172.345	3.373,587	19.575	-0,5	2,6
Invalidità e inabilità								
Indirette e reversibilità	78.279	905,259	11.565	77.955	906,995	11.635	-0,4	0,6
COMPLESSO	251.421	4.207,118	16.733	250.300	4.280,583	17.102	-0,4	2,2
Complesso Gestioni e Fondi previdenziali²								
Vecchiaia e anzianità	8.239.309	83.218,566	10.100	8.493.189	91.414,579	10.763	3,1	6,6
Invalidità e inabilità	2.001.163	12.857,576	6.425	1.903.311	12.801,965	6.726	-4,9	4,7
Indirette e reversibilità	3.568.192	20.780,728	5.824	3.602.841	22.094,412	6.132	1,0	5,3
COMPLESSO	13.808.664	116.856,871	8.463	13.999.341	126.310,956	9.023	1,4	6,6

Gestioni e fondi e categorie di pensioni	Pensioni vigenti al 31.12.2002			Pensioni vigenti al 31.12.2003			Var. % 2003 su 2002	
	Numero delle pensioni	Importo annuo complessivo*	Importo medio annuo**	Numero delle pensioni	Importo annuo complessivo*	Importo medio annuo**	Numero delle pensioni	Importo medio annuo
Gestioni degli interventi dello Stato								
Pensioni assistenziali								
Pensioni	405.157	1.640,015	4.048	363.734	1.599,820	4.398	-10,2	8,7
Assegni sociali	348.146	1.181,027	3.392	396.353	1.484,535	3.745	13,8	10,4
Assegni vitalizi	13.138	38,810	2.954	12.609	38,256	3.034	-4,0	2,7
COMPLESSO	766.441	2.859,851	3.731	772.696	3.122,611	4.041	0,8	8,3
Pensioni c.d.c.m. liquidate con decorrenza ante 1989								
Vecchiaia e anzianità	214.262	1.075,711	5.021	201.652	1.050,605	5.210	-5,9	3,8
Invalità e inabilità	526.440	2.581,021	4.903	478.632	2.436,739	5.091	-9,1	3,8
Indirette e reversibilità	346.364	1.050,323	3.032	333.034	1.048,697	3.149	-3,8	3,8
COMPLESSO	1.087.066	4.707,056	4.330	1.013.318	4.536,040	4.476	-6,8	3,4
Pensioni ex ENPAO								
Vecchiaia e anzianità	4.663	5,391	1.156	4.372	5,193	1.188	-6,2	2,7
COMPLESSO	4.663	5,391	1.156	4.372	5,193	1.188	-6,2	2,7
Complesso pensioni erogate per conto dello Stato								
Vecchiaia e anzianità	985.366	3.940,953	3.999	978.720	4.178,409	4.269	-0,7	6,7
Invalità e inabilità	526.440	2.581,021	4.903	478.632	2.436,739	5.091	-9,1	3,8
Indirette e reversibilità	346.364	1.050,323	3.032	333.034	1.048,697	3.149	-3,8	3,8
COMPLESSO	1.858.170	7.572,298	4.075	1.790.386	7.663,845	4.281	-3,6	5,0
Totale gestioni								
Vecchiaia e anzianità	9.224.675	87.159,519	9.449	9.471.909	95.592,987	10.092	2,7	6,8
Invalità e inabilità	2.527.603	15.438,598	6.108	2.381.943	15.238,704	6.398	-5,8	4,7
Indirette e reversibilità	3.914.556	21.831,051	5.577	3.935.875	23.143,109	5.880	0,5	5,4
COMPLESSO	15.666.834	124.429,168	7.942	15.789.727	133.974,801	8.485	0,8	6,8
Gestione degli invalidi civili³								
Invalidi civili	1.527.052	6.970,677	4.565	1.655.516	7.732,265	4.671	8,4	2,3
Ciechi civili	115.558	724,183	6.267	117.891	760,425	6.450	2,0	2,9
Sordomuti	41.159	128,190	3.115	41.288	151,732	3.675	0,3	18,0
COMPLESSO	1.683.769	7.823,051	4.646	1.814.695	8.644,421	4.764	7,8	2,5
TOT. GENERALE GESTIONI E FONDI	17.350.603	132.252,219	7.622	17.604.422	142.619,222	8.101	1,5	6,3

1. Non comprende le pensioni liquidate con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989 e le pensioni ai superstiti (indirette e reversibilità) derivanti dalle medesime i cui oneri sono integralmente sostenuti dalla Gestione degli interventi dello Stato.

2. Non comprendono le pensioni:

della Gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli enti creditizi.

della Gestione dei trattamenti pensionistici già a carico della soppressa Gestione speciale ex art. 75 DPR n. 761/1979.

del Fondo di previdenza per il personale del Consorzio autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste.

del Fondo per l'erogazione dei trattamenti previdenziali vari.

dei Trattamenti integrativi al personale dell'Inps.

del Fondo di previdenza delle iscrizioni collettive.

del Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari.

dell'Assicurazione facoltativa per l'invalità e la vecchiaia.

3. Comprendono anche le indennità (di accompagnamento, di comunicazione, ecc.).

* In milioni di euro

** In euro

Fonte: Conto Consuntivo 2003

Tra le gestioni ed i fondi di maggior importanza il numero delle pensioni vigenti del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti risulta in diminuzione, in valori assoluti, di oltre 56.000 pensioni (-0,6%) rispetto all'anno precedente.

È utile sottolineare che la tabella non è confrontabile con le precedenti, poiché non rappresenta alcuni dati riferibili a fondi e gestioni particolari, ma consente comunque di osservare la distribuzione per categorie al loro interno, confermando quanto già accennato, sia in termini di numeri complessivi che di importi.

Il numero delle pensioni di vecchiaia e anzianità vigenti aumenta rispetto al 2002 in quasi tutti i fondi e le gestioni previdenziali, in particolare del 57,4% nella gestione parasubordinati e del 7,2% del fondo degli artigiani, ma diminuisce del 4,6% nel fondo degli esattoriali e del 2,2% nell'ex fondo trasporti.

Il numero delle pensioni indirette e di reversibilità, invece, è per lo più in aumento; anche qui emerge il dato della gestione parasubordinati (+54,2%) e quello negativo del fondo esattoriali (-2,3%).

Osservando la stessa tabella è evidente che gli importi medi annui sono aumentati per il complesso dei fondi e delle gestioni previdenziali, da un minimo dell'1,6% della gestione speciale degli spedizionieri doganali ad un massimo del 19,8% della gestione parasubordinati per quanto riguarda le pensioni di vecchiaia ed anzianità, dal 2,2% dell'ex fondo telefonici al 17,8% della gestione parasubordinati per le pensioni di invalidità ed inabilità, dallo 0,6% del fondo pensioni del personale delle Ferrovie dello Stato al 33,6% della gestione parasubordinati per le pensioni indirette e di reversibilità.

Infine mentre una pensione di vecchiaia/anzianità del Fondo ex INPDAI ha un importo medio annuo di 48.736 euro e quella del Fondo Volo un importo medio annuo vicino ai 37.000 euro, la media dell'importo medio annuo delle pensioni di vecchiaia/anzianità delle Gestioni previdenziali è molto lontana da questi valori, attestandosi intorno ai 10.700 euro.

Rispetto alle pensioni liquidate nel 2003 ci si sofferma più dettagliatamente sull'andamento delle pensioni di anzianità. (Tabella 40)

Con decorrenza nell'anno 2003 sono state liquidate 191.314 nuove pensioni di anzianità. Si tratta di 11.086 pensioni in meno rispetto alle stime previste, ma rispetto al 2002 vi è un incremento in termini assoluti di 6.767 pensioni.

Nel complesso, considerando l'andamento delle pensioni di anzianità a partire dall'anno 2000 si osserva un incremento crescente nel numero di pensioni liquidate.

Per quanto riguarda l'andamento delle singole gestioni, rispetto al 2002 cresce il numero delle pensioni di anzianità a carico del fondo degli artigiani e degli esercenti attività commerciali, mentre diminuisce quello del Fondo pensioni lavoratori dipendenti e quello dei trattamenti dei Coltivatori diretti, coloni e mezzadri.

Infine l'importo medio annuo dei trattamenti di anzianità risulta più alto di quello delle pensioni di vecchiaia. Gli 11.204 euro medi annui delle anzianità sono facilmente spiegabili se si considera che questi trattamenti sono normalmente percepiti da lavoratori in grado di far valere lunghi periodi contributivi (condizione tipica della stabilità d'impiego), mentre chi è costretto ad attendere il compimento dell'età per la pensione di vecchiaia (65 uomini, 60 donne) appartiene, di solito, a settori deboli del mercato del lavoro e non potendo contare su lunghi periodi contributivi percepisce mediamente pensioni d'importo inferiore.

TABELLA 40 - Pensioni di anzianità liquidate con decorrenza negli anni 2000 - 2001 - 2002 - 2003

Gestioni	Numeri delle pensioni con decorrenza nell'anno 2000			Numeri delle pensioni con decorrenza nell'anno 2001		
	Pensioni effettivamente liquidate	Previsione pensioni liquidate ¹	Differenza rispetto alle previsioni	Pensioni effettivamente liquidate	Previsione pensioni liquidate ¹	Differenza rispetto alle previsioni
	a	b	a-b	c	d	c-d
Fondo pensioni lavoratori dipendenti	90.499	106.000	-15.501	105.224	125.000	-19.776
Coltivatori diretti, mezzadri e coloni	12.556	17.700	-5.144	15.758	16.000	-242
Artigiani	22.284	23.600	-1.316	29.460	23.200	6.260
Commercianti	19.479	20.400	-921	22.182	22.500	-318
COMPLESSO	144.818	167.700	-22.882	172.624	186.700	-14.076

Gestioni	Numeri delle pensioni con decorrenza nell'anno 2002			Numeri delle pensioni con decorrenza nell'anno 2003		
	Pensioni effettivamente liquidate	Previsione pensioni liquidate ¹	Differenza rispetto alle previsioni	Pensioni effettivamente liquidate	Previsione pensioni liquidate ¹	Differenza rispetto alle previsioni
	e	f	e-f	g	h	g-h
Fondo pensioni lavoratori dipendenti	114.076	130.000	-15.924	106.736	125.000	-18.264
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri	23.583	16.300	7.283	23.332	23.000	332
Artigiani	28.948	27.800	1.148	37.727	32.600	5.127
Commercianti	17.940	19.800	-1.860	23.519	21.800	1.719
COMPLESSO	184.547	193.900	-9.353	191.314	202.400	-11.086

1. I valori di previsione sono, rispettivamente, quelli del preventivo aggiornato 2000, del preventivo aggiornato 2001, del preventivo aggiornato 2002, del preventivo aggiornato 2003 e sono stati determinati applicando frequenze di uscita dallo stato di attività alla struttura della popolazione assicurata, rilevata attraverso un'apposita campionatura.

Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Analizziamo ora alcune particolarità delle gestioni relative alle categorie più rappresentative, ed in particolare: il Fondo lavoratori dipendenti, i lavoratori autonomi (Coltivatori diretti, coloni e mezzadri, Artigiani, Esercenti attività commerciali), la gestione dei lavoratori parasubordinati.

Il Fondo pensioni lavoratori dipendenti, che rappresenta di gran lunga la quota

principale dei trattamenti erogati dall'Istituto, ha subito un decremento di oltre il 3% rispetto al numero delle pensioni liquidate nel 2002.

Senza considerare gli ex Fondi speciali confluiti nel Fondo pensione lavoratori dipendenti i dati complessivi dei lavoratori dipendenti sono riassumibili, come già indicato nella precedente Tabella 40, nel modo seguente:

pensioni vigenti al 31 dicembre 2002: 10.582.160;
 nuove pensioni liquidate nel 2003: 412.451;
 pensioni eliminate nel 2003: 464.110;
 pensioni vigenti al 31 dicembre 2003: 10.620.992.

Sempre evidenziando che per circa 390.000 nuove pensioni ai lavoratori dipendenti, nel 2003 sono state liquidate poco più di 370.000 nuove pensioni d'invalidità civile, va sottolineato che l'area con il maggior numero di pensionati è anche quella in cui in valori assoluti vi è stata una delle diminuzioni più consistenti (-7.182 pensioni liquidate), superata soltanto da quella delle Ferrovie dello Stato (-7.708 pensioni liquidate).

A livello nazionale, le pensioni vigenti all'1 gennaio 2004⁶⁷ sono distribuite per categoria nel FPLD con le seguenti percentuali: il 39,3% sono di vecchiaia, il 17,1% sono di anzianità, il 15,2% di invalidità e inabilità, il 28,4% ai superstiti.

Osservando il Paese per macro-aree geografiche (Tabella 41), le pensioni vigenti per categoria nel FPLD, sempre al 1° gennaio del 2004, sono distribuite per il 53,8% nelle regioni settentrionali (33,4% Nord-Ovest e 20,4% Nord-Est), per il 20,4% nelle regioni centrali e per il 28,1% nelle regioni meridionali e nelle Isole. I dati più rilevanti e conosciuti sono l'alta percentuale di pensioni d'anzianità nel Nord del Paese, pari al 69,5% (Nord-Ovest 47,0%, Nord-Est 22,5%), e la percentuale, pari al 67,9%, delle pensioni di invalidità e inabilità nel Centro-Sud e nelle Isole (Centro 20,8%, Sud e Isole 47,1%).

Dalla Tabella 42 si può invece rilevare che: le pensioni di vecchiaia sono intorno al 40% del totale al Nord e al Centro; solo nel Nord-Ovest, dove più si è sviluppata la grande industria, le pensioni di anzianità raggiungono il 24% del totale delle categorie; la distribuzione delle pensioni vigenti nel Sud e Isole è in controtendenza, soprattutto per il 25,5% di invalidi ed inabili.

TABELLA 41 - Distribuzione delle pensioni vigenti del FPLD per area geografica. Valori percentuali

Categoria	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Vecchiaia e prepensionamenti	34,9	21,5	18,7	24,9	100
Anzianità	47,0	22,5	14,3	16,2	100
Invalidità e inabilità	17,9	14,2	20,8	47,1	100
Superstiti	31,4	20,8	18,2	29,6	100
COMPLESSO DELLE CATEGORIE	33,4	20,4	18,1	28,1	100

Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

67. I dati che si riferiscono all'1 gennaio di ogni anno beneficiano del rinnovo degli ordinativi di pagamento (operazione di ricalcolo degli importi che permette l'eliminazione delle pensioni non più vigenti) e non sono immediatamente comparabili con quelli al 31 dicembre.

TABELLA 42 - Distribuzione delle pensioni vigenti per categoria di pensione. Valori percentuali

Categoria	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Vecchiaia e prepensionamenti	41,1	41,5	40,5	34,8	39,3
Anzianità	24,1	18,9	13,5	9,8	17,1
Invalità e inabilità	8,2	10,6	17,5	25,5	15,2
Superstiti	26,7	28,9	28,5	29,9	28,4
COMPLESSO DELLE CATEGORIE	100	100	100	100	100

Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Alcune riflessioni possono essere tratte osservando i dati relativi all'età media di pensionamento del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti, dei Coltivatori Diretti coloni e mezzadri, degli Artigiani e dei Commercianti per categoria di pensione alla fine del 2003 (Tabella 43). La prima è che sono gli iscritti alla gestione Coltivatori Diretti, coloni e mezzadri e le iscritte alla gestione Commercianti che "aspettano" mediamente di più per beneficiare del trattamento pensionistico di vecchiaia, rispettivamente, 67 anni e cinque mesi e 61 anni e sei mesi. La seconda è che l'età media più bassa per la pensione d'invalità è riscontrabile tra gli iscritti al Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti, mentre per gli altri è allineata intorno ai 53 anni. La terza è che l'età media dei beneficiari di pensioni ai superstiti è più alta per gli uomini (78,5 per gli agricoltori) e più bassa per le donne (es. gestione artigiani), confermando quanto detto nel capitolo precedente sulle "attese di vita".

Infine, per le prestazioni d'anzianità è particolarmente interessante notare che l'età media di pensionamento del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti è la più bassa di tutti gli altri, cosicché tra i dipendenti sono molti i lavoratori precoci e gli operai che possono far valere a fianco del requisito contributivo di 35 anni di lavoro quello più favorevole di 55 anni d'età, rispetto al requisito normale dei 57 anni.

TABELLA 43 - Età media di pensionamento delle pensioni del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti, dei Coltivatori Diretti coloni e mezzadri, degli Artigiani e dei Commercianti per categoria di pensione alla fine del 2003*.

2003	Anzianità età media	Vecchiaia età media	Invalità età media	Superstiti età media
Uomini				
Fondo pensioni lavoratori dipendenti	56,2	65,2	50,7	73,9
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri	57,4	67,5	53,2	78,5
Artigiani	58,5	65,3	53,1	72,8
Commercianti	59,2	65,5	53,2	73,2
Donne				
Fondo pensioni lavoratori dipendenti	55,2	60,3	48,2	71,1
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri	57,0	61,6	52,7	72,7
Artigiani	57,9	60,3	51,7	65,8
Commercianti	58,1	60,5	51,5	67,4

* I dati si riferiscono alle pensioni liquidate fino al 31.12.2003. Le pensioni liquidate successivamente a questa data o che saranno liquidate in futuro con anno di decorrenza nell'intervallo temporale considerato non sono conteggiate.

Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Per quel che riguarda i lavoratori parasubordinati, come è noto, la legge n. 335 del 1995 ha creato una gestione separata presso l'INPS, con la finalità di dare tutela previdenziale ai soggetti che esercitano attività di lavoro autonomo o parasubordinato. La gestione ha iniziato ad operare dall' 1 aprile 1996 (dal 30 giugno 1996 per i pensionati o iscritti ad altre forme pensionistiche obbligatorie) e ha previsto per gli iscritti aliquote contributive relativamente basse rispetto a quelle in vigore nelle altre gestioni assicurative dell'INPS.

Gli iscritti alla gestione si distinguono in due categorie, coloro che esercitano arti e professioni in modo abituale, anche se non esclusivo, e coloro che svolgono attività di collaborazione coordinata e continuativa. Gli iscritti alla gestione dei parasubordinati maturano il diritto ad una pensione autonoma, con requisiti di età di almeno 57 anni per uomini e donne, e con contribuzione effettiva di 5 anni, di importo minimo pari all'importo dell'assegno sociale maggiorato del 20%. Hanno inoltre diritto all'assegno ordinario di invalidità, alla pensione di inabilità, alla pensione ai superstiti, alla pensione supplementare, al supplemento di pensione, all'assegno per il nucleo familiare. Nel 2003 sono state liquidate 13.234 nuove pensioni per lavoratori parasubordinati, con un incremento di 3.291 pensioni (+33,1%) rispetto a quelle accolte e liquidate nel 2002. Lo stesso numero di pensioni vigenti ha avuto un incremento netto di 12.896 trattamenti pensionistici pari al +57,4% rispetto al 2002.

L'importo medio annuo di tali pensioni è pari, tuttavia, a soli 603 euro.

I beneficiari dei trattamenti sono per lo più uomini, che beneficiano maggiormente di pensioni supplementari (97,6%) più che contributive, usufruendo per lo più del requisito di vecchiaia (94%).

I dati relativi all'importo medio mensile, che non supera i 260 euro, illustrano meglio di qualsiasi discorso la situazione dei parasubordinati.

TABELLA 44 - Numero ed importo delle pensioni vigenti iscritti gestione parasubordinati per categoria sesso e tipologia di pensione - importi in euro¹

Tipologia di pensione	Vecchiaia		Invalidità		Superstiti		Complesso	
	Numero	Importo medio mensile	Numero	Importo medio mensile	Numero	Importo medio mensile	Numero	Importo medio mensile
Pensioni supplementari ²	32.652	43	15	50	1.836	22	34.503	42
Pensioni contributive ³	602	260	138	149	117	103	857	221
COMPLESSO	33.254	47	153	139	1.953	27	35.360	47

1. Gli importi mensili delle pensioni sono riferiti al mese di dicembre 2003.

2. Sono pensioni liquidate agli iscritti che non raggiungono i requisiti minimi per il diritto al trattamento autonomo e sono titolari di pensioni liquidate da altre gestioni previdenziali obbligatorie.

3. Sono pensioni liquidate agli assicurati che hanno maturato i requisiti minimi di contribuzione. La maggior parte dei trattamenti attualmente vigenti scaturisce da contributi versati anche presso altri fondi previdenziali e cumulati nella gestione allo scopo di raggiungere il minimo di 15 anni di contribuzione complessiva di cui almeno 5 versati col nuovo sistema contributivo.

Fonte: INPS

I nuovi compiti dell'INPS

Come già anticipato, l'Istituto nel corso degli anni ha visto ampliare i propri compiti nel panorama del sistema di *welfare* italiano, con la continua assunzione di nuove responsabilità. Ultimo è il caso del trasferimento di tutte le strutture, il personale e le funzioni dell'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dirigenti di Aziende Industriali (INPDAI) al quale l'INPS succede nei rapporti attivi e passivi a decorrere dall'1 gennaio 2003 (art.42 L.289/2002 finanziaria 2003).

La norma ha infatti disposto:

- l'iscrizione nell'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO) per la pensione di invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS) dei lavoratori dipendenti titolari di posizioni assicurative presso l'INPDAI;
- l'iscrizione nell'AGO per l'IVS dei lavoratori dipendenti titolari di trattamenti pensionistici diretti e ai superstiti già erogati dall'INPDAI. In particolare il regime pensionistico dei dirigenti di aziende industriali è uniformato, nel rispetto del principio del pro-rata, a quello degli iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti con effetto dall'1 gennaio 2003;
- l'istituzione di una evidenza contabile separata nell'ambito del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, gestito dall'INPS;
- l'attribuzione alla predetta evidenza contabile di tutte le attività e le passività risultanti dal bilancio consuntivo 2002 dell'INPDAI (da deliberare a cura di un apposito Comitato), per quanto riguarda sia le prestazioni pensionistiche sia quelle non pensionistiche;
- il trasferimento, sempre alla nuova evidenza contabile, di 1.041 milioni di euro per l'anno 2003, di 1.055 milioni di euro per l'anno 2004 e di 1.067 milioni di euro a decorrere dall'anno 2005, a titolo di anticipazioni dello Stato a copertura del fabbisogno finanziario relativo ai dirigenti d'azienda. Ai fini dell'effettivo trasferimento, tuttavia, si dovrà tener conto dell'ammontare complessivo di tutte le disponibilità finanziarie della citata evidenza contabile;
- l'integrazione del Comitato amministratore del Fondo pensioni lavoratori dipendenti con un rappresentante dell'organizzazione sindacale maggiormente rappresentativa della categoria, limitatamente alle adunanze e alle problematiche concernenti i dirigenti di aziende industriali⁶⁸.

Nel corso del 2003, sebbene in carenza di norme di attuazione, l'Istituto è stato in grado di adempiere a quanto previsto dalla norma per il trasferimento di compiti e funzioni, evitando soluzioni di continuità nelle molteplici e complesse operazioni gestionali del soppresso INPDAI, a tutela della categoria assistita, delle aziende, dei pensionati e dei lavoratori dipendenti dell'Ente.

68. Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 9 maggio 2003.

L'attività d'integrazione ha rispettato i piani e si è svolta su due direttrici principali. Da un lato, è stata elaborata e portata a termine la redistribuzione delle risorse umane, con il riposizionamento di tutto il personale ex INPDAI negli uffici di destinazione entro le date stabilite, sia presso la Direzione generale che presso le sedi periferiche, anche tenuto conto delle scelte espresse. Dall'altro per l'inserimento delle attività e dei servizi e l'unificazione delle procedure operative e correnti dell'INPDAI in INPS, è stato costituito, con durata triennale, un comitato composto da quattro dirigenti incaricati di funzioni di livello dirigenziale generale dell'INPDAI (in carica alla data del 31 dicembre 2002) e da quattro dirigenti incaricati di funzioni di livello dirigenziale generale dell'INPS, coordinati dal Direttore generale dell'INPS.

Il Comitato ha pienamente svolto il suo compito nel corso del 2003, risolvendo diverse difficoltà di carattere gestionale per minimizzare i tempi d'attesa degli assicurati e pensionati ex-INPDAI. Fra questi, il processo d'integrazione dell'area relativa alla previdenza si è basato sulla creazione di una procedura "ad hoc" di estrazione dei dati per la "migrazione" nell'archivio INPS delle informazioni riferite alle posizioni assicurative dei dirigenti di aziende industriali. Successivamente, al fine di agevolare l'effettiva operabilità delle procedure, si è provveduto alla costituzione di una nuova area di riferimento per la materia delle pensioni dei dirigenti di aziende industriali nell'ambito della Direzione Centrale Prestazioni.

È stato superato l'inevitabile disagio che momentaneamente ha dovuto subire la categoria assistita, per via del decentramento sull'intera rete territoriale INPS delle procedure di liquidazione delle prestazioni ex INPDAI che, in precedenza, erano accentrate presso un'unica sede. Per quanto riguarda, invece, le problematiche relative al vasto patrimonio immobiliare dell'ex-INPDAI il modello organizzativo è stato modificato in relazione alle nuove esigenze emerse con la seconda operazione di cartolarizzazione degli immobili pubblici⁶⁹.

Le pensioni vigenti al 31.12.2003 risultano nel complesso 92.656, per un importo annuo di 3.964,507 milioni di euro, mentre le pensioni liquidate con decorrenza 2003 sono in totale 2.165, pari ad un importo annuo di circa 94 milioni di euro.

La Tabella 45 consente di analizzare il numero e gli importi delle pensioni vigenti del Fondo ex-INPDAI. Interessante è il raffronto fra l'importo medio annuo delle pensioni vigenti della gestione ex-INPDAI e quello del complesso delle altre gestioni.

Il Fondo ex-INPDAI eroga importi molto al disopra della media. Infatti sono oltre 22.000 euro per le quasi 20.000 pensioni di reversibilità, circa 40.000 euro per le quasi 3.000 pensioni di invalidità, per arrivare ai quasi 49.000 euro per ciascuna delle oltre 70.000 pensioni di vecchiaia e anzianità.

Se dalle pensioni vigenti si passa a quelle liquidate nel 2003 il divario è ancora più grande, visto che l'importo medio si avvicina ai 55.000 euro l'anno. (Tabella 46)

69. Operazione SCIP2 ai sensi del Decreto Legge 25 settembre 2001, n. 351 coordinato con la legge di conversione 23 novembre 2001, n. 410, recante: "Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare".

TABELLA 45 - Numero ed importo delle pensioni vigenti ex-INPDAI e complesso alla fine del 2003 (importi in milioni di euro)

Categoria	INPDAI			Complesso altre gestioni ¹		
	Numero	Importo annuo	Importo medio annuo	Numero	Importo annuo	Importo medio annuo
Vecchiaia/anzianità	70.028	3.412,918	48.736	9.471.909	95.592,987	10.092
Invalidità/inabilità	2.849	113,684	39.903	2.381.943	15.238,704	6.398
Indirette/reversibilità	19.779	437,906	22.140	3.935.875	23.143,109	5.880
COMPLESSO	92.656	3.964,507	42.787	15.789.727	133.974,801	8.485

1. Esclusa la gestione degli invalidi civili

Fonte. INPS - Direzione centrale Studi e Ricerche

TABELLA 46 - Numero ed importo delle pensioni liquidate nel 2003 (importi in milioni di euro)

Categoria	Numero	Importo annuo	Importo medio
Vecchiaia e anzianità	1.393	75.659	54.314
Invalidità e inabilità	22	728	33.072
Indirette e reversibilità	750	18.116	24.154
COMPLESSO	2.165	94.503	43.650

Fonte. INPS - Direzione centrale Studi e Ricerche

Infine, si riassumono alcuni dati relativi alla gestione del Fondo ex-INPDAI nel 2003:

- numero iscritti 76.600
- gettito contributivo 2.803 milioni di euro
- prestazioni istituzionali 3.963 milioni di euro
- risultato di esercizio -1.006 milioni di euro
- situazione patrimoniale -523 milioni di euro

Le prestazioni per l'invalidità civile

Sin dal 1998 l'INPS ha assunto il compito di erogare i trattamenti pensionistici, gli assegni e le indennità spettanti agli invalidi civili (in sostituzione del Ministero dell'Interno) che vengono gestiti in un apposito Fondo interamente finanziato con trasferimenti di bilancio da parte dello Stato. A partire dal 2001 il potere concessorio dei trattamenti economici a favore degli invalidi civili è stato trasferito alle Regioni, mentre all'INPS è stata demandata solo l'erogazione del trattamento. Veniva prevista, tuttavia, la possibilità di accordi tra le Regioni e l'Istituto, per attribuire a quest'ultimo anche la potestà concessiva. Tuttavia, non tutte le Regioni gestiscono la fase di concessione delle prestazioni d'invalidità civile allo stesso modo: alcune lo hanno demandato ai comuni, altre alle AA.SS.LL., la Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano gestiscono invece autonomamente sia la concessione, sia l'erogazione delle prestazioni.

ni. La farraginosità del processo e la ricerca dell'ottimizzazione delle sinergie fra varie amministrazioni ha così creato pesanti ripercussioni sull'INPS e sugli interessati. La numerosità delle pratiche e la loro forte "contenziosità" ha esposto l'Istituto a rispondere in giudizio di tutti i ritardi, imputabili anche agli altri soggetti responsabili del procedimento di concessione, creando così sin dall'inizio un cospicuo arretrato. Alla fine del 2003 le pensioni vigenti degli invalidi civili sono 1.814.695, mentre nell'anno sono state liquidate 370.214 pensioni rispetto alle 355.666 del 2002, con un incremento percentuale del 4,1% rispetto all'anno precedente. E' certo che tale aumento può essere in parte giustificato dal processo di smaltimento dell'arretrato a cui si è accennato in precedenza, ma rispetto al 2002 sono state liquidate oltre 14.500 pensioni in più. L'importo medio annuo delle pensioni si attesta, invece, sui 4.423 euro (Tabella 47), rappresentando una variazione del 2,4% rispetto al 2002.

TABELLA 47 - Pensioni liquidate degli invalidi civili

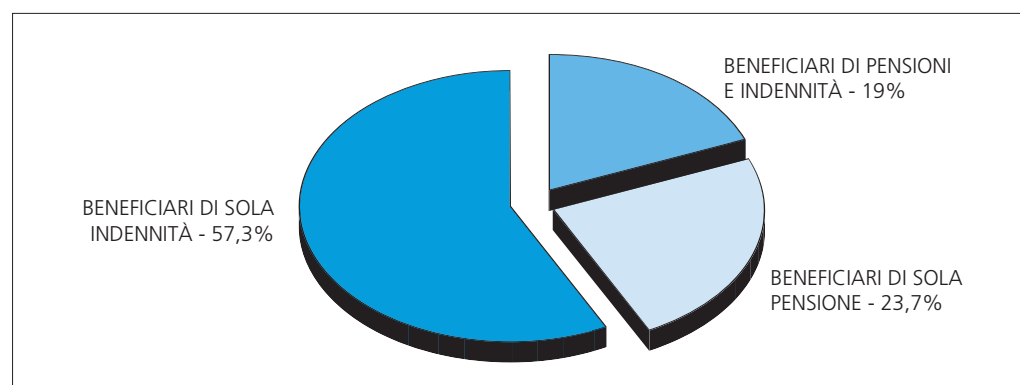
Gestione degli invalidi civili	Pensioni liquidate nel 2002			Pensioni liquidate nel 2003			Var. % 2002 su 2001	
	Numero delle pensioni	Importo annuo compl. ¹	Importo medio annuo ²	Numero delle pensioni	Importo annuo compl. ¹	Importo medio annuo ²	Numero delle pensioni	Importo medio annuo
Invalidi Civili	342.247	1.469,719	4.294	356.456	1.566,809	4.396	4,2	2,4
Ciechi Civili	12.640	64,237	5.082	12.957	67,862	5.238	2,5	3,1
Sordomuti	779	2,357	3.025	801	2,699	3.369	2,8	11,4
COMPLESSO	355.666	1.536,313	4.320	370.214	1.637,371	4.423	4,1	2,4

1. in milioni di euro. 2. in euro.

Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Per quanto riguarda la ripartizione percentuale fra percettori rispetto al tipo di prestazione il Grafico 4 mostra che a oltre la metà degli invalidi civili è stata concessa la sola indennità, mentre i beneficiari di pensione sfiorano il 24%. Infine solo il 19% del totale degli invalidi civili ha avuto riconosciuta sia la pensione sia l'indennità.

GRAFICO 4 - Distribuzione dei beneficiari per prestazione e indennità



Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Sul territorio nazionale la distribuzione delle pensioni di invalidità civile non smen-
 tisce quanto detto finora (Tabella 48). Dalla ripartizione emerge che le regioni Lom-
 bardia (12,8%), Campania (11,87%) e Sicilia (10,10%) sono le uniche in doppia ci-
 fra e raccolgono oltre il 30% delle pensioni liquidate nel 2003. Segue il Lazio con
 l'8,2% e più distanziate le regioni Emilia-Romagna, Toscana, Veneto e Piemonte, so-
 stanzialmente con gli stessi valori, fra il 6 ed il 7% del totale nazionale.

TABELLA 48 - Distribuzione territoriale degli invalidi civili per regione all'1 gennaio 2004⁷⁰

Regioni	% invalidi civili	Regioni	% invalidi civili
Piemonte	6,47	Abruzzo	2,99
Lombardia	12,80	Molise	0,53
Liguria	3,11	Campania	11,87
Veneto	6,20	Puglia	7,57
Friuli Venezia Giulia	2,08	Basilicata	1,21
Emilia Romagna	6,89	Calabria	4,65
Toscana	6,24	Sicilia	10,10
Umbria	2,19	Sardegna	3,99
Marche	2,90	Valle d'Aosta	*
Lazio	8,20	Trentino Alto Adige	*

* Tali regioni erogano autonomamente le prestazioni di invalidità.

Fonte: INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale

L'intervento dello Stato a favore di fasce sociali particolari o a sostegno delle gestioni previdenziali

Negli ultimi anni molte misure normative adottate in materia previdenziale hanno
 riguardato le fasce sociali più deboli, in particolare i soggetti privi di assicurazione
 contributiva. Le pensioni sociali, trasformate poi in assegni sociali, sono l'istituto
 più consolidato della materia; esso consente di ottenere una pensione minima al
 raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età, pur in assenza di requisiti
 contributivi.

Altro istituto cardine del sistema di tutela assistenziale sono le prestazioni ag-
 giuntive per le pensioni che prevedono maggiorazioni sociali ai percettori di pre-
 stazioni, fino a garantire un reddito mensile pari a 516,46 euro, in presenza di de-
 terminati requisiti.

Gli interventi sociali di tipo assistenziale sono finanziati in tutto o in parte dalla fisca-
 lità generale e sono amministrati dall'INPS nell'ambito della Gestione degli interven-
 ti assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS), la quale offre prestazio-
 ni previdenziali ai soggetti che non hanno una copertura assicurativa sufficiente all'ot-
 tenimento della pensione o non sono in grado di procurarsi mezzi per il proprio so-
 stentamento. Quindi anche all'interno della spesa pensionistica vi sono quote non fi-
 nanziate del tutto dai contributi della produzione e che sono poste a carico della GIAS.

70. I dati che si riferiscono all'1 gennaio di
 ogni anno beneficiano del rinnovo degli ordi-
 nativi di pagamento (l'operazione di ricalcolo
 degli importi che permette l'eliminazione del-
 le pensioni non più vigenti) e non sono com-
 parabili con quelli al 31 dicembre.

Oltre ai compiti assegnati dall'art. 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88 e da provvedimenti legislativi successivamente intervenuti, la GIAS provvede anche ad acquisire le necessarie risorse dal bilancio dello Stato per destinarle:

- alla "Gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni ed indennità agli invalidi civili", istituita dall'1 novembre 1998 in seno all'INPS;
- al "Fondo speciale per i trattamenti pensionistici a favore del personale della Ferrovie dello Stato SpA", istituito dall'1 aprile 2000 in seno all'INPS⁷¹, che ha attribuito all'Istituto l'erogazione delle pensioni e delle altre prestazioni già erogate dal soppresso Fondo pensioni Ferrovie dello Stato.

A partire dall'anno 1998, per effetto dell'integrale finanziamento da parte dello Stato, il Conto economico annuale di esercizio e la Situazione patrimoniale netta della GIAS si presentano in pareggio.

Per l'anno 2003 gli oneri per trattamenti pensionistici a carico della Gestione assistenziale ammontano a 32.502 milioni di euro.

Il dettaglio della spesa mostra i seguenti aggregati principali:

- 3.246 milioni di euro per pensioni sociali, assegni sociali, assegni vitalizi, con una variazione del 2,7% rispetto al 2002;
- 4.686 milioni di euro per pensioni ai Coltivatori diretti, coloni e mezzadri, liquidate con decorrenza anteriore al 1989, con variazione del -4,5% rispetto al 2002;
- 200 milioni di euro per prestazioni aggiuntive alle pensioni inferiori al trattamento minimo ex art. 70, comma 7 della legge n.388 del 2000, con una variazione pari al -4,3% rispetto al 2002;
- 1.371 milioni di euro per oneri da pensionamenti anticipati, con variazione del 11,6% rispetto al 2002;
- 22.999 milioni di euro per il sostegno della spesa pensionistica con una variazione del 3,1% rispetto all'anno precedente.

Il ruolo di sostegno dello Stato non si esaurisce nell'erogazione di trattamenti pensionistici di tipo assistenziale, il finanziamento per via fiscale è rilevante, infatti, per la copertura dei disavanzi di esercizio delle gestioni previdenziali, che nel 2003 rappresentano una spesa di 3.459 milioni di euro, con un incremento dello 0,9% rispetto all'anno precedente. Il disavanzo maggiore, proviene dal Fondo speciale a favore del personale delle Ferrovie dello Stato, che da solo richiede la copertura di 3.238 milioni di euro; mentre per quanto riguarda pensioni, assegni ed indennità agli invalidi civili i trasferimenti dal bilancio dello Stato ammontano a 11.896 milioni di euro.

71. Art. 43 della Legge 23 dicembre 1999, n. 488, Cfr. paragrafo precedente.

TABELLA 49 - Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali

Descrizione	2002	2003	Var. % 2003 su 2002
Trattamenti pensionistici			
Pensioni sociali, assegni sociali, assegni vitalizi	3160	3246	2,7
<i>Pensioni agli ultra 65enni sprovvisti di reddito</i>	3120	3206	2,8
<i>Assegni vitalizi - art. 11, legge 75/1980</i>	40	40	0
Pensioni CDCM liquidate con decorrenza anteriore al 1989	4906	4686	-4,5
Prestazione aggiuntiva alle pensioni inferiori al trattamento minimo art. 70, comma 7, legge 23.12.2000, n.38	209	200	-4,3
Oneri per pensionamenti anticipati	1229	1371	11,6
<i>Rate di pensione</i>	1192	1343	12,7
<i>Maggiore anzianità assicurativa IVS</i>	37	28	-24,3
Sostegno della spesa pensionistica	22313	22999	3,1
<i>Quota parte ciascuna mensilità di pensione - art. 37, comma 3, lett. c, legge 88/1989</i>	13030	13478	3,4
<i>Quota parte pensioni invalidità liquidate con decorrenza anteriore legge 222/1984</i>	3514	3620	3,0
<i>Perequazione pensioni d'annata - legge 59/1991</i>	1702	1673	-1,7
<i>Integrazione al trattamento minimo assegno ordinario invalidità - art. 1, legge 222/1984</i>	372	329	-11,6
<i>Maggiorazione sociale trattamenti minimi pensione - art.1 legge 140/1985 e successive</i>	776	860	10,8
<i>Maggiorazione sociale trattamenti minimi pensione - art. 38 legge 448/2001</i>	480	564	17,5
<i>Altri trattamenti</i>	2439	2475	1,5
TOTALE	31817	32502	2,2
Fondo per la previdenza degli addetti alle abolite imposte di consumo	133	138	3,8
Fondo previdenza personale del Consorzio del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste	56	61	8,9
Gestione speciale trattamenti pensionistici già erogati dal soppresso Fondo previdenziale degli spedizionieri doganali	23	22	-4,3
Fondo speciale per i trattamenti pensionistici a favore del personale delle Ferrovie dello Stato SpA	3279	3238	-1,3
TOTALE	3491	3459	-0,9
Copertura degli oneri della gestione degli invalidi civili	10863	11896	9,5
Mantenimento del salario	2941	3015	2,5
Trattamenti derivanti dalla riduzione di oneri previdenziali	642	531	-17,3
Interventi a sostegno della famiglia	2316	2115	-8,7
Oneri diversi	0	2	*
Interventi a sostegno delle imprese	11220	11707	4,3
Interventi diversi	350	345	-1,4
Altre uscite	761	1529	100,9
TOTALE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI, DI SOSTEGNO E ALTRE USCITE	64410	67101	4,2

Fonte: INPS - Conto Consuntivo 2003

Le tutele per i soggetti svantaggiati sono offerte anche ai cittadini residenti all'estero. La legge finanziaria per il 2003⁷², che ha previsto una maggiorazione sociale per i soggetti svantaggiati fino a raggiungere un reddito mensile pari a 516,46 euro, ha statuito, infatti, il medesimo trattamento per i pensionati residenti all'e-

72. Legge 289 del 27 dicembre 2002.

stero, a parità di requisiti anagrafici e reddituali. I decreti interministeriali di attuazione della normativa sono stati adottati nel mese di maggio 2003 e nel successivo mese di giugno sono state inviate 254.533 richieste a pensionati titolari di prestazioni collegate al reddito, per fornire i dati reddituali e le certificazioni previste dalla legge. Alla fine del 2003 erano pervenute circa il 60% delle certificazioni reddituali dei residenti all'estero⁷³.

Le pensioni erogate all'estero

La mobilità del lavoro ha prodotto la necessità di garantire un'adeguata tutela sociale ai cittadini all'estero. Pertanto, già dal dopoguerra sono state stipulate convenzioni e accordi con i Paesi con i quali l'Italia ha scambiato grossi flussi di lavoratori. La globalizzazione dei mercati e la libera circolazione delle persone ha incrementato l'esigenza di tutela nel campo della sicurezza sociale. L'istituzione della Comunità Economica Europea (divenuta Unione Europea dal Trattato di Maastricht del 1993) ha sancito in maniera definitiva il principio di libera circolazione dei lavoratori negli Stati membri, senza discriminazioni legate alla nazionalità. Per realizzare tale obiettivo sono stati emanati regolamenti comunitari⁷⁴ che dettano norme comuni in materia di assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e la morte, nonché assicurazioni per la disoccupazione, l'assistenza malattia e maternità e le prestazioni familiari. Lo scopo raggiunto è stato quello di tutelare i lavoratori che hanno svolto attività lavorativa, sia dipendente che autonoma, in diversi Stati membri.

Gli aspetti essenziali delle disposizioni comunitarie sono:

- la possibilità di sommare tutti i periodi di contribuzione maturati nei Paesi membri per ottenere il diritto alla pensione - cosiddetta totalizzazione dei periodi assicurativi -;
- la possibilità di ottenere il pagamento della pensione nel Paese di residenza, anche se questa è a carico di un altro Stato;
- il beneficio della parità di trattamento con i cittadini del Paese dove si svolge la propria attività lavorativa⁷⁵.

La totalizzazione dei periodi assicurativi maturati nei diversi Paesi, avviene col sistema del *pro rata*, ovvero ogni singolo Paese liquida la pensione spettante al lavoratore in proporzione ai contributi versati *in loco*. Tale liquidazione avviene sotto la copertura del regime internazionale vigente. Quando la pensione viene pagata nel Paese di residenza, pur essendo a carico di un altro Stato, si è in presenza del cosiddetto regime autonomo.

Oltre ai 15 Paesi dell'Unione Europea, sono soggetti alla stessa normativa anche quelli che hanno aderito all'Accordo sullo Spazio Economico Europeo: Islanda, Norvegia e Liechtenstein. Dall'1 giugno 2002 anche la Svizzera è soggetta a queste

73. Per le prestazioni legate ai requisiti reddituali all'estero si veda il paragrafo L'accertamento del diritto alle prestazioni.

74. Regolamenti CEE n. 1408/71 e n. 574/72.

75. Cfr. Pensioni internazionali, Le guide INPS, ed. 2002.

I regolamenti comunitari di sicurezza sociale si applicano ai lavoratori subordinati o autonomi, agli apolidi o profughi - a prescindere dalla cittadinanza purché residenti nel territorio di uno Stato membro - ai familiari o superstiti dei suddetti lavoratori, agli iscritti ai regimi speciali per pubblici dipendenti e personale assimilato.

norme, nei limiti dell'accordo stipulato tra l'Unione Europea e la Confederazione Elvetica. Al di fuori delle relazioni comunitarie, l'Italia ha stipulato convenzioni bilaterali in materia di sicurezza sociale con altri Stati, in forza delle quali i lavoratori usufruiscono di garanzie. La complessità nel gestire l'erogazione di pensioni all'estero, data la particolarità delle norme di riferimento e la molteplicità delle lingue e dei sistemi fiscali in questione, ha indotto l'INPS a ridisegnare il proprio sistema organizzativo per renderlo più adatto alla specificità richiesta dall'offerta di servizio in territori diversi. A partire da giugno 2003⁷⁶ sono stati costituiti Poli territoriali su base regionale, specializzati nella gestione di rapporti e servizi con singoli Paesi di riferimento a favore dei cittadini e pensionati residenti all'estero; così, ad esempio, nella regione Veneto è stato costituito il polo specializzato di Venezia competente solo per l'erogazione di pensioni in Argentina, mentre il Polo di Ancona eroga le pensioni in Australia.

Tale modifica organizzativa ha razionalizzato l'organizzazione, consentendo una maggiore specializzazione e garantendo un unico centro di responsabilità per ogni situazione territoriale, con l'abolizione dell'intermediazione svolta dalla sede centrale.

76. Circolare INPS n.100 del 9 giugno 2003.

TABELLA 50 - Mappa dei Poli territoriali INPS per la trattazione delle domande di pensione presentate dai residenti all'estero

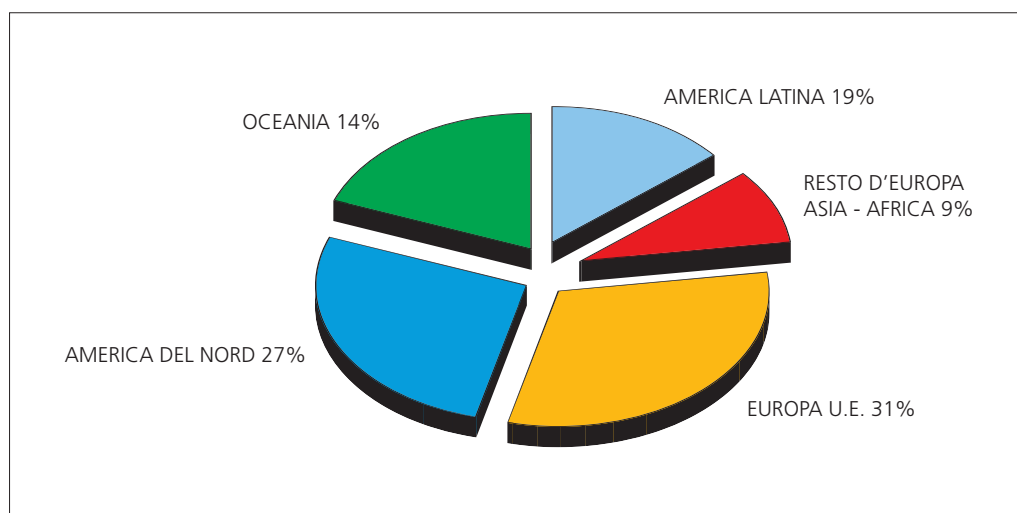
Stato estero di residenza del pensionato	Direzione provinciale INPS Polo specializzato	Stato estero di residenza del pensionato	Direzione provinciale INPS Polo specializzato
Canada	L'Aquila	Francia	Collegno - CNAV* di Parigi; Cuneo - CANSSEM* di Parigi; Novara - per CRAV* di Strasbourg; Torino - tutte le altre istituzioni francesi
Uruguay	Potenza	Francia	Aosta - CPAM* e ORGANIC*
Germania	Bolzano - BfA* di Berlino, BKS* di Bochum, BVA* di Rosenheim*, SK* di Amburgo, GLA* di Kassel	Svizzera	Bergamo
Germania	Catanzaro - LVA* Schwaben, LVA* Saarbruchen, tutte le altre LVA*	Australia	Ancona
Gran Bretagna, Irlanda del nord	Napoli	Quebec	Campobasso
Brasile	Forlì	Venezuela, Grecia	Bari
San Marino	Rimini	Paesi Bassi	Cagliari
Croazia, Jugoslavia, Bosnia Erzegovina, Macedonia	Trieste	Tunisia, Usa	Palermo
Slovenia	Gorizia	Danimarca, Svezia, Norvegia, Finlandia	Arezzo
Belgio	Roma - Tuscolano	Austria	Bolzano
Spagna, Portogallo	Imperia	Lussemburgo e gli Stati non attribuiti	Perugia
Principato di Monaco	Genova	Argentina	Venezia
Francia	Genova - CRAM* di Marseille e di Lyon; Savona - CRAM* di Nancy e di Dijon; La Spezia - CRAM* di Toulouse e di Villeneuve d'Asq, tutte le altre CRAM*		

* Poli territoriali italiani che erogano le pensioni ai residenti all'estero avvalendosi degli Istituti previdenziali locali.
Fonte: INPS - Convenzioni Internazionali

Le pensioni in pagamento all'estero al 31/12/2003 risultano 398.556.

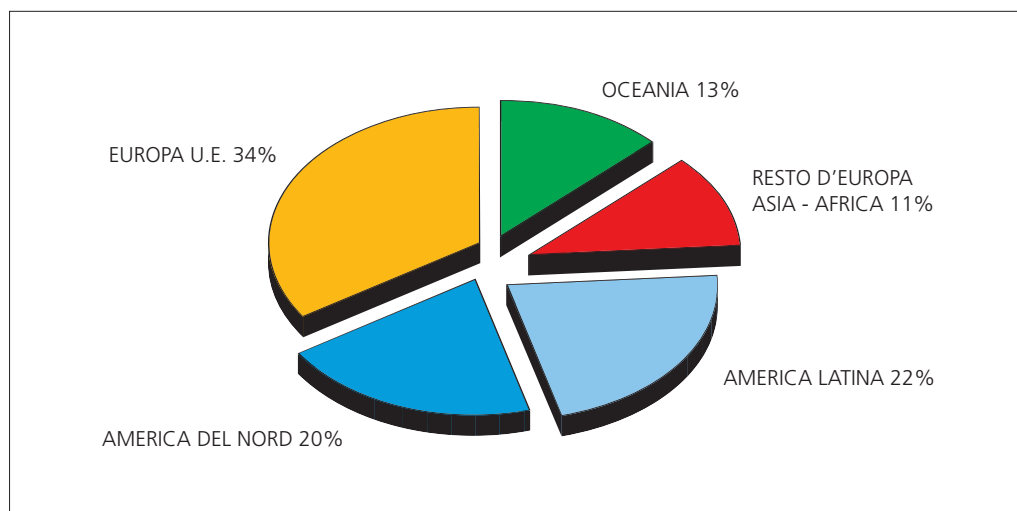
Dal punto di vista della ripartizione territoriale, i dati forniscono una mappa dello scambio di flussi tra Italia e altri continenti: il numero maggiore di pensioni va ai Paesi dell'Unione Europea (31%), seguita a breve distanza dal Nord America (27%) e dall'America Latina (19%); più indietro si colloca l'Oceania (14%); l'Europa extracomunitaria, insieme all'Asia e all'Africa, copre il restante 9%.

GRAFICO 5 - Distribuzione del numero di pensioni per area geografica



Fonte INPS, Convenzioni Internazionali

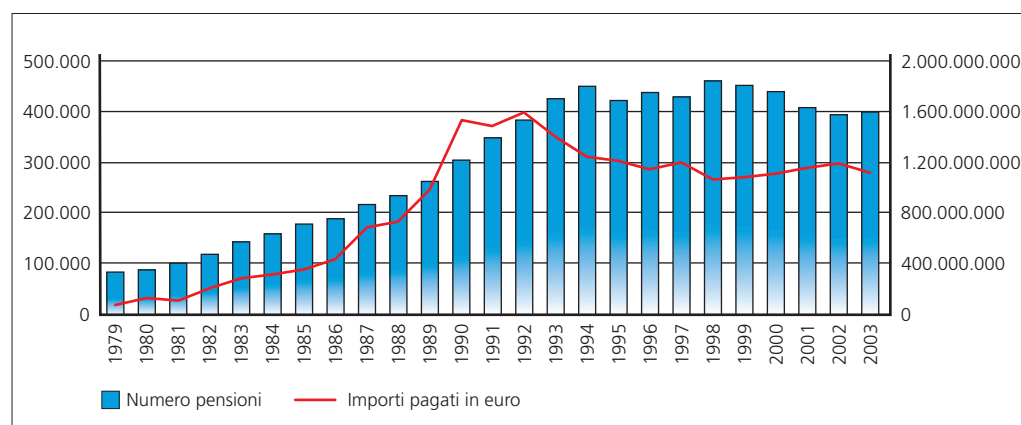
GRAFICO 6 - Importi pensioni per area geografica



Fonte INPS, Convenzioni Internazionali

La comparazione dei due grafici mostra che il numero di pensioni per area territoriale non è sempre proporzionale agli importi erogati. In particolare c'è una forte differenza in America latina, dove le pensioni rappresentano il 19% del totale, mentre gli importi dovuti si attestano al 34% delle erogazioni. Tale diversificazione è determinata dal momento del flusso migratorio (dal 1945 al 1975), che ha prodotto spese pensionistiche prima degli interventi legislativi restrittivi sulle prestazioni dovute, nonché dalle svalutazioni delle monete sudamericane, che comportano l'aumento delle quote di integrazione al trattamento minimo delle pensioni italiane. Le differenze tra numero di pensioni e importi dovuti nell'Unione Europea sono legate, invece, alle norme sulla non esportabilità dell'integrazione al trattamento minimo dal 1992⁷⁷. Sotto il profilo temporale, la serie storica delle pensioni erogate dal 1979 al 2003 mostra un trend crescente fino al 1994, relativamente costante fino al 2000, per diventare decrescente fino al 2003. Il fenomeno è dovuto al graduale esaurirsi del flusso migratorio e delle sue conseguenze previdenziali. Anche la serie storica degli importi pagati (in euro) dal 1979 al 2003 ha un andamento prima crescente e poi decrescente, ma la curva è più ripida, raggiunge prima il picco -nel 1992- mostrando poi un andamento tendenzialmente negativo fino al 2000, anno in cui si manifesta una lieve inversione. In questo caso i decrementi degli importi sono dovuti alla continua erosione dell'integrazione al trattamento minimo da parte di vari interventi legislativi, al fine di limitare l'integrazione del pro-rata italiano nei casi di contributi ridotti previsti da alcune convenzioni. Sovrapponendo le due curve, quella del numero di pensioni e quella degli importi pagati, si osserva che negli ultimi anni la cifra degli esborsi erogati come pensioni è calato più di quanto sia calato il numero delle pensioni stesse. Da ciò si deduce che le prestazioni erogate sono in media più basse dal 1992 ad oggi, confermando una tendenza generale del sistema.

GRAFICO 7 - Correlazione tra numero ed importi delle pensioni (dal 1979 al 2003)



77. Regolamento CE 1247/92.

Fonte INPS, Convenzioni Internazionali

L'accertamento del diritto alle prestazioni

L'erogazione di prestazioni legate al reddito passa attraverso la disponibilità di una banca dati aggiornata che permetta la verifica, da parte dell'Istituto, dei requisiti che danno diritto alla prestazione stessa.

In passato il controllo del reddito dei soggetti interessati, effettuato con cadenza annuale, si era rivelata un'operazione troppo onerosa, ma la necessità di un aggiornamento sistematico dei dati e l'avanzamento degli strumenti informatici e organizzativi a disposizione hanno rilanciato l'idea di una verifica annuale.

Al fine di permettere il recupero di periodi passati le prime due operazioni hanno interessato periodi triennali: la prima nel 1999, relativa agli anni 1996, 1997 e 1998; la seconda nel 2001, relativa al triennio 1999-2001.

Nel 2003 è stata effettuata un'ulteriore operazione di verifica dei dati reddituali, relativa ai redditi percepiti nel 2002.

Le prestazioni legate al reddito sono al momento le seguenti:

- integrazione al trattamento minimo;
- integrazione dell'assegno di invalidità;
- maggiorazione sociale;
- pensione e assegno sociale e relative maggiorazioni;
- trattamenti di famiglia;
- prestazioni agli invalidi civili, ciechi civili e sordomuti e relative maggiorazioni;
- importo aggiuntivo di 154,93 euro;
- aumento delle maggiorazioni sociali fino ad un importo mensile di 516,46 euro.

La verifica reddituale viene effettuata, inoltre, nei casi in cui la normativa preveda l'incumulabilità, totale o parziale, di alcune prestazioni con la percezione di redditi da lavoro. Si tratta, in particolare, dei casi seguenti:

- incumulabilità dell'assegno di invalidità;
- sospensione della pensione di invalidità ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 638 del 1983;
- incumulabilità della pensione ai superstiti;
- revisione straordinaria dell'assegno di invalidità ex art. 9 della legge n. 222 del 1984.

Per ognuna di queste prestazioni⁷⁸ vigono regole diverse circa i limiti di reddito, i soggetti considerabili per il calcolo del limite medesimo, i periodi di percezione del reddito influente⁷⁹.

Le operazioni di verifica dei dati reddituali sono state realizzate avvalendosi della collaborazione di intermediari abilitati alla certificazione delle denunce reddituali,

78. Una medesima prestazione può differenziarsi al suo interno a seconda della data di decorrenza: ad esempio, nel caso dell'integrazione al trattamento minimo bisogna distinguere tra le prestazioni con decorrenza anteriore all'1 gennaio 1994 e quelle successive.

79. Per i trattamenti di famiglia il reddito è quello che va dall'1 luglio di un anno al 30 giugno dell'anno successivo, mentre per la generalità delle prestazioni si fa riferimento all'anno solare di erogazione delle prestazioni.

oppure utilizzando il canale telematico per l'invio dei modelli. La collaborazione dei CAF e dei Dottori commercialisti abilitati ha permesso di portare a termine le operazioni senza un aggravio di compiti per le strutture dell'Istituto e riducendo i disagi per i pensionati chiamati alla presentazione delle dichiarazioni reddituali. I rapporti con gli intermediari sono stati regolati da apposite convenzioni.

Nelle prime due verifiche reddituali sono stati inviati, rispettivamente, 7.481.000 e 7.519.353 modelli RED, che hanno interessato circa 6.700.000 pensionati; la differenza era dovuta al fatto che circa 800.000 soggetti erano titolari di più di una prestazione legata al reddito.

Utilizzando i dati relativi alle due operazioni l'Istituto ha realizzato una banca dati reddituale contenente le informazioni analitiche di circa 7.000.000 posizioni, rappresentate da:

- oltre 4 milioni di posizioni relative alle pensioni dei lavoratori dipendenti, erogate dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti e dai fondi speciali di previdenza;
- oltre 2 milioni di posizioni relative alle pensioni dei lavoratori autonomi (coltivatori diretti, coloni e mezzadri, artigiani, esercenti attività commerciali);
- circa 800.000 posizioni relative alle pensioni sociali, agli assegni sociali e alle pensioni degli invalidi civili ultra sessantacinquenni trasformate in pensioni sociali o assegni sociali.

La terza operazione di verifica reddituale, relativa ai redditi per il 2002⁸⁰, ha utilizzato le stesse modalità delle precedenti operazioni, ma non sono state richieste ulteriori dichiarazioni ai pensionati ultra settantenni che avevano già dichiarato di non possedere altri redditi oltre le prestazioni pensionistiche.

L'unica eccezione è stata fatta per i pensionati che percepiscono l'aumento a 516,46 euro, ai quali è stata richiesta comunque la dichiarazione reddituale. Degli 8.130.807 modelli RED inviati, sono state restituite 6.771.825 dichiarazioni.

L'aggiornamento degli archivi è stato effettuato con i dati reddituali dichiarati dai pensionati e con i redditi delle pensioni memorizzate sul Casellario Centrale delle Pensioni, mentre il ricalcolo delle pensioni è stato realizzato con procedura centrale. Al momento, non sono disponibili i dati sulle pensioni, in quanto non sono state ancora ultimate le ricostituzioni in relazione agli importi mutati.

Poiché la legge finanziaria per il 2002 ha esteso ai cittadini residenti all'estero la maggiorazione sociale dei trattamenti fino a garantire il reddito minimo di 516,46 euro mensili per tredici mensilità, la legge finanziaria successiva ha disposto le regole relative all'accertamento reddituale all'estero.

All'INPS spetta dunque il compito di accertare la legittimità dell'erogazione di tutte le prestazioni legate al reddito, sulla base di certificazioni rilasciate dalle competenti autorità estere.

80. INPS, Determinazione commissariale n. 675 del 29 maggio 2003.

L'attuazione della normativa ha presentato notevoli elementi di complessità, derivanti da:

- la difficoltà di valutare e rendere omogenei redditi prodotti all'estero in oltre 100 Paesi;
- la diffusione geografica degli oltre 250.000 soggetti percepenti le prestazioni collegate al reddito;
- l'assenza di strutture INPS in grado di fornire consulenza all'estero.

A questi aspetti se ne sono aggiunti altri, collegati con lo stato degli archivi dei residenti all'estero non realizzati per questo fine e quindi carenti o scarsamente aggiornati.

Per far fronte a queste complesse problematiche si è reso necessario pianificare un progetto ad ampio raggio, che si è avvalso di tre strumenti:

- semplificazione normativa;
- partnership dei Patronati;
- procedure informatiche centrate su internet.

Attraverso una serie di incontri a livello ministeriale si è disegnato un sistema di precise categorie reddituali universali e facilmente individuabili. Sono stati presi in considerazione:

- i redditi previdenziali;
- i redditi da lavoro;
- i redditi immobiliari;
- i redditi di capitali e partecipazioni;
- i redditi di carattere assistenziale.

Il coinvolgimento dei Patronati all'estero si è dimostrato assolutamente indispensabile - in considerazione della loro competenza e della ramificazione sul territorio- per fornire agli utenti la consulenza appropriata e fornire all'INPS dati controllati ed utilizzabili dalle procedure informatiche. L'elemento decisivo per il successo dell'operazione è stato però, l'utilizzo di procedure informatiche basate su tecnologia internet. La sostituzione dell'invio di dati cartacei con le comunicazioni telematiche via internet ha messo a disposizione di Patronati e Consolati tutte le procedure necessarie per:

- la consultazione dei dati anagrafici, di famiglia e pensionistici in possesso dell'INPS;
- l'aggiornamento di informazioni mancanti o obsolete;
- la comunicazione dei dati reddituali del titolare e dei familiari.

I decreti interministeriali di attuazione della normativa sono stati adottati nel mese di maggio 2003 e nel successivo mese di giugno è stato richiesto ad oltre 254.000 pensionati, titolari di prestazioni collegate al reddito, di fornire i dati reddituali e le certificazioni previste dalla legge.

Per la compilazione dei modelli RED/EST 2002, i pensionati si sono avvalsi nell'82% dei casi dell'assistenza degli Enti di Patronato, che si è conclusa con l'acquisizione e trasmissione dei dati via internet al sito dell'INPS e alla fine del 2003 erano pervenute circa il 60% delle certificazioni reddituali dei residenti all'estero⁸¹.

La campagna reddituale in questione oltre a raggiungere gli obiettivi indicati dalla legge, quali il controllo dei requisiti reddituali dei soggetti e la conseguente erogazione delle prestazioni agli aventi diritto, ha favorito la sperimentazione e lo sviluppo di nuove capacità operative. E' interessante notare, infatti, come la collaborazione con Consolati, Patronati e Istituti di Credito abbia condotto al miglioramento del servizio offerto dall'INPS, adeguando i dati (cittadinanza, residenza, domicilio, stato civile ecc.), consentendo l'emersione di pensioni non segnalate dagli Organismi esteri, aggiornando la situazione del pro-rata estero.

81. La raccolta dei dati è proseguita nel corso del 2004, con una serie di interventi, per il sollecito dei soggetti inadempienti e per l'integrazione dei dati incompleti, svolti in sinergia con gli Istituti di credito delegati ai pagamenti.

Le Prestazioni a Sostegno del Reddito

In attesa di una complessiva riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, l'Istituto ha svolto con il massimo impegno il proprio ruolo nell'attuazione delle politiche di *welfare* settoriale, con il sostegno economico dei soggetti a rischio di emarginazione attraverso il supporto al mondo del lavoro, tramite l'erogazione di misure economiche di sostegno alle realtà produttive in crisi o in via di sviluppo finalizzate alla difesa o alla promozione dell'occupazione. L'introduzione del terzo processo primario INPS rivolto alla platea dei richiedenti prestazioni a sostegno del reddito, accanto ai due processi primari di gestione dell'"utente assicurato-pensionato" e del "soggetto contribuente", dà una misura dell'importanza che l'Istituto attribuisce a queste attività.

D'altronde la domanda di servizio proveniente da questi cittadini, ha assunto caratteristiche sempre più peculiari, richiedendo una gestione propria, anche se la platea dei beneficiari fondamentalmente coincide con quella dei soggetti assicurati in una delle gestioni dell'INPS, mentre i compiti che l'Istituto è chiamato a svolgere sono cresciuti costantemente nel numero e nel grado di specializzazione, rispecchiando l'evoluzione del sistema del *welfare* e della nozione stessa di assistenza.

Questa espansione delle richieste e dei servizi da erogare dipende, da un lato, dalle oscillazioni della congiuntura economica, che impone un sostegno pubblico all'occupazione, ai costi d'impresa o alla sussistenza dei lavoratori e dei soggetti esclusi dal mercato del lavoro; dall'altro dai mutamenti in atto nel mondo del lavoro stesso. Le tipologie di lavoro atipico hanno contribuito in misura consistente alla crescita occupazionale.

La Tabella 51 mostra che l'aumento dell'occupazione nel primo semestre del 2003 ha riguardato prevalentemente i lavoratori dipendenti (+200 mila) e in particolare quelli a tempo indeterminato (+197 mila), mentre è rimasto stabile il numero degli occupati con contratto a tempo determinato. Le tipologie di lavoro atipico hanno contribuito in misura consistente alla crescita occupazionale. Ciò spiega la particolare attenzione riservata dal legislatore alla sperimentazione di miglioramenti e varianti di tali strumenti per contemperare vita privata e familiare, per creare nuovi spazi ai giovani e per rilanciare l'inserimento soprattutto di categorie deboli a rischio di emarginazione.

TABELLA 51 - Contributi delle diverse tipologie di lavoro alla variazione percentuale dell'occupazione - 2002-2003

	Lug 02 - Lug 03	Livello Lug 03
Variazione totale dell'occupazione	1,1	100,0
Autonomi	0,2	27,2
<i>Autonomi part time</i>	-0,2	1,8
<i>Autonomi full time</i>	0,4	25,4
Dipendenti	0,9	72,8
<i>a tempo indeterminato full-time</i>	0,7	60,6
Atipici	0,2	12,2
<i>a tempo indeterminato part time</i>	0,2	4,6
<i>a tempo determinato part time</i>	0,0	2,2
<i>a tempo determinato full time</i>	0,1	5,4

Fonte: Elaborazione Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su dati ISTAT, Rilevazione Trimestrale Forze Lavoro.

Si comprende, quindi, l'importanza di previsioni attendibili sull'impatto delle nuove tipologie contrattuali flessibili e della nuova configurazione giuridica delle figure professionali "atipiche" sulla rete di sostegno del reddito già predisposta ed in corso di elaborazione. Tanto più che è ormai consolidato il ricorso non più solo a "politiche passive", ma anche e soprattutto a interventi sul sistema di formazione e riqualificazione professionale e di incentivazione alle nuove assunzioni tramite sgravi contributivi ed agevolazioni fiscali (politiche attive).

L'Istituto in diversi casi è coinvolto solo nella fase di erogazione delle prestazioni a sostegno del reddito; tuttavia negli ultimi anni, anche a seguito di specifici accordi, ha assunto la responsabilità dell'intero procedimento di assegnazione delle prestazioni. Inoltre l'ambito d'intervento INPS, oltre agli "ammortizzatori sociali" propriamente detti, abbraccia anche una serie di altre prestazioni a tutela dei lavoratori, delle famiglie e delle fasce bisognose.

Una parte piuttosto rilevante di erogazioni, inoltre, non è supportata o è supportata solo in parte da flussi contributivi corrispondenti.

Gli utenti di questo "terzo processo" INPS sono tutti coloro che richiedono prestazioni connesse con:

- la diminuzione della capacità lavorativa (malattia, handicap, maternità);
- la sospensione del rapporto di lavoro (le varie integrazioni salariali);
- la cessazione del rapporto di lavoro (disoccupazione, mobilità, lavori socialmente utili, trattamento di fine rapporto);
- l'integrazione della retribuzione ai fini del sostegno del reddito familiare (i vari trattamenti di famiglia, l'assegno per congedo matrimoniale).

Una panoramica delle prestazioni di sostegno al reddito

Nel corso del 2003 oltre tre milioni di cittadini hanno beneficiato delle prestazioni a sostegno del reddito gestite dall'Istituto, con pagamento diretto da parte dell'Ente, oppure mediante anticipazioni da parte del datore di lavoro.

Una fonte preziosa per conoscere dettagli relativi ai flussi di prestazioni erogate è il CUD, dal quale si possono trarre ed aggregare i dati relativi alla certificazione unica che l'INPS rilascia fungendo da sostituto d'imposta. Non sono compresi, tuttavia, i dati relativi alle prestazioni anticipate dal datore di lavoro per conto dell'Istituto e poste a conguaglio nelle denunce contributive mensili⁸² né gli assegni per il nucleo familiare, in quanto non vengono certificati sui CUD.

TABELLA 52 - Numero delle certificazioni CUD emesse per prestazioni temporanee

CUD emessi per prestazioni a sostegno del reddito					
	2001	2002	2002/2001	2003	2003/2002
Disoccupazione agricola	601.245	605.235	0,7%	613.758	1,4%
Disoccupazione ordinaria	304.351	344.106	13,1%	380.142	10,5%
Disoccupazione requisiti ridotti	464.615	416.565	-10,3%	402.893	-3,3%
Indennità malattia	247.858	253.783	2,4%	259.690	2,3%
Indennità maternità	71.090	72.352	1,8%	90.206	24,7%
Indennità di mobilità & LSU	270.567	239.934	-11,3%	240.362	0,2%
Trattamento fine rapporto	49.598	51.087	3,0%	62.084	21,5%
Indennità antitubercolari	26.265	24.784	-5,6%	22.967	-7,3%
Crediti di lavoro	15.517	15.205	-2,0%	14.987	-1,4%

Fonte: INPS, Direzione centrale Prestazioni a Sostegno del Reddito

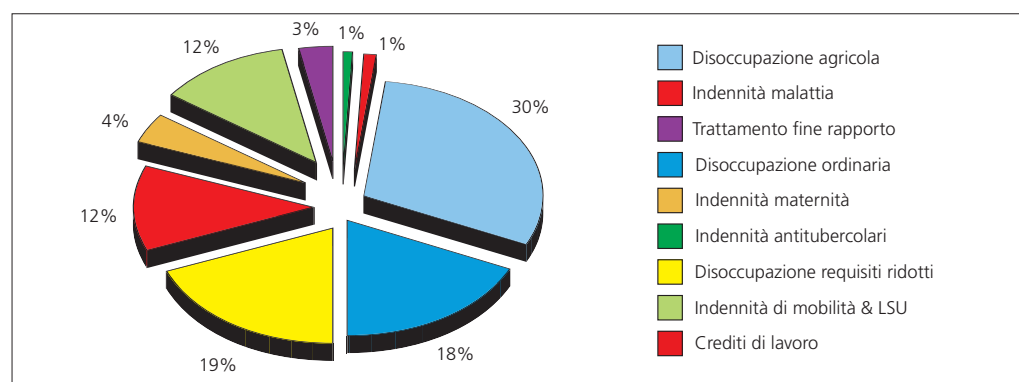
La Tabella 52 illustra il numero e le variazioni percentuali delle prestazioni a sostegno del reddito erogate dal 2001 al 2003 e il confronto per ogni biennio.

Si notano diverse fluttuazioni nel numero dei trattamenti. Mentre il ritmo di crescita delle prestazioni di disoccupazione ordinaria è rallentato dal +13,1% del 2002 rispetto al 2001, al +10,5% del 2003 rispetto all'anno precedente, tendenza opposta si rileva per il trattamento di fine rapporto (dal +3% nella transizione 2001-2002, si passa al + 21,5% del 2003 sull'anno precedente). Si riscontra, invece, un rallentamento nella diminuzione della disoccupazione a requisiti ridotti (dal -10,3% relativo al biennio 2001-2002, al -3,3% del biennio 2002-2003), ed una stasi sostanziale nei pagamenti dell'indennità di mobilità e LSU (0,2%) dopo il pregresso biennio di forte diminuzione (-11,3%). Le riforme volte all'estensione della tutela dei parasubordinati hanno determinato un sensibile aumento delle indennità di maternità (+24,7% nel biennio 2002-2003).

Nel 2003 la percentuale più elevata di prestazioni (Grafico 8) riguarda la disoccupazione agricola (30% del totale), seguita da quella a requisiti ridotti (19%) e da quella ordinaria (18%).

82. È necessario tener presente che le prestazioni di malattia e maternità indicate nei CUD rappresentano circa il 10% del totale, in quanto il 90% è anticipato dal datore di lavoro.

GRAFICO 8 - Numero CUD emessi per prestazione a sostegno del reddito - 2003



Fonte INPS, Direzione centrale Prestazioni a sostegno del reddito.

Passando agli oneri per gli ammortizzatori sociali dalla Tabella 53 si rileva che dal 2002 al 2003 vi è stato un aumento della spesa per prestazioni (aumento costante rispetto agli anni pregressi) bilanciato dall'aumento delle entrate, mentre le coperture figurative in alcuni settori sono in diminuzione, alleviando nel complesso il sistema degli ammortizzatori sociali.

In relazione al tipo di ammortizzatori va sottolineata la diminuzione delle prestazioni e delle coperture figurative per la disoccupazione non agricola rispetto al 2002, associata ad un aumento delle entrate contributive (3.075,6 milioni di euro rispetto ai 2.799,9 del 2002).

TABELLA 53 - Oneri per ammortizzatori sociali e contributi a carico della produzione - Serie storica 2000 - 2003
Competenza economica di bilancio (in milioni di euro)

Tipo di ammortizzazione	2002			2003		
	Uscite		Entrate contributive	Uscite		Entrate contributive
	Prestazioni	Coperture figurative		Prestazioni	Coperture figurative	
Indennità di disoccupazione	2.435,2	2.008,5	2.956,5	2.513,4	1.477,0	3.236,7
Agricola	1.056,3	327,8	85,4	1.167,5	135,2	82,4
Non agricola	1.299,7	1.589,1	2.799,9	1.284,4	1.339,3	3.075,6
Edile	79,2	91,6	71,2	61,5	2,5	78,7
Indennità di mobilità	839,6	541,4	396,0	930,8	581,2	439,9
Integrazioni salariali	586,0	352,5	2.991,2	704,2	425,1	3.155,7
industria	579,7	352,5	2.955,4	696,4	425,1	3.120,6
ordinaria	333,1	198,8	2.183,7	371,2	222,0	2.293,6
straordinaria	246,6	153,7	771,7	325,2	203,1	827,0
agricoltura	6,3	0,0	35,8	7,8	0,0	35,1
COMPLESSO	3.860,8	2.902,4	6.343,7	4.148,4	2.483,3	6.832,3

N.B. Gli importi di copertura figurativa per indennità di disoccupazione risentono delle risultanze emerse dalle operazioni di verifica per gli anni dal 1992 all'anno antecedente il consuntivo.

Fonte: INPS, Coordinamento Generale Statistico Attuariale

I dati finora analizzati non comprendevano i trattamenti di cassa integrazione.

Gli interventi della cassa integrazione guadagni nel 2003 si riassumono in 227,2 milioni di ore. Il trend complessivo mostra un incremento netto del 28,2% (+50,1 milioni di ore in valore assoluto) rispetto a 177,1 milioni di ore autorizzate nel 2002 (nel passaggio tra 2001 e 2002 la variazione era del +16,3%). L'aumento nell'utilizzo di questo tipo di ammortizzatore per contrastare la contrazione dell'orario di lavoro è un chiaro segnale della situazione produttiva italiana nel 2003.

Le ore autorizzate nel 2003 si distribuiscono come illustrato nella tabella seguente e la cassa integrazione concessa per ristrutturazione, riconversione o riorganizzazione dell'azienda non rappresenta solo l'area di maggiori dimensioni, ma anche quella cresciuta di più tra il 2002 e 2003 (oltre 70%).

Guardando invece alla distinzione per categoria delle ore autorizzate negli ultimi tre anni (Tabella 55) si nota che nel caso della CIG ordinaria nel 2003 l'aumento delle ore per sospensione o contrazione dell'attività produttiva è stato tutto degli impiegati, mentre le ore per gli operai sono diminuite - pur restando la stragrande maggioranza del totale -. Viceversa, nel caso dell'aumento della Cassa Integrazione Straordinaria sono cresciuti entrambe le categorie, le ore per operai sono raddoppiate, ma anche gli impiegati hanno fatto un deciso balzo in avanti.

TABELLA 54 - Dati sintetici ore autorizzate di Cassa Integrazione Guadagni - 2003

Trattamento	Ore autorizzate nel 2003	Variazione % sul 2002
CIG straordinaria	107.125.070	+70,4%
CIG industria	87.106.964	+2,9%
CIG edilizia	32.926.221	+11,2%
TOTALE	227.200.000	+28,2%

Fonte: INPS, Direzione centrale Prestazioni a Sostegno del Reddito

TABELLA 55 - Cassa Integrazione ore autorizzate nel periodo gennaio/dicembre per categoria lavorativa - trend 2001 - 2003

	CIG Ordinaria			CIG Edilizia			CIGS		
	Operai	Impiegati	Totale	Operai	Impiegati	Totale	Operai	Impiegati	Totale
2001	54.704.762	5.506.523	60.211.285	31.089.730	204.445	31.294.175	47.906.117	12.841.439	60.747.556
2002	74.907.603	9.748.805	84.656.408	29.373.309	238.184	29.611.493	48.968.045	13.909.057	62.877.102
2003	74.154.706	12.952.258	87.106.964	32.676.346	249.875	32.926.221	86.719.199	20.405.871	107.125.070

Fonte: INPS, Direzione centrale Prestazioni a Sostegno del Reddito

I settori di attività economica che hanno maggiormente beneficiato delle ore autorizzate per interventi straordinari sono stati:

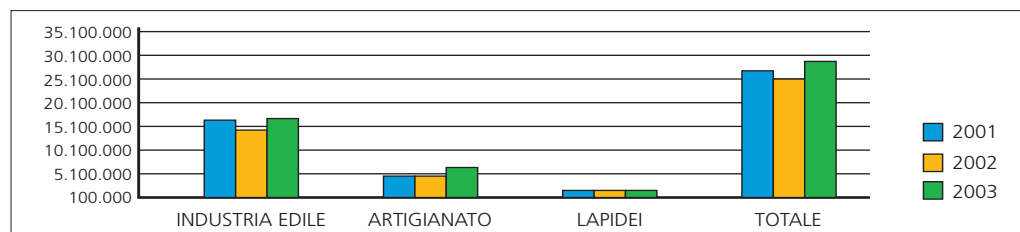
- il settore meccanico, con 63,7 milioni di ore (+219,7% rispetto al 2002);
- il settore edilizio, con 13,5 milioni di ore (+17,2%);

- il settore chimico, con 4,1 milioni di ore (+8,43%);
- il settore tessile, con 4,1 milioni di ore (+5,23%);
- il settore del commercio, con 3,8 milioni di ore (+192,1%);
- il settore trasporti e comunicazione, con 2 milioni di ore ma in contro tendenza rispetto al 2002 (-58,56%).

Il grafico seguente mostra invece il trend 2001-2003 relativo alle ore autorizzate di cassa integrazione distinte per gestione, e con riferimento alla sola CIG edilizia.

La cassa integrazione guadagni concessa in favore di dipendenti di aziende edili e affini, di aziende artigiane addette all'escavazione e lavorazione materiali edili in caso di intemperie stagionali e sospensione per fine lavoro, mostra un adeguamento tutto sommato omogeneo nel corso del triennio.

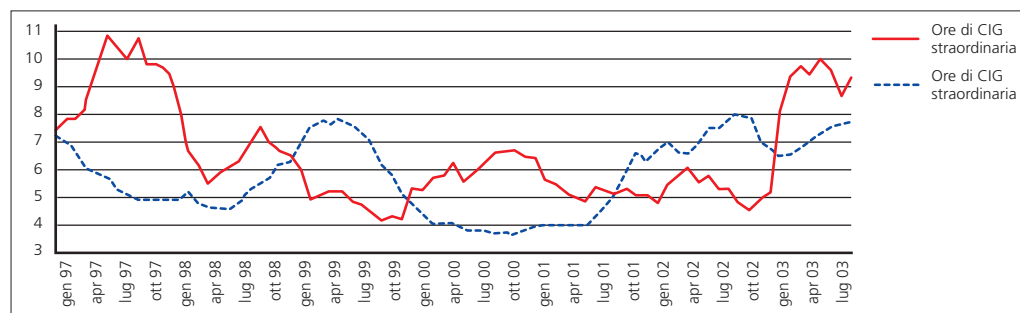
GRAFICO 9 - CIG Edilizia - Ore autorizzate nel periodo Gennaio - Dicembre distinte per gestione 2001 - 2003



Fonte: INPS, Direzione centrale Prestazioni a Sostegno del Reddito

Il Grafico 10 consente un'immediata percezione delle dinamiche di utilizzo della CIG e della CIGS nell'ultimo decennio, mostrando le continue oscillazioni congiunturali positive e le fasi di crisi della produzione o d'investimento nella ristrutturazione e riconversione delle aziende. La transizione dal 2002 al 2003 è caratterizzata dalla sostanziale stabilizzazione delle ore autorizzate verso valori alti, ma non si toccano le punte raggiunte nel corso del 1997.

GRAFICO 10 - Ore autorizzate di cassa integrazione guadagni. Serie destagionalizzata, media mobile a 5 termini. Dati in milioni di euro



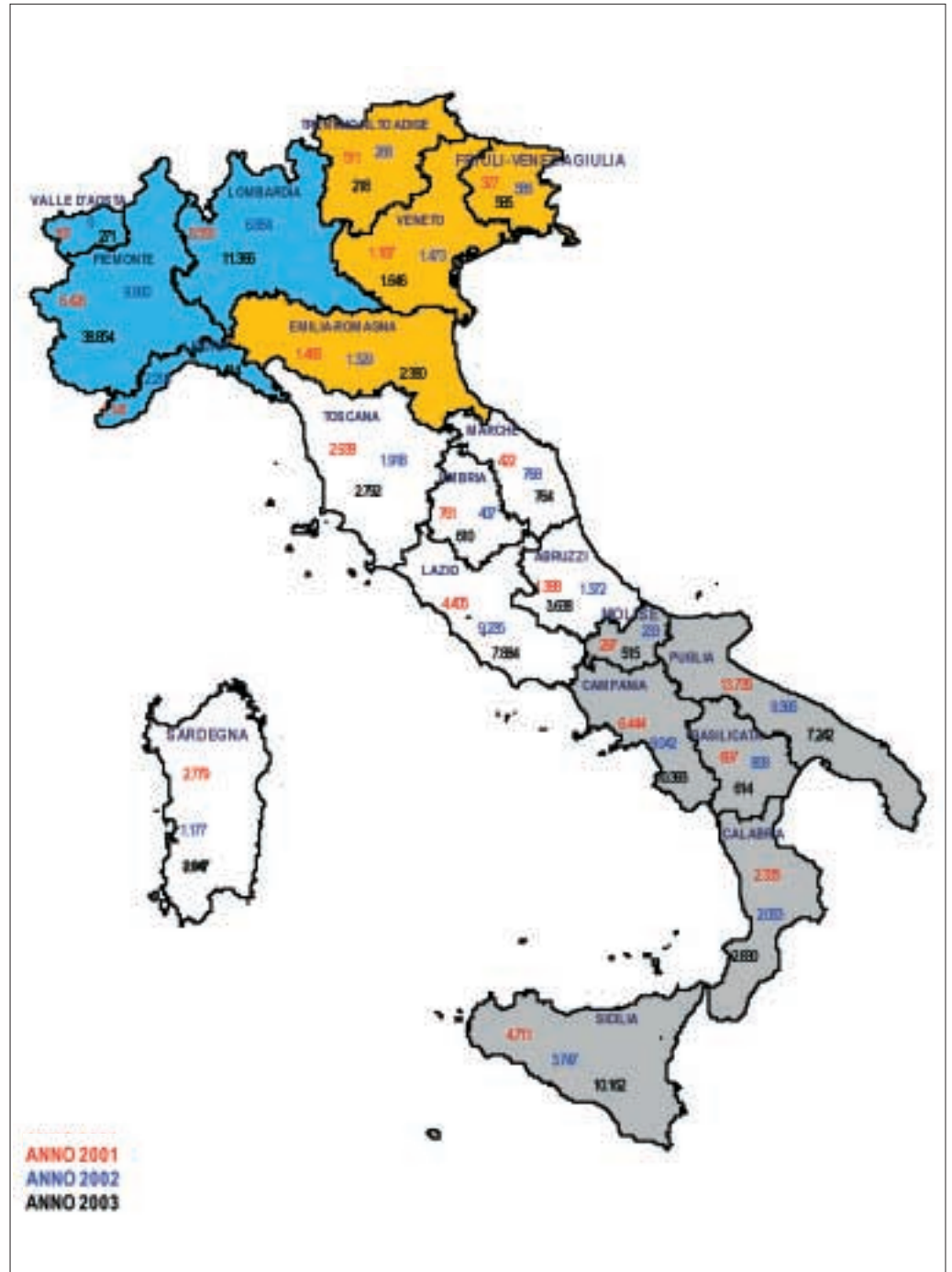
Fonte: Elaborazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (OML) su dati INPS

I grafici n. 11, 12 e 13 presentano le ore di Cassa integrazione guadagni a livello territoriale. Il numero di ore autorizzate per la CIG, concessa per crisi aziendale e processi di ristrutturazione nel triennio 2001-2003 è aumentato, come visto, di oltre il 70% a livello nazionale. L'aumento è da imputare in particolare alle vicende critiche che hanno investito l'industria piemontese, pugliese e siciliana, mentre una quota consistente e costante di aumento deriva da Campania e Lombardia; viceversa Liguria, Nord Est e Centro sono sostanzialmente stazionari.

Il numero delle ore autorizzate per CIG ordinaria, relativa a aziende industriali per situazioni temporanee di mercato, nel triennio 2001-2003 è leggermente aumentato (nel passaggio tra 2002 e 2003 di oltre il 13%), in maniera omogenea nelle quattro aree. La preponderanza di utilizzo di ore di CIG ordinaria in Piemonte e Lombardia sembra effetto normale della maggiore industrializzazione locale.

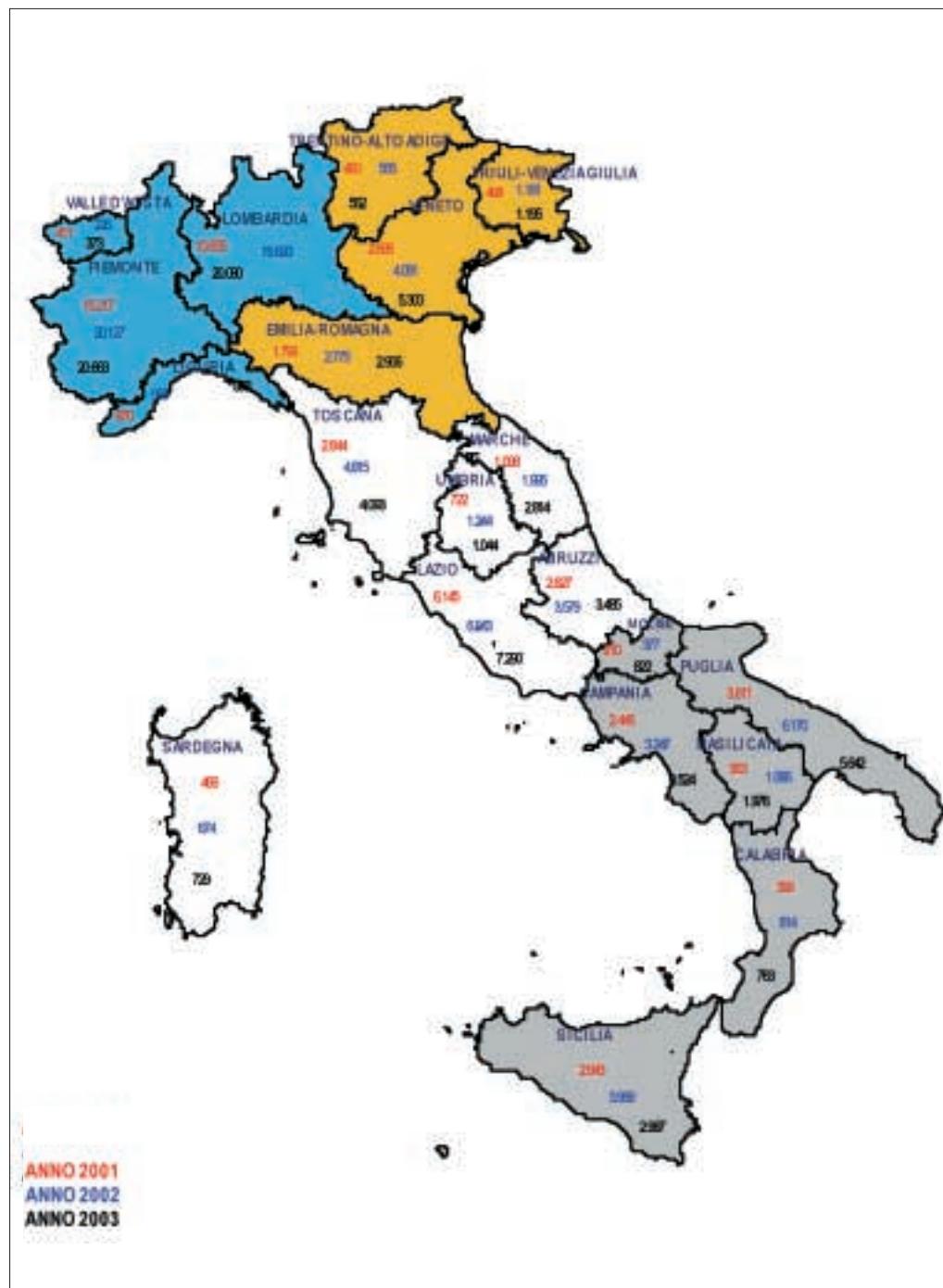
Infine, le ore di CIG ordinaria per le aziende edili, concessa per eventi meteorologici sfavorevoli e situazioni temporanee di mercato, nel triennio di riferimento sono in leggero aumento, soprattutto per il contributo di Puglia, Calabria e Veneto.

GRAFICO 11 - CIG straordinaria: ore autorizzate per regione - 2001-2002-2003 (dati in migliaia)



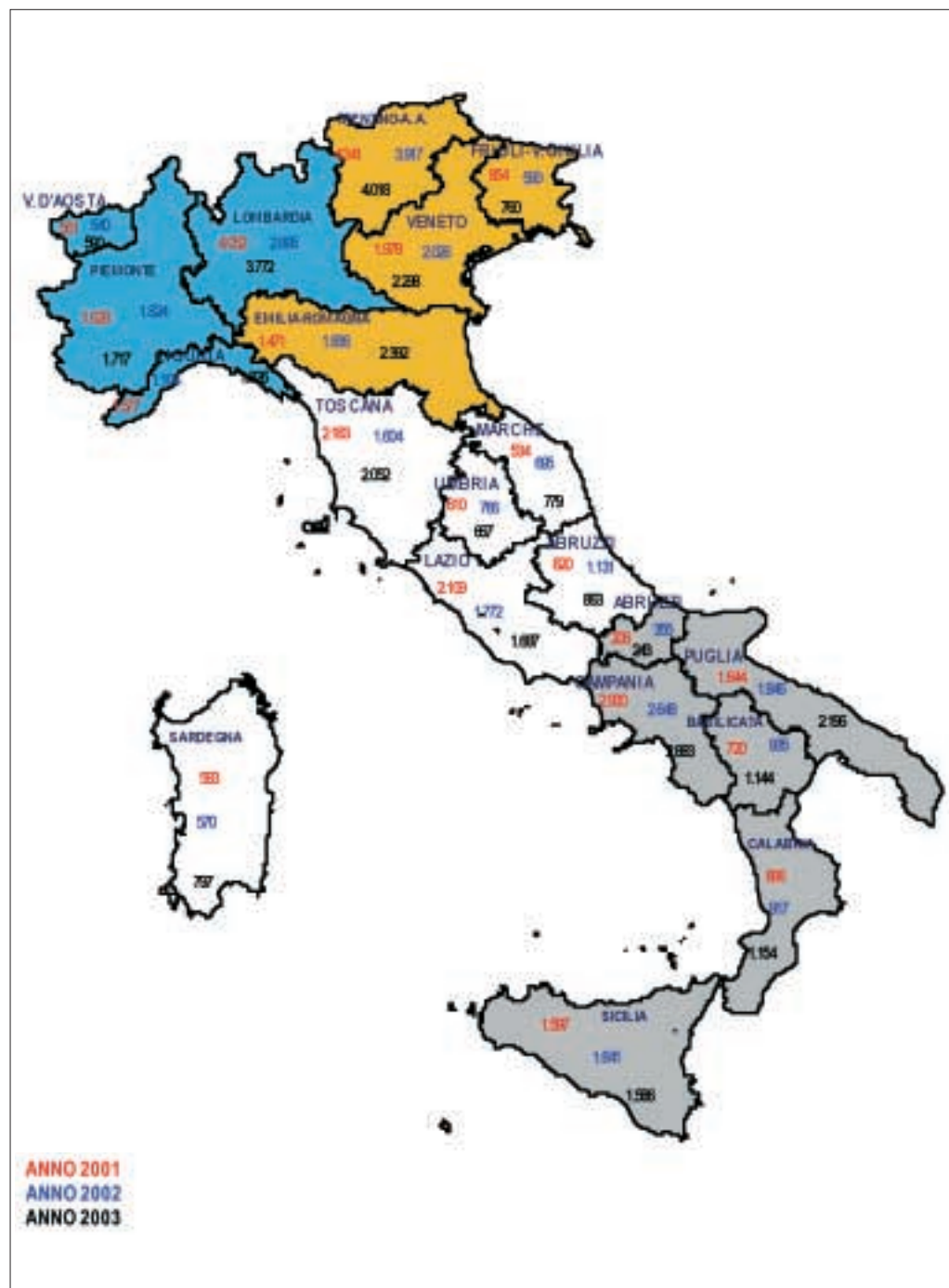
Fonte: INPS, Direzione centrale Prestazioni a Sostegno del Reddito

GRAFICO 12 - CIG industria: ore autorizzate per regione - 2001-2002-2003 (dati in migliaia)



Fonte: INPS, Direzione centrale Prestazioni a Sostegno del Reddito

GRAFICO 13 - CIG edilizia: ore autorizzate per regione - 2001-2002-2003



Fonte: INPS, Direzione centrale Prestazioni a Sostegno del Reddito

La Tabella 56 illustra la serie storica del numero dei beneficiari dei trattamenti di disoccupazione, mobilità e CIGS fino al 2002. Per la disoccupazione non agricola si osserva che l'indennità ordinaria è in aumento, quella edile e quella a requisiti ridotti sono altalenanti, ma tendono a ridursi nell'ultimo periodo, anche se rimangono quasi 380.000 i beneficiari della disoccupazione a requisiti ridotti.

Per quanto riguarda la disoccupazione agricola sono in diminuzione le prestazioni ordinarie, restano sostanzialmente stabili quelle a requisiti ridotti ed il trattamento speciale al 40%, mentre aumenta in misura consistente il numero dei beneficiari dei trattamenti speciali al 66%.

Il numero dei beneficiari dell'indennità di mobilità dal 2000 al 2002 è in costante aumento, mentre i dati riferiti alla CIGS in pagamento diretto da parte dell'INPS (circa il 45% dei pagamenti totali), si sono pressoché stabilizzati sulle 21.000 unità. Quanto alla distribuzione dei beneficiari per macro-aree geografiche, rilevata nel 2002, si nota la preponderante maggioranza nel Sud di beneficiari di trattamenti di disoccupazione agricola e non agricola a requisiti ridotti, mentre al Nord prevalgono i beneficiari di trattamenti di disoccupazione ordinaria e di mobilità.

TABELLA 56 - Indennità di disoccupazione, mobilità e CIGS - serie storica del numero di beneficiari

Tipo di indennità	2000	2001	2002	2002		
				Nord	Centro	Sud
Disoccupazione non agricola						
Ordinaria	191.712	216.566	241.705	105.747	45.977	89.981
Edile	47.454	51.544	48.752	4.524	4.271	39.957
Requisiti ridotti	387.133	397.720	378.158	134.649	71.000	172.509
Disoccupazione agricola						
Ordinaria	195.391	181.210	174.802	18.871	10.825	145.106
Requisiti ridotti	6.564	7.390	7.366	1.458	554	5.354
Trattamenti speciali al 40%	209.012	218.474	215.982	7.777	6.911	201.294
Trattamenti speciali al 66%	176.822	187.893	200.629	26.476	12.280	161.873
Mobilità	147.104	150.056	156.583	68.053	28.319	60.211
CIGS*	31.851	21.990	21.398	Cit.	Cit.	Cit.

* Dati riferiti ai soli pagamenti diretti dell'Istituto.

Fonte: INPS, Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Gli istituti a tutela dell'occupazione

Da anni si continua a discutere sulle modalità di un'organica e generale riforma del vigente sistema di ammortizzatori sociali e di incentivi in favore dell'occupazione, per migliorare il supporto dei beneficiari, ma anche per una maggiore omogeneità e razionalizzazione degli interventi, da armonizzare, anche nell'ottica europea⁸³.

Si mira, inoltre, al superamento della visione "corporativa" del sistema italiano degli

83. La delega che il Parlamento ha conferito al Governo con l'art. 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n.144 non è stata esercitata. Il ddl con il titolo "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato" - presentato nel novembre 2001 - è stato inserito a seguito del "Patto per l'Italia" siglato nel luglio 2002 e la materia relativa agli incentivi all'occupazione ed agli ammortizzatori sociali è stata stralciata ed inserita in un nuovo progetto di legge delega (AS 848bis). Da più parti si attribuiscono le incertezze e le polemiche che frenano l'attuazione della delega alle difficoltà culturali e strutturali che incontrano i progetti di passaggio dall'attuale sistema indennitario delle crisi produttive ad un sistema di mobilità fisiologica, in un contesto di mercato del lavoro più flessibile ed orientato verso maggiori efficienze allocative.

ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, che protegge i soggetti stabilmente occupati in misura nettamente maggiore rispetto agli esclusi dal mercato del lavoro⁸⁴. A fronte delle incisive politiche passive a favore di chi, inserito nel mercato del lavoro regolare, ha potuto fruire della cassa integrazione e dell'indennità di mobilità, si vorrebbe migliorare le politiche attive per i lavoratori appartenenti al mercato del lavoro secondario o per i disoccupati, finora tutelati in via indiretta mediante sgravi fiscali e contributivi per le nuove assunzioni.

In particolare l'indirizzo governativo è imperniato sulla formazione e sulla riqualificazione della forza lavoro potenziale, sulla riduzione della pressione fiscale e degli oneri contributivi per le aziende, sulla flessibilizzazione degli schemi contrattuali per valorizzare il ruolo individuale e le doti professionali del lavoratore in relazione alla peculiare struttura aziendale.

La spesa complessiva per le politiche del lavoro 2003 è stimata, a seconda delle premesse metodologiche e delle voci considerate, tra circa 16,8 e 18,4 miliardi di euro. Le politiche del lavoro sono generalmente suddivise in tre raggruppamenti relativi a politiche attive, passive e misure di sostegno selettivo del mercato del lavoro (misure di carattere settoriale, per circa la metà nel settore agricolo, e di sostegno a particolari schemi contrattuali, in particolare la decontribuzione della quota variabile di salario legata alla produttività).

84. Alcuni degli interventi più incisivi ma comunque frammentari hanno riguardato: gli adeguamenti dell'indennità ordinaria di disoccupazione al costo della vita; l'attuazione della riforma dei lavori socialmente utili, in attesa dell'esaurimento del fenomeno; l'estensione degli istituti a tutela del reddito e dell'occupazione a settori che ne erano sprovvisti (quali il credito e le assicurazioni, co.co.co., etc.).

85. La quota di trasformazioni a tempo indeterminato nel caso di assunzioni con provenienza dalle liste di mobilità è sempre in ascesa -fino al 47% del 2002- ciò sembra discendere dal fatto che l'assunzione a termine e la successiva stabilizzazione comportano una durata complessiva dello sgravio maggiore rispetto ad un'assunzione direttamente effettuata a tempo indeterminato.

86. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro, 2003.

87. Nel dettaglio, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha rilevato che nel 2002 la spesa complessiva per le politiche attive si era definitivamente assestata su 9,1 miliardi di euro (9,0 escludendo gli sgravi territoriali), a fronte di 8 miliardi spesi per le politiche passive e poco più di 3,2 miliardi per le "altre misure". In rapporto al PIL la componente attiva era pari allo 0,71% (0,70 escludendo gli sgravi territoriali), mentre quella passiva si collocava allo 0,64%.

La Tabella 57 mostra la spesa necessaria per sostenere la promozione o la difesa dell'occupazione, ponendo a confronto l'ultimo triennio (anche se il dato del 2003 è ritenuto previsionale).

La quota per le politiche "attive" (formazione professionale e contratti a causa mista, incentivi all'assunzione ed all'occupazione, incentivi per i disabili, creazione diretta di posti di lavoro, incentivi all'autoimpiego, e politiche di stabilizzazione - in genere trasformazione dei contratti di apprendistato, di formazione lavoro riguardanti le professionalità medio alte, dei contratti a tempo determinato stipulati con lavoratori iscritti nelle liste di mobilità⁸⁵, relativi soprattutto a lavoratori impegnati nel Mezzogiorno -), raggiunge a fine 2003 circa 7 miliardi di euro⁸⁶. Rispetto al 2002⁸⁷ si evidenzia una sostanziale stabilità della spesa per politiche attive, che comunque risultano in crescita su un più lungo orizzonte temporale, mentre le politiche passive sono in crescita costante.

TABELLA 57 - Spese per politiche del lavoro negli anni 2001-2003 - dati in migliaia di euro

	2001	2002	2003 ¹
Potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego	103.442	131.936	51.646 ⁴
Formazione professionale ²	531.072	636.571	195.984 ⁴
Contratti a causa mista	2.419.821	2.491.028	2.595.602
Incentivi alle assunzioni	3.311.054	4.245.167	2.300.577
Incentivi alla stabilizzazione dei posti di lavoro	352.085	385.145	408.210
Incentivi al mantenimento dell'occupazione	174.955	34.541	8.333
Sgravi a carattere territoriale	416.656	130.246	12.266 ⁴
Incentivi per i disabili	35.687	32.886	n.d.
Creazione diretta di posti di lavoro	556.861	450.207	n.d.
Incentivi all'autoimpiego ³	945.198	586.085	330.733
TOTALE POLITICHE ATTIVE	8.846.832	9.123.814	5.903.350⁴
Trattamenti di disoccupazione	6.468.063	6.763.078	6.983.548
Pensionamenti anticipati	973.363	1.244.203	1.195.195
TOTALE POLITICHE PASSIVE	7.441.426	8.007.281	8.178.743
TOTALE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE	16.288.258	17.131.094	14.082.093⁴
Sgravi di carattere settoriale	2.173.861	2.136.599	2.270.629
Sgravi legati all'assetto contrattuale	424.013	458.421	457.315
Azioni di sistema nel campo dell'istruzione e della formazione professionale	251.025	635.100	n.d.
TOTALE COMPLESSIVO	19.137.158	20.361.214	16.810.037⁴

1. I dati relativi al 2003 sono ancora dati di previsione, elaborati al primo semestre 2003.

2. Pagamenti effettuati nell'anno. Le colonne riguardanti gli anni 2001-2002 riportano dati relativi al periodo di programmazione 2001-2006.

3. Nel caso del prestito d'onore, in cui parte delle somme in oggetto dell'agevolazione sono date a titolo di mutuo agevolato, non si tiene conto delle somme restituite.

4. Totali incompleti relativi al primo semestre 2003.

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (OML), su dati propri e di INPS, Ministero dell'Economia delle Finanze, Sviluppo Italia.

Il panorama delle spese per le politiche del lavoro, soprattutto passive, presenta un margine di imprevedibilità legato all'influenza degli interventi normativi e di fattori contingenti.

In particolare, la L. 289/2002 (legge finanziaria per l'anno 2003) non ha disposto proroghe automatiche dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale per le imprese commerciali che occupano da 51 a 200 dipendenti, le agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, e le imprese di vigilanza, ma in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali ha conferito al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, la facoltà di disporle anche in deroga alla normativa vigente, per assicurare una maggiore ponderatezza e flessibilità del singolo intervento. È stata anche prorogata al 31 dicembre 2003 la possibilità d'iscrizione nelle liste di mobilità dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo da aziende che occupano anche meno di 15 dipendenti, per i quali non ricorrano le condizioni per l'attivazione delle procedure di mobilità.

Quanto alle linee seguite in tema di politiche attive, in materia di Piani d'inserimento professionale regionali ed interregionali (P.I.P.) è prevista la prosecuzione dei programmi nei limiti delle risorse finanziarie prestabilite fino a 91 milioni di euro. L'art. 48 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, prevede la possibilità che, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, siano istituiti⁸⁸ fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, finanziati dal gettito della contribuzione proveniente dai datori di lavoro che facoltativamente vi aderiscono e con il contributivo integrativo (0,30%) versato unitamente alla contribuzione a copertura della disoccupazione involontaria⁸⁹. Sempre sul fronte della formazione va segnalata, nel corso del 2003, la ripartizione alle regioni di fondi per 100 milioni di euro per il finanziamento delle attività formative connesse alle attività di apprendistato (in crescita rispetto ai diminuiti contratti di formazione e lavoro).

Quanto agli altri provvedimenti, a parte le misure d'urgenza dovute a criticità contingenti (si pensi in particolare alle difficoltà dell'indotto automobilistico) ed a calamità naturali (che hanno assorbito risorse in via indiretta, tramite termini di sgravi contributivi, o diretta, tramite sussidi) o disastri ecologici improntate sull'offerta di condizioni contributive di favore, qualche giovamento si segnala dall'attuazione delle politiche di formazione, reinserimento e riqualificazione professionale dei lavoratori in pendenza del trattamento di mobilità ad iniziativa dei Centri per l'impiego, e dal minor peso dei vincoli burocratici per le Pubbliche Amministrazioni intenzionate ad esternalizzare attività strumentali a società di capitali, cooperative di produzione e lavoro e consorzi di artigiani, a condizione che la loro forza lavoro sia costituita, in misura non inferiore al 40%, da lavoratori tratti dalle liste di mobilità. L'informatizzazione dei canali di comunicazione, che investe anche le domande di mobilità e di altri ammortizzatori sociali dovrebbe facilitare e velocizzare lo smistamento dei lavoratori verso il reimpiego o verso la mobilità lunga ed il prepensionamento⁹⁰.

Si rileva, infine, che un consistente numero di lavoratori beneficiari del trattamento di mobilità interessati ad intraprendere un'attività autonoma in forma singola o associata, ha sfruttato la facoltà di ottenerne⁹¹ la corresponsione anticipata, nella misura non ancora fruita, traendo vantaggio dalla cumulabilità con altri benefici previsti dalla normativa in vigore in materia di lavoro autonomo. Ciò ha assecondato la vocazione dei lavoratori verso l'attesa passiva del reinserimento o verso la promozione di un'attività autonoma interinale o definitiva⁹². Le statistiche mostrano l'utilizzo dello strumento di iniziativa autonoma soprattutto da parte di maschi nella fascia di età dai 40 ai 49 anni, con prevalenza nell'Italia settentrionale.

Le principali prestazioni a tutela dell'occupazione sono erogate sulla base dei parametri indicati nella Tabella 58.

88. Il decreto del direttore dell'UCOFPL del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 24 giugno 2003 ha ripartito, tra i fondi già istituiti, circa 95 milioni di euro.

89. Cfr. l'art. 25, c. 4, della legge n. 845/1978 e successive modificazioni. La legge ha demandato all'Istituto il compito di disciplinare le modalità di adesione, la riscossione della relativa contribuzione ed il successivo trasferimento delle risorse ai singoli Fondi indicati dai datori di lavoro.

90. Cfr. INPS, circolari 89 e 116 del 2003.

91. Il beneficio è fruibile secondo i criteri di cui al regolamento del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale 17 febbraio 1993, n. 142.

92. Ulteriore strumento di reinserimento, apprestato dalla L. 172/2002 è la previsione, in deroga all'art.3 della legge 23 luglio 1991, n. 223, di una proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale, non superiore a dodici mesi e per un massimo di ventidue unità, ad aziende al cui capitale sociale partecipano finanziarie pubbliche, costituite in data anteriore al 31 marzo 1998 per svolgere attività di reimpiego dei lavoratori provenienti da unità produttive dismesse, nel settore siderurgico pubblico, che abbiano cessato l'attività in quanto sottoposte a procedura fallimentare entro 31 ottobre 2001, a seguito della mancata omologazione del concordato preventivo. La proroga è concessa con autorizzazione del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

TABELLA 58 - Parametri per l'erogazione delle principali prestazioni a tutela dell'occupazione

Cassa integrazione guadagni straordinaria

Integrazione salariale per contrazione dell'orario di lavoro per dipendenti da aziende industriali in:

- ristrutturazione o riorganizzazione per migliorare la produzione;
- ristrutturazione e riconvenzione per crisi aziendale;
- fallimenti ed eventi sismici;
- contratti di solidarietà interna.

Cassa integrazioni guadagni edilizia

Integrazione salariale per contrazione dell'orario di lavoro per 13 settimane (eccezionalmente 52) in favore di:

- dipendenti da aziende edili e affini;
- dipendenti da imprese artigiane e addette all'escavazione e lavorazione di materiali edili in caso di:
 - intemperie stagionali;
 - sospensione per fine lavoro o fase lavorativa.

Cassa integrazione guadagni ordinaria

Integrazione salariale pari all'80% della retribuzione spettante per contrazione dell'orario di lavoro (da 0 a 40 ore) fino a 52 settimane nel biennio in favore di: operai e impiegati dipendenti da aziende industriali in caso di sospensione o contrazione dell'attività produttiva per eventi temporanei e non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori per situazioni temporanee di mercato.

Integrazioni salariali lavoratori agricoli

Per operai, impiegati e quadri a tempo indeterminato dipendenti di aziende agricole:

- con attività lavorative per almeno 180 giornate nell'anno;
- per riconversione e ristrutturazione aziendale;
- per calamità e avversità atmosferiche.

Disoccupazione ordinaria

Per coloro che hanno 2 anni di anzianità assicurativa di disoccupazione e 52 contributi settimanali nel biennio precedente.

Durata: per 180 giorni al massimo in un anno (270 giorni dal 1.12.2001 per gli ultracinquantenni).

Importo: 40% della retribuzione percepita nei tre mesi precedenti.

Disoccupazione ordinaria requisiti ridotti

Per coloro che hanno 2 anni di anzianità assicurativa per disoccupazione e 78 giornate di lavoro prestato nell'anno precedente la domanda.

Durata: per un numero di giornate pari a quelle lavorate e comunque non superiore a 156.

Importo: 30% della retribuzione percepita nell'anno precedente.

Trattamento speciale disoccupazione edilizia 80%

Per coloro che hanno:

- 2 anni di anzianità assicurativa per disoccupazione e 43 contributi settimanali nel biennio precedente nel settore edilizio;
- risoluzione del rapporto di lavoro per cessazione dell'attività aziendale, ultimazione del cantiere, riduzione del personale.

Durata 90 giorni.

Importo 80% della retribuzione media giornaliera, ottenuta rapportando a 40 ore settimanali la retribuzione media oraria assoggettata a contribuzione.

Trattamento speciale disoccupazione edilizia 100%

In caso di:

- Licenziamento da aziende operanti in aree di crisi su deliberazione del CIPE con anzianità aziendale non inferiore a 18 mesi e residenza nell'area di completamento dei lavori;
- attivazione della procedura di mobilità, con anzianità aziendale non inferiore a 36 mesi.

Durata 18 mesi, elevabili a 27.

Importo: 100% del trattamento di integrazione salariale.

Indennità di mobilità

Per lavoratori in mobilità per esaurimento CIG riduzione di personale, trasformazione attività, cessazione attività aziendale, licenziati da aziende destinatarie delle norme CIG:

- 100% del trattamento CIG per i primi 12 mesi;
- 80% del trattamento CIG per i mesi successivi.

Indennità ordinaria di disoccupazione agricola

Per lavoratori agricoli con 2 anni di anzianità assicurativa per disoccupazione e 102 contributi giornalieri nel biennio costituito dall'anno cui si riferisce la domanda e dall'anno precedente.

Durata: pari allo stesso numero di giornate lavorate nell'anno cui si riferisce la domanda fino a un massimo di 180 giornate.

Importo: pari al 30% del salario medio convenzionale 1996 o del salario contrattuale se superiore.

Trattamenti speciali di disoccupazione agricola

Per lavoratori agricoli che facciano valere requisiti richiesti per la liquidazione dell'indennità ordinaria che abbiano effettuato almeno 151 giornate di lavoro dipendente (trattamento speciale del 66%), ovvero che siano iscritti negli elenchi per almeno 101 giornate (trattamento speciale del 40%):

Durata: per un massimo di 90 giornate.

Importo giornaliero pari al 66% (legge 457/72) ovvero al 40% (legge 37/77) del salario medio convenzionale 1996 o del salario contrattuale se superiore.

Fonte: INPS - Direzione centrale Prestazioni a sostegno del reddito

L'impatto del lavoro flessibile o atipico sul sistema di sicurezza sociale

La diffusione del lavoro atipico o flessibile che conseguirà alla cd. Legge Biagi impone il problema di esaminarne l'impatto sul sistema di sicurezza sociale⁹³. Per il lavoro flessibile vale il principio per cui non viene meno nessuno degli ammortizzatori sociali del sistema italiano, che si aggiungono a quello principale rappresentato dal trattamento pensionistico:

- un'indennità legata all'anzianità aziendale;
- un'indennità di disoccupazione;
- l'intervento di una cassa comune aziendale per brevi periodi di crisi (cassa integrazione guadagni);
- un'indennità di disoccupazione lunga concordata tra le parti sociali (mobilità);
- una copertura contributiva utile per la pensione per tutta la durata degli interventi.

La Tabella 59 sintetizza l'analisi delle *pattern* contrattuali previste dalla "legge Biagi" con i relativi risvolti sul sistema degli ammortizzatori sociali.

93. Lavoro flessibile e lavoro atipico sono due termini praticamente equivalenti. E se il lavoro tipico comprende tra le sue qualità la subordinazione gerarchica, l'integrazione organizzativa, un'obbligazione a tempo indeterminato, un regime costante della prestazione, l'esclusività del rapporto di lavoro, per conseguenza tutto ciò che non è lavoro tipico è lavoro atipico.

TABELLA 59 - Applicabilità dei tradizionali strumenti di sostegno al reddito in relazione alle nuove forme di lavoro flessibile

Lavoro atipico	Ammortizzatori sociali
Lavoro a progetto	<p>La maternità e l'assegno per il nucleo familiare spettano nelle forme e nelle modalità previste per il lavoro dipendente. È prevista una particolare indennità di malattia per i giorni di ricovero. L'indennità tbc segue le regole comuni con il requisito di almeno un anno di assicurazione nell'arco dell'intera vita lavorativa. Non spettano mobilità, disoccupazione e Cassa integrazione guadagni in quanto omologato a lavoro parasubordinato. Per malattia ed infortunio, la sospensione del rapporto non comporta la proroga della durata del contratto, che si estingue alla scadenza. Il committente può recedere dal contratto se la sospensione supera 30 giorni, per i contratti a durata determinabile, ovvero un sesto della durata stabilita, per i contratti con durata determinata. Nel caso di gravidanza la durata del rapporto è prorogata per un periodo minimo di 180 giorni.</p>
Lavoro intermittente	<p>Il trattamento economico e previdenziale è proporzionato all'effettiva prestazione svolta. Trattandosi di lavoro dipendente si applica la normativa sull'assegno per il nucleo familiare solo per i periodi in cui il lavoratore presta attività lavorativa (per il periodo di disponibilità l'assegno non debba essere corrisposto in assenza di effettiva prestazione lavorativa). Per le prestazioni tbc si seguono le regole della generalità dei lavoratori dipendenti, ma nei periodi di disponibilità spetta l'erogazione della misura fissa dell'indennità, come la misura minima prevista. Non sembra potersi applicare la normativa in materia di mobilità per la discontinuità strutturale del tipo di lavoro. L'indennità di disoccupazione non è prevista per i periodi "sprovvisti di lavoro" (seppur all'interno di un periodo di rapporto di lavoro), anche nel caso in cui tale periodo non venga coperto da indennità di disponibilità. Nei casi in cui la ditta utilizzatrice chieda e ottenga la cassa integrazione guadagni, a tali lavoratori non si dovranno pagare le integrazioni salariali (in quanto la retribuzione che essi percepiscono mensilmente è sempre incerta nell'an e nel quantum), e l'indennità di disponibilità non è "retribuzione", ma costituisce una sorta di indennizzo, non sempre obbligatorio, per ricompensare l'attesa (eventualmente anche vana) del lavoratore.</p>
Lavoro ripartito (o job sharing)	<p>I lavoratori "in coppia" vengono equiparati, ai fini previdenziali ed assistenziali, ai lavoratori a tempo parziale. Le prestazioni di malattia, maternità e tbc sono riconoscibili a tutti i lavoratori coobbligati, con proporzionamento del trattamento economico all'attività effettivamente svolta. Tutti i lavoratori coobbligati hanno diritto all'assegno per il nucleo familiare. L'ANF, a differenza delle altre prestazioni previdenziali, proporzionali alla retribuzione, è legato alla prestazione lavorativa effettuata e dunque non può essere corrisposto in misura ridotta. Al lavoratore ripartito non sembra spettare disoccupazione e mobilità. È invece possibile il pagamento delle integrazioni salariali: la prestazione verrà divisa in parti uguali tra i due, salva la "diversa intesa tra le parti contraenti".</p>
Lavoro occasionale e lavoro accessorio	<p>In quanto "rapporti di natura meramente occasionale ed accessoria", non sembra potersi configurare un rapporto di lavoro dipendente. Pertanto non spetta l'assegno per il nucleo familiare, né la cassa integrazione guadagni, né sembra ipotizzabile la tutela per malattia, maternità e tbc. E' dubbia la futura spettanza delle prestazioni di disoccupazione, anche se la legge demanda ad apposito decreto ministeriale la definizione di criteri e modalità per il versamento dei contributi.</p>

Lavoro atipico	Ammortizzatori sociali
Contratto di inserimento	Sostituisce il contratto di formazione lavoro e dà vita ad un rapporto di lavoro subordinato per il quale spetta l'assegno per il nucleo familiare. Per malattia, maternità e tbc si seguono le stesse regole applicate alla generalità dei lavoratori dipendenti, salvo particolarità di settore. In caso di disoccupazione derivante da un licenziamento, i requisiti d'assicurazione e di contribuzione per percepire l'indennità debbono essere accertati prendendo in considerazione i periodi di attività lavorativa effettivamente prestata in esecuzione di un contratto d'inserimento. L'indennità di mobilità spetta purché il contratto sia stato trasformato, alla data di inizio della procedura di mobilità, in contratto a tempo indeterminato e purché sussistano i requisiti di anzianità aziendale. I "vecchi" contratti di formazione e lavoro fruivano della cassa integrazione, dunque sembra opportuno un adeguamento normativo per i nuovi contratti.
Contratto di apprendistato	In quanto lavoro subordinato spetta l'assegno per il nucleo familiare, l'indennità di maternità e tbc. Non è prevista invece l'assicurazione per le prestazioni economiche di malattia. Come in passato i lavoratori che abbiano svolto l'attività soltanto con la qualifica di apprendisti non hanno diritto alle prestazioni di disoccupazione, mobilità e CIG in quanto nei loro confronti non sussiste l'obbligo assicurativo alla gestione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione.
Somministrazione di lavoro	Al lavoratore spetta l'assegno per il nucleo familiare in quanto lavoratore dipendente. Le prestazioni di malattia, maternità e tbc vanno corrisposte secondo i criteri applicati ai lavoratori del settore terziario, in cui è inquadrato il somministratore, fatta eccezione per il caso di lavoro somministrato ad imprese del settore agricolo o del lavoro domestico, in cui trovano applicazione i criteri erogativi previsti dai relativi settori. Per i lavoratori a tempo indeterminato l'indennità relativa alle giornate che cadono in periodi in cui il lavoratore è in attesa di assegnazione va calcolata sulla base della indennità di disponibilità, fatte salve, per la tbc, la misura fissa dell'indennità giornaliera. Per questa tipologia lavorativa si pone il problema dell'indennizzabilità per disoccupazione dei periodi non lavorati interni ad un rapporto di lavoro a tempo determinato non coperti da indennità di disponibilità. Altri problemi pone la normativa sulla prestazione di mobilità. Si potrebbe verificare il caso di un lavoratore che pur lavorando per anni in un'azienda (c.d. "utilizzatrice") con un inquadramento che le permette di godere di certi tipi di prestazioni di disoccupazione e svolgendo le medesime mansioni dei colleghi dipendenti dall'impresa utilizzatrice, non possa beneficiare delle prestazioni stesse in quanto dipendente di un'azienda inquadrata nel settore terziario (inquadramento così previsto dalla legge). Per l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti: attualmente, ai fini dell'integrazione del requisito lavorativo di 78 giorni vanno considerate anche le giornate non effettivamente lavorate, ma che rientrano comunque all'interno di un rapporto di lavoro. Tra le aziende destinatarie del trattamento di cassa integrazione guadagni non rientrano le Agenzie per il lavoro, le quali nella somministrazione sono il datore di lavoro formale, che provvede direttamente all'erogazione ai lavoratori del trattamento economico e al versamento dei contributi.
Contratto a tempo parziale	Spettano gli assegni per il nucleo familiare in presenza di una prestazione lavorativa settimanale di durata almeno ventiquattro ore. In caso di prestazione inferiore, al lavoratore spettano tanti assegni giornalieri quante sono le giornate di prestazione effettiva di lavoro, qualunque sia il numero delle ore prestate nella giornata. Seppur modificata, resta in vigore la normativa corrente per l'indennità di disoccupazione, di mobilità e di cassa integrazione guadagni. Le prestazioni di malattia, maternità e tbc spettano con riproporzionamento del trattamento economico in ragione della ridotta entità della prestazione lavorativa, salva la misura fissa giornaliera per la tbc.

Fonte: INPS, Direzione centrale Prestazioni a Sostegno del Reddito

Le prospettive dei lavori socialmente utili

A partire dal 1995 si è andato estendendo lo strumento dei lavori socialmente utili (LSU) con il quale alcune categorie di disoccupati venivano chiamati a svolgere attività “socialmente utili” in cambio di un sussidio⁹⁴. L’INPS eroga infatti un assegno *ad personam* (ASU), attingendo le risorse dal Fondo per l’Occupazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel quale, tra le risorse per il sostegno dell’occupazione regionale si storna a favore dell’INPS la quota destinata ai pagamenti degli assegni per i soggetti impegnati in lavori socialmente utili.

Il legislatore ha progressivamente ridotto il numero di beneficiari, favorendo un anticipato collocamento in pensione⁹⁵ o una più stabile occupazione a titolo di lavoro subordinato, oppure finanziando iniziative autonome (autoimpiego e microimprenditorialità) con la corresponsione di un incentivo di oltre 9.000 euro, oltre alla possibilità, prevista solo per il 2003, di chiedere la corresponsione anticipata del trattamento ASU.

A conferma di ciò si possono valutare i flussi di uscita dal novero degli aventi titolo riportati in Tabella 60, che, nonostante l’aggiornamento al primo semestre del 2003, mostra l’incremento sostanziale del fenomeno.

Dal 2001, circa 50.000 soggetti a carico del Fondo per l’occupazione sono usciti dal bacino dei lavoratori socialmente utili, soprattutto con la stabilizzazione presso l’ente utilizzatore agevolata dagli incentivi interministeriali, o col prepensionamento, reso automatico dalla legge 289/2002 per i lavoratori cui manchino cinque anni al conseguimento dei requisiti per il pensionamento di anzianità o di vecchiaia. Nel primo semestre del 2003 si è invece assistito ad un maggior esodo verso il pensionamento, che ha assorbito quasi 2000 lavoratori (il 50% di tutti gli usciti nel periodo).

TABELLA 60 - Lavoratori socialmente utili a carico del Fondo per l’occupazione - uscite per tipologia - 2001-2003

	Stabilizzazione	Pensionamento	Altro	Totale
Primo semestre 2001	5.549	268	3.630	9.447
Secondo semestre 2001	25.532	162	3.582	29.276
Primo semestre 2002	1.568	79	640	2.287
Secondo semestre 2002	3.433	64	883	4.380
Primo semestre 2003	1.373	1.924	584	3.881
TOTALE	37.455	2.497	9.319	49.271
Valori percentuali rispetto al totale				
Primo semestre 2001	58,7	2,8	38,4	100,0
Secondo semestre 2001	87,2	0,6	12,2	100,0
Primo semestre 2002	68,6	3,5	28,0	100,0
Secondo semestre 2002	78,4	1,5	20,2	100,0
Primo semestre 2003	35,4	49,6	15,0	100,0
TOTALE	76,0	5,1	18,9	100,0

Fonte: Italia Lavoro SpA

94. Questo particolare istituto di tutela era rivolto ai lavoratori che non avevano più titolo a fruire né del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria, né dei trattamenti speciali di disoccupazione (indennità di mobilità e trattamento di disoccupazione edile) o che, non essendo mai stati parte di contratti di lavoro abbastanza stabili, non avrebbero potuto fruire nemmeno di uno dei trattamenti ordinari di disoccupazione.

95. Con la L. Finanziaria 2003 si favorisce il pensionamento anticipato dei cd. LSU transitoristi. L’INPS, con la circolare n. 18 del 2003, ha stabilito che i lavoratori LSU transitoristi ai quali manchino, al 31.12.2003, meno di cinque anni per il pensionamento di anzianità o di vecchiaia, sono ammessi alla contribuzione volontaria per il periodo mancante con immediato collocamento in pensione in deroga alle norme vigenti.

Al 30.06.2003 il numero dei lavoratori impiegati in lavori socialmente utili che hanno ancora titolo a fruire del relativo assegno è in netta flessione rispetto al 2002, e risulta dalla sommatoria di circa 29.000 LSU a carico del Fondo per l'Occupazione (da 33 mila unità a fine 2002) e 29.198 lavoratori impegnati in attività finanziate con risorse delle Regioni o dei Comuni (in particolare, i restanti sarebbero in massima parte collocati in Sicilia, con progetti a carico di fondi regionali).

TABELLA 61 - LSU - stock nazionale di soggetti per età - 2003

Fasce di età	20 - 24	25 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 e oltre	Totale
Donne	35	3,113	24,57	11,486	2,734	75	42,013
Uomini	29	1,74	14,163	11,224	6,385	868	34,409
TOTALE	64	4,853	38,733	22,71	9,119	943	76,422

Fonte: INPS

Nelle tabella precedente si nota la preponderanza di lavoratori socialmente utili (in particolare di sesso femminile) nella fascia di età più a rischio di esclusione dal mercato del lavoro e di più difficile reinserimento sociale (dai 30 ai 49 anni).

Lo spostamento del baricentro preferenziale di utilizzo residuo degli LSU verso i settori in crisi o in riconversione, allo scopo di bilanciare il flusso di uscita degli occupati, infine, è confermato dalla previsione di una serie di benefici per le aziende che procedono alla stabilizzazione degli LSU presi in carico.

L'ulteriore strumento per aumentare la possibilità di stabilizzazione da parte degli enti utilizzatori è stato introdotto dalla legge finanziaria per il 2003, dando la possibilità ai Comuni di contrarre mutui a tasso agevolato (con oneri a carico del Fondo per l'Occupazione) per far fronte alle relative spese⁹⁶.

L'estensione del sistema degli ammortizzatori sociali e l'istituzione di Fondi di solidarietà

La legge 23 dicembre 1996, n. 662, all'art. 2, comma 28, ha previsto che "in attesa di una organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, vengano definite in via sperimentale, con uno o più decreti, misure di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione" per fronteggiare situazioni di crisi d'aziende e d'enti pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità nonché di categorie e settori d'impresa sprovvisti di "cuscinetti sociali".

In particolare, nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale, è prevista la possibilità, da parte della contrattazione collettiva nazionale, di costituire presso l'INPS specifici fondi, finanziati e gestiti con il concorso delle parti sociali⁹⁷.

Sulla base di questa disposizione e a seguito degli accordi sottoscritti tra le parti so-

96. Per l'attuazione cfr. Decreto Ministero Lavoro e Previdenza Sociale, 2 ottobre 2003

97. Il Decreto del Ministero del Lavoro 27 novembre 1997, n. 477 ha stabilito che i contratti devono contenere:

a) la richiesta di emanazione di norme per fronteggiare situazioni di eccedenze di personale, transitorie o strutturali, per gli ambiti di riferimento dei quali va precisata la definizione;

b) l'individuazione di specifici istituti per il perseguimento, nelle predette situazioni, di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione, prevedendo criteri, entità e modalità di concessione degli interventi e dei trattamenti da essi previsti;

c) la prefigurazione, sulla base di uno specifico piano pluriennale, del finanziamento dei predetti istituti, in misura adeguata all'entità degli interventi e dei trattamenti, comprensivi della copertura figurativa necessaria. L'eventuale concorso del lavoratore al finanziamento non può essere superiore al 25% del contributo prefigurato;

d) la prefigurazione di un contributo addizionale a carico del datore di lavoro modulato con riferimento all'entità e alla durata dell'intervento richiesto, nonché al numero dei soggetti interessati;

e) la prefigurazione, per i settori caratterizzati da esubero strutturale di addetti, di ulteriori interventi e trattamenti straordinari atti a favorire i processi di ristrutturazione aziendale. Gli ulteriori contributi sono a totale carico dei datori di lavoro e commisurati all'entità degli interventi e trattamenti richiesti, nel rispetto dell'equilibrio finanziario del fondo;

f) la definizione delle regole relative alla designazione degli esperti in seno al comitato amministratore.

ciali, sono stati emanati cinque decreti interministeriali che hanno istituito presso l'INPS i seguenti fondi:

- Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito cooperativo -Articolo 1, comma 1, del decreto interministeriale del 28 aprile 2000, n.157;
- Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito -Articolo 1, comma 1, del decreto interministeriale del 28 aprile 2000, n.158;
- Fondo di solidarietà per il personale già dipendente da imprese di assicurazioni poste in liquidazione coatta amministrativa -Articolo 1 del decreto interministeriale del 28 settembre 2000, n. 351;
- Fondo di sostegno del reddito del personale già dipendente dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, inserito nel ruolo provvisorio ad esaurimento del Ministero delle Finanze, distaccato e poi trasferito all'ETI o ad altra società da essa derivante -Art.1 del Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 18 febbraio 2002, n.88;
- Fondo di solidarietà per il sostegno al reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali -Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, 24 novembre 2003, n. 375.

Si tratta di fondi totalmente autofinanziati, finalizzati ad assicurare al personale in esubero o a rischio di esubero dei settori in questione una tutela specifica, accompagnata da "iniziative" (ad esempio quello della formazione continua) che intendono prevenire il rischio di licenziamenti o di sospensioni dal lavoro⁹⁸.

Le concrete tutele garantite dai nuovi fondi variano a seconda della specificità del settore, ma vi sono alcune misure analoghe, quali:

- forme di accompagnamento alla pensione (simili al prepensionamento o alla mobilità lunga);
- indennità sostitutive della retribuzione per brevi periodi di sospensione dal lavoro (allo stato ancora non attuati);
- finanziamenti di corsi formativi e (limitatamente al Fondo assicurativo) l'erogazione di somme aggiuntive al trattamento di fine rapporto o, in alternativa, d'incentivi economici da riconoscere a coloro che si rioccupano in settori diversi da quello di appartenenza. L'originalità della formazione è che viene utilizzata non tanto come politica attiva di promozione dell'occupazione e reinserimento, bensì come politica passiva di difesa occupazionale e di prevenzione dai licenziamenti.

La durata dei fondi è limitata nel tempo⁹⁹ e le loro iniziative possono dirsi di "natura sperimentale", tali comunque che, una volta applicate e monitorate, potrebbero

98. Sul funzionamento dei fondi un esempio completo è fornito dalla Circolare INPS 94/2003 sull'istituzione del Fondo di solidarietà e sostegno del reddito del personale già dipendente dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

Il Fondo provvede all'erogazione di assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti ai lavoratori ammessi a fruirne nell'ambito dei processi di agevolazione all'esodo sino alla fine del mese antecedente a quello previsto per la decorrenza della pensione. Inoltre supporta l'erogazione di un bonus da corrispondersi al momento dell'ingresso al Fondo e di un bonus da corrispondersi alla maturazione del trattamento pensionistico; in alternativa, su richiesta del lavoratore che intenda intraprendere un'attività autonoma o cooperative, all'erogazione di un assegno corrisposto in unica soluzione insieme ad un bonus di ingresso al Fondo.

A favore dei lavoratori ammessi a fruire dell'assegno in forma rateale, il Fondo versa altresì alla gestione assicurativa obbligatoria la contribuzione figurativa. Le prestazioni del Fondo sono finanziate dall'ETI Spa, che è tenuto a corrispondere un contributo ordinario ed un contributo straordinario.

99. Il Fondo di solidarietà del personale dipendente dalle imprese del credito, per esempio, è stato previsto per un decennio.

anche essere positivamente estese ad altri settori.

Vanno anche evidenziate alcune caratteristiche. In alcuni Fondi la percezione delle prestazioni è cumulabile con ogni tipo di reddito da lavoro subordinato, entro certi limiti quantitativi; in altri casi solo con i redditi provenienti da attività non in concorrenza con quella del precedente datore di lavoro. Alcuni regolamenti istitutivi concedono ai beneficiari la facoltà di iniziare un'attività autonoma chiedendo l'anticipazione forfettaria dell'assegno straordinario; i Fondi, generalmente, non prevedono direttamente la perequazione automatica, la reversibilità (salva la pensione indiretta ai superstiti in caso di decesso del lavoratore), gli interessi, la rivalutazione monetaria, la corresponsione di trattamenti familiari connessi, ma le prestazioni erogate incidono sul calcolo del reddito del beneficiario senza incidere su eventuali altre prestazioni pensionistiche già spettanti ad altro titolo.

Alcune prestazioni sono condizionate alla risoluzione del rapporto di lavoro, mentre altre spettano come ammortizzatore sociale in caso di riduzioni di orario o sospensioni di attività fino alla ripresa o fino alla maturazione dei requisiti pensionistici.

Caratteristica specifica del Fondo di solidarietà per il credito cooperativo è la previsione di un sistema di solidarietà contributiva tra i datori di lavoro: in caso di difficoltà di un datore a far fronte alla corresponsione dei contributi si attiva un meccanismo di surroga da parte degli altri datori operanti nel medesimo settore.

TABELLA 62 - Sintesi situazione finanziaria dei Fondi di solidarietà - 2003 (in migliaia di euro)

Fondi per settore	Entrate	Uscite	Avanzo Economico	Avanzo Patrimoniale	Contributi	Spese per prestazioni
Credito ¹	378.000	313.000	65.000	239.000	369.850	223.198
Credito cooperativo ²	9.385	3.881	5.504	18.652	8.873	2.752
Assicurazioni ³	5.991	4.622	1.369	8.413	5.790	2.320
Ex Monopoli ⁴	22.892	22.596	296	-	22.700	16.717

1. Durata 10 anni, scadenza 2010

2. Durata 10 anni, scadenza 2010

3. Durata 7 anni, scadenza 2007

4. Durata 12 anni, scadenza 2014, ma con accesso alle prestazioni fino a luglio 2007

Fonte: INPS, Progetto speciale per l'occupazione

I trattamenti assistenziali

Attraverso le attività del processo prestazioni a sostegno del reddito l'INPS fornisce risposta anche ai bisogni sociali indotti dalla diminuzione della capacità lavorativa per fattori patologici o occasionali (malattia, handicap, maternità), in coerenza col

percorso di progressivo coordinamento delle politiche di inclusione sociale dell'Unione Europea, che dal Consiglio di Lisbona del 2000, tende all'armonizzazione degli standard delle prestazioni e dei requisiti di accesso.

Prioritario campo d'intervento è il sostegno del reddito familiare, volto a supportare il ruolo delle famiglie nelle sue funzioni di cura e di assistenza.

La spesa complessiva per "Interventi a sostegno della famiglia" è stata nel 2003 di 2.115 milioni di euro. In particolare la spesa si riferisce per:

- 583 milioni di euro alle prestazioni temporanee erogate per conto dei Comuni (indennità di maternità e trattamenti di famiglia), con un decremento di 25 milioni (-4,1%) rispetto a 608 milioni del 2002;
- 95 milioni di euro agli interventi per persone handicappate, in aumento di quasi il 51% rispetto al 2002;
- 1.309 milioni di euro come quota parte all'assegno per il nucleo familiare, (+1,6% rispetto al 2002), cui vanno aggiunti circa 360 milioni come quota parte per gli assegni familiari ai pensionati.

In tema di tutela della maternità è già stata riconosciuta anche per le lavoratrici autonome e parasubordinate la relativa indennità per i due mesi precedenti la data del parto e per i tre mesi successivi, l'indennità di maternità, nonché in caso di adozione e d'affidamento preadottivo, superando le disparità di trattamento in tema di filiazione naturale o adottiva.

L'equiparazione è stata definitivamente sancita dalla Consulta con il riconoscimento dei riposi giornalieri, in caso di adozione e di affidamento, entro il primo anno dall'ingresso effettivo del minore nella famiglia e non più solo entro il primo anno di vita del bambino. In proposito l'art. 43 del T.U. 151/2001 ha disposto che l'indennità per i riposi, di cui agli artt. 39 e 40 del medesimo T.U., venga anticipata dal datore di lavoro e portata a conguaglio con gli apporti contributivi dovuti all'ente assicuratore di maternità (e non più di semplice malattia), cioè l'INPS, unico ente che gestisce l'assicurazione per le prestazioni economiche di maternità.

Anche la disparità tra i sessi è in via di superamento con l'equiparazione progressiva del lavoratore padre nei benefici contemplati.

Il legislatore ha previsto, a tutela della famiglia e dei minori, gli assegni per il nucleo familiare (ANF) e gli assegni di maternità (AM)¹⁰⁰, estesi anche ai lavoratori parasubordinati; l'ampliamento della durata dell'astensione facoltativa per cure parentali di lavoratrici madri e di lavoratori padri; i congedi speciali per genitori e familiari conviventi di handicappati in situazione di gravità; il potenziamento della struttura di servizi in favore della famiglia, affiancando il sostegno pecuniario al reddito fa-

100. Gli artt. 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 hanno introdotto tali prestazioni di tipo esclusivamente sociale, svincolate da qualsiasi contributo legato a prestazioni di lavoro: gli ANF (un assegno per il nucleo familiare concesso in presenza di almeno tre figli minori, che mostra una tendenza a limiti sempre meno restrittivi) e gli AM (un assegno di maternità, il cui onere è sopportato dalle aziende in misura progressivamente minore sì da non scoraggiare l'assunzione di personale femminile e da non incidere sul costo del lavoro) corrisposti in presenza di determinati requisiti reddituali, concessi prima dai Comuni, ed ora dall'Istituto a seguito della legge finanziaria 2001.

miliare ed alla promozione della filiazione (assegno per ogni secondo figlio o ulteriore, svincolato da limiti reddituali e non imponibile a fini fiscali)¹⁰¹ con lo sviluppo di moderne strutture di asilo nido¹⁰².

Quanto alle prestazioni pecuniarie, i cittadini italiani, con tre o più figli conviventi di età inferiore a 18 anni, se in possesso di risorse inferiori a un limite predefinito (per il 2003 un ISEE inferiore a 20.382 euro), possono ottenere un assegno mensile (nel 2003 pari a 113,23 euro). L'assegno è a carico del comune di residenza e viene pagato dall'Istituto.

TABELLA 63 - Erogazione pagamenti Prestazioni Sociali concesse dai Comuni (in euro)

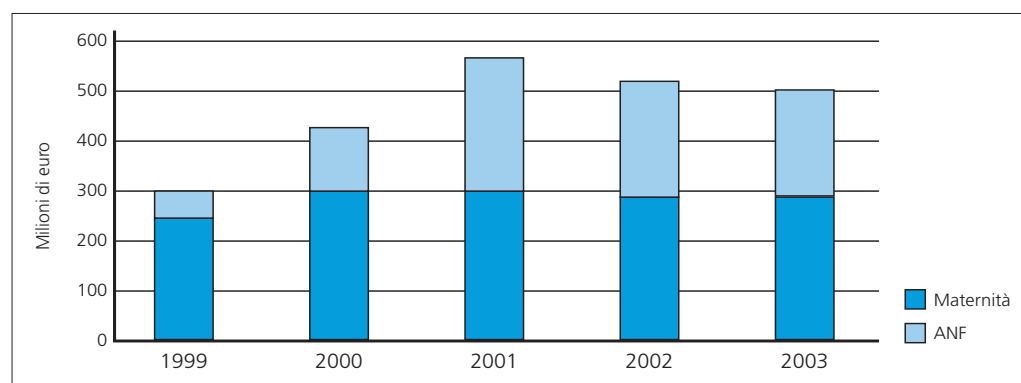
Periodo	Domande ANF	Importo ANF	Domande MAT	Importo MAT	Totale Beneficiari	Totale importi
1999	238.562	280.451.955	87.627	45.551.028	326.189	326.002.983
2000	375.846	322.796.475	187.205	125.599.701	563.051	448.396.176
2001	358.583	330.146.494	191.986	254.960.511	550.569	585.107.005
2002	384.163	322.929.981	174.263	233.863.278	558.426	556.793.259
2003	397.416	322.562.465	169.454	233.159.819	566.870	555.722.284
TOTALE	1.754.570	1.578.887.370	810.535	893.134.337	2.565.105	2.472.021.707

Fonte: INPS, Direzione centrale Prestazioni a Sostegno del Reddito

Dalla Tabella 63 si rileva che, a partire dal 1999, primo anni di entrata in vigore della legge, il numero dei beneficiari ha un andamento pressochè costante, dopo il boom del 2000.

Per quanto riguarda gli importi il picco si è avuto nel 2001, mentre nel 2002 e 2003 sono stati sullo stesso livello.

GRAFICO 14 - Erogazione pagamenti Prestazioni Sociali concesse dai Comuni (in milioni di euro) - 1999-2003



Fonte: INPS, Direzione centrale Prestazioni a Sostegno del Reddito

101. Cfr. l'art. 21 del D.L. 269 del 30 settembre 2003 convertito con la legge 326 del 24 novembre 2003. Per ogni figlio nato dal 1° dicembre 2003 e fino al 31 dicembre 2004, secondo od ulteriore per ordine di nascita e, comunque, per ogni figlio adottato nel medesimo periodo, alle donne residenti, cittadine italiane e comunitarie, è concesso dal comune di residenza ed erogato dall'INPS un assegno a carico dello Stato (gestione GIAS dell'INPS) pari a 1000 euro. Con la Circolare n° 188 del 10 dicembre 2003 l'INPS ha fornito le istruzioni operative che, in linea con le politiche di e-government, si baseranno su una gestione completamente telematica.

102. Cfr. art.70 della finanziaria per il 2002, L.448/2001.

Affinché l'erogazione degli assegni familiari non cessi per effetto delle variazioni meramente nominali del reddito familiare, l'INPS rivaluta periodicamente i limiti di reddito familiare e di reddito mensile ai fini dell'accertamento del carico, realizzando un effetto equivalente ai meccanismi automatici degli ANF¹⁰³.

Il panorama della tutela familiare è completato dalle specifiche dell'Istituto¹⁰⁴ circa alcuni aspetti del D. Lgs. 26.3.2001, n. 151 ("Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità"), dando soluzione a discusse problematiche; tra l'altro, ai genitori soli, ai riposi giornalieri del padre, alla distinzione tra affidamento ed inserimento di minori, al periodo di gravidanza, al rapporto tra congedi parentali e malattia, ai parti plurigemellari, alle madri non lavoratrici.

103. INPS, circolare 4/2003.

104. Cfr. Circolare INPS 17.01.2003 n. 8.

Le entrate

Il processo di gestione delle entrate ha riflessi su molti servizi offerti dall'INPS e l'Istituto, nella sua qualità d'ente impositore, mantiene interamente la responsabilità di acquisire i contributi sebbene l'unificazione delle basi imponibili, delle dichiarazioni e dei versamenti, nonché la riscossione mediante Concessionari abbiano attribuito a soggetti terzi alcuni dei compiti prima svolti dall'Ente.

A tal fine l'esperienza e la professionalità dell'Istituto rimangono elementi essenziali per mantenere elevata l'efficienza sia nella riscossione dei contributi sia nell'attività di recupero crediti. Di conseguenza, l'INPS continua nel suo impegno alla ricerca di soluzioni che facilitino il rapporto con il contribuente e fronteggino le problematiche emergenti, tanto più che la razionalizzazione dei processi per l'acquisizione delle entrate contributive si è caratterizzata per il riposizionamento dell'Istituto sotto l'aspetto procedurale, il che ha reso necessaria un'azione di consulenza e monitoraggio verso le imprese. Questa linea strategica, che imposta su basi nuove il rapporto con l'azienda vista come "cliente-contribuente", ha anche l'obiettivo di facilitare lo sviluppo delle "capacità" di far emergere il sommerso, mentre nello stesso tempo l'INPS ha puntato su un forte rilancio della lotta all'evasione contributiva attraverso una nuova impostazione della vigilanza e il potenziamento del corpo degli ispettori. L'andamento delle entrate nel 2003 è stato estremamente positivo, come si evidenzia nella tabella 64 relativa al quadro riassuntivo delle entrate per la gestione di competenza, già presentata ma che qui si riporta per comodità.

TABELLA 64 - Gestione finanziaria di competenza: quadro riassuntivo - entrate 2002 - 2003 (in milioni di euro)

Aggregati	Valori assoluti		Variazioni 2003/2002	
	2002	2003	Assolute	In %
Entrate contributive	98.913	106.103	7.190	7,3
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	62.445	65.701	3.256	5,2
<i>Trasferimenti dal bilancio dello Stato</i>	<i>61.792</i>	<i>65.138</i>	<i>3.346</i>	<i>5,4</i>
<i>Altri trasferimenti correnti</i>	<i>653</i>	<i>563</i>	<i>-90</i>	<i>-13,8</i>
Altre entrate correnti	4.088	3.690	-398	-9,7
Entrate correnti	165.446	175.493	10.047	6,1
Alienazione di beni patrimoniali e riscossioni di crediti	2.167	1.141	-1.026	-47,3
Partite di giro	24.736	26.119	1.383	5,6
Entrate finali	192.349	202.753	10.404	5,4
Trasferimenti in conto capitale	0	0	0	0
Accensioni di prestiti	5.958	4.512	-1.446	-24,3
<i>Anticipazioni della Tesoreria dello Stato</i>	<i>4.271</i>	<i>2.990</i>	<i>-1.281</i>	<i>-30,0</i>
<i>Anticipazioni dello Stato fabbisogno gestioni previdenziali</i>	<i>1.541</i>	<i>1.180</i>	<i>-361</i>	<i>-23,4</i>
<i>Anticipazioni dello Stato a copertura degli oneri sentenze Corte Costituzionale 495/93 e 240/94</i>	<i>0</i>	<i>34</i>	<i>34</i>	<i>*</i>
<i>Altre accensioni di prestito</i>	<i>146</i>	<i>308</i>	<i>162</i>	<i>110,9</i>
TOTALE ENTRATE	198.307	207.265	8.958	4,5

* Variazione non significativa

Fonte: INPS Conto Consuntivo 2003

Il bilancio consuntivo mostra una crescita complessiva delle entrate correnti, che passano dai 165.446 milioni di euro del 2002 ai 175.493 milioni del 2003, con un incremento del 6,1 per cento e oltre 10.000 milioni di euro in valore assoluto. In particolare, sono cresciute sia le entrate contributive (7,3%) che i trasferimenti dal bilancio dello Stato (5,4%) mentre si sono ridotti gli altri trasferimenti correnti (-13,8%) e le altre entrate correnti (-9,7%). Se si escludono i trasferimenti correnti dal bilancio dello Stato, l'incremento delle entrate contributive derivante dalla produzione è del 6,5 per cento (110.355 milioni nel 2003 a fronte di 103.654 milioni nel 2002).

Il trend positivo delle entrate accertate è confermato anche dal miglioramento nelle riscossioni. Il coefficiente di realizzazione della massa acquisibile, costituita dalla somma delle entrate contributive 2003 e dei residui attivi iniziali è stata, pari al 75,7% e risulta in crescita sia rispetto al 75,5% del 2002, sia al 74,8% del 2001.

Alla crescita delle entrate dell'Istituto ha sicuramente contribuito l'aumento del numero degli assicurati e quindi della base imponibile contributiva, ma un ruolo determinante lo hanno ricoperto anche alcune operazioni straordinarie (cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi) oltre al contributo fornito dall'attività di vigilanza e di lotta al lavoro nero.

L'incremento del numero degli iscritti è, ovviamente, il primo elemento che ha contribuito all'accrescimento delle entrate dell'Istituto (Tabella 65).

L'aumento di oltre 562.000 unità rispetto al 2002 è concentrato essenzialmente in due comparti: gli iscritti al Fondo pensione lavoratori dipendenti (+120.000 in crescita dell'1% rispetto al 2002) e i lavoratori parasubordinati (+444.760 in crescita del 18,6%). Per quanto riguarda i lavoratori autonomi la situazione è stazionaria dal punto di vista percentuale - solo circa 6.000 assicurati in più su oltre 4.200.000 lavoratori autonomi, mentre continua il trend discendente della gestione coltivatori diretti, coloni e mezzadri che nel 2003 diminuiscono del 4% e si riducono a 576.000 addetti.

Il numero degli iscritti alla fine del 2003 si attesta su un totale di oltre 19.580.000 unità con un incremento del 3,4 % rispetto all'anno precedente (dopo che nel 2002 vi era stato un aumento del 2,6% rispetto al 2001).

L'andamento registrato nel numero degli iscritti è, ovviamente, anche un fattore di tenuta per l'erogazione delle prestazioni.

Nel 2003 il rapporto tra iscritti e trattamenti pensionistici erogati è cresciuto, per il totale, da 136,4 iscritti ogni 100 pensioni erogate a 139,1 iscritti ogni 100 pensioni. Rispetto alle varie gestioni e fondi nel 2003 tale indice è ovviamente assai favorevole per i parasubordinati (8.023 iscritti ogni 100 pensioni, anche se peggiora rispetto al 2002), migliora anche per il totale dei lavoratori dipendenti (passando da 115,9 a 117,2), mentre peggiora per i lavoratori autonomi (decresce da 130,5 a 125,2).

TABELLA 65 - Numero degli iscritti e delle pensioni vigenti

Gestioni e fondi	Numero degli iscritti				Numero delle pensioni vigenti		Isritti per 100 pensioni vigenti	
	Valori assoluti		Variazioni 2003 - 2002		Valori assoluti		2002	2003
	2002	2003	Assolute	In %	2002	2003		
Lavoratori dipendenti	12.264.455	12.452.740	111.685	1,5	10.582.160	10.620.992	115,9	117,2
Fondo pensioni lavoratori dipendenti	11.800.000	11.920.000	120.000	1,0	9.933.955	9.877.691	118,8	120,7
F.P.L.D. - ex Fondo trasporti	106.000	105.600	-400	-0,4	120.102	118.832	88,3	88,9
F.P.L.D. - ex Fondo telefonici	74.100	75.600	1.500	2,0	56.254	58.345	131,7	129,6
F.P.L.D. - ex Fondo elettrici	65.500	60.300	-5.200	-7,9	99.772	100.701	65,6	59,9
F.P.L.D. - ex INPDAl (da 01.01.03)		76.600	(*)	(*)		92.656	(*)	82,7
Gestione enti creditizi	70.564	69.371	-1.193	-1,7	33.878	35.049	208,3	197,9
Fondo ex dazieri	1.190	985	-205	-17,2	10.342	10.209	11,5	9,6
Fondo volo	12.150	12.450	300	2,5	4.746	4.852	256,0	256,6
Gestione minatori	2.350	2.183	-167	-7,1	8.610	8.510	27,3	25,7
Fondo gas	12.000	11.900	-100	-0,8	5.858	5.806	204,8	205,0
Fondo esattoriali	11.340	11.300	-40	-0,4	9.245	8.919	122,7	126,7
Gestione enti disciolti	850	725	-125	-14,7	14.902	14.850	5,7	4,9
Fondo enti porti Genova e Trieste	58	55	-3	-5,2	4.488	4.423	1,3	1,2
Fondo spedizionieri doganali (senza iscritti)	0	0	0	0	2.125	2.219	0,0	0,0
Fondo Ferrovie dello Stato SpA	96.800	95.130	-1.670	-1,7	251.421	250.300	38,5	38,0
Fondo trattamenti previdenziali vari (senza iscritti)	0	0	0	0,0	117	104	0,0	0,0
Trattamenti integrativi personale Inps	11.553	10.541	-1.012	-8,8	26.345	27.526	43,9	38,3
Lavoratori autonomi	4.265.467	4.271.422	5.955	0,1	3.269.065	3.410.439	130,5	125,2
Coltivatori diretti, coloni e mezzadri ¹	599.413	576.006	-23.407	-3,9	907.294	961.189	66,1	59,9
Artigiani	1.848.240	1.862.427	14.187	0,8	1.251.240	1.302.016	147,7	143,0
Esercenti attività commerciali	1.817.814	1.832.989	15.175	0,8	1.110.531	1.147.234	163,7	159,8
Fondo Clero	20.800	20.800	0	0,0	14.704	14.501	141,5	143,4
Gestione parasubordinati²	2.392.527	2.837.287	444.760	18,6	22.465	35.361	10.650,0	8.023,8
TOTALE	18.943.249	19.582.249	562.400	3,4	13.888.394	14.081.293	136,4	139,1

* Variazione non significativa

1. Non comprende le pensioni liquidate con decorrenza anteriore all'1 gennaio 1989 e le pensioni ai superstiti (indirette e reversibilità derivanti dalle medesime i cui oneri sono integralmente sostenuti dalla GIAS.

2. A differenza delle altre gestioni, il dato relativo al numero degli iscritti si riferisce al totale delle posizioni assicurative e, pertanto, comprende anche gli iscritti silenti.

Fonte: INPS, Conto Consuntivo 2003

La distribuzione territoriale delle entrate

La distribuzione territoriale delle entrate contributive e delle prestazioni, disponibile per l'anno 2002, è evidenziata dalla Tabella 66 dove l'importo delle entrate per contributi è messo in relazione con le uscite per prestazioni per ogni singola regione e dal Grafico 15 dove la relazione è tra Nord, Centro e Sud.

Il raffronto evidenzia differenze sostanziali nei flussi delle entrate contributive tra le diverse regioni, così come per il livello delle prestazioni sul territorio.

TABELLA 66 - Ripartizione per regione delle entrate contributive e delle prestazioni (in milioni di euro) - 2002

Regioni	Entrate contributive	Prestazioni
Piemonte	9.351	14.701
Valle d'Aosta	216	343
Lombardia	25.906	29.246
Trentino Alto Adige	1.989	2.241
Veneto	9.512	11.519
Friuli Venezia Giulia	2.202	3.724
Liguria	2.177	5.536
Emilia Romagna	9.048	12.970
Toscana	6.145	10.394
Umbria	1.154	2.463
Marche	2.370	3.873
Lazio	11.231	12.079
Abruzzo	1.558	2.888
Molise	247	660
Campania	4.021	10.650
Puglia	3.059	8.743
Basilicata	491	1.292
Calabria	1.059	4.293
Sicilia	2.920	9.869
Sardegna	1.434	3.323
TOTALE SOMME RIPARTITE¹	96.090	150.807

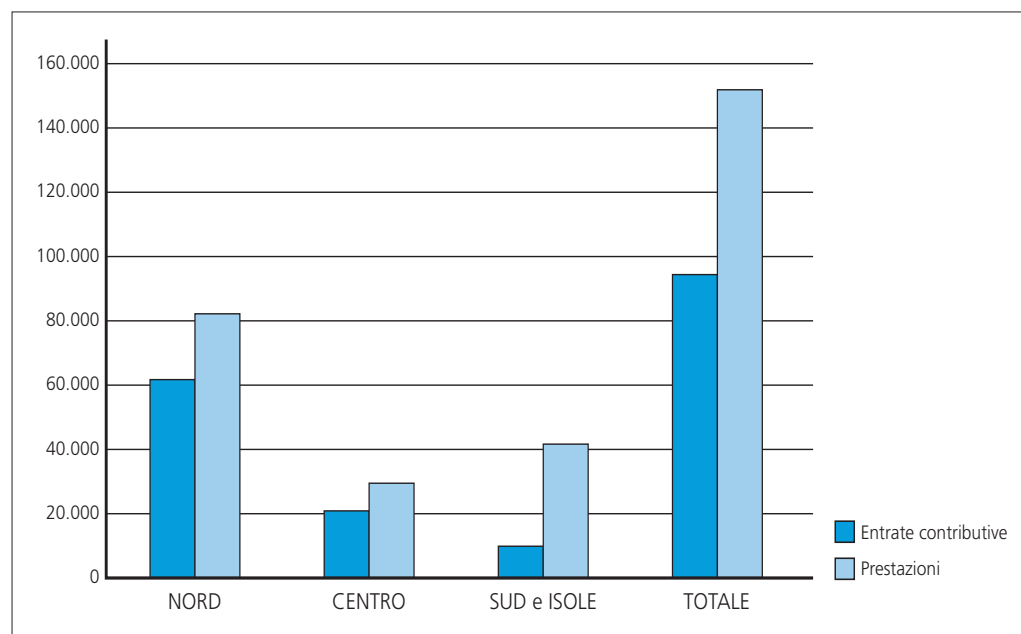
1. Escluse somme non ripartite (3,6%)

Fonte: INPS, Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Dal confronto tra le regioni si osserva che la Lombardia, da sola, ha entrate contributive per circa 26 miliardi di euro, pari al 27% del totale delle somme ripartite, seguono il Lazio (11 miliardi), il Veneto, il Piemonte, l'Emilia Romagna (con 9 miliardi ciascuno). Queste quattro regioni, insieme alla stessa Lombardia, incassano complessivamente il 68% delle entrate contributive mentre, il restante 32% è incassato dalle altre regioni.

Gli importi esigui della Valle d'Aosta (216 milioni di euro), del Molise (247 milioni di euro) e della Basilicata (491 milioni di euro) sono conseguenza della limitatezza del territorio e/o dello scarso sviluppo delle attività relative.

GRAFICO 15 - Distribuzione per macro-aree delle entrate contributive-prestazioni (in milioni di euro) - 2002



Nord: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Trentino A.A., Friuli Venezia Giulia, Liguria ed Emilia Romagna;
 Centro: Toscana, Umbria, Marche e Lazio;
 Sud: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.
 Fonte: INPS, Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Dal Grafico 15 si rileva che il totale delle entrate contributive del Nord è quasi il triplo delle entrate del Centro e supera di oltre quattro volte il totale delle entrate del Sud, a conferma sia dei dati sulla distribuzione territoriale dell'occupazione sia della localizzazione delle grandi imprese italiane. Per quanto riguarda le uscite per prestazioni, invece, il divario tra le regioni del Nord e quelle del Sud è molto minore. Infatti le prestazioni erogate al Nord sono quasi il doppio di quanto percepito dai residenti del Sud e quasi il triplo del Centro.

Il dato sulle entrate contributive e quello sulle prestazioni si riflette nello squilibrio territoriale del rapporto di copertura (rapporto tra entrate contributive e prestazioni) delle prestazioni erogate nei differenti ambiti geografici.

Nel Nord Italia il rapporto di copertura è di 0,75. Tale valore indica che le entrate contributive coprono il 75% delle prestazioni complessive. Ci sono, inoltre, differenze significative tra regione e regione, infatti per la Liguria le prestazioni sono quasi tre volte le entrate a differenza di Lombardia, Trentino Alto Adige e Veneto dove le differenze sono meno marcate.

Nel Centro Italia il rapporto di copertura si attesta su valori vicini a quelli dell'area

settentrionale del Paese, anche qui con notevoli differenze tra regione e regione. In particolare il Lazio è la regione in cui la differenza in percentuale tra prestazioni ed entrate contributive è minore.

Il rapporto di copertura si riduce in maniera sensibile nelle regioni del Sud e delle Isole dove è pari a 0,35. In alcune regioni come la Calabria e la Sicilia le prestazioni superano di quasi quattro volte le entrate contributive.

La cessione e la cartolarizzazione dei crediti contributivi

La Legge 8 agosto 2002, n.178 ha prorogato lo strumento della cessione e cartolarizzazione dei crediti INPS al 31.12.2005¹⁰⁵.

L'Istituto ha gestito fino ad oggi quattro operazioni di cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi, l'ultima delle quali, conclusasi contrattualmente il 18 Luglio 2003¹⁰⁶, ha permesso all'INPS di finanziarsi sul mercato obbligazionario con rilevanti benefici di cassa.

La quarta operazione ha previsto non solo la cessione dei crediti maturati nell'anno precedente, ma anche la cessione, per la prima volta, dei crediti maturandi nel corso dell'anno della cessione e contabilizzati nel corso dello stesso.

Il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 17 marzo 2003, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha avviato la quarta operazione di cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi, demandando al Ministero dell'Economia e delle Finanze di stabilire le caratteristiche dei titoli da emettere e di selezionare il consulente finanziario da incaricare per il collocamento dei titoli della nuova operazione. Il successivo decreto del 15 luglio 2003 del Ministro dell'Economia ha definito, tra l'altro, le tipologie dei crediti contributivi da cedere da parte dell'INPS, il relativo importo nominale minimo garantito e la loro suddivisione in differenti categorie nonché l'ammontare dei titoli da emettersi da parte dell'acquirente per finanziare il pagamento all'INPS.

Con la quarta operazione di cessione e cartolarizzazione dei crediti sono stati ceduti i crediti che:

- erano maturati successivamente alla data del 31 dicembre 2001 ed entro la data del 31 dicembre 2002 per un "Importo Minimo Garantito Crediti 2002" complessivo pari a euro 3.500.000.000;
- erano maturati successivamente alla data del 31 dicembre 2002 ed entro la data del 31 dicembre 2003 per un "Importo Minimo Garantito Crediti 2003" complessivo pari a euro 3.393.000.000.

L'inserimento dei crediti 2003 ha fatto salire l'impegno di cessione minima di crediti a 6.893 milioni di euro, quasi il doppio rispetto all'anno precedente (3.667 milioni).

105. La cartolarizzazione è una tecnica finanziaria attraverso la quale attività a liquidità differita (crediti o altre attività finanziarie non negoziabili che producono flussi di cassa periodici) vengono convertite in prodotti finanziari (rappresentati da titoli negoziabili collocabili sui mercati), attraverso la loro cessione ad un soggetto specializzato. In sostanza con l'operazione di *securitization* i flussi di cassa futuri derivanti dal portafoglio di attività di un'impresa vengono ceduti ad un soggetto specializzato che provvede a "riconfezionarli" e a presentarli sul mercato sotto forma di titoli aventi caratteristiche di rendimento/rischio coerenti con le condizioni prevalenti del mercato stesso e quindi collocabili presso gli investitori.

106. I soggetti che hanno preso parte all'operazione sono:

Società di rating: Fitch Ratings Limited, Moody's Investors Services Limited, Standard & Poor's Rating Services;

Consulenti legali: Avvocatura Centrale dell'INPS, Chiomenti Studio Legale, Studio Legale Grimaldi & Clifford Chance (per le banche);

Banche collocatrici dei titoli emessi dalla "S.C.C.I. SpA": Banca Imi, Jp Morgan e Lehman Brothers.

A fronte di tali impegni contrattuali nel 2002 e nel 2003 sono stati effettivamente ceduti i crediti evidenziati nella Tabella 67 e nella Tabella 68.

TABELLA 67 - Crediti effettivamente ceduti - 2002

Importi in euro	Fase amministrativa		Totale
	Contributi	Sanzioni	
Aziende	1.992.600.839,30	698.017.069,97	2.690.617.909,27
Artigiani	834.989.652,71	178.127.036,61	1.013.116.689,32
Commercianti	890.947.788,32	210.091.734,42	1.101.039.522,74
Agricoli - aziende	370.901.684,03	26.046.887,20	396.948.571,23
Agricoli - autonomi	158.456.631,13	13.835.750,16	172.292.381,29
TOTALE	4.247.896.595,49	1.126.118.478,36	5.374.015.073,85

Fonte: INPS, Direzione centrale Entrate Contributive

TABELLA 68 - Crediti effettivamente ceduti - 2003

Importi in euro	Fase amministrativa		Totale
	Contributi	Sanzioni	
Aziende	3.026.537.868,23	560.103.883,85	3.586.641.752,08
Artigiani	762.475.883,46	69.774.628,55	832.250.512,01
Commercianti	838.402.952,19	108.024.457,36	946.427.409,55
Agricoli - aziende	471.986.910,05	15.988.155,78	487.975.065,83
Agricoli - autonomi	188.279.835,62	8.924.078,70	197.203.914,32
TOTALE	5.287.683.449,55	762.815.204,24	6.050.498.653,79

Fonte: INPS, Direzione centrale Entrate Contributive

La quarta operazione ha visto l'emissione sul mercato, da parte della società di cartolarizzazione, di due serie di titoli obbligazionari (serie 4A e serie 7) di cui al seguente prospetto:

Titolo obbligazionari emessi		
Serie	Ammontare euro	Scadenza attesa*
Serie 4A	1.500.000.000	31 luglio 2004
Serie 7	1.500.000.000	31 luglio 2008

* La scadenza legale per le due serie è fissata rispettivamente al 31 gennaio 2008 ed al 31 luglio 2015.

Fonte: INPS, Direzione centrale Entrate Contributive

I risultati positivi ottenuti nelle precedenti operazioni, la capacità organizzativa e la tempestività mostrata dall'Istituto nel recupero dei crediti hanno consentito di ottenere il massimo rating da parte delle Agenzie (triplo A).

Gli oneri finanziari relativi alla quarta operazione sono risultati di 270 milioni di eu-

ro mentre, a fronte della cessione, l'INPS ha ricevuto:

- per la cessione dei Crediti 2002, un corrispettivo iniziale di importo pari a 1.098.842.433 euro;
- quale parziale anticipazione del corrispettivo finale dovuto dall'acquirente di ciascuno dei precedenti Contratti di Cessione un importo pari a 700.000.000;
- a fronte della cessione dei Crediti 2003, un corrispettivo iniziale di importo pari a 1.200.000.000 euro, ricevuto in data 19 dicembre 2003.

L'Istituto riceverà un ulteriore corrispettivo da quantificarsi (il "Corrispettivo Finale") e derivante dalle eccedenze di riscossione delle precedenti operazioni.

L'importo complessivo incassato dall'INPS ammonta a circa 3.000 milioni di euro, in linea con quello dell'anno precedente. Gli incassi ottenuti da SCCI SpA¹⁰⁷ dal 14 gennaio 2003 al 12 gennaio 2004 sono stati pari a 1.961 milioni di euro, sostanzialmente in linea con quelli previsti nello stesso periodo dallo scenario atteso (il "Base Case") elaborato al momento del lancio dell'operazione INPS/4 (la previsione del Base Case si attestava su 2.033 milioni di euro).

Nella Tabella 69 è evidenziato l'andamento degli incassi.

TABELLA 69 - Incassi SCCI nel periodo 14.1.2003 - 12.1.2004 (in migliaia di euro al netto delle commissioni di servicing)

	Fase		Dilazione	Compensazioni	Totale		
	Amministrativa	Legale	Condono	Cessioni	INPS	Concessionari	Generale
Aziende	440.815	169.137	135.923	33.067	778.942		
Autonomi	137.345	21.360	80.440	5	239.150		
Agricoli	89.980	5	70.476	0	160.461		
TOTALE	668.140	190.502	286.839	33.072	1.178.553	776.775	1.955.328
Riscossioni da allocare					5.822		5.822
TOTALE GENERALE							1.961.150

Fonte: INPS, JP Morgan Chase e SCCI SpA.

Si segnala, inoltre, che l'ammontare degli incassi annuali continua a essere costante nel tempo, dimostrando la stabilità e la regolarità della performance dell'operazione nonostante siano passati 4 anni dalla prima cessione dei crediti.

Ciò è anche dovuto all'attività dei Concessionari che consente di mantenere un trend positivo nel tempo. Infatti, gli incassi realizzati dai Concessionari nel 2003 sono stati pari a 777 milioni di euro (pari al 39,7% degli incassi totali del periodo), in aumento di 96 milioni di euro (+14%) rispetto allo scorso anno (681 milioni di euro).

Da rilevare inoltre che alla data del 12 gennaio 2004, il saldo di cassa del conto aperto presso la Banca d'Italia, comprensivo della Riserva della Serie 4 e della Riserva

107. Società di Cartolarizzazione dei Crediti INPS.

delle Serie 5 e 6 era pari a 3.799 milioni di euro.

Tale saldo consentiva già il pagamento degli interessi su tutto il debito in essere fino a luglio 2004 e dell'intero capitale della Serie 4 e della Serie 4A; era iniziato, inoltre, il processo di accumulo della cassa per il rimborso del capitale della Serie 5. La scadenza attesa della Serie 4 e della Serie 4A è il 31 luglio 2004, quella della Serie 5 è il 31 luglio 2005.

La lotta all'evasione contributiva e al lavoro nero

Ormai da alcuni anni l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, oltre a modificare il proprio approccio nei confronti del cliente-contribuente, ha puntato sulla lotta ai fenomeni patologici legati alla riscossione dei contributi ed ha dato grande impulso all'attività di contrasto all'evasione ed all'elusione contributiva, puntando anche sul lavoro nero.

La struttura dell'Istituto, articolata in Direzione Generale, Direzioni regionali, provinciali, subprovinciali ed Agenzie territoriali, è in grado di coprire l'intero territorio nazionale e di garantire un controllo efficace delle attività di vigilanza svolte.

Tale articolazione ha consentito nel corso del 2003 di consolidare ed in alcuni casi di migliorare i risultati degli anni passati.

In particolare, lo sforzo dell'Istituto per contrastare l'evasione contributiva, l'elusione nonché il lavoro nero si è concretizzata:

- In 147.469 accertamenti ispettivi, di cui:
 - 92.514 nei confronti di aziende non agricole con lavoratori dipendenti;
 - 6.244 nell'area agricola (di cui 3.520 nei confronti delle aziende e 1.546 nei confronti dei Coltivatori diretti, Coloni e Mezzadri e 1.178 in materia di prestazioni agricole);
 - 44.449 nei confronti di lavoratori autonomi;
 - 4.262 parasubordinati (di cui 3.167 nei confronti dei committenti e 1.095 nei confronti di prestatori di collaborazione coordinata e continuativa svolta in forma autonoma).
- Nella scoperta di 90.005 aziende irregolari, che rappresenta oltre il 61% del totale delle imprese ispezionate.
- Nell'individuazione di 111.484 lavoratori in posizione irregolare, di cui:
 - 101.458 lavoratori dipendenti di aziende non agricole, tra i quali oltre 89% in nero (in totale 90.386 addetti);
 - 4.163 lavoratori riferiti ad aziende agricole, di cui la quasi totalità in nero (soltanto per 129 dipendenti l'irregolarità non era attinente al lavoro sommerso);
 - 5.863 lavoratori committenti in nero.

- Nella scoperta di 27.431 aziende in nero e lavoratori autonomi non iscritti, così ripartite:
 - 7.241 aziende non agricole;
 - 635 tra aziende agricole e coltivatori diretti non iscritti;
 - 18.579 autonomi non iscritti;
 - 976 committenti e collaboratori autonomi non iscritti.
- Nell'accertamento di 569 milioni di euro di contributi evasi, riferiti per:
 - 309 milioni di euro a lavoro nero (54% del totale);
 - 260 milioni di euro ad altre omissioni contributive.

Nella Tabella 70 i dati consuntivi 2003 sono messi a confronto con i corrispondenti dati al 31 dicembre 2002.

TABELLA 70 - Attività ispettiva, confronto 2002 - 2003

	Verifica al 31.12.2003	Verifica al 31.12.2002	Scostamento 2003 - 2002
N. ispezioni	147.469	148.707	-0,83%
N. aziende irregolari	90.005	81.763	+10%
Percentuale aziende irregolari su visitate	61%	55%	+6%
Aziende in nero e lavoratori autonomi non iscritti	27.431	22.347	+23%
TOTALE LAVORATORI IRREGOLARI	111.484	126.152	-12%
Contributi evasi accertati (in milioni di euro)			
Per lavoro nero	309	322	-4%
Per altre inadempienze	260	280	-7%
TOTALE	569	602	-5%

Fonte: INPS, Direzione centrale Vigilanza sulle Entrate ed Economia Sommersa

I dati evidenziano come la situazione complessiva non sia affatto migliorata e che, anche nel 2003, l'evasione contributiva è stata utilizzata da un numero cospicuo d'impresе. Infatti abbiamo un incremento significativo rispetto al 2002 degli indici riferiti alle aziende irregolari (+10%), alla percentuale delle aziende irregolari sulle visitate (+6%), alle aziende in nero e lavoratori autonomi non iscritti (+23%), accompagnato da una riduzione degli importi accertati (-5%).

Diverso è il discorso rispetto ai lavoratori trovati in posizione irregolare scesi del 12%. In questo caso sembra plausibile ritenere che, l'entrata a regime della Legge n. 189/2002 (cosiddetta Bossi-Fini), con l'emersione dal lavoro nero dei lavoratori extracomunitari impiegati prevalentemente nell'edilizia, in agricoltura e come collaboratori familiari, abbia contribuito a ridurre il numero dei lavoratori irregolari. Nella Tabella 71 vengono presentati i risultati dell'attività di vigilanza su base regionale.

TABELLA 71 - Attività di vigilanza - 2003

Regione	Aziende visitate	% Aziende visitate/ totale generale	Aziende irregolari	% Aziende irregolari/ totale generale	% Aziende irregolari/ Aziende visitate	Aziende in nero e autonomi non iscritti	Lavoratori irregolari		
							Lavoratori in nero	Altre irregolarità accertate	Totale lavoratori irregolari
Piemonte	9.759	6,6	5.879	6,5	60	2.040	7.737	670	8.407
Valle d'Aosta	296	0,2	165	0,2	56	20	80	4	84
Lombardia	22.379	15,2	13.794	15,3	62	3.299	15.158	3.649	18.807
Liguria	6.155	4,2	3.490	3,9	57	494	2.009	313	2.322
Trentino Alto Adige	2.310	1,6	1.020	1,1	44	137	2.400	162	2.562
Veneto	9.676	6,6	5.641	6,3	58	1.394	9.291	1.008	10.299
Friuli Venezia Giulia	2.992	2,0	1.617	1,8	54	365	2.331	651	2.982
Emilia Romagna	13.290	9,0	8.876	9,8	67	2.808	10.147	2.141	12.288
Toscana	11.140	7,6	6.967	7,7	63	1.944	7.524	1.398	8.922
Umbria	1.629	1,1	1.140	1,3	70	406	1.125	118	1.243
Marche	4.643	3,1	3.212	3,6	69	664	2.943	294	3.237
Lazio	12.272	8,3	6.938	7,7	57	2.452	3.879	232	4.111
Abruzzo	3.521	2,4	2.418	2,7	69	687	4.312	80	4.392
Molise	542	0,4	274	0,3	51	59	372	12	384
Campania	15.079	10,2	9.240	10,3	61	4.304	11.662	42	11.704
Puglia	9.765	6,6	4.829	5,4	49	1.011	5.116	59	5.175
Basilicata	1.458	1,0	766	0,8	53	200	674	1	675
Calabria	5.611	3,8	3.583	4,0	64	1.670	2.358	62	2.420
Sicilia	11.709	7,9	7.920	8,8	68	2.841	8.409	159	8.568
Sardegna	3.243	2,2	2.236	2,5	69	636	2.756	146	2.902
TOTALE GENERALE	147.469	100	90.005	100	61	27.431	100.283	11.201	111.484

Fonte: INPS, Direzione centrale Vigilanza sulle Entrate ed Economia Sommersa

Dal confronto tra le regioni si nota come la Lombardia sia al primo posto per numero di aziende visitate (22.379) e l'Umbria per la percentuale di aziende irregolari scoperte sul totale di quelle visitate (ben il 70% contro il 44% del Trentino Alto Adige ed il 51% del Molise) seguita da Marche, Abruzzo e Sardegna (69%).

La Campania è la regione che ha il più alto numero di aziende in nero o di lavoratori autonomi non iscritti (4.304), pur avendo un numero di aziende ispezionate inferiore alla Lombardia. Riguardo ai lavoratori in nero accertati il numero maggiore si trova in Lombardia (15.158) dove, peraltro, si trova anche la maggior quantità di contributi evasi (oltre 108 miliardi di euro).

Per quanto riguarda l'area dei contributi evasi la Tabella 72 evidenzia come la maggior parte vengano recuperati nel settore delle aziende non agricole con dipendenti (area DM¹⁰⁸), per un importo pari a 475.407.000 euro, che rappresenta quasi l'84% del totale evaso. Il 13,3% del totale dei contributi evasi (pari a 75.767.000 euro) è recuperato invece tra i lavoratori autonomi, mentre risulta marginale il contributo in termini di recupero sia dell'area agricola, sia dei parasubordinati (legge 335).

108. Sono le aziende che versano i contributi con il modello DM10/2.

TABELLA 72 - Contributi evasi 2003 - suddivisione per aree

Area	Contributi evasi	% Contributi evasi / totale contributi
Aziende DM	475.407	83,6
Area agricola	10.895	1,9
Lavoratori autonomi	75.767	13,3
Legge 335	6.556	1,2
Complesso contributi evasi accertati	568.625	100

Fonte: INPS, Elaborazione Direzione centrale Studi e Ricerche su dati Direzione centrale Vigilanza sulle Entrate ed Economia Sommersa

Se osserviamo la distribuzione dei contributi evasi suddivisi per aree a livello regionale (Tabella 73) è interessante notare che la Lombardia è la regione dove si recupera oltre il 19% (pari a 92.497.000 euro) dei contributi evasi nel settore aziende DM sul totale, ma solo il 2% dei contributi evasi nell'area agricola, a differenza della Sicilia dove il rapporto è invertito con il recupero del 6% nell'area DM e quasi la metà di quanto recuperato nell'area agricola in tutta Italia (5.181.000 euro in valore assoluto). All'estremo opposto troviamo la Valle D'Aosta, l'Umbria, il Molise e la Basilicata con recuperi relativamente bassi in tutti i campi.

TABELLA 73 - Distribuzione territoriale dei contributi evasi accertati - divisi per aree (in migliaia di euro) - 2003

Regione	Aziende DM		Area agricola		Lavoratori autonomi		Legge 335		Complesso contributi evasi accertati	
	Totale contributi evasi	% sul totale	Totale contributi evasi	% sul totale	Contributi evasi omiss.	% sul totale	Contributi evasi omiss.	% sul totale	Totale contributi evasi	% sul totale
Piemonte	32.575	6,8	121	1,1	5.790	7,6	174	2,6	38.660	6,8
Valle d'Aosta	224	0,1	12	0,1	102	0,1	0	0,0	338	0,1
Lombardia	92.497	19,4	218	2,0	12.720	16,8	2.814	42,9	108.249	19,0
Liguria	14.633	3,1	72	0,7	1.957	2,6	50	0,8	16.712	2,9
Trentino Alto Adige	6.561	1,4	12	0,1	562	0,7	463	7,1	7.598	1,3
Veneto	40.139	8,4	419	3,8	3.368	4,4	597	9,1	44.523	7,9
Friuli Venezia Giulia	11.877	2,5	55	0,5	684	0,9	100	1,5	12.716	2,2
Emilia Romagna	29.265	6,2	509	4,7	6.546	8,6	1.432	21,8	37.752	6,6
Toscana	35.348	7,4	562	5,2	4.929	6,5	237	3,6	41.076	7,2
Umbria	4.191	0,9	158	1,4	780	1,0	230	3,5	5.359	1,0
Marche	13.237	2,8	476	4,4	2.029	2,7	51	0,8	15.793	2,8
Lazio	48.586	10,2	339	3,1	8.322	11,0	144	2,2	57.391	10,1
Abruzzo	15.206	3,2	33	0,3	968	1,3	76	1,2	16.283	2,9
Molise	2.168	0,5	1	0,0	35	0,1	0	0,0	2.204	0,4
Campania	37.634	7,9	267	2,4	7.626	10,1	47	0,7	45.574	8,0
Puglia	30.093	6,3	1.413	13,0	1.854	2,5	25	0,4	33.385	5,9
Basilicata	5.587	1,2	135	1,2	484	0,6	10	0,1	6.216	1,1
Calabria	14.729	3,1	892	8,2	5.565	7,3	11	0,2	21.197	3,7
Sicilia	28.864	6,1	5.181	47,6	9.212	12,2	70	1,1	43.327	7,6
Sardegna	11.993	2,5	20	0,2	2.234	3,0	25	0,4	14.272	2,5
Nazionale	475.407	100	10.895	100	75.767	100	6.556	100	568.625	100

Fonte: INPS, Elaborazione Direzione centrale Studi e Ricerche su dati Direzione centrale Vigilanza sulle Entrate ed Economia Sommersa

La Tabella 74 mostra invece la distribuzione regionale della massa dei contributi evasi accertati suddivisi tra evasioni per lavoro nero ed altre omissioni.

TABELLA 74 - Contributi evasi accertati (in migliaia di euro) - 2003

Regione	Aziende DM			Area agricola			Lavoratori autonomi	Legge 335	Complesso contributi evasi accertati		
	Contributi evasi lavoro nero	Contributi evasi altre omiss.	Totale contributi evasi	Contributi evasi lavoro nero	Contributi evasi altre omiss.	Totale contributi evasi	Contributi evasi lavoro nero	Contributi evasi lavoro nero	Contributi evasi lavoro nero	Contributi evasi altre omiss.	Totale contributi evasi
Piemonte	14.518	18.057	32.575	119	2	121	5.790	174	20.601	18.059	38.660
Valle d'Aosta	171	53	224	12	-	12	102	-	285	53	338
Lombardia	37.634	54.863	92.497	156	62	218	12.720	2.814	53.324	54.925	108.249
Liguria	6.618	8.015	14.633	66	6	72	1.957	50	8.691	8.021	16.712
Trentino Alto Adige	2.703	3.858	6.561	11	1	12	562	463	3.739	3.859	7.598
Veneto	21.160	18.979	40.139	394	25	419	3.368	597	25.519	19.004	44.523
Friuli Venezia Giulia	7.110	4.767	11.877	48	7	55	684	100	7.942	4.774	12.716
Emilia Romagna	14.174	15.091	29.265	443	66	509	6.546	1.432	22.595	15.157	37.752
Toscana	14.984	20.364	35.348	369	193	562	4.929	237	20.519	20.557	41.076
Umbria	2.638	1.553	4.191	137	21	158	780	230	3.785	1.574	5.359
Marche	5.959	7.278	13.237	421	55	476	2.029	51	8.460	7.333	15.793
Lazio	17.266	31.320	48.586	264	75	339	8.322	144	25.996	31.395	57.391
Abruzzo	7.278	7.928	15.206	26	7	33	968	76	8.348	7.935	16.283
Molise	1.362	806	2.168	1	-	1	35	-	1.398	806	2.204
Campania	19.442	18.192	37.634	171	96	267	7.626	47	27.286	18.288	45.574
Puglia	16.137	13.956	30.093	697	716	1.413	1.854	25	18.713	14.672	33.385
Basilicata	2.351	3.236	5.587	134	1	135	484	10	2.979	3.237	6.216
Calabria	5.772	8.957	14.729	441	451	892	5.565	11	11.789	9.408	21.197
Sicilia	14.248	14.616	28.864	3.730	1.451	5.181	9.212	70	27.260	16.067	43.327
Sardegna	7.677	4.316	11.993	20	-	20	2.234	25	9.956	4.316	14.272
Nazionale	219.202	256.205	475.407	7.660	3.235	10.895	75.767	6.556	309.185	259.440	568.625

Fonte: INPS, Direzione centrale Vigilanza sulle Entrate ed Economia Sommersa

Va sottolineato che i contributi evasi per lavoro nero, pur essendo in termini assoluti nettamente superiori nell'area DM, sono concentrati percentualmente di più nell'area agricola. Infatti, mentre per le aziende non agricole i contributi evasi per lavoro nero rappresentano il 46% del totale dei contributi del settore, nell'area agricola essi rappresentano oltre il 70%. In agricoltura quindi si fa più ricorso al lavoro nero, date le caratteristiche di occasionalità e di stagionalità delle prestazioni nonché il maggior ricorso a lavoratori stranieri.

Alcune caratteristiche dei diversi settori produttivi meritano di essere approfonditi.

Aziende non agricole con lavoratori dipendenti

Nel corso dell'anno 2003 sono state ispezionate 92.514 aziende non agricole con la-

voratori dipendenti - con un incremento del 10,8 % rispetto alle 83.508 aziende ispezionate al 31 dicembre 2002 - nei confronti delle quali sono stati accertati contributi evasi per:

- 475 milioni di euro, riferiti per:
 - 219 milioni di euro al lavoro nero, pari al 46% del totale;
 - 256 milioni di euro ad altre omissioni contributive.

La percentuale di aziende irregolari, rispetto alle aziende visitate, è risultata del 63%. L'azione di vigilanza svolta ha consentito l'individuazione di 7.241 aziende in nero e di 101.458 lavoratori in posizione irregolare, di cui :

- 90.386 lavoratori sconosciuti all'Istituto (89% del totale) di cui:
 - 73.404 lavoratori non registrati a libro paga;
 - 3.673 lavoratori in malattia e infortunio, cassintegrati, disoccupati, con doppio lavoro, minori di età, studenti, pensionati;
 - 10.712 extracomunitari;
 - 2.597 comunitari.
- 11.072 lavoratori in posizione irregolare (11% del totale):
 - 3.008 lavoratori subordinati, assicurati come lavoratori autonomi;
 - 8.064 lavoratori con retribuzioni fuori busta paga.

Nella Tabella 75 i dati consuntivi delle aziende DM vengono analizzati a seconda dei motivi che hanno originato le ispezioni.

TABELLA 75 - Origine Ispezioni - 2003

Origine ispezioni	Aziende visitate	Aziende irregolari	% aziende irregolari su visitate	Importi accertati ¹	Importi medi per aziende irregolari ¹
Controlli incrociati	1.647	1.057	64,2%	6.369	6.026
Confronto cumuli e segnalazioni di altri Enti e lavoratori	35.775	24.486	68,4%	256.610	10.480
Scoperture contributive	1.905	1.443	75,7%	17.959	12.446
Indagini a sorpresa	22.767	13.707	60,2%	61.935	4.518
Ind. Sett. Merceologici	28.969	16.281	56,2%	110.928	6.813
Procedure concorsuali*	1.451	997	68,7%	21.606	21.671
TOTALE	92.514	57.971	62,6%	475.407	8.201

1. in migliaia di euro

* Riguardano ispezioni congiunte nei confronti di aziende soggette a procedura concorsuale in seguito a sentenza dichiarativa di fallimento o concordato fallimentare.

Fonte INPS, Direzione centrale Vigilanza sulle Entrate Contributive ed Economia Sommersa

Va sottolineato che oltre il 56% (51.736 su 92.514) nasce da iniziative su specifici settori merceologici (28.969 pari al 31% del totale) e da indagini a sorpresa (22.767 pari al 25%).

Riguardo all'efficacia dell'attività ispettiva, le percentuali più elevate di irregolarità si registrano nelle scoperture contributive (circa 76% di irregolarità), nelle procedure concorsuali e nel confronto cumuli e segnalazioni di altri Enti e lavoratori (68%). Le scoperture sono attività non solo di vigilanza, ma anche di gestione aziendale amministrativa per cui, migliorando l'integrazione orizzontale tra funzioni diverse (entrate e vigilanza) garantita dal lavoro per processi, i risultati della vigilanza stessa potranno ulteriormente migliorare.

Per quanto riguarda la tipologia di aziende non agricole, in entrambi gli anni, la percentuale più alta di irregolarità (che comprende i lavoratori sconosciuti e le irregolarità di inquadramento, contributive, ecc.) si riscontra nelle aziende industriali rispetto a quelle artigiane (62% contro 58% nel 2002 e 66% contro 62% nel 2003).

I settori produttivi più interessati risultano quello manifatturiero ed edile. In particolare, l'edilizia, uno degli ambiti di inserimento lavorativo più immediato per gli extracomunitari, fa registrare la percentuale più rilevante di aziende irregolari, con un aumento nel 2003; viceversa il settore manifatturiero è in controtendenza e diminuisce rispetto al 2002.

TABELLA 76 - Percentuale di aziende irregolari per settori produttivi - confronto 2002 - 2003

Attività di vigilanza - percentuale di aziende irregolari su visitate				
Settori produttivi	2002		2003	
	Aziende industriali	Aziende artigiane	Aziende industriali	Aziende artigiane
Metalmecchaniche	63,4%	46,4%	64,6%	55,6%
Manifatturiere	67,3%	63,3%	65,0%	61,7%
Chimiche	62,1%	58,6%	62,7%	56,4%
Edili	67,2%	66,0%	68,9%	68,0%
Varie	39,6%	50,0%	64,4%	59,0%
TOTALE	62,0%	58,1%	66,5%	62,3%

Fonte INPS, Elaborazione Monitoraggio dei Flussi Migratori su dati Direzione centrale Vigilanza sulle Entrate Contributive ed Economia Sommersa

Rispetto alla dimensione aziendale¹⁰⁹, nel 2003 la percentuale più alta di irregolarità (71%) si riscontra nelle aziende industriali con più di 99 addetti.

Parasubordinati e Lavoratori Autonomi

L'attività di vigilanza si esplica anche nei confronti dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti) e degli iscritti alla gestione speciale ex legge 335/1995 (cosiddetti parasubordinati), che fanno riscontrare discrete percentuali di irregolarità.

109. Le aziende sono suddivise in base al numero dei dipendenti: piccole da 1 a 9 dipendenti; medie da 10 a 99, grandi oltre 99.

TABELLA 77 - Percentuale di lavoratori irregolari autonomi e parasubordinati - confronto 2002 - 2003

Attività di vigilanza - percentuale di lavoratori irregolari				
Anno	Lavoratori autonomi		Gestione speciale Legge 335/1995	
	Artigiani	Commercianti	Committenti	Collaboratori
2002	39%	51%	51%	60%
2003	49%	62%	64%	58%

Fonte INPS, Elaborazione Monitoraggio dei Flussi Migratori su dati Direzione centrale Vigilanza sulle Entrate Contributive ed Economia Sommersa

I dati nella Tabella 77 evidenziano che la quota di lavoratori irregolari è cresciuta nel 2003 per gli artigiani, per i commercianti e per i committenti, mentre risulta leggermente in calo per i collaboratori. Al 31 dicembre 2003 l'attività di vigilanza nei confronti dei parasubordinati ha interessato 4.262 soggetti (3.167 committenti e 1.095 prestatori di collaborazione coordinata e continuativa svolta in forma autonoma). Dei 3.167 committenti ispezionati, 2.018 sono risultati irregolari (64%) e di questi 619 risultavano sconosciuti. Sono stati accertati 6 milioni di euro in nero e sono stati individuati 5.863 lavoratori con contratti di collaborazione coordinata e continuativa riferiti a committenti. Nei confronti dei prestatori di collaborazioni coordinate e continuative svolte in forma autonoma sono state effettuate 1.095 ispezioni. Sono stati individuati 634 soggetti irregolari (58% dei visitati) di cui 357 non iscritti, con addebito di 559 mila euro. Come evidenziato nella tabella che segue nel 2003 l'attività di vigilanza nei confronti dei lavoratori autonomi ha interessato 44.449 soggetti, nei confronti dei quali sono stati elevati addebiti per complessivi 76 milioni di euro. La percentuale dei lavoratori risultati irregolari, rispetto ai lavoratori visitati, è risultata in media del 58% e sono stati individuati 18.579 soggetti non iscritti.

TABELLA 78 - Attività di vigilanza lavoratori autonomi

Categorie	Aziende visitate	Aziende irregolari	%	Soggetti non iscritti			Importi addebitati (migliaia)		
				Titolari	Coadiutori	Totale	Evasioni	Rec. Prestazioni	Totale
Artigiani	15.420	7.622	49	2.295	1.698	3.993	15.417	83	15.500
Commercianti	28.878	18.003	62	9.288	5.236	14.524	60.243	412	60.655
Altri	151	78	52	62		62	107	1	108
TOTALE	44.449	25.703	58	11.645	6.934	18.579	75.767	496	76.263

Fonte INPS, Direzione centrale Vigilanza sulle Entrate Contributive ed Economia Sommersa

I commercianti sono la categoria con il maggior numero di ispezioni, il 65% del totale delle aziende ispezionate, e risultano avere anche la percentuale più alta di aziende irregolari il 62%. A fronte di ciò i non iscritti sono 14.524 e l'importo delle evasioni è di 60.665.000 euro (pari al 79,5% del totale evaso). Le aziende artigiane visitate sono state 15.420, pari al 34,7% del settore e con una percentuale di aziende irregolari del 49%, il totale dei contributi evasi ammonta a 15.500.000 euro (20,3% del totale evaso degli autonomi).

Lotta al lavoro nero

La lotta al lavoro nero, abbiamo visto, costituisce da anni uno dei compiti e degli obiettivi dell'Istituto.

L'accertamento di 27.431 aziende in nero e lavoratori autonomi non iscritti, l'individuazione di 100.283 lavoratori totalmente sconosciuti all'Istituto, l'accertamento di 309 milioni di euro di contributi evasi per lavoro nero e l'incremento dell'evasione in alcune aree mostrano come tale compito sia arduo e che, nonostante il notevole impegno da parte dell'Istituto, non sia facile da combattere.

L'evidenza di alcune criticità, le peculiarità di alcune aree (agricoltura ed edilizia), l'incidenza del costo del lavoro, le difficoltà d'accesso al credito, la convergenza d'interessi dei datori di lavoro con una serie di soggetti deboli del mercato del lavoro costituiscono un ostacolo alla limitazione del fenomeno.

L'insieme di questi elementi, espressione di un tessuto sociale complesso, rende indispensabile anche il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati interessati a tali problematiche, con il ruolo attivo da parte dello Stato.

Infatti un'efficace politica per l'emersione non può essere settoriale, né utilizzare provvedimenti limitati, ma deve fondarsi su un insieme d'iniziative nell'ambito delle politiche di sviluppo complessive, che coinvolgano risorse e soggetti plurimi a livello nazionale ed a livello locale, tanto più che il fenomeno ha una diffusione nazionale omogenea, pur presentandosi sul territorio prevalentemente sotto forma di nero¹¹⁰ nel Mezzogiorno e soprattutto sotto forma di grigio¹¹¹ al settentrione.

Infine sembra opportuno sottolineare il buon andamento delle attività di vigilanza in sinergia con altre Pubbliche Amministrazioni. In primo luogo, a seguito delle direttive (CIPE e Ministero dell'Economia e delle Finanze) attuative dell'art. 1, comma 7 della legge 383/2001, è proseguito anche nel 2003 il piano straordinario di accertamento, basato su accessi coordinati ed integrati dei corpi ispettivi dell'INPS, dell'INAIL, della Guardia di Finanza, del Ministero del Lavoro e dell'Agenzia delle Entrate.

Tale coordinamento delle forze in campo si è fondato sui seguenti indirizzi operativi:

- effettuazione di indagini da parte di ciascuna Amministrazione sulla base di ripartizioni di categorie di aziende e di territorio, decisa a livello territoriale;
- finalizzazione degli accertamenti all'individuazione di lavoratori dipendenti in nero;
- articolazione delle visite in due accessi, fornendo anche indicazioni sulla possibilità di usufruire della normativa agevolata.

110. Per "lavoro nero" si intendono quelle attività economiche completamente sconosciute all'INPS, al fisco e alle Camere di Commercio, che vengono esercitate nella totale illegalità.

111. Per "grigio" ci si riferisce a una condizione di semi-regolarità, che comprende il rispetto parziale di molte leggi e la diffusione di pratiche irregolari, quali il secondo lavoro, l'evasione contributiva, il fuori busta, lo straordinario non dichiarato, ecc.

La seconda attività è stata conseguenza della convenzione INPS-SIAE finalizzata a contrastare maggiormente il lavoro nero soprattutto nel settore degli spettacoli e nelle aziende che operano nel mondo dell'intrattenimento.

Per favorire la concreta attuazione della convenzione, sono state attuate varie iniziative, concretizzatesi in attività di formazione degli agenti SIAE e nel predisporre, e successivamente migliorare, un'apposita procedura di acquisizione e gestione dei verbali di constatazione trasmessi mensilmente dalla SIAE all'INPS.

Al 31 dicembre 2003 la SIAE ha effettuato 14.080 verbali di constatazione, di cui 4.516 negli ultimi mesi del 2002 e 9.492 nel 2003.

A fronte di tali verbali l'Istituto ha concluso 9.060 ispezioni, che hanno portato all'individuazione di oltre il 45% di aziende irregolari, all'individuazione di 308 aziende in nero, di 5.963 lavoratori in nero e all'addebito di 10.615.000 euro, di cui 8.155.000 euro per contributi e 2.460.000 euro per sanzioni.

Gli interventi sulle entrate nel corso del 2003

L'Istituto, per svolgere con tempestività ed efficienza la propria attività nel delicato settore delle entrate, è chiamato a verificare ed aggiornare costantemente il proprio modus operandi sia nella fase di rapporto con le imprese anteriore al sorgere del credito, sia nella fase di riscossione dei crediti stessi, sia in quella di gestione vera e propria delle entrate. Come già sottolineato all'inizio del presente capitolo l'esperienza, la professionalità e la capacità innovativa sono elementi essenziali per consentire all'Istituto di riposizionarsi e rivedere il proprio ruolo nella gestione delle entrate. Infatti, resta viva l'esigenza di ottimizzare un processo che ha riflessi sul bilancio e che condiziona, quindi, molti dei servizi offerti dall'Istituto.

Per "un'efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi" l'Istituto nel 2003 ha posto particolare attenzione alla fase d'accertamento dei crediti e ha ulteriormente investito su una politica di recupero dell'evasione e dell'elusione contributiva.

A fronte di questi due principali elementi della strategia 2003, l'Istituto si è impegnato in una serie d'attività necessarie per aumentare l'efficacia della sua azione nel rapporto con le aziende - il "cliente-contribuente"- e nell'attività di recupero dei crediti. In estrema sintesi ha:

- curato la formazione professionale degli ispettori sia interni, sia provenienti da altri enti;
- consolidato alcune sinergie strumentali ed operative del versante entrate con Istituti pubblici e privati;
- continuato a rafforzare l'utilizzo del canale telematico per l'invio dei dati, con tempi e modalità tali da consentire la riduzione degli errori e dei tempi di aggiornamento delle posizioni assicurative;
- proseguito una politica di apertura nei confronti di soggetti terzi, intermediari ed aziende con l'intento di migliorare e fluidificare i rapporti.

In tal senso si è cercato di veicolare all'esterno il fatto che la riduzione dei tempi di recupero dei crediti (al quale la cartolarizzazione dei crediti contributivi ha dato notevole impulso) rappresenta un indice, non solo di efficienza dell'attività, ma anche un miglioramento complessivo in quanto da un lato, consente all'Istituto di monetizzare prima possibile il proprio credito, dall'altro riduce il peso delle sanzioni che finiscono con il gravare, a volta in maniera eccessiva, sulle imprese.

L'Istituto si è adoperato nel 2003 per la diffusione, soprattutto verso l'esterno, dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), potenziando in particolare la possibilità di presentare denunce *on-line* da parte di una pluralità di soggetti. Il risultato è stato il consistente aumento di domande presentate telematicamente nonché un altrettanto sostanzioso risparmio di tempo e di risorse.

Il prospetto seguente mostra come la trasmissione dei modelli DM 10/2¹¹² tramite Internet è cresciuta, rispetto al 2002, del 53% (passando da quasi sette milioni ad oltre dieci milioni di modelli) a fronte di una forte riduzione degli altri canali di trasmissione.

Modelli DM 10/2 suddivisi per canale di trasmissione

Anno	Acquisito da terminale	%	Letto ottico	%	Internet	%	Supporto magnetico	%	Totale
2002	1.357.280	10,6	3.495.314	27,3	6.964.942	54,5	963.359	7,5	12.780.895
2003	1.246.222	8,4	2.299.965	15,6	10.652.601	72,1	584.729	3,9	14.783.517

Fonte INPS, Direzione centrale Entrate Contributive

Il Portale dell'INPS, costantemente aggiornato e migliorato, costituisce ormai un punto di riferimento per gli "utenti automatizzati" che accedono ai servizi e si avvia a rappresentare il perno di un sistema integrato di contatto/scambio/interazione con singole imprese, Consulenti del Lavoro, Associazioni di categoria ecc.

Altro punto cruciale nella strategia di ottimizzazione della gestione delle entrate contributive riguarda il miglioramento dei rapporti con il contribuente-cliente.

Così, ad esempio, per quanto riguarda le aziende la linea di comunicazione diretta fornisce loro informazioni, risposte a quesiti e l'interpretazione autentica della normativa per prevenire l'insorgere di un possibile contenzioso.

Tale politica di costruzione di un rapporto personalizzato con le imprese si ritrova anche negli sforzi compiuti dall'INPS per garantire un accesso facilitato agli archivi dell'Istituto; nel costante aggiornamento dell'estratto contributivo; nella possibilità di acquisire automaticamente l'attestazione di correttezza contributiva; nello sforzo di semplificazione del linguaggio amministrativo; nella realizzazione e messa a disposizione di *software* in grado di controllare le denunce, verificandone anche la correttezza.

112. Il DM 10/2 riepiloga mensilmente i debiti e i crediti del datore di lavoro nei confronti dell'INPS.

Grazie a tutti questi strumenti gli operatori dell'INPS hanno oggi maggiore possibilità di monitorare in modo completo la vita dell'azienda, prevenendo il rischio di insolvenza e riducendo il rischio di evasione contributiva.

Sulle entrate nel 2003 hanno inciso anche una serie di elementi, principalmente di origine normativa, di cui l'Istituto è stato destinatario. Infatti:

- la confluenza dell'INPDAI nell'INPS ha immesso nell'assicurazione generale obbligatoria IVS dei lavoratori dipendenti tutti i titolari di posizioni assicurative presso l'Istituto soppresso (76.600), con un impegno notevole dal punto di vista della gestione amministrativa e contabile;
- anche quanto previsto dalla Legge 14 febbraio 2003 n. 30, c.d. "legge Biagi", ha comportato un impegno notevole per definire e cercare di prevenire gli effetti di una norma che dovrebbe fornire un consistente contributo alla crescita delle entrate attraverso la regolarizzazione di molte posizioni contributive (in relazione alle nuove forme di flessibilità regolata e contrattata). Il decreto attuativo della legge Biagi ha impatti sul sistema previdenziale e richiede adeguamenti operativi e gestionali del sistema informativo dell'Istituto, che deve monitorare gli effetti derivanti dalle misure previste dalla nuova normativa con specifico riguardo all'andamento delle prestazioni di carattere previdenziale e delle relative entrate contributive nonché in relazione alla dualità di tipologie di lavoratori, stabili e flessibili, creati dalla riforma del mercato del lavoro;
- gli effetti dell'emersione del lavoro irregolare di personale d'origine extracomunitaria, conseguenza dell'applicazione della Bossi-Fini, si sono prodotti essenzialmente nel 2003; infatti solo dopo l'ottenimento del permesso di soggiorno (rilasciato dalle Prefetture essenzialmente nel corso del 2003) è stato possibile effettuare il versamento dei contributi sia pregressi sia correnti;
- la proroga al 31.12.2003¹¹³ della possibilità, per le nuove iscritte al c.d. "Fondo pensione per le casalinghe" di coprire di contribuzione gli anni che vanno dalla data d'istituzione del fondo (1 gennaio 1997) al dicembre 2003;
- la proroga al 15 maggio 2003 dei piani individuali d'emersione presentati ai neoinstituiti Comitati per il Lavoro e l'Emersione del Sommerso (CLES).

Le specificità dell'agricoltura

A partire dal 1995, con la confluenza del Servizio Contributi Agricoli Unificati (SCAU) l'Istituto ha integrato nelle proprie strutture centrali e territoriali tutte le competenze relative al rapporto con le imprese agricole ed alla gestione delle posizioni assicurative dei lavoratori del settore dipendenti e autonomi.

Per assicurare il governo di tutte le problematiche legate alle entrate contributive

113. Il termine, prorogato al 31 dicembre 2003 è stato ulteriormente prorogato al 30 giugno 2004.

agricole e per seguire in maniera specifica un settore produttivo con caratteristiche peculiari, è stato costituito un Progetto di livello nazionale per la gestione, lo sviluppo e il coordinamento dell'area agricola.

L'area dei contributi agricoli, dopo la confluenza nell'INPS, necessitava d'interventi volti alla riorganizzazione ed alla razionalizzazione, per armonizzarla con le altre interessate alla riscossione e per garantire un servizio uniforme in tutte le strutture periferiche INPS.

Coerentemente con gli indirizzi contenuti nel piano triennale l'Istituto ha operato negli anni per raggiungere una serie di risultati strategici; in particolare si è puntato su:

- l'incremento e/o il consolidamento dei flussi di cassa;
- il recupero delle criticità in tema di contenzioso amministrativo;
- la pubblicazione degli elenchi annuali dei lavoratori agricoli nei termini di legge (31 maggio)¹¹⁴;
- l'aggiornamento delle informazioni legate ai rapporti di lavoro dichiarati dalle aziende;
- la normalizzazione e la correttezza delle fasi di tariffazione trimestrale delle aziende, con recupero delle giacenze per gli anni pregressi;
- la semplificazione della modulistica utilizzata dalle aziende;
- l'adeguamento degli assetti organizzativi delle strutture territoriali, per la gestione operativa delle tematiche agricole.

Per completare il processo di modernizzazione del settore agricolo, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste il Parlamento ha emanato la legge 7 marzo 2003, n. 38 contenente la delega al Governo per adottare uno o più decreti legislativi in materia di agricoltura.

In tale quadro l'INPS sarà interessato da:

- la semplificazione degli adempimenti contabili e amministrativi a carico delle imprese agricole;
- l'armonizzazione della normativa statale tributaria e previdenziale¹¹⁵ con le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 228 del 2001, determinando i principi fondamentali per la normativa regionale per la parte concorrente di tali materie;
- misure in grado di favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani in agricoltura, anche attraverso l'adozione di una disciplina tributaria e previdenziale adeguata, nonché lo sviluppo dell'occupazione nel settore agricolo, anche per incentivare l'emersione dell'economia irregolare e sommersa;
- la riformulazione della figura dell'imprenditore agricolo professionale (IAP);
- la rivisitazione della legge n. 85/1992 in tema di benefici alle aziende colpite da calamità naturali.

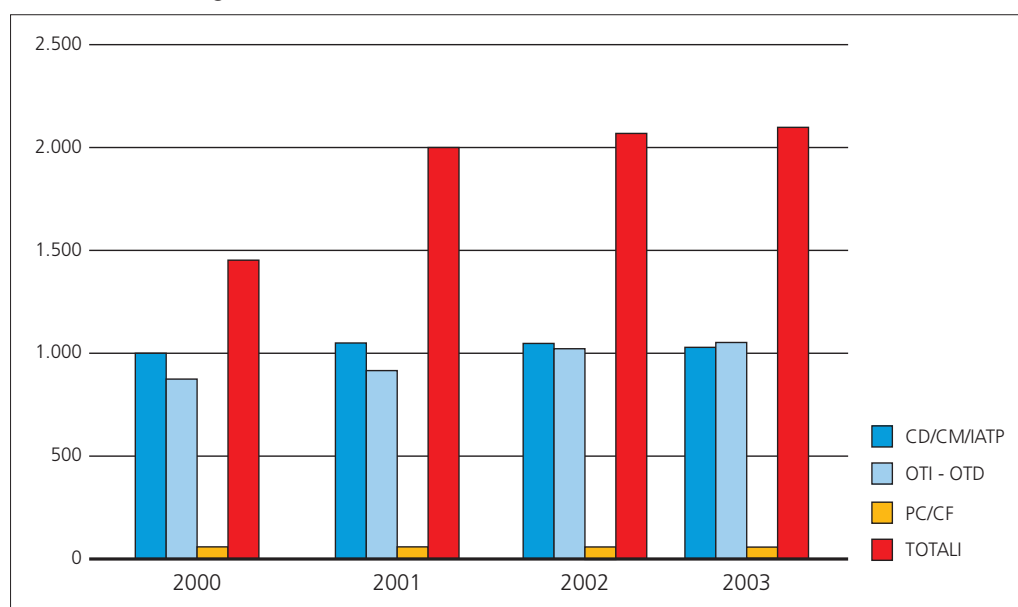
114. Dal 2001 ad oggi le strutture di produzione hanno pubblicato gli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli a tempo determinato entro la data prevista dalla legge. La pubblicazione ha consentito di attivare le procedure di liquidazione delle indennità di disoccupazione entro giugno-luglio, con una drastica riduzione delle somme pagate a titolo di interessi legali.

115. Vedi anche il decreto legislativo n. 226 del 18 maggio 2001.

Nel 2003 gli interventi e le iniziative di sviluppo e miglioramento delle fasi gestionali dell'area agricola hanno interessato:

- la semplificazione della modulistica utilizzata dalle aziende (assuntrici ed autonome) per consentire un'efficace e tempestiva funzionalità delle fasi di controllo, tariffazione e riscossione;
- l'abbattimento delle giacenze, con conseguente recupero delle criticità in tema di contenzioso amministrativo;
- il DMAG-UNICO telematico¹¹⁶, dopo la fase di sperimentazione, è a regime e ha consentito l'avvio di un nuovo rapporto qualificato ed interattivo con le aziende portando le denunce inviate *on-line* a 66.016 (7.282 nel 2002);
- le aziende autonome, per le quali è stata sperimentata una nuova procedura d'iscrizione via internet dei coltivatori diretti;
- l'incremento delle entrate contributive;
- l'operazione estratto conto nel 2003 si è concretizzata nell'emissione degli estratti per gli Autonomi: Coltivatori Diretti (CD), i Coloni e Mezzadri (CM) e gli Imprenditori Agricoli a Titolo Principale (IATP).

GRAFICO 16 - Area agricola - entrate 2002 - 2003. Flussi di cassa in milioni di euro



Fonte: INPS, Progetto Gestione, Sviluppo e Coordinamento dell'Area Agricola

Per quanto riguarda i flussi delle entrate il grafico 16 mostra il loro andamento negli ultimi quattro anni. La riscossione dei contributi nel settore dell'agricoltura risulta costantemente in crescita a partire dal 2000. La gestione autonoma (CD/CM e IATP), nonostante la costante diminuzione delle aziende e dei soggetti iscritti, pre-

116. Modello utilizzato dalle aziende assuntrici di manodopera agricola dipendente per il versamento dei contributi dovuti.

senta un aumento medio del 1,3% l'anno, con un incremento dello 0,9% nel 2003. La riscossione dei contributi nei confronti delle aziende agricole assuntrici di manodopera (Operai a tempo indeterminato -OTI- Operai a tempo determinato -OTD) presenta un incremento medio del 7% annuo (5,8% nel 2003), nonostante il consueto e fisiologico decremento dei dati occupazionali del settore. La contribuzione relativa alla categoria PC/CF (Piccoli Coloni e Compartecipanti Familiari) ha realizzato un incremento medio superiore al 5% restando sostanzialmente invariata nel 2003.

L'andamento delle entrate agricole nel 2003 è legata:

- al costante monitoraggio dell'attività delle strutture produttive, avvalorato da piani di intervento per il recupero delle giacenze;
- ai numerosi provvedimenti di sospensione del pagamento dei contributi assistenziali e previdenziali che in questi ultimi anni sono stati concessi (ai sensi dell'art. 5 della legge n. 198/1985) in favore di tutte le categorie di aziende - assuntrici, autonome e PC/CF - danneggiate a seguito di calamità, sisma, emergenze sanitarie ed idriche che hanno interessato il territorio nazionale. Anche nel 2003 l'importo dei contributi, sospesi a partire dall'anno 2001, ha inciso sul totale dei flussi di cassa con un importo stimabile in un 4-5 punti percentuali di mancato incasso¹¹⁷;
- all'interpretazione autentica in tema di cumulo delle agevolazioni alle aziende agricole fornito dalla Legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 44, comma 1. La non cumulabilità, sancita dalla legge, ha consentito all'Istituto un risparmio gestionale di circa un miliardo di euro al netto degli interessi legali con incidenza positiva sui flussi di cassa;
- alla scadenza (il 30 settembre) dei termini per l'adeguamento delle retribuzioni al salario contrattuale per tutte le aziende operanti nel Mezzogiorno¹¹⁸ (aziende in riallineamento), con ripercussioni positive sulle entrate;
- alla riduzione del differenziale tra tariffato e riscosso, nella strategia di ottimizzazione della gestione delle entrate contributive per le aziende autonome CD/CM-IATP. Si è cercato di recuperare questo differenziale tra la contribuzione tariffata¹¹⁹ (emessa) e quella effettivamente pagata (accertata), con l'invio di un avviso bonario per il 2003 ed eventualmente con l'inserimento del credito nelle operazioni di cartolarizzazione. Il differenziale tra tariffato e non riscosso, in tutto o in parte, si valuta intorno a 15 punti percentuali.
- al recupero sul differenziale tra emesso e pagato attivato anche nei confronti delle aziende agricole assuntrici di manodopera.

Per quanto attiene il contenzioso amministrativo l'iniziale giacenza di 25.000 ricorsi è stata ridotta a circa 4.000, confermando la validità del piano predisposto.

Il contributo dell'area agricola alla lotta all'evasione e all'elusione contributiva, grazie all'attività di vigilanza, si è concretizzata:

117. Il versamento dei contributi per la generalità delle aziende riprenderà a partire da gennaio 2004 con rateizzazioni fino a 10 e più anni.

118. Il pacchetto Treu aveva a suo tempo stabilito delle agevolazioni contributive per le aziende agricole del Mezzogiorno. Con la cessazione di esse si è reso necessario l'adeguamento delle retribuzioni al salario contrattuale.

119. L'azienda agricola presenta trimestralmente le dichiarazioni di manodopera occupata e l'INPS provvede alla tariffazione contributiva. In sostanza si tratta di un controllo a posteriori rispetto al lavoro effettuato, ma a priori rispetto al pagamento dei contributi.

- in 6.244 accertamenti ispettivi (su 147.469) di cui 3.520 nei confronti delle aziende, 1.546 nei confronti dei Coltivatori diretti, Coloni e Mezzadri e 1.178 in materia di prestazioni agricole. Nei confronti delle 3.520 aziende agricole con lavoratori dipendenti sono stati accertati contributi evasi per nove milioni di euro, riferiti per sei milioni di euro a lavoro nero (pari al 67% del totale) e tre milioni di euro ad altre omissioni contributive (33% del totale);
- nella scoperta di 635 aziende agricole e coltivatori diretti non iscritti e quindi in nero (su un totale di 27.431) di cui 264 aziende e 371 Coltivatori diretti;
- nell'individuazione di 4.163 lavoratori in posizione irregolare (su 111.484) di cui 4.034 totalmente sconosciuti;
- nell'accertamento di 10.895.000 euro (su 568.625.000) di contributi evasi, di cui 7.660 per lavoro nero e 3.235 per altre omissioni.

La percentuale di aziende irregolari, rispetto alle visitate, è risultata del 58%.

La Tabella 79 mostra le aziende visitate e quelle in nero, oltre ai lavoratori sconosciuti nel periodo 2002-2003.

TABELLA 79 - Attività di vigilanza - dati aziende e lavoratori in nero - 2002 - 2003

	Aziende			Lavoratori sconosciuti		
	Visitate	In nero	% in nero sul totale	Totale	Extracom.	% extracom. sul totale
Aziende agricole 2002	4.085	288	7,1	4.496	1.291	28,7
Aziende agricole 2003	3.520	264	7,5	4.034	785	19,5

Fonte: INPS, elaborazione Monitoraggio Flussi Migratori su dati Direzione centrale Vigilanza sulle Entrate ed Economia Sommersa

Nel 2003 a seguito dell'operazione di regolarizzazione, le percentuali dei lavoratori extracomunitari in nero diminuiscono, in particolare nel settore agricolo, dove il fenomeno del lavoro sommerso è tradizionalmente più diffuso.

L'Istituto, per quanto riguarda l'area agricola, è particolarmente impegnato nella lotta a due tipologie d'irregolarità: i fenomeni d'evasione contributiva, determinati dall'utilizzo di lavoratori in nero, e i fenomeni di rapporti di lavoro fittizi instaurati al solo scopo di beneficiare delle prestazioni assistenziali (maternità, disoccupazione, malattia etc.). Per individuare queste irregolarità sono utilizzati sistemi d'*intelligence*, basati sugli incroci dei dati degli archivi INPS con quelli d'altri Enti (fisco ed Agea¹²⁰, per esempio) in modo da dare all'attività ispettiva la massima efficacia.

120. Agea - Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura.

Nell'erogare i servizi, assolvendo così alla propria missione istituzionale, l'INPS gestisce una grossa parte di quei meccanismi redistributivi della ricchezza che concorrono a realizzare i principi di solidarietà a fondamento dello stato sociale.

Nei capitoli precedenti si è visto come l'efficacia dei sistemi di *welfare* sia profondamente influenzata dai cambiamenti del sistema sociale, dalle trasformazioni economiche, dalle oscillazioni del mercato del lavoro e come i processi di cambiamento socio-economico possano rivelarsi fattori di crisi per lo stato sociale, sul quale si riversano non soltanto nuovi bisogni, ma anche le rinnovate esigenze nelle modalità di fruizione dei servizi erogati. L'obiettivo di giungere a forme sempre più efficienti, efficaci, trasparenti e fruibili di servizio all'utenza, nel rispetto delle esigenze di economicità e ottimizzazione della spesa, riguarda ormai da alcuni anni tutte le Pubbliche Amministrazioni e in tale ambito l'Istituto ha sempre operato con il massimo impegno e con quei "criteri di economicità ed imprenditorialità" fissati dalla legge di ristrutturazione dell'INPS del 1989. Le riforme del sistema pensionistico, ma anche le svariate attribuzioni di nuovi compiti - che hanno innescato un processo di diversificazione dei contenuti della missione istituzionale, spingendo l'Ente in ambiti tangenziali rispetto al mercato del lavoro-, hanno via via consolidato la consapevolezza INPS di dover definire vere e proprie "strategie di servizio" che, attraverso le leve del cambiamento organizzativo, del ridisegno dei processi di lavoro, dello sviluppo delle competenze e del saper fare del personale, dell'utilizzo innovativo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, consentano l'avvicinamento ai cittadini e alle imprese, la creazione di valore aggiunto nella fornitura dei servizi.

Per questi motivi, le svariate iniziative di e-government realizzate dall'Istituto nel 2003 vengono presentate come parti integranti di una più complessa e articolata strategia, finalizzata a migliorare il rapporto tra l'Istituto e la propria utenza (rappresentata in ultima analisi quasi dall'intera collettività) e a conferire all'architettura organizzativa, gestionale e operativa dell'Ente la flessibilità necessaria per il rapido adeguamento alle nuove esigenze sociali.

È infatti possibile sostenere che l'INPS nel 2003 ha razionalizzato ed accelerato il processo di trasformazione dell'Ente in una Pubblica Amministrazione digitale, andando a impattare su un insieme complesso di fattori di carattere legale, amministrativo, organizzativo e tecnico. Ma, a parte la consapevolezza e la determinazione necessarie per consolidare il processo di cambiamento, non c'è dubbio che l'innovazione non può prescindere dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

Lo sviluppo di tali tecnologie costituisce il fattore abilitante e l'elemento strategico del cambiamento, per cui la trasformazione operativa dell'amministrazione si è andata configurando essa stessa come un programma di e-government, come una sorta di colossale processo di ristrutturazione organizzativa e tecnologica all'interno di un organico e coordinato piano strategico per il miglioramento quali-quantitativo dei servizi.

Servizi di e-government

Gli obiettivi elaborati dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie nel piano di e-government nazionale, hanno fornito un modello di Pubblica Amministrazione fortemente orientata all'utente -cittadino o impresa-, fornitrice di moderni servizi, creatrice di valore "pubblico", efficiente e trasparente nei suoi compiti e nel suo patrimonio informativo, capace di trasformarsi in fattore d'innovazione e di competitività per il Paese.

Per realizzare tali obiettivi è stata evidenziata la necessità di un costante processo di trasformazione della Pubblica Amministrazione, utilizzando al meglio le nuove ICT nel più ampio contesto dello sviluppo della Società dell'informazione.

In particolare è stato sviluppato un modello di riferimento strategico composto da alcuni elementi chiave:

- erogazione servizi - un insieme di servizi dovranno essere resi disponibili attraverso modalità innovative e ad un livello di qualità elevato a cittadini ed imprese. Per focalizzare gli sforzi di sviluppo sono stati individuati alcuni servizi prioritari dal punto di vista degli utenti-clienti, che saranno forniti da un unico punto di accesso, anche se implicano l'intervento di più Amministrazioni. Le complessità interne alla Pubblica Amministrazione non graveranno sull'utente/cliente;
- riconoscimento digitale - modalità sicure di riconoscimento dell'utente e di firma attraverso la Carta d'Identità Elettronica, la Carta Nazionale dei Servizi e la firma digitale;
- canali di accesso - una pluralità di canali innovativi attraverso cui l'utente accede ai servizi offerti: internet, *call center*, telefonia mobile, reti di terzi, ecc.;
- enti eroganti - un *back office* efficiente ed economicamente ottimizzato dei diversi enti eroganti;
- interoperabilità e cooperazione - standard di interfaccia tra le Amministrazioni per comunicazioni efficienti e trasparenza verso l'esterno;
- infrastruttura di comunicazione - un'infrastruttura di comunicazione che colleghi tutte le Amministrazioni.

Tali elementi permettono di confrontare e valutare i risultati di e-government ottenuti dalle Pubbliche Amministrazioni al fine di realizzare uno sviluppo ottimale delle potenzialità tecnologiche ed organizzative.

L'INPS si è impegnato a realizzare con tempestività i servizi di propria competenza, cercando di fornire anche un valido contributo al disegno di e-government nazionale. L'Istituto ha investito molto nel programma di evoluzione e riprogettazione del proprio sistema informativo, al fine di renderlo sempre più in grado di supportare ed abilitare la trasformazione dell'Ente in una azienda orientata ai servizi *web* (*web enabled company*). Molto è già stato fatto, se si pensa che il sistema informativo dell'INPS rap-

presenta una delle realtà più avanzate della Pubblica Amministrazione italiana e che è stato raggiunto l'importante traguardo del 95% dei processi automatizzati.

I principali interventi dell'INPS relativi all'area informatica, nel corso del 2003, sono stati i seguenti:

- riassetto architetturale delle proprie applicazioni, finalizzato alla migrazione degli applicativi esistenti su *web-server*;
- potenziamento e rinnovo delle stazioni di lavoro;
- continuo adeguamento delle reti di telecomunicazione per trasmissione dati; in particolare inizio della migrazione delle reti locali da *token ring* a *ethernet*;
- consolidamento delle infrastrutture periferiche, mirato ad una piena portabilità ed apertura delle applicazioni operanti sui sistemi AS/400;
- iniziative per un continuo incremento della sicurezza, a seguito della verifica della rispondenza delle misure esistenti ai livelli minimi previsti dal D.P.R. 318/99;
- potenziamento dei servizi *web* e dell'interazione con le Istituzioni esterne: Pubbliche Amministrazioni, aziende, cittadini ed associazioni di categoria;
- incremento della comunicazione con l'utenza, attraverso l'utilizzo di nuovi canali e modalità di interazione internet, *call center* e nuove tecnologie;
- ottimizzazione della gestione corrente dei sistemi;
- reingegnerizzazione e/o sviluppo delle procedure applicative relative ai mandati istituzionali e delle variazioni normative in ambito previdenziale;
- supporto agli utenti interni, nell'esecuzione dei procedimenti amministrativi automatizzati, e agli "utenti telematici", cioè i sempre più numerosi clienti dei nuovi canali di comunicazione ed erogazione dei servizi.

Nello specifico dei servizi e-government, l'Istituto, anche nel 2003, ha continuato a perseguirne lo sviluppo sulla base degli elementi indicati dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, incrementando sempre di più l'offerta dei servizi *on-line*.

Il portale e-Inps costituisce ormai un punto d'accesso privilegiato alle informazioni e ai servizi dell'Istituto, disponibile a tutti i cittadini. Il portale ha dimostrato di essere uno strumento flessibile capace di offrire un servizio in grado di semplificare realmente il rapporto con l'Ente. La navigazione è stata programmata in modo da permettere, anche a chi non conosce le materie istituzionali dell'INPS, di trovare con facilità le informazioni desiderate.

Attualmente il portale contiene oltre 15.000 pagine e fornisce una informativa completa ed esaustiva su tutte le materie istituzionali trattate, nonché un'ampia offerta di servizi *on-line*. Per dare un'idea dell'importanza assunta dal portale basta citare alcuni dati sintetici sul suo utilizzo nel corso del 2003, che documentano il livello di gradimento ottenuto:

- 6 milioni di visitatori del sito;
- circa 180 milioni di pagine visitate;

- 15 milioni di accessi autenticati;
- 32 milioni di servizi erogati *on-line*, di cui:
 - 5 milioni di servizi ai cittadini;
 - 12 milioni di servizi alle aziende;
 - 15 milioni di servizi ad Enti, CAF e Patronati.

Importanti sono stati anche gli interventi di ampliamento dei canali di comunicazione con gli utenti finali dei servizi, attraverso l'attivazione di accessi multicanale. Ciò ha consentito sia l'erogazione di servizi in modo continuo (24 ore al giorno per 365 giorni l'anno) per gli utenti in grado di utilizzare le moderne tecnologie, sia la riduzione del "divario digitale" per gli utenti mediamente meno esperti nell'utilizzo delle nuove tecnologie quali anziani, disabili, residenti all'estero, lavoratori stranieri.

Infine è degno di nota il portale ad accesso facilitato wai.inps.it (WAI: *Web Accessibility Initiative*), realizzato dall'Istituto per le persone disabili e rispondente agli standard nazionali ed internazionali in materia. L'accessibilità alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione rappresenta un diritto primario per tutti i cittadini, nessuno escluso. Se si parte dal presupposto che è importante far muovere le idee e le informazioni più che le persone, si comprende come sia fondamentale, per i portatori di disabilità, poter accedere alla rete. Accessibilità significa infatti rimuovere quelle barriere virtuali che sono di fatto l'equivalente in campo informatico delle barriere architettoniche. Le oltre 660.000 pagine visitate sul sito wai.inps.it nel 2003 dimostrano come questo strumento sia stato utilizzato e gradito da questa particolare utenza.

Informazione e comunicazione

Attraverso il sito *web* dell'Istituto è possibile avere un'ampia informativa sull'INPS: le sue strutture sul territorio, le circolari, la normativa, le novità previdenziali, i comunicati stampa, lo scadenario, le aliquote, le banche dati statistiche, le gare di appalto, i concorsi, i libri e le pubblicazioni. Attualmente le informazioni sono suddivise nelle seguenti sezioni:

- Informazioni sull'Istituto
- Informazioni sui contributi
- Informazioni sulle prestazioni a sostegno del reddito
- Il panorama internazionale
- Informazioni sulle aziende, i consulenti e i professionisti
- Comunicazioni
- Patrimonio immobiliare
- Le pubblicazioni

Nel corso del 2003 il sito *web* è stato ulteriormente arricchito con nuove pagine.

È stata incrementata la Biblioteca, che dispone di un patrimonio bibliografico di oltre 47.000 volumi, tra monografie, enciclopedie, codici e pubblicazioni straniere ed

al cui catalogo gli utenti possono accedere *on-line*. Fra le novità documentali si cita l'inizio della pubblicazione periodica degli Atti Ufficiali dell'Istituto. Gli Atti costituiscono una raccolta sistematica degli atti legislativi relativi alla materia previdenziale pubblicati nella Gazzetta Ufficiale e delle deliberazioni, determinazioni e circolari emanate dall'INPS. La pubblicazione del periodico parte dal numero di gennaio 2003, ma si prevede in tempi brevi l'inserimento delle annate 2001 e 2002. L'applicazione *web*, oltre ad evidenziare i numeri presenti per mezzo di una struttura ad albero, è fornita anche di un proprio motore di ricerca per rendere più semplice la navigazione e la visualizzazione di tutto quanto concerne l'argomento desiderato.

Servizi *on-line*

In aggiunta alle notizie sulle materie istituzionali di competenza, il portale e-INPS rende disponibili anche numerosi servizi *on-line*, permettendo al cittadino/impresa di effettuare una serie di adempimenti e richieste da casa propria (o comunque da un computer collegato semplicemente ad internet) evitando così la necessità di rivolgersi ad una sede INPS.

Per ovi motivi di rispetto della *privacy* e della riservatezza delle informazioni personali, la maggior parte di tali servizi richiede l'utilizzo di un codice personale (PIN - *Personal Identification Number*), che viene rilasciato dal portale dell'Istituto dietro richiesta dell'utente.

L'utilizzo dei canali telematici consente all'Istituto di ricevere e registrare automaticamente le informazioni, eliminando i tempi di acquisizione, con maggiori garanzie sulla tempestività e sulla qualità dei dati. Nel contempo permette di monitorare i servizi utilizzati dagli intermediari e verificarne il gradimento. Inoltre, l'offerta dei servizi *on-line* determina un decremento dell'afflusso di utenti presso le Sedi, consentendo all'Istituto di economizzare risorse nelle attività di carattere meramente operativo a vantaggio delle attività di tipo specialistico o consulenziale. Ciò permette di fornire un servizio sempre più efficace e di qualità, con la conseguente maggiore soddisfazione dell'utenza e degli stessi operatori.

Nel 2003 sono stati rilasciati *on-line* dall'Istituto 1.085.789 PIN per l'accesso a servizi specifici del sito, più del doppio rispetto all'anno 2002 (401.025).

Offerta dei servizi *on-line*

L'offerta di servizi *on-line* dell'Istituto è illustrata con la suddivisione per tipologia di cliente, così come appare sul sito www.inps.it. Rispetto alle altre possibilità (ad esempio quella per tipologia del servizio), questa suddivisione risponde ad un criterio di massima fruibilità e facilità d'uso da parte dell'utente, che è messo in grado di pervenire direttamente e senza difficoltà ai servizi di proprio interesse anche senza una conoscenza delle materie istituzionali dell'Istituto.

SERVIZI ON-LINE PER IL CITTADINO	
<i>Assegnazione PIN on-line</i>	
Accesso ai servizi con PIN	<ul style="list-style-type: none"> - Estratto contributivo e calcolo simulato della pensione - Richiesta accredito del servizio di leva - Elenchi annuali dei lavoratori agricoli dipendenti - Stampa dei modelli CUD e Obis/M per il pensionato - Stampa del modello CUD per l'assicurato - Versamenti, situazione debitoria, modello F24 e calcolo eccedente il minimale per artigiani e commercianti - Variazione dell'indirizzo di residenza - Estratto conto parasubordinati - Servizi rapporto di lavoro domestico - Cruscotto estratto conto generalizzato - Invio moduli <i>on-line</i>
Denuncia <i>on-line</i> dei collaboratori domestici	<ul style="list-style-type: none"> - Iscrizione <i>on-line</i> rapporto di lavoro - Richiesta <i>on-line</i> spedizione bollettini c/c
Iscrizione dei Lavoratori Parasubordinati	
Fondo di previdenza per le casalinghe	<ul style="list-style-type: none"> - Informazioni - Iscrizione
Iscrizione degli associati in partecipazione	
Dirigenti di aziende industriali	- Posizione contributiva - dati pensione

SERVIZI ON-LINE PER ARTIGIANI E COMMERCianti	
Accesso ai servizi con PIN	<ul style="list-style-type: none"> - Versamenti contributivi - Estratto situazione debitoria - Dati del modello F24 - Calcolo contributivo eccedente il minimale
Calcolo della codeline	
Iscrizione all'elenco nazionale ditte dell'INPS per partecipare a trattative private	

SERVIZI ON-LINE PER PER LE AZIENDE, I CONSULENTI ED I PROFESSIONISTI	
Accesso ai servizi con PIN	<ul style="list-style-type: none"> - Invio DM10 - Invio GLA - Consultazione trasmissioni DM10 - Consultazione trasmissioni GLA - Estratto conto aziendale - Richiesta regolarità contributiva - Servizi rapporto di lavoro domestico
Trasmissione telematica modelli DMAG	
Modelli reddituali (RED): istruzioni e <i>software</i>	
Trasmissione modelli RED	
La codeline per artigiani e commercianti	
Software house	

SERVIZI ON-LINE PER PER LE AZIENDE, I CONSULENTI ED I PROFESSIONISTI

Iscrizione all'elenco nazionale ditte dell'INPS per partecipare a trattative private

Aliquote contributive per i lavoratori autonomi agricoli

Informazioni relative all'invio telematico dei modelli DM10/2

SERVIZI ON-LINE PER I PATRONATI

L'INPS e i Patronati

- Estratto contributivo
- Stampa dei modelli CUD e Obis/M per il pensionato
- Stampa del modello CUD per l'assicurato
- Consultazione stato delle domande di pensione
- Gestione delle deleghe
- Trasmissione domande di pensione
- Dichiarazioni reddituali dei pensionati residenti all'estero

SERVIZI ON-LINE PER I CAF

Stampa del modello CUD per assicurato e pensionato

Modelli reddituali (RED): istruzioni e *software*

Assistenza fiscale (730-4): istruzioni e *software*

Trasmissione modelli RED e 730-4

Prestazioni sociali: istruzioni e *software*

Prestazioni sociali: trasmissione domande

ISEE

SERVIZI ON-LINE PER GLI ENTI PUBBLICI E PREVIDENZIALI

L'INPS e i Comuni

ISEE

Casellario pensionati

Polizza sanitaria enti associati

Inarcassa

Per gli enti pagatori

- Gestione uffici pagatori *on-line*
- Gestione esodi personale bancario

Atti di sindacato ispettivo

Regione autonoma Sardegna (L.R. 36)

SERVIZI ON-LINE PER LE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

Agricoltura

- Tariffazione OTI-OTD, CD-CM-IATP e PCCE, con ristampa F24
- Visualizzazione deleghe
- Estratto conto aziendale
- Consultazione quote associative

Trasmissione telematica modelli DMAG

Aliquote contributive per i lavoratori autonomi agricoli

Gestione deleghe sindacali in agricoltura

Proposte di associazione artigiani e commercianti

SERVIZI ON-LINE IN CONVENZIONE (riservato utenti autorizzati con certificato digitale)	
Accesso ai servizi in convenzione	- Banca dati deleghe sindacali - Trasmissione modelli RED e 730-4

SERVIZI ON-LINE PER UTENTI NET.INPS (riservato utenti autorizzati con chiave d'accesso)	
Accesso ai servizi net.INPS	- Rappresentanze Diplomatiche e Consolari - Telelavoro - Comuni d'Italia - Ispettori di Vigilanza - Istituti Nazionali - Istituti Internazionali

L'erogazione dei servizi *on-line*

Il livello di sviluppo dell'e-government in INPS è rilevabile attraverso i dati di utilizzo dei più importanti servizi *on-line* erogati nel corso del 2003. In generale, rispetto al 2002, si osserva un aumento, molto consistente, che in alcuni casi giunge a valori dieci volte maggiori rispetto all'anno precedente. Rispetto a questi risultati si può sostenere che:

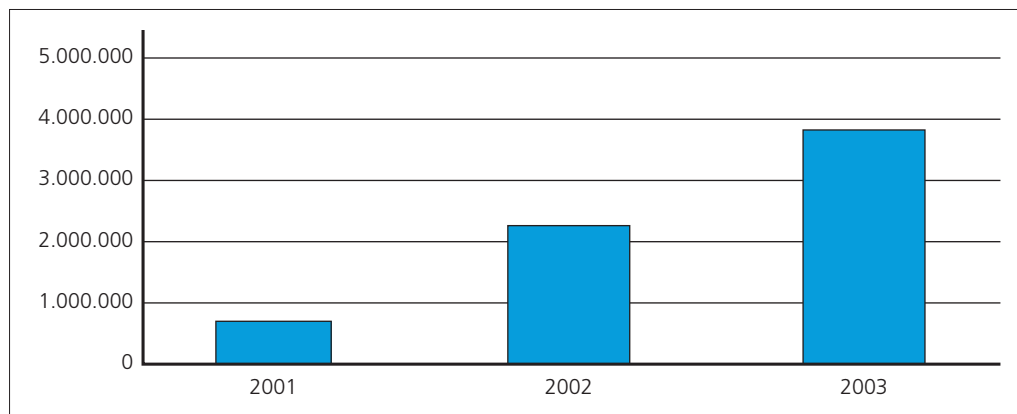
- gli investimenti strategici dell'Istituto nell'attuazione del piano di e-government sono stati ampiamente ricompensati da una risposta molto positiva degli utenti;
- il processo di costante ammodernamento dell'Istituto, in linea con il rapido progresso tecnologico nel settore ICT (Tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione), sta offrendo risultati di grande rilevanza, testimoniando una fase di continua crescita ed espansione;
- al pari dei Paesi più avanzati, anche in Italia l'e-government si conferma come una forza significativa per il progresso sociale della nazione, offrendo garanzie di trasparenza, efficienza e democrazia nell'offerta dei servizi governativi pubblici.

Per quanto riguarda la descrizione delle categorie entro le quali sono stati suddivisi i servizi, si rimanda al capitolo precedente (Offerta dei Servizi *on-line*).

Servizi *on-line* per il cittadino

Estratto contributivo e simulazione calcolo pensione: richiesta e visualizzazione *on-line* dell'estratto contributivo e simulazione del calcolo della pensione effettuati direttamente dai cittadini. Nel 2003 sono stati effettuati 3.838.869 accessi al sito e-Inps nella sezione dedicata a questo servizio.

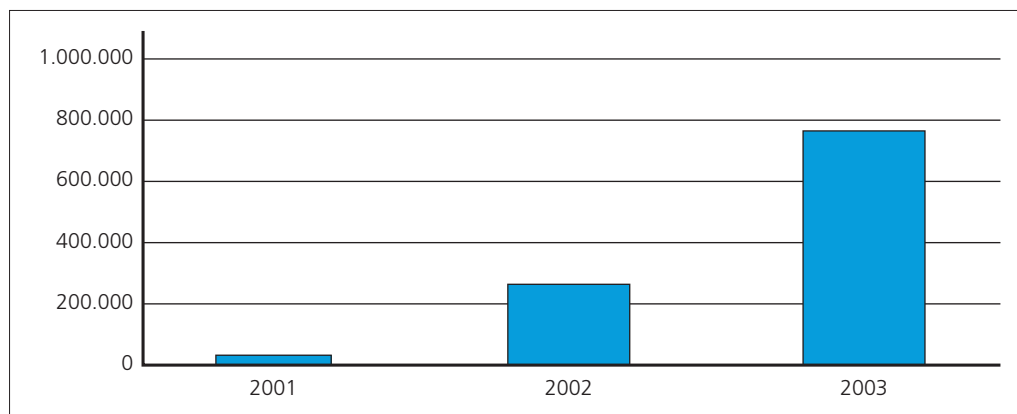
GRAFICO 17 - Estratto contributivo on-line - 2001, 2002 e 2003



Fonte: INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

Lavoratori domestici: iscrizione dei lavoratori domestici e richiesta dei relativi bollettini. Nel 2003 sono stati erogati 791.345 servizi, a fronte di 256.245 nell'anno precedente.

GRAFICO 18 - Iscrizioni on-line dei lavoratori domestici - 2001, 2002 e 2003



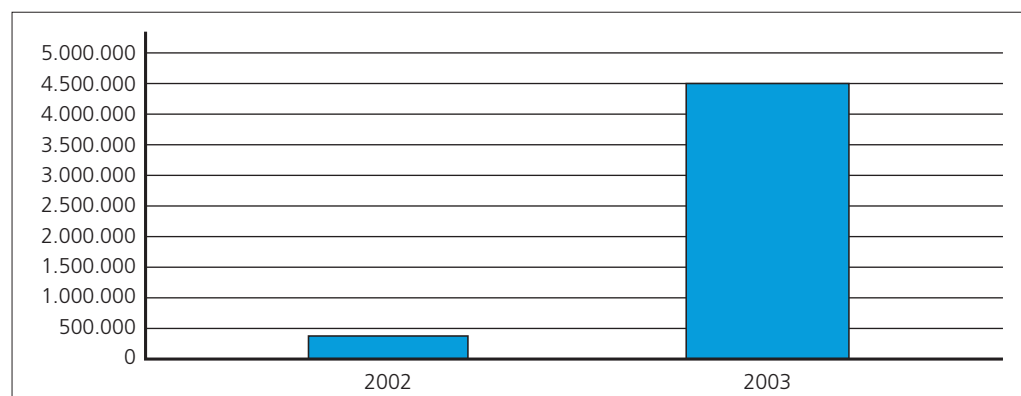
Fonte: INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

Servizi per i lavoratori parasubordinati: i lavoratori parasubordinati hanno la possibilità di effettuare l'iscrizione on-line e di visualizzare il proprio estratto conto. Nel 2003 si registrano 69.326 iscrizioni on-line (nel 2002: 3.507) e 32.328 visualizzazioni dell'estratto contributivo, effettuate entrambe attraverso il portale e-Inps.

Richiesta accredito del servizio di leva: i contributi figurativi per il servizio militare vengono accreditati dall'INPS su domanda dell'interessato. Nel 2003 sono pervenute 24.582 richieste di accredito contributi figurativi on-line.

Emissione on-line del duplicato del modello Obis/M e del modello CUD: Il modello Obis/M riporta gli importi delle rate di pensione che verranno percepite durante l'anno. Il modello CUD è invece la certificazione unica dei redditi che ha valore ai fini fiscali e previdenziali, e che viene rilasciata dall'INPS ai pensionati ogni anno, in occasione della presentazione della denuncia dei redditi. Nel corso del 2003 sono pervenute all'Istituto 4.515.273 richieste di duplicati di questi modelli, mentre nel 2002 le richieste erano state solo 343.790.

GRAFICO 19 - Duplicati Obis/M e CUD on-line - 2002 e 2003



Fonte: INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

Iscrizione al fondo previdenziale delle casalinghe: tutti coloro che svolgono lavori non retribuiti derivanti da responsabilità familiari (compresi gli uomini), con un'età non superiore ai 65 anni, possono iscriversi al fondo di previdenza delle casalinghe. Le iscrizioni *on-line* nel 2003 sono state 19.848, su un totale di 19.964 iscrizioni complessivamente ricevute, rappresentando quindi la quasi totalità.

Assegno di 1.000 euro al secondo figlio: dall'entrata in vigore della legge (n.326 del 24.11.2003) che prevede l'erogazione di 1.000 euro per la nascita di ogni figlio successivo al primo e per ogni figlio adottato, l'INPS ha ricevuto *on-line*, nel 2003, 3.411 richieste.

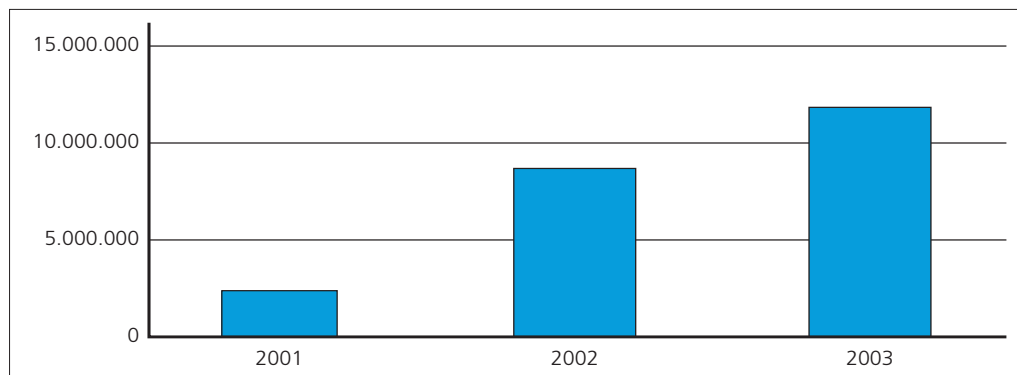
Servizi on-line per artigiani e commercianti

Nel 2003 sono stati registrati 239.385 accessi a servizi on-line, nel 2002 se ne erano avuti solo 42.949.

Servizi on-line per le aziende, i consulenti ed i professionisti

Trasmissione telematica modello DM/10: le aziende, utilizzando il canale internet, trasmettono all'INPS le denunce mensili aziendali DM/10. Nel 2003 sono state inviate 11.782.175 dichiarazioni, il 42% in più rispetto al 2002.

GRAFICO 20 - DM/10 telematici trasmessi da aziende - 2001, 2002 e 2003



Fonte: INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

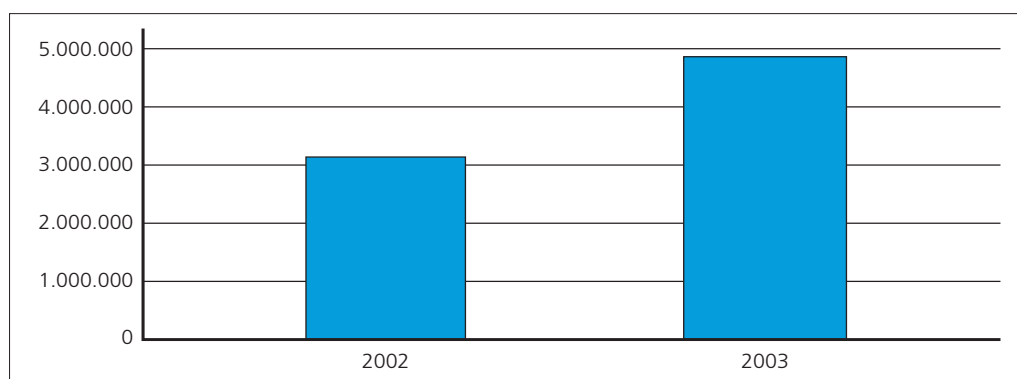
Anagrafica unica: Le imprese hanno la possibilità di accedere all'anagrafica unica (unificata in tutte le gestioni dell'Istituto), potendo così visualizzare i dati aziendali presenti sull'archivio. Gli accessi a questo servizio nel corso dell'anno 2003 sono stati 311.377 (nel 2002: 206.586) con un aumento pari al 50,7%.

Denuncia compensi per i collaboratori (Mod. GLA): è il modello annuale, compilato dai committenti, relativo alla denuncia dei compensi corrisposti ai collaboratori coordinati e continuativi. Nell'anno 2003 sono pervenute all'INPS n. 262.519 denunce *on-line*, contro le 144.185 ricevute nel 2002.

Servizi *on-line* per i patronati

Servizi erogati ai Patronati: consultazione dello stato delle domande di pensione, gestione delle deleghe, consultazioni ARCA, documenti individuali, per un totale di 4.747.981 servizi erogati nel 2003 (nel 2002: 3.208.384).

GRAFICO 21 - Servizi ai Patronati *on-line* - 2002 e 2003



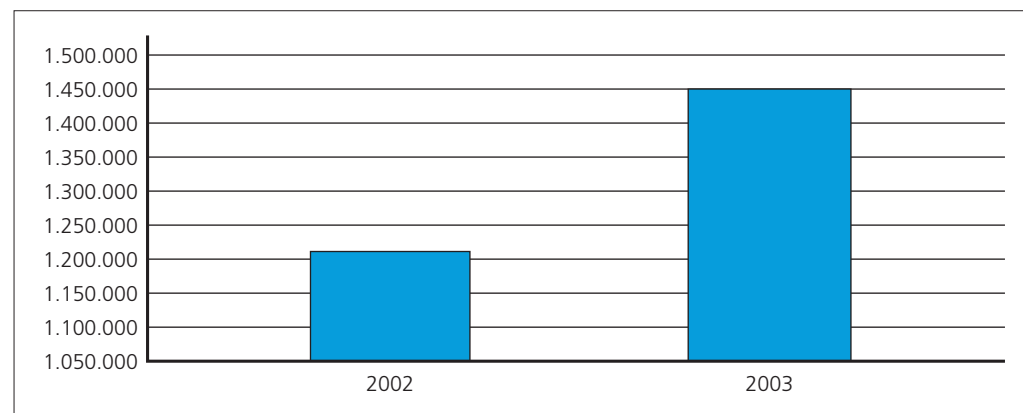
Fonte: INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

Trasmissione domande di pensione via internet: questo servizio permette l'acquisizione da parte dei Patronati dei dati completi delle domande di pensione, con l'indicazione della prestazione principale e delle prestazioni correlate (ad esempio: integrazione al trattamento minimo, trattamenti di famiglia, maggiorazioni sociali, ecc.). Dopo il completamento delle operazioni di acquisizione e verifica dei dati e di stampa della domanda, i Patronati trasmettono i dati della domanda. Alla corretta ricezione dei dati, l'INPS fornisce un attestato di trasmissione e, successivamente, la ricevuta con l'indicazione del tipo di domanda presentata ed il numero assegnato. L'attestato di trasmissione fa fede dell'avvenuta presentazione della domanda e ha rilevanza ai fini della decorrenza nei casi previsti dalla legge. Nel corso del 2003 sono state trasmesse *on-line* 138.945 domande di pensione (nel 2002: 23.040).

Servizi *on-line* per i CAF

Servizi erogati ai Centri di Assistenza Fiscale: i servizi ai quali i CAF possono accedere collegandosi al portale e-Inps sono la stampa del duplicato del modello CUD per l'assicurato o pensionato, la gestione *on-line* dell'assistenza fiscale (mod. 730-4) e dei modelli reddituali (RED), l'inoltro delle richieste di prestazioni sociali e dell'ISEE. Nel corso del 2003 sono stati erogati ai CAF più di 1.450.000 servizi (nel 2002: 1.211.055).

GRAFICO 22 - Servizi *on-line* erogati ai CAF - 2002 e 2003



Fonte: INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

Trasmissione Modelli 730 on-line: l'INPS riceve dai CAF il risultato contabile delle dichiarazioni fiscali (mod. 730-4) trasmesse in modalità telematica per mezzo dei "Servizi in convenzione", esposti nell'omonima pagina sul sito *web* dell'Istituto. Con questo sistema di comunicazione via internet nel corso dell'anno 2003, sono state trasmesse all'INPS 3.858.847 dichiarazioni da parte dei CAF, consentendo all'Istituto di operare tempestivamente negli adempimenti propri di sostituto d'imposta (nel 2002 erano state trasmesse 3.477.379 dichiarazioni).

Prestazioni Sociali: il cittadino, in situazioni economiche svantaggiate, ha diritto di richiedere una serie di prestazioni agevolate, servizi sociali o assistenziali (assegno nucleo familiare e di maternità, mensa, trasporto, asili nido, ecc.) o l'accesso agevolato a servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas). Nel 2003 sono state acquisite *on-line* 617.760 domande di prestazioni sociali.

Servizi *on-line* per gli enti pubblici e previdenziali

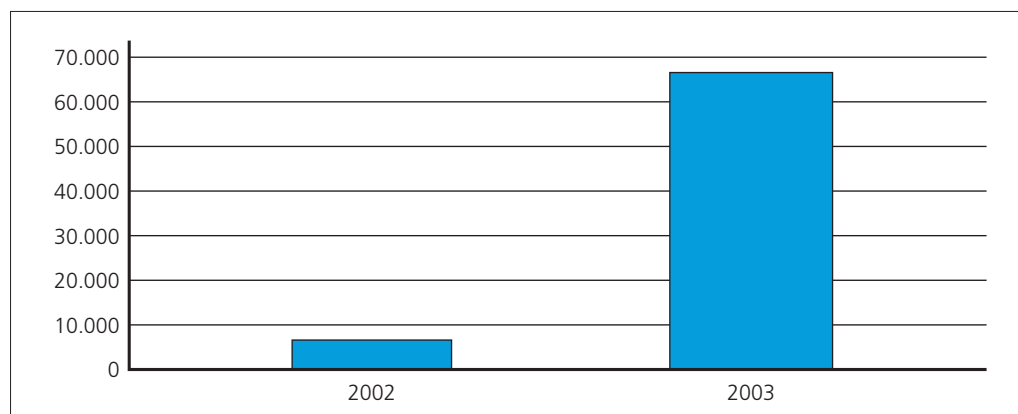
Servizi ai Comuni: nel 2003 sono stati erogati 1.035.606 servizi *on-line* ai cittadini tramite gli sportelli del Comune, quali stampa dell'estratto contributivo, duplicazione di modelli CUD e Obis/M, iscrizione di lavoratori domestici e parasubordinati, comunicazioni di variazioni d'indirizzo. Sono stati inviati all'INPS dai Comuni anche i mandati di pagamento delle prestazioni sociali, pari nel 2003, a 438.400 mandati, in diminuzione rispetto ai 670.240 mandati inviati nel 2002.

Dichiarazioni ISEE: destinatari di questo servizio sono i cittadini, i comuni, le associazioni, le università che possono beneficiare di nuove funzionalità di interrogazione degli archivi. Il servizio ha consentito di automatizzare il colloquio con gli enti erogatori di prestazioni agevolate. Le dichiarazioni ISEE nel 2003 sono state 2.838.918 su un totale di 11.469.260 soggetti coinvolti, circa il 63% in più rispetto al 2002.

Servizi *on-line* per le associazioni di categoria

Per quanto riguarda l'Agricoltura, i servizi *on-line* relativi alla consultazione degli elenchi in agricoltura, all'estratto conto dei contributi agricoli e ad altre dichiarazioni, hanno totalizzato 338.026 accessi nel 2003. In particolare, riguardo alle dichiarazioni DMAG (denunce aziendali per Agricoltura), nel 2003 ci sono state 66.016 dichiarazioni inviate *on-line*, a fronte delle 7.282 inviate nel 2002.

GRAFICO 23 - Trasmissione telematica modelli DMAG - 2002 e 2003



Fonte: INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

Modulistica *on-line*

Al fine di migliorare i processi produttivi e nel quadro delle evoluzioni tecnologiche che portano l'Istituto ad adeguare i propri assetti organizzativi al paradigma WEB, l'offerta di servizi di distribuzione e compilazione della modulistica istituzionale mediante internet assume un ruolo importante, contribuendo in modo sostanziale a conferire all'Istituto la fisionomia di una *web-company* orientata all'utente.

L'INPS ha dedicato uno specifico progetto alla "modulistica *on-line*" e l'ampia offerta di moduli in rete, con una disponibilità illimitata nella quantità e nel tempo, produce evidenti benefici non solo per il cittadino, che non è più costretto a recarsi nelle strutture territoriali e mettersi in fila allo sportello per avere i moduli, ma produce anche importanti vantaggi economici per l'INPS. I costi di acquisizione, stoccaggio e distribuzione della modulistica cartacea hanno una certa incidenza sui costi di funzionamento dell'Istituto ed è volontà comune arrivare, il prima possibile, al totale abbattimento di queste spese.

In questa prospettiva, l'INPS, nel corso del 2003, ha ulteriormente ampliato la disponibilità di moduli automatizzati per un totale di 102 moduli scaricabili *on-line* dal sito internet www.inps.it. Oltre a questa ampia disponibilità, per facilitare ulteriormente il compito dell'utente, è stata attivata per alcuni moduli la funzionalità di invio telematico alla struttura INPS territorialmente competente.

La banca dati *on-line* della modulistica, oltre a fornire un servizio di distribuzione, offre una serie di servizi organizzativi ed applicativi tesi a garantire l'aggiornamento continuo dei moduli in funzione delle dinamiche normative che si riflettono sui loro contenuti.

Sempre in linea allo standard dettato dalla modulistica *on-line* e a sua integrazione, è stato realizzato il sito della modulistica *on-line* in lingua tedesca, che include un primo nucleo di moduli ad uso degli utenti di madrelingua tedesca della Provincia Autonoma di Bolzano. E' anche prevista, per la primavera del 2004, la messa in linea della modulistica per le Convenzioni Internazionali, che comprende moduli in varie lingue (inglese, francese, tedesco e spagnolo) per semplificare e favorire il rapporto dei cittadini residenti all'estero con l'Istituto.

Sono ora disponibili i seguenti moduli:

Moduli <i>on-line</i>	Invio	Download
Assicurato - Pensionato		
Domanda per la pensione di anzianità		•
Domanda per la pensione di vecchiaia		•
Richiesta di pagamento della pensione presso banca	•	•
Richiesta di pagamento della pensione presso poste italiane	•	•
Notizie sullo stato civile		•

Moduli <i>on-line</i>	Invio	Download
Dichiarazione concernente il diritto alle detrazioni e deduzioni d'imposta	•	•
Notizie sulla situazione pensionistica		•
Notizie sulla situazione assicurativa		•
Opzione per la liquidazione della pensione con il sistema contributivo		•
Particolari agevolazioni di legge		•
Richiesta di prestazioni accessorie		•
Scelta del patronato		•
Delega per la riscossione delle quote sindacali		•
Delega per la riscossione della pensione		•
Dichiarazione relativa ai redditi		•
Autocertificazione		•
Dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà		•
Restituzione della quota fissa individuale per l'assistenza medica di base		•
Domanda di indennizzo per la cessazione dell'attività commerciale	•	•
Domanda di riscatto di laurea per gli iscritti alla Gestione Separata		•
Domanda per la riscossione delle rate di pensione maturate e non riscosse da parte degli eredi del pensionato deceduto		•
Domanda di prestazione italiana in virtù dell'accordo internazionale di sicurezza sociale con il Canada		•

Moduli <i>on-line</i>	Invio	Download
Aziende e Contributi		
Modello F24 con calcolo automatico delle relative somme, con istruzioni tecniche per la compilazione		•
Modello F24 senza calcolo automatico		•
Dichiarazione di periodi assicurativi		•
Iscrivere una Ditta individuale alla Gestione autonoma esercenti attività commerciali	•	•
Iscrivere una Società alla Gestione autonoma esercenti attività commerciali	•	•
Domanda di iscrizione alla Gestione Separata (art.2 comma 26 L. 8 agosto 1995 n.335)		•
Domanda di autorizzazione alla prosecuzione volontaria	•	•
Domanda di iscrizione per il versamento dei contributi da parte dei datori di lavoro all'I.N.P.S.		•
Rapporto di lavoro domestico: regolarizzazione periodi antecedenti il 10.06.2002 in materia di legalizzazione del lavoro prestato da extracomunitari		•
Concessione del contributo ex art. 8, c. 4 legge 223/1991- Modello per la richiesta del contributo mensile pari al 50% dell'indennità che sarebbe corrisposta al lavoratore		•
Concessione del contributo ex art. 8, c. 4 legge 223/1991- Modello per la richiesta del contributo mensile pari al 50% dell'indennità di mobilità teorica che spetterebbe al lavoratore		•
Concessione del contributo ex art. 8, c. 4 legge 223/1991- Allegato al modello Contr. 236/1 dell'indennità che sarebbe corrisposta al lavoratore		•
Modello Domanda Riduzione Sanzioni Civili	•	•
Modello da usare per rettificare posizioni assicurative errate e/o incomplete		•

Moduli <i>on-line</i>	Invio	Download
Modello da usare per la comunicazione delle posizioni assicurative legate a regolarizzazioni contributive effettuate con DM10/2-V		
Denuncia di rapporto di lavoro domestico		•
Istanza di dilazione dei crediti in fase amministrativa - legale per le aziende DM, Artigiani e Commercianti e Agricoli	•	•
Prospetto da allegare alla domanda di dilazione. Crediti in fase amministrativa - legale - Agricoli		•
Prospetto da allegare alla domanda di dilazione. Crediti in fase amministrativa - legale per le aziende DM, Artigiani e Commercianti		•
Istanza di dilazione dei crediti iscritti a ruolo per le aziende DM, Artigiani e Commercianti e Agricoli	•	•
Prospetto da allegare alla domanda di dilazione. Crediti iscritti a ruolo - Agricoli		•
Prospetto da allegare alla domanda di dilazione. Crediti iscritti a ruolo per le aziende DM, Artigiani e Commercianti		•
Domanda di iscrizione al Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari (Fondo casalinghe)		•
Prospetto che consente di indicare l'eventuale destinazione di somme versate agli anni precedenti a quello di iscrizione al nuovo Fondo di previdenza per le casalinghe		•
Denuncia annuale integrativa al modello 770/SA		•

Moduli <i>on-line</i>	Invio	Download
Prestazioni a sostegno del reddito		
Domanda di congedo per maternità delle lavoratrici dipendenti (astensione obbligatoria)	•	•
Domanda di assegno di parto per lavoratrici autonome iscritte alla gestione separata		•
Riconoscimento del diritto ad includere determinati familiari nel nucleo familiare e/o del diritto all'aumento dei livelli reddituali in presenza di particolari condizioni ai fini dell'applicazione della normativa sull'assegno per il nucleo familiare.		•
Dichiarazione di permanenza delle condizioni per il diritto alla riscossione dell'indennità di disoccupazione	•	•
Domanda di Prestazione di Disoccupazione		•
Domanda di indennità di degenza ospedaliera per i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata		•
Domanda di permessi - Genitori o Affidatari di minori		•
Domanda di permessi - Genitori di portatori di handicap		•
Portatori di handicap che lavorano: domanda di permessi per l'anno		•
Domanda di congedo straordinario per figlio (o affidati) con handicap grave da presentare al datore di lavoro ed all'INPS		•
Domanda di congedo straordinario per fratelli con handicap grave da presentare al datore di lavoro ed all'INPS		•
Portatori di handicap che lavorano - familiari di portatori di handicap: permessi richiesti da Operai/e agricoli/e		•
Dichiarazione per l'erogazione dei trattamenti di famiglia nei casi di inattività in agricoltura dovuti a infortunio, malattia professionale, malattia, gravidanza e puerperio		•
Domanda di assegno per il nucleo familiare lavoratori dipendenti		•

Moduli on-line	Invio	Download
Dichiarazione del datore di lavoro per la concessione dell'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti ridotti		•
Dichiarazione del presidente della cooperativa agricola da presentare da parte dei soci lavoratori		•
Dichiarazione del datore di lavoro ai fini della corresponsione dell'indennità di disoccupazione per gli operai agricoli a tempo indeterminato		•
Domanda di integrazione salariale ordinaria per il settore "Industria" legge 164/75		•
Domanda di congedo parentale (astensione facoltativa)		•
Domanda di anticipazione indennità di mobilità		•
Prestazioni di Disoccupazione Agricola e/o Assegno per il Nucleo Familiare		•
Dichiarazione concernente il diritto alle detrazioni e deduzione di imposta	•	•
Domanda di assegno per il nucleo familiare per i lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata (ex legge 335/95)		•
Domanda di assegno di maternità dello stato	•	•
Domanda di indennità di maternità / paternità per i lavoratori iscritti alla gestione separata (collaboratori coordinati e continuativi e liberi professionisti)	•	•
Dichiarazione dell'assicurato di infortunio o malattia professionale per eventuale azione surrogatoria. (Mod.AS1 - Cod.SR30)	•	•
Modello per la comunicazione della variazione della situazione del nucleo familiare		•
Domanda di assegno per il nucleo familiare su disoccupazione non agricola, su indennità di mobilità, su prestazioni antitubercolari e per lavoro svolto come addetto ai lavori domestici e familiari		•
Domanda di integrazione salariale lavoratori agricoli a tempo determinato sospesi temporaneamente		•
Domanda di assegni familiari per Coltivatori diretti, Mezzadri e Coloni		•
Intervento del fondo di garanzia (art.2, L.29 maggio 1982, n. 297) per la liquidazione del trattamento di fine rapporto e/o per la liquidazione dei crediti di lavoro di cui al d. lgs. 80/92		•
Dichiarazione del datore di lavoro ai fini della concessione dell'indennità di disoccupazione o di mobilità		•
Domanda di integrazione salariale ordinaria per il settore "Edilizia" legge 427/75		•
Domanda di Prestazione Cure Termali		•
Trattamento straordinario di integrazione salariale da corrispondere direttamente dall'INPS o tramite l'azienda		•
Prospetto per il pagamento diretto delle integrazioni salariali straordinarie		•
Elenco dei lavoratori beneficiari del trattamento straordinario di integrazione salariale posto a conguaglio con il modello DM10/2		•
Dichiarazione dei dati retributivi, a cura del datore di lavoro, ai fini delle integrazioni salariali agricole agli impiegati/quadri a tempo indeterminato		•
Dichiarazione dei dati retributivi, a cura del datore di lavoro, ai fini delle integrazioni salariali agricole agli operai a tempo indeterminato		•
Dichiarazione ISEE		•
Domanda di trattamento straordinario di integrazione salariale concesso in deroga alla normativa vigente		•
Prospetto per il pagamento diretto del trattamento di integrazione salariale straordinaria concesso in deroga alla normativa vigente		•
Elenco dei lavoratori beneficiari del trattamento di CIGS, posto a conguaglio col DM 10/2, concesso in deroga alla normativa vigente		•

Il servizio “Domus”

Un importante strumento offerto dall’INPS ai propri utenti è il servizio “Domus”. Ad uso dei Patronati, dei Comuni e degli operatori del *call center*, sul sito internet dell’Istituto è accessibile la Banca Dati denominata “Domus” deputata a recepire le informazioni relative alle richieste di tutte le prestazioni erogate dall’Istituto. Vengono fornite all’utenza, in modo semplice e chiaro, informazioni sullo stato delle richieste presentate. L’utente delegato autorizzato può accedere con i dati anagrafici o il codice fiscale del delegante oppure con il numero identificativo della pratica ed acquisire tutte le informazioni ad essa relative.

Nel corso del 2003 sono stati effettuati 1.354.546 accessi alla banca dati “Domus”, per richieste di consultazione dello stato delle domande, così suddivisi: Patronati (1.132.399 accessi), *call center* (201.582 accessi), Comuni (10.987 accessi) e operatori Inps (9.578 accessi). Complessivamente gli accessi sono stati il 103% in più rispetto al 2002, quando risultavano pari a 665.525.

Servizi multicanale e cooperativi

Di seguito vengono presentati altri importanti servizi forniti dall’Istituto, quali:

- i servizi basati su un’offerta multicanale (*call center*);
- i servizi cooperativi in collaborazione con altri Enti (Portale delle imprese, Pagamenti unificati INPS - INAIL);
- i servizi di gestione documentale (Protocollo informatico, “P@perless”);
- i servizi di banche dati (ISE, ISEE e Banca centrale dei redditi).

L’insieme di tali attività rende l’idea di come l’Istituto persegua una strategia di servizi ad ampio raggio, integrati, interoperabili e fortemente orientati all’utente.

Il *call center*

Il *call center* attivo presso l’INPS nel corso degli ultimi anni ha assunto un ruolo di grande rilevanza, affermandosi presso l’utenza esterna per la sua immediata fruibilità e per il continuo incremento dell’offerta di informazioni e servizi.

Il *call center* è articolato su tre livelli: risposta automatizzata, operatore centrale esterno, operatore INPS sul territorio in grado di fornire risposte più puntuali. Ciò consente di offrire un servizio completo agli utenti, gestendo efficacemente l’aumento generalizzato delle richieste d’informazione e d’interazione.

Attualmente il *call center* è parte di una vasta e complessa architettura di sistema che comprende: una progettazione sempre più orientata al cliente (*customer oriented*), un sistema Internet centrale che consolida comunque i sistemi elaborativi distribuiti, l’offerta di servizi unificati fruibili con le medesime modalità dagli utenti interni (Intranet) ed esterni (Internet e *call center*).

I servizi di *call center* sono offerti anche in lingua inglese, francese, tedesca, spagno-

la, araba, polacca e russa, in considerazione delle specifiche problematiche che coinvolgono i cittadini stranieri nel nostro Paese.

Oltre agli adempimenti in modalità *inbound*, il *call center* opera anche in modalità *outbound*, mediante l'impiego di un operatore esterno e/o tramite l'utilizzo di messaggi preregistrati per il completamento di pratiche avviate da Internet, per dare informazioni sui servizi INPS e per proporre campagne di rilevazione della soddisfazione del cliente (*customer satisfaction*). I risultati dell'indagine condotta nel corso del 2003 hanno permesso di valutare, tra i clienti contattati, che l'87,6% è soddisfatto del servizio *call center* e il 96,5% è soddisfatto dei servizi *on-line* erogati.

L'attività del *call center* si articola rispetto alla fornitura di:

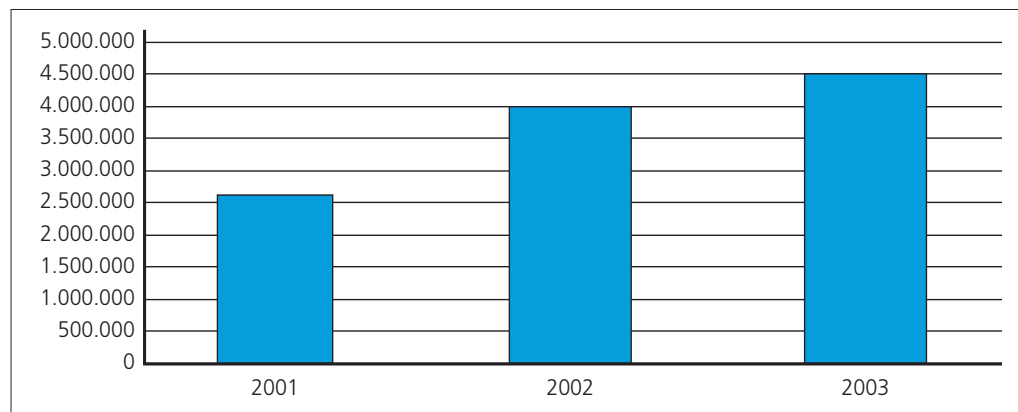
- informazioni sulle numerose materie trattate dall'Istituto, sul sistema previdenziale e sulle Sedi INPS sul territorio;
- servizi *on-line*, fra cui: emissione di estratti contributivi, di duplicati CUD e Obis/M, denuncia di inizio rapporto di lavoro domestici ecc.

Nel 2003 è stato realizzato il nuovo servizio InpsRisponde. Tale servizio aggiunge ai canali già esistenti la possibilità di inoltrare via *e-mail* le richieste al *call center*. L'applicazione è stata articolata in modo tale da replicare il funzionamento del *call center*, con la differenza che il canale di acquisizione ed evasione delle richieste è l'*e-mail* piuttosto che il telefono. Il servizio InpsRisponde è totalmente integrato con l'infrastruttura informatica e di processo del *call center* e si articola su due livelli: il primo livello fornisce servizi mediante gli stessi operatori del *call center*, che rispondono via *e-mail* alle richieste di informazioni/servizi pervenute; il secondo livello è svolto dal *back-office* delle Sedi che, analogamente alle richieste telefoniche e con i medesimi strumenti informatici, interviene nel caso in cui la richiesta riguardi un quesito complesso o una pratica specifica.

I dati statistici più significativi riferiti all'attività del *call center* nel 2003 sono:

- 4.445.657 di telefonate ricevute (*inbound*) (nel 2002: 4.000.000);
- 700.344 utenti contattati in *outbound* (circa come nel 2002);
- 240.254 quesiti personali raccolti e smistati al *back-office* delle Sedi (nel 2002: 350.000);
- 89.646 telefonate ricevute in lingua straniera (130.000 nel 2002);
- 39.712 documenti individuali emessi.

GRAFICO 24 - Call center - Telefonate in inbound - 2001, 2002, 2003



Fonte: INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

La gestione documentale

Per gestione documentale si intende la gestione informatica dei documenti in modalità avanzata. Tale denominazione pone in evidenza le potenzialità legate alla gestione informatizzata dei documenti e degli archivi, basate sulla dematerializzazione dei documenti cartacei e sull'utilizzo degli strumenti informatici avanzati oggi disponibili.

La gestione documentale prevede le seguenti attività:

- la registrazione dei documenti cartacei su supporti magnetici/ottici, con l'utilizzo di apparecchiature adeguate (scanner, masterizzatori, ecc.);
- la trasmissione dei documenti per via telematica;
- la gestione avanzata della classificazione dei documenti;
- il collegamento dei documenti alla gestione delle procedure pertinenti;
- la realizzazione di archivi documentali per gli atti ad alto contenuto informativo da trattare specificatamente;
- la realizzazione di strumenti per un accesso facilitato agli archivi, quali la creazione di sommari e l'introduzione e l'utilizzo di parole chiave per l'indicizzazione;
- la pubblicazione di archivi sul *web*, passo questo che costituisce la forma attualmente più evoluta nel processo di creazione di un patrimonio informativo globale.

Anche nel corso del 2003 l'Istituto si è fortemente impegnato nella trasformazione degli archivi cartacei in archivi elettronici, utilizzando sistemi informativi automatizzati ad alto livello di sicurezza ed affidabilità, quali in particolare il "Protocollo informatico" ed il sistema "P@perless". Sono inoltre in funzione, a pieno regime, il sistema "Hermes" che cura lo scambio di messaggi ufficiali interni e la posta elettronica, accessibile da parte degli oltre 32.000 dipendenti che costituiscono la forza attuale dell'Istituto.

Nel complesso, con la gestione documentale elettronica, sono stati prodotti e/o in-

viati attraverso la rete nel 2003 oltre 1.680.000 documenti così suddivisi:

- Protocollo informatico: 228.369 documenti (ancora in fase sperimentale nel 2003, secondo quanto previsto dalle direttive ministeriali);
- “*P@perless*”: 530.571 documenti, con l’utilizzo di circa 1.500.000 transazioni;
- “*Hermes*”: circa 34.608 documenti;
- Posta elettronica: circa 881.991 documenti.

Il protocollo informatico

L’introduzione del nuovo sistema di Protocollo Informatico Unificato è prevista dal D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa”) che ha abrogato il D.P.R. 428/98 ed ha fissato alla data del 31 dicembre 2003 il termine entro il quale le Amministrazioni Pubbliche sono tenute a garantire la gestione automatizzata dei sistemi di protocollo.

Le finalità da perseguire con l’introduzione della Protocollo Informatica Unificata, si indirizzano verso i seguenti obiettivi strategici:

- l’assoluta trasparenza nella certificazione dell’avvio di un procedimento con consegna della ricevuta al cittadino/assicurato che si presenta al *front-office* o che utilizza canali telematici;
- la predisposizione di un sistema di monitoraggio costante ed in tempo reale dei flussi documentali in entrata, che alimenti l’attività di controllo di gestione;
- la possibilità di rendere immediatamente operative le richieste di servizio che provengono dall’utenza, attraverso l’individuazione del responsabile del procedimento (rintracciabile dagli archivi del metaprocesso);
- la convergenza delle varie forme di protocollazione cartacea e informatica già esistenti (registrazione e monitoraggio delle richieste ex L. 241/90, registrazione degli atti giudiziari, registrazione dei documenti direzionali in entrata e in uscita, diverse forme di numerazione e registrazione delle varie richieste legate ai prodotti istituzionali) verso un sistema unico ed omogeneo.

In prospettiva, lo sviluppo del Protocollo Informatico Unificato non costituirà un ulteriore carico sulla produzione delle strutture, bensì un valore aggiunto in termini di trasparenza, monitoraggio e disponibilità *on-line* delle richieste. Inoltre, il previsto utilizzo del nuovo sistema di “Gestione Posta Ibrida” comporterà la drastica razionalizzazione dei flussi cartacei, consentendo il recupero di risorse per il tempestivo smistamento della posta in entrata attraverso la progressiva eliminazione delle operazioni di registrazione, affrancatura e spedizione.

Nel 2003 è proseguita la sperimentazione del protocollo informatico nelle diverse strutture dell’Istituto (centrali, regionali e territoriali) e, in particolare, nella seconda metà dell’anno, la Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni ha

rilasciato una nuova versione della procedura Protocollo Informatico Unificato con un'ulteriore semplificazione delle operazioni di registrazione e segnatura, nonché di classificazione dei documenti. Tale versione è stata predisposta per una completa integrazione con le procedure gestionali che dovranno richiamarla, cosicché il processo di protocollazione viene ad inserirsi direttamente nella fase di *data-entry* delle applicazioni stesse. Tra le funzionalità della nuova versione si sottolinea, inoltre, quella di poter gestire e monitorare le diverse fasi dei percorsi produttivi. La protocollazione della documentazione pervenuta e prodotta, infatti, adotta una metodologia di *workflow* ed alimenta un archivio di tipo "*P@perless*" che permette di individuare in modo trasparente i punti di responsabilità del processo produttivo. Infine, il nuovo protocollo informatico è totalmente *web oriented* e richiede un impegno di installazione e di manutenzione estremamente limitato. Tali attività riguardano soltanto i server dedicati alla gestione documentale presso le Direzioni provinciali e subprovinciali, anche per il protocollo delle rispettive Agenzie di produzione.

Il sistema "*P@perless*"

La procedura "*P@perless*" è una fra le applicazioni che l'Istituto ha realizzato nell'intento di migliorare la comunicazione ed il controllo dei processi attraverso l'utilizzo delle tecnologie di *workflow*.

L'obiettivo perseguito è sempre quello di raggiungere l'annullamento della produzione e della circolazione dei flussi cartacei attraverso l'introduzione del "messaggio elettronico regolamentato". A tal fine, nel rispetto delle posizioni ordinamentali e dei ruoli definiti con le funzioni del metaprocesso già utilizzate per il progetto "*Hermes*", sono state automatizzate una serie di forme di comunicazione tra i vari processi, quali:

- le comunicazioni direzionali (ordini di servizio e comunicazioni di servizio);
- le richieste agli Economati (modulistica, cancelleria e lavori),
- le richieste al Processo Risorse Umane (ferie, permessi, ecc.),
- le richieste all'Area automazione (richieste di elaborazione e richieste di assistenza *hardware* e *software*).

Tale automazione, realizzata con metodologia di *workflow*, storicizza le varie fasi in cui si articolano i processi, oltre allo scambio di documentazione elettronica tra di loro. Ciò consente di avere indicazioni analitiche, oltre che sintetiche aggregazioni di dati, finalizzate ad un tempestivo ed efficace processo di conoscenza e controllo. La procedura "*P@perless*" è ormai attiva e pienamente operante in tutte le Sedi dell'Istituto e per quanto riguarda lo sviluppo del sistema, nel 2003 è stata introdotta una nuova funzionalità che, integrandosi con le procedure Protocollo Informatico ed "*Hermes*", provvede all'acquisizione e/o al trasferimento, con contestuale protocollazione, dei documenti riguardanti le comunicazioni ufficiali dell'Istituto con altri soggetti pubblici.

Collaborazione con altre Amministrazioni: il Portale per le Imprese

Il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie e il Ministero delle Attività Produttive nell'ambito delle azioni tese a semplificare i rapporti tra la Pubblica Amministrazione e le imprese, in collaborazione con INPS, INAIL, Dipartimento per le politiche fiscali, Agenzia delle Entrate e Unioncamere, hanno promosso la realizzazione del Portale per i Servizi integrati alle imprese, accessibile dal sito www.impresa.gov.it, che, svolgendo le funzioni di sportello telematico, favorisce l'erogazione delocalizzata di servizi amministrativi e informativi.

Il Portale realizza una infrastruttura tecnologica che, attraverso la cooperazione e la condivisione di servizi fruibili in rete, permette di agevolare e razionalizzare le modalità di scambio di informazioni tra i soggetti che svolgono attività d'impresa e gli Enti amministrativi, nell'ottica della semplificazione dei procedimenti amministrativi. Lo scambio di dati avviene utilizzando la Rete unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA).

I servizi per le imprese che il Portale espone si suddividono in due macro-categorie:

- servizi finalizzati a soddisfare le esigenze di un'utenza generica ("orizzontali");
- servizi diretti all'espletamento degli adempimenti connessi a categorie specifiche ("verticali").

Il Portale consente all'utente generico (impresa non ancora autorizzata all'accesso ai servizi *on-line*) di trovare informazioni utili (quali gare ed appalti, finanziamenti ed incentivi, sportello unico, pari opportunità), di consultare la normativa specifica e scaricare la modulistica necessaria per muoversi nel mondo degli adempimenti assicurativi, contributivi, fiscali e pubblicitari nonché di accedere a servizi *web* tipici (*web mail, FAQ, Forum*). All'utente qualificato (impresa autorizzata all'accesso ai servizi *on-line*) il portale consente di ottemperare ad obblighi di legge connessi al ciclo di vita delle imprese (iscrizione, variazione, cessazione) e ad obblighi assicurativi e fiscali nei confronti degli Enti interessati (Camera di Commercio, INAIL, INPS, Agenzie delle entrate). Fornisce, inoltre, servizi personalizzati quali un'informativa automatica sulle novità d'interesse per l'utente, articoli, circolari, leggi.

Il portale è operativo in fase sperimentale nelle province di Catanzaro, Milano e Verona e consente, per il momento, di effettuare l'iscrizione e la variazione dei dati anagrafici, la gestione della situazione assicurativa e previdenziale dell'impresa e dei dipendenti, la compilazione della modulistica fiscale. Nel corso del 2004 è prevista un'estensione della sperimentazione nelle province di Trapani, Treviso e Varese mentre entro la fine dello stesso 2004 si pensa all'operatività del portale sull'intero territorio nazionale.

Gli altri servizi dell'Istituto

Il sistema informativo dell'ISEE

L'indicatore della situazione economica (ISE)¹²¹ è il mezzo per determinare il diritto ad usufruire di prestazioni sociali agevolate, introducendo così criteri di maggiore uniformità ed equità nell'accesso alle prestazioni assistenziali. L'ISE, infatti, nella valutazione del bisogno economico prende in considerazione sia il reddito imponibile (IRPEF), sia il patrimonio dei soggetti.

L'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) è, invece, il rapporto tra l'ISE ed il parametro desunto dalla scala di equivalenza, indicata nel Decreto Legislativo 109 del 31.03.1998.

Tale decreto e gli altri che si sono susseguiti¹²² hanno contribuito a definire i criteri di composizione del nucleo familiare, il concetto di reddito, di patrimonio e di scala di equivalenza. Oggi, il nucleo risulta composto in linea generale, dal dichiarante, dal coniuge e dai figli nonché da altre persone con lui conviventi e da altri soggetti a suo carico ai fini IRPEF. Il reddito è costituito dal reddito complessivo ai fini IRPEF sommato al reddito delle attività finanziarie, con una detrazione in caso di residenza del nucleo in un'abitazione in locazione. Il patrimonio, invece, è determinato dal patrimonio immobiliare e mobiliare, con l'applicazione di una franchigia, legata alla presenza di debiti residui per mutuo o alla residenza in un'abitazione di proprietà (va sommato al reddito per il 20% del suo valore).

La scala di equivalenza prevede i parametri legati al numero dei componenti il nucleo familiare e alcune maggiorazioni da applicare in casi particolari, quali l'assenza del coniuge, la presenza di figli minori o di componenti con handicap, lo svolgimento di attività lavorativa da parte di entrambi i genitori.

In accordo alle indicazioni del CNIPA (allora AIPA: Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e a seguito dell'incarico conferito con D.L. n.130 del 3.5.2000, l'INPS ha realizzato l'archivio ISEE (banca centrale dei redditi) ed il sistema informativo per l'acquisizione dei dati e la loro diffusione ai vari Enti erogatori interessati.

Nella struttura organizzativa dell'Istituto le attività relative all'ISEE sono state inquadrare nell'ambito del processo primario "prestazioni a sostegno del reddito", che ne assicura l'espletamento in tempo reale, un servizio di consulenza, la gestione dell'archivio delle dichiarazioni e le attività di controllo.

Il "sistema informativo" dell'ISEE, che ha nell'INPS l'amministratore centrale di riferimento, si fonda su una pluralità di centri di ricezione delle dichiarazioni sostitutive (Comuni, Enti erogatori, Centri di assistenza fiscale e sedi INPS), ognuno dei quali è tenuto a trasmettere le informazioni pervenute alla banca dati centrale.

121. D. Lgs n. 109 del 31 marzo 1998

122. D. Lgs n. 130 del 3 maggio 2000; DPCM 242 del 4 aprile 2001

L'unicità della banca dati favorisce inoltre le attività di accertamento e verifica delle dichiarazioni da parte delle amministrazioni pubbliche.

Attualmente i Comuni e i CAF (la convenzione con i CAF interessati per il rilascio della certificazione ISEE è stata prorogata al 31 dicembre 2003) possono acquisire le dichiarazioni *on-line* tramite il sito internet www.inps.it, inviando direttamente i propri flussi informativi. È possibile anche utilizzare il programma *off-line* di acquisizione delle dichiarazioni sostitutive uniche.

I dati delle dichiarazioni sostitutive uniche relativi al 2003

La dichiarazione sostitutiva unica attesta la situazione economica del nucleo familiare del dichiarante nel momento in cui si richiedono prestazioni sociali agevolate, la cui erogazione dipende dalla situazione economica del richiedente. Tale documento può essere utilizzato, inoltre, per l'accesso a condizioni agevolate ad alcuni servizi di pubblica utilità.

Nelle Tabelle che seguono sono riepilogati i dati riferiti alle dichiarazioni pervenute all'Istituto, sulle quali sono indicate le prestazioni che l'utente intende richiedere. Va specificato però che a tali dichiarazioni non sempre segue un'effettiva richiesta della prestazione all'amministrazione interessata, oppure non sempre l'amministrazione accorda il diritto all'erogazione della prestazione stessa.

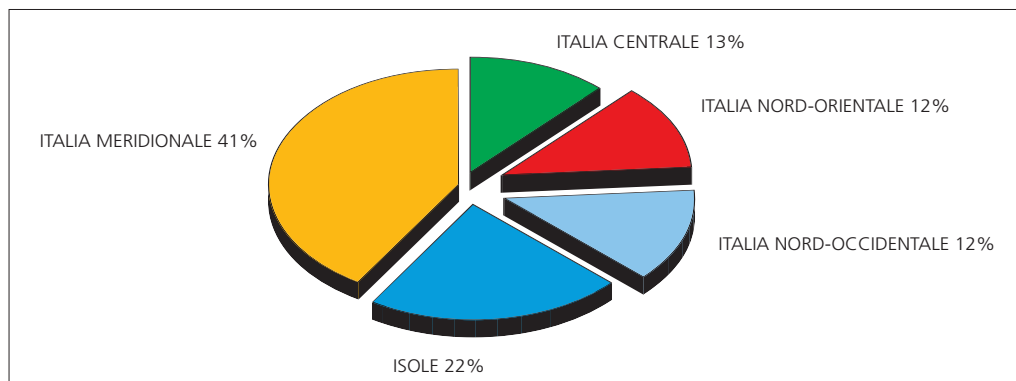
La dichiarazione sostitutiva è detta unica perché si compila una sola volta l'anno e vale per tutti i componenti il nucleo familiare. La sua presentazione non è un adempimento necessario per tutti gli utenti dei servizi sociali, ma è necessaria quando si intende richiedere una prestazione sociale agevolata.

Il cittadino, nel consegnare la dichiarazione sostitutiva si assume la responsabilità, anche penale, di quanto dichiara. Sarà compito dell'amministrazione controllarne successivamente il contenuto.

I dati INPS registrano un aumento di circa il 63% delle dichiarazioni presentate nel 2003 rispetto a quelle del 2002.

In particolare, il Grafico 25, la Tabella 80 e il Grafico 26 riguardano la distribuzione delle dichiarazioni sul territorio. Si può notare che il 54% delle dichiarazioni proviene dall'Italia del Sud, Isole comprese, con la Sicilia che per il 2003, così come per il precedente anno 2002, è stata la regione con il maggior numero di dichiarazioni effettuate. Le regioni del Nord si presentano invece all'estremo opposto. La ragione principale di questa distribuzione territoriale è evidentemente socio-economica, essendo la richiesta di prestazioni sociali legata alla condizione di basso reddito. Si registra tra il 2002 e il 2003 un costante aumento di dichiarazioni valide per tutte le regioni, con un incremento a livello nazionale di 637.495 dichiarazioni, pari circa al 29%.

GRAFICO 25 - Dichiarazioni ISEE - Distribuzione per area geografica. Dichiarazioni valide al 31.12.2003



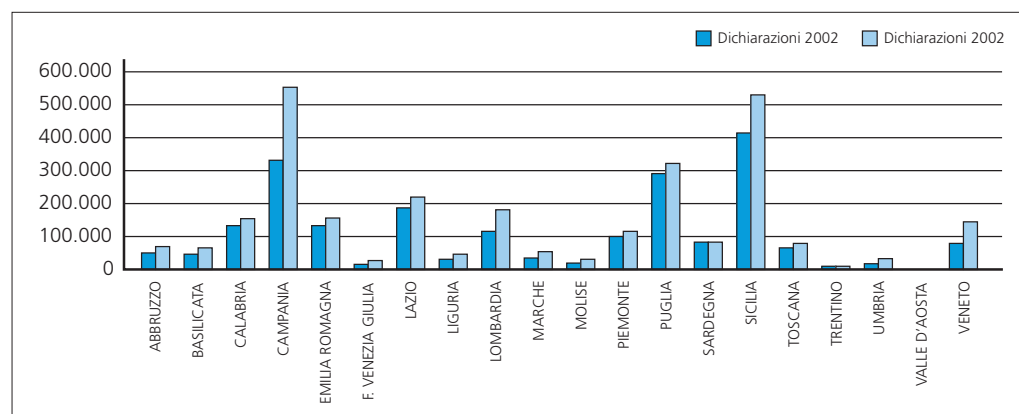
Fonte: INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

TABELLA 80 - Dichiarazioni ISEE - Ripartizione a livello regionale. Dichiarazioni valide al 31.12.2003

Regioni	Dichiarazioni 2003	Regioni	Dichiarazioni 2003
Abruzzo	65.514	Molise	22.832
Basilicata	48.547	Piemonte	119.576
Calabria	169.420	Puglia	313.086
Campania	536.512	Sardegna	85.443
Emilia Romagna	162.056	Sicilia	544.550
Friuli Venezia Giulia	19.286	Toscana	80.797
Lazio	219.946	Trentino	3.558
Liguria	34.765	Umbria	20.844
Lombardia	190.379	Valle d'Aosta	1.331
Marche	52.998	Veneto	147.478
TOTALE NAZIONALE 2.838.918			

Fonte: INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

GRAFICO 26 - Dichiarazioni ISEE - Confronto tra le dichiarazioni acquisite nel 2002* e quelle valide 2003 ripartite per regione



* Il dato riferito alle acquisizioni comprendere alcune sottoscrizioni avvenute nell'anno 2001.

Fonte: INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

Dalla Tabella 81 si può notare che la fascia di età tra i 35 e i 54 anni è quella con il maggior numero di dichiarazioni, pari al 55,46% del totale, la fascia d'età 0 - 18 anni è quella con il minor numero e ci sono quasi il 9% di domande con dichiarante ultrasettantacinquenne. Il fatto che oltre la metà delle richieste provenga dalla fascia 35-54 è ovviamente legata alla situazione familiare e al fatto che questi dichiaranti hanno la possibilità di chiedere prestazioni sociali agevolate per più componenti della famiglia (i figli).

TABELLA 81 - Dichiarazioni ISEE - Distribuzione per fascia d'età*. Dichiarazioni valide al 31.12.2003

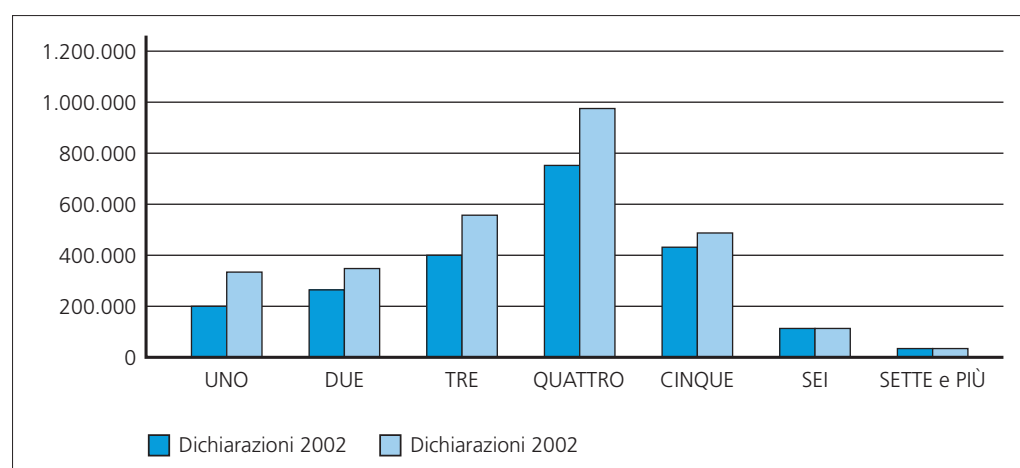
Fascia di età	Numero dichiarazioni	Percentuale sul totale
0-18 anni	2.388	0,08
19-24 anni	120.105	4,23
25-34 anni	427.741	15,07
35-54 anni	1.574.338	55,46
55-64 anni	267.142	9,41
65-74 anni	198.941	7,01
oltre 75 anni	248.263	8,74
TOTALE	2.838.918	100,00

* Fa riferimento all'età del dichiarante

Fonte: INPS - Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

Nel Grafico 27 è riportata la distribuzione delle dichiarazioni ISEE in riferimento all'ampiezza del nucleo familiare. Le famiglie con quattro componenti sono quelle con un maggior numero di dichiarazioni, così come è stato per l'anno 2002. Ciò, da un lato, conferma che le famiglie numerose sono sempre più rare e, dall'altro, che il numero dei figli è correlato con l'aumento delle richieste di sussidio.

GRAFICO 27 - Dichiarazioni ISEE - Raffronto fra il numero delle dichiarazioni 2002 e quelle 2003 dal punto di vista del numero dei componenti il nucleo familiare



Fonte: INPS - Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

Le prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio, ecc.) risultano essere le agevolazioni più richieste nell'anno 2003 (Tabella 82), mentre i servizi socio-sanitari (diurni, residenziali, ecc.) i meno considerati, sebbene abbiano subito, rispetto all'anno 2002, un incremento del 88% (grafico 28).

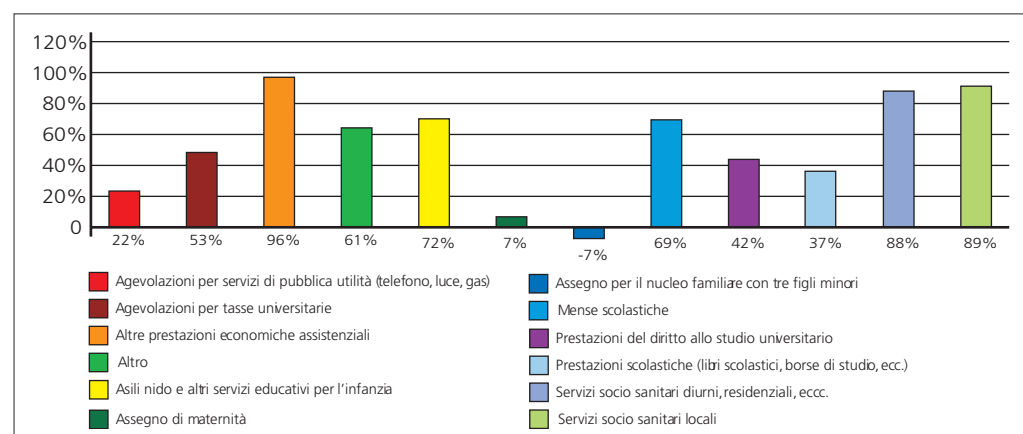
Anche i servizi socio-sanitari domiciliari hanno registrato un incremento considerevole, pari all'89%. Il dato più significativo, però, risulta quello riferito al numero di richieste di altre prestazioni economiche assistenziali, che nel 2003 registra un incremento del 96% rispetto all'anno precedente. L'unico dato in contro tendenza è quello relativo all'assegno per il nucleo familiare con tre figli minori, che è sceso del 7% rispetto al 2002.

TABELLA 82 - Dichiarazioni ISEE - Distribuzione per tipologia di prestazioni. Dichiarazioni valide al 31.12.2003

Prestazioni richieste	Dichiarazioni
Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas)	429.407
Agevolazioni per tasse universitarie	397.631
Altre prestazioni economiche assistenziali	690.096
Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia	170.697
Assegno di maternità	182.360
Assegno per il nucleo familiare con tre figli minori	249.568
Mense scolastiche	532.981
Prestazioni del diritto allo studio universitario	370.112
Prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio, ecc.)	1.322.796
Servizi socio sanitari diurni, residenziali, ecc.	148.167
Servizi socio sanitari domiciliari	169.421
Altro	433.744
TOTALE COMPLESSIVO	5.096.980

Fonte:INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

GRAFICO 28 - Dichiarazioni ISEE - Percentuale di incremento/decremento delle dichiarazioni ISEE suddivise per tipologia di prestazione nel 2003 rispetto al 2002*



* Il dato del 2002 comprende alcune dichiarazioni sottoscritte nell'anno 2001.

Fonte: INPS - Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni.

Nella Tabella 83 si rileva che i lavoratori dipendenti sono coloro che maggiormente chiedono di avvalersi delle prestazioni sociali agevolate ISEE.

TABELLA 83 - Dichiarazioni ISEE - Distribuzione per attività lavorative*. Dichiarazioni valide al 31.12.2003

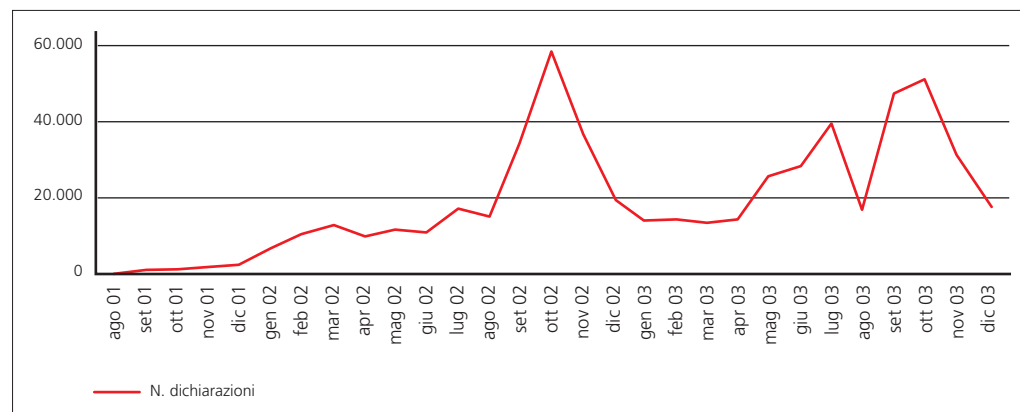
Attività lavorative	Dichiarazioni
Casalinga	343.583
Disoccupato o Lavoratore in cerca di occupazione	358.856
Imprenditore	28.294
Lavoratore autonomo	140.499
Lavoratore con contratto di collaborazione coordinata e continuativa	31.235
Lavoratore dipendente	1.136.275
Lavoratore in cassa integrazione straordinaria, o in mobilità, o impiegato in lavori socialmente utili	23.978
Libero professionista	12.879
Minore in età non scolare	397
Non specificata	78.828
Pensionato	554.873
Studente	129.221
TOTALE COMPLESSIVO	2.838.918

* Si fa riferimento alla attività lavorativa del dichiarante.

Fonte: INPS - Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

Infine, nel Grafico 29 è possibile esaminare l'andamento che le dichiarazioni hanno subito dall'inizio del servizio alla fine dell'anno in esame.

GRAFICO 29 - Andamento dichiarazioni ISEE dall'inizio del servizio - Agosto 2001 - Dicembre 2003



Fonte: INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

I pagamenti delle rendite INAIL

La convenzione per il pagamento unificato delle pensioni INPS e delle rendite INAIL era stata firmata tra INPS ed INAIL nel 2000. Nell'ottica di complessiva riduzione dei costi e considerati gli accordi intervenuti tra i due Enti in tema di sinergie

e cooperazioni, l'INPS si è fatto carico, dall'ottobre del 2000, del pagamento delle rendite INAIL.

La convenzione, scaduta il 31 luglio 2003, è stata prorogata fino a tutto luglio 2004, apportandovi alcune integrazioni. Con l'attuazione della convenzione si è razionalizzata e semplificata l'azione amministrativa con riferimento all'unificazione dei pagamenti dei trattamenti previdenziali ed assistenziali obbligatori a seguito di un piano di attività coordinato tra i due Istituti.

Sono state svolte le seguenti fasi:

- inserimento dei dati forniti dall'INAIL sugli archivi INPS, così da poter procedere all'abbinamento delle diverse prestazioni percepite dallo stesso soggetto;
- emissione delle comunicazioni per informare i titolari di più rendite o di rendite e pensioni INPS pagate con modalità difformi, circa la scelta di modalità di pagamento uniformi;
- aggiornamento delle procedure per gestire le richieste di variazione di ufficio pagatore e di delegato presentati da parte dei titolari di rendita INAIL indifferentemente alle Sedi INAIL o INPS.

Tali operazioni sono state eseguite anche per i pagamenti a favore di soggetti titolari di sole rendite INAIL. Ciò è stato fatto, innanzitutto perché i titolari di rendita INAIL, anche nei casi in cui non siano pensionati INPS lo saranno nel futuro; inoltre, non sarebbe stato economico per l'INAIL mantenere una struttura per il pagamento di un numero residuale di rendite; infine, il venir meno della prestazione INPS avrebbe comportato la modifica dell'Ente pagatore e, di conseguenza, non sarebbe stato chiaro per i titolari di rendita individuale da chi e con quali regole essere pagati.

Nella nuova convenzione è stato confermato tutto quello che regolava:

- il pagamento nei confronti dei titolari di sola rendita INAIL con cadenza mensile e con disponibilità dal primo giorno di ogni mese, come previsto per le pensioni INPS;
- il pagamento unificato nei confronti dei titolari di pensioni INPS e di rendita INAIL con cadenza mensile e con disponibilità dal primo giorno di ogni mese, salvo frazionamento per i pagamenti in contanti presso gli uffici postali, come previsto per le pensioni INPS;
- le modalità di pagamento;
- il pagamento a persone diverse dal beneficiario;
- le modalità di gestione delle variazioni;
- le modalità di scambio dei dati per il pagamento;
- le sospensioni e i riaccrediti;
- la regolazione dei rapporti finanziari;
- la rendicontazione telematica dei pagamenti.
- i compensi per il servizio e la modalità di retrocessione delle commissioni.

Pur mantenendo il generale impianto della vecchia convenzione si è fatta particola-

re attenzione al miglioramento della comunicazione tra i due Istituti. Nello specifico, si fa riferimento ai riaccrediti all'INAIL, a seguito di somme non riscosse o sospese, per consentire allo stesso Istituto, in tempi brevi, la remissione in pagamento delle stesse somme.

Per quanto riguarda i costi, si è provveduto al loro riesame valutando anche l'impatto delle nuove tecnologie utilizzate nelle procedure relative ai pagamenti delle prestazioni e delle rendite. E' stato anche valutato il crescente supporto fornito dalle stesse tecnologie alla gestione ordinaria dell'attività oggetto della convenzione. In particolare si è tenuto conto dei soli costi supportati dall'Istituto per l'erogazione del servizio e per le commissioni bancarie e postali riferite alle rendite INAIL non abbinate a prestazioni INPS.

I progetti del 2004

Le strategie di servizio presentate finora e realizzate nella forma di nuove modalità di erogazione dei servizi dell'Istituto, si collocano all'interno di un percorso d'innovazione continua - che l'INPS sta perseguendo da diversi anni - e che tende a tradurre in progetti operativi a diretto impatto sull'utenza le linee di indirizzo strategico dettate dagli Organi nonché le innovazioni normative, con particolare attenzione a quelle che hanno comportato l'attribuzione di nuovi compiti.

Per sottolineare questo percorso di continuità progettuale e operativa al servizio del cittadino, anche quest'anno si è scelto di presentare alcune iniziative che l'Istituto sta realizzando nel corso del 2004. Queste attività progettuali hanno come denominatore comune lo sfruttamento delle potenzialità fornite dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e si collocano all'interno sia del più ampio piano strategico di e-government e di sviluppo di azioni sinergiche tra le Pubbliche Amministrazioni, sia degli indirizzi politico-amministrativi degli Organi dell'Istituto. Nel corso del 2004 le principali iniziative progettuali hanno riguardato:

- il sistema contabile integrato;
- la gestione telematica delle certificazioni di malattia;
- il centro unico di *back-up* per gli Enti previdenziali;
- l'ampliamento della base contributiva;
- il documento unico di regolarità contributiva.

Il sistema contabile integrato

In ottemperanza a quanto disposto dalla legge 25 giugno 1999, n. 208 e dal regolamento di cui al DPR 27 febbraio 2003, n. 97, l'Istituto sta operando per la piena realizzazione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo.

Attraverso l'integrazione dei dati finanziari con quelli analitici sarà possibile anche per gli Organi di governo dell'Istituto valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione degli indirizzi, in termini di congruenza dei risultati conseguiti rispetto alle linee d'indirizzo fissate.

Il sistema di contabilità industriale/analitica sarà uno strumento caratterizzato da:

- possibilità di rilevare i costi derivati dall'utilizzo delle risorse per "competenza temporale", con la possibilità di conoscere il costo sostenuto in relazione ad un certo periodo temporale indipendentemente dal momento in cui si sono verificati gli eventi finanziari (impegno, mandato di pagamento);
- possibilità di rilevare i costi a livello di "unità territoriale";
- attribuzione, per ciascun centro di costo, dei costi propri e di quelli derivanti dalla ripartizione dei costi generali;

- determinazione del costo di prodotto, distinguendo le componenti dirette -di risultato- da quelle indirette -di servizio-;
- realizzazione di rapporti periodici che permettano di evidenziare con tempestività eventuali anomalie gestionali e di stimolare le conseguenti azioni correttive;
- possibilità di effettuare un *benchmarking* interno;
- sviluppo di un “cruscotto direzionale” per il monitoraggio delle situazioni organizzative, produttive e funzionali delle strutture centrali e periferiche, nonché della distribuzione e gestione delle risorse umane e strumentali.

Fulcro del cambiamento è la necessità di completare le informazioni di tipo finanziario con quelle di tipo economico, per giungere ad una valutazione del costo dei servizi e delle attività prodotte dalle amministrazioni pubbliche.

La lettura dei costi per missione istituzionale, che si va ad aggiungere a quella per struttura organizzativa, esprime la correlazione tra le risorse necessarie e le destinazioni per cui esse vengono impiegate, cioè gli scopi che devono essere perseguiti, rappresentati dalle missioni istituzionali.

La conoscenza delle informazioni economiche (budget economici) consente di evidenziare, in relazione alle risorse impiegate, le esigenze funzionali e gli obiettivi concretamente perseguibili. Ciò permette anche trasparenza e conoscenza nell'utilizzo delle risorse, supportando, al tempo stesso, sia il processo di formazione del bilancio che il processo di controllo di gestione. La struttura operativa preposta al controllo di gestione fornisce le conclusioni sia agli amministratori, per la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati, sia ai responsabili dei servizi, affinché questi dispongano degli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione di loro competenza.

Dal punto di vista del sistema informativo l'Istituto ha avviato la realizzazione di un nuovo sistema contabile nel 2002, operando una netta trasformazione. Infatti, il nuovo sistema contabile rientra fra le tecnologie di tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*), cioè applicazioni *software* di gestione integrata di tutte le risorse aziendali: contabilità, amministrazione, produzione, cicli commerciali, scadenziari, magazzino, cespiti, ecc. In particolare, in linea con le scelte operate dalle maggiori organizzazioni pubbliche e private, l'Istituto ha scelto il prodotto SAP/R3 e, più precisamente, il pacchetto IS/PS adatto alla Pubblica Amministrazione. Il sistema consente di integrare la contabilità generale, finanziaria e delle spese di funzionamento. La revisione del sistema informativo contabile, oltre ai benefici funzionali, ha consentito notevoli economie di gestione, basta considerare che i 156 sistemi LSX utilizzati per la contabilità delle Sedi sono stati sostituiti da un unico sistema

server. I vantaggi derivanti dalla scelta di un prodotto *software* integrato e modulare possono essere schematizzati come segue:

Salvaguardia dell'investimento

- evoluzione del *software* gestita direttamente dalla società produttrice: la soluzione può evolvere nel tempo con costi più bassi rispetto ad una soluzione realizzata "ad hoc";
- acquisizione di un prodotto di livello internazionale, contestualizzato per le esigenze della Pubblica Amministrazione italiana.

Benefici tecnologici e organizzativi

- indipendenza dalla piattaforma *hardware*,
- scalabilità di tipo funzionale-applicativo.

Benefici applicativi

- disponibilità dei dati in tutte le aree applicative: gestione integrata di tutte le informazioni (economiche, patrimoniali, gestionali, finanziarie etc.) con possibilità di dettaglio in funzione dei diversi fini operativi;
- aggiornamento dei dati in tempo reale;
- aggiornamento del *software* applicativo di base alle innovazioni normative;
- scalabilità applicativa del *software*.

Il sistema di contabilità generale è entrato in esercizio all'inizio dell'anno 2003 e lo sviluppo del progetto prevede la realizzazione del sistema di controllo di gestione attraverso l'integrazione di contabilità generale, contabilità analitica-industriale, gestione delle risorse umane e gestione delle risorse strumentali.

L'avvio del sistema di gestione della contabilità analitica (finalizzata al controllo di gestione) è legato invece alla definizione dei principi di attuazione del DPR 97/2003.

Per l'attuazione del D.P.R. 97/2003 l'Istituto è impegnato in una serie di interventi sia sulle procedure informatiche del sistema contabile, sia sulle procedure operative di area amministrativa e di area produttiva. In particolare, è necessario definire il quadro di riferimento organizzativo, contabile e tecnologico, per cui si stanno definendo tutte le modifiche al Regolamento di Contabilità, al Regolamento opere e forniture, al Regolamento di Organizzazione.

L'Istituto ha pianificato di introdurre nel sistema dei bilanci, pur con la necessaria gradualità, i nuovi principi contabili, a partire dal preventivo riferito all'anno 2005, così da affiancare alla stesura del bilancio tradizionale una versione rappresentativa dei nuovi principi contabili previsti dal DPR 97/2003.

Tale soluzione, oltre a garantire la continuità nella produzione dei bilanci nei tempi previsti, consente di seguire l'evoluzione del contesto normativo di riferimento in materia d'introduzione dei nuovi principi contabili negli Enti pubblici e quindi di adattare il sistema alle eventuali modifiche che dovessero intervenire.

La gestione telematica delle certificazioni di malattia

Al fine di garantire un servizio più qualificato al cittadino/lavoratore avente diritto al pagamento dell'indennità di malattia e di contribuire, parallelamente, alla realizzazione di un sistema integrato di gestione delle informazioni sanitarie relative ai cittadini, ha avuto inizio, negli ultimi mesi del 2002, un progetto finalizzato alla gestione telematica dei certificati di malattia (Progetto CeLine).

Il progetto, che dovrebbe concludersi nel corso del 2004, è realizzato in collaborazione con i medici della ASL della Provincia di Lecco e si inserisce nell'ampio e importante contesto di informatizzazione globale della Pubblica Amministrazione, trovando il suo punto di forza nell'attivazione delle sinergie tra differenti aree di servizi quali la sicurezza sociale e la sanità pubblica.

Obiettivo principale del progetto è fornire ai medici di base la possibilità d'inviare all'INPS i certificati di malattia dei lavoratori in formato elettronico attraverso l'uso di Internet, in luogo dell'attuale invio del certificato cartaceo per posta da parte dei pazienti stessi. La realizzazione dell'applicazione CeLine consentirà, in maniera immediata e diretta, di conseguire anche un ulteriore obiettivo di grande rilevanza: la creazione di un'ampia banca dati epidemiologica, disponibile *on-line* per la comunità medica e scientifica.

Il progetto segue le linee guida fornite dall'Unione Europea nel "*Programma di azione Comunitario in tema di sanità pubblica (2003-2008)*", che promuove "lo sviluppo di un sistema integrato per la raccolta, l'analisi e la valutazione dei dati e della conoscenza, allo scopo di disseminare l'informazione a tutti i livelli della società: il pubblico in generale, le Autorità e i professionisti della sanità" (Commissione Europea, 2002). E' infatti obiettivo comune a livello europeo il miglioramento dell'informazione e delle conoscenze per lo sviluppo della sanità pubblica. Uno dei settori prioritari è proprio quello dello sviluppo e coordinamento del sistema d'informazione sanitaria.

Attualmente la gestione delle attività legate alla certificazione di malattia impegna notevoli risorse strumentali e umane dell'Istituto, chiamate a svolgere un ingente lavoro di ricezione, acquisizione, smistamento e archiviazione dei certificati cartacei e comporta, allo stesso tempo, oneri e costi per il lavoratore.

Per avere un'idea dell'ordine di grandezza dei numeri riferiti a questa attività si possono citare i seguenti dati:

- 12 milioni di certificati cartacei ricevuti annualmente;
- 52,8 milioni di Euro i costi annui sostenuti dall'INPS per la gestione dei certificati cartacei (compresi i costi indiretti);
- 60 milioni di giornate indennizzate mediamente ogni anno;
- 1.505 milioni di Euro le prestazioni di malattia pagate;
- 50.000 medici di medicina generale coinvolti.

Il Progetto CeLine si prefigge di eliminare totalmente il flusso cartaceo, consentendo la compilazione in formato elettronico e l'invio telematico del certificato da parte del medico direttamente nel sistema informativo dell'Istituto. I vantaggi derivanti dalla completa attuazione del sistema saranno molteplici e riguarderanno tutti gli attori del progetto (cittadino/lavoratore, medico, INPS), concretizzandosi sia in un netto miglioramento del servizio, sia in una notevole riduzione dei costi.

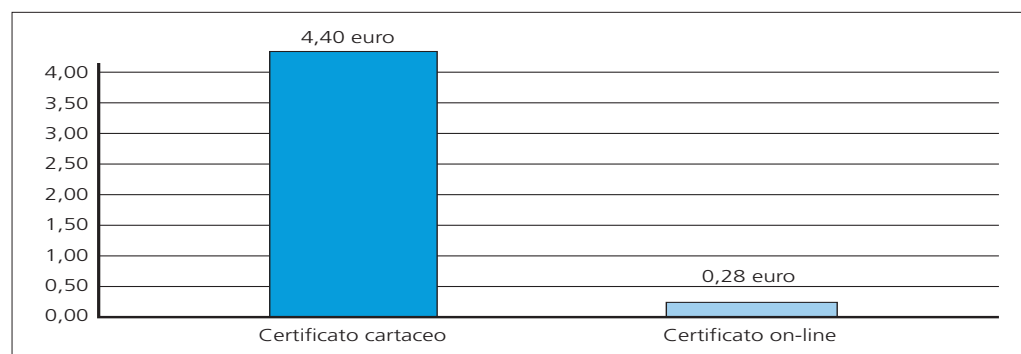
Tali vantaggi possono essere così sintetizzati:

- per i lavoratori: eliminazione dell'onere dell'invio del certificato per raccomandata A/R o della sua consegna diretta alla sede INPS, operazioni che oggi devono essere effettuate entro le 48 ore successive dall'inizio della malattia;
- per l'Istituto: massima puntualità e tempestività, in quanto le informazioni saranno disponibili per i medici dell'INPS e per gli uffici amministrativi in tempo reale; riduzione del rischio di dati inesatti o incompleti; possibilità di controllare i costi derivanti dal pagamento delle indennità di malattia in modalità quasi contestuale, recupero del personale impegnato nelle attività di gestione amministrativa dei certificati medici; eliminazione della stampa dei moduli su carta filigranata e del conseguente sistema di rifornimento ai medici di famiglia; eliminazione di periodici accessi dei dirigenti medici dell'Istituto presso le strutture periferiche per l'esame della certificazione presentata;
- per i medici di famiglia: eliminazione dell'approvvigionamento e della gestione del modulare attualmente in uso.

Di particolare significato risulta anche l'aspetto economico: nel grafico che segue viene mostrato il raffronto dei costi di gestione (diretti e indiretti) di un singolo certificato, nei casi in cui esso sia cartaceo oppure *on-line*.

Tale costo unitario va poi moltiplicato per il numero di certificati gestiti in media annualmente. Le tabelle seguenti mostrano i costi annuali complessivi nei due casi ed il risparmio ottenuto con la gestione telematica.

GRAFICO 30 - Costi gestione singolo certificato



Fonte: INPS- Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

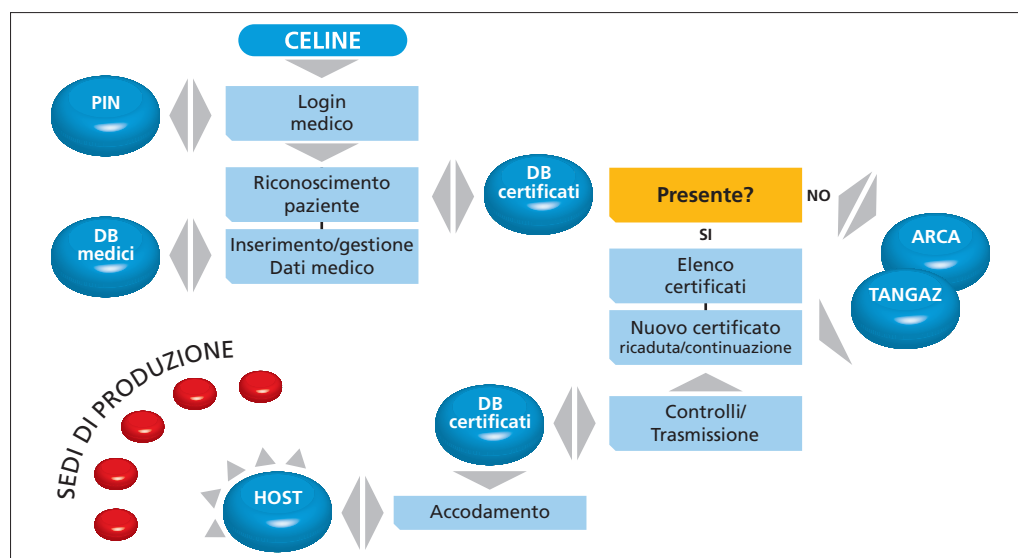
TABELLA 84 - Comparazione dei costi

Tipologia di certificato	N. certificati inviati all'INPS ogni anno	Costo unitario di gestione del certificato	Costo annuo complessivo sostenuto dall'INPS (costi diretti e indiretti)
Certificato cartaceo	12.000.000	4,40 euro	52.800.000 euro
Certificato telematico	12.000.000	0,28 euro	3.360.000 euro

Fonte: INPS - Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

L'applicazione WEB che si sta realizzando è basata su un'architettura a tre pilastri ed è fortemente integrata nell'ambiente *legacy* dell'INPS. Uno degli aspetti fondamentali sarà il modo di interfacciarsi con il medico cercando di rispettare i classici aspetti di usabilità e fruibilità di un'applicazione *web-based*. La procedura ha superato con successo una prima serie di test e due fasi di sperimentazione su un bacino d'utenza di prova, con lo scopo di verificare l'adeguatezza della soluzione tecnologica individuata da due punti di vista: uno di *front-office*, orientato a verificare il generale gradimento dell'applicazione da parte dell'utente; uno di *back-office* rivolto alla verifica del corretto processo di lavorazione del certificato nell'ambito delle procedure e dei protocolli istituzionali. Nel 2004 la fase di sperimentazione si arricchirà attraverso l'utilizzo dell'applicazione da parte di un consistente gruppo di utenti finali, che provvederanno ad acquisire *on-line* i certificati medici dai propri ambulatori. Al termine di questa fase di sperimentazione si prevede di poter diffondere il servizio, sull'intera regione Lombardia e, successivamente, sull'intero territorio nazionale.

GRAFICO 31 - Rappresentazione del flusso telematico dei certificati di malattia



Fonte: INPS - Direzione centrale Sistemi Informativi e Telecomunicazioni

Per quanto riguarda la sicurezza e la riservatezza dei dati, elementi fondamentali nel processo di avvicinamento del cittadino e delle istituzioni private alla Pubblica Amministrazione, tramite la tecnologia ICT, il progetto CeLine ha già affrontato il problema adottando alcune soluzioni. Il trattamento dei dati anagrafici e la gestione delle transazioni avviene in accordo alla normativa italiana e segue le direttive europee in materia. Il paziente avrà la responsabilità del controllo della completezza e correttezza dei propri dati sul certificato di malattia ed autorizzerà il medico all'invio del certificato all'INPS, firmando per accettazione al trattamento dei dati personali (Legge 675/96, Art.10). La salvaguardia dell'integrità e riservatezza dei dati inviati su Internet è assicurata dall'uso del protocollo sicuro HTTPS. L'attendibilità e sicurezza del servizio *web* rilasciato è certificata dall'INPS con firma elettronica, mentre il trasferimento dei dati avviene sempre in forma criptata, con un ulteriore livello di protezione assicurato da un sistema di codifica dei dati della diagnosi prima dell'invio. Dei molteplici obiettivi del progetto CeLine alcuni saranno realizzati in tempi brevi; altri, come ad esempio la realizzazione della banca dati epidemiologica, saranno disponibili in futuro, ma sono da considerare a tutti gli effetti parte integrante del progetto stesso, in quanto ne costituiscono il naturale sviluppo e la completa realizzazione. Il progetto potrà considerarsi "a regime" quando l'applicazione sarà disponibile per ogni medico di famiglia in tutto il territorio nazionale. È superfluo sottolineare che l'invio telematico dei certificati di malattia rappresenta un fondamentale passo per la crescita e lo sviluppo dell'e-government in Italia sia per i medici di medicina generale, per i quali il progetto configura un nuovo modello di relazioni con la Pubblica Amministrazione e fornisce un contributo per una medicina di famiglia più moderna; sia per l'INPS che realizza uno strumento per razionalizzare le risorse umane e finanziarie e per semplificare le procedure interne fra Istituto, cittadini e medici.

Il centro unico di *back-up* per gli Enti previdenziali

Nel corso degli ultimi anni il tema della sicurezza fisica dei Sistemi Informativi ha assunto un rilievo primario, anche al di fuori del settore prettamente informatico, sia per le aziende che per le amministrazioni pubbliche.

Sono due gli elementi fondamentali che hanno accresciuto le esigenze di sicurezza nella gestione delle informazioni in possesso della Pubblica Amministrazione:

- la realizzazione dell'e-government che, ampliando la partecipazione attiva dei cittadini ai processi amministrativi e lo scambio di informazioni tra i cittadini e la Pubblica Amministrazione porta con sé un aumento della vulnerabilità del patrimonio informativo detenuto dalle Pubbliche Amministrazioni;
- i nuovi fenomeni di terrorismo a livello mondiale che, attraverso meccanismi sempre più sofisticati, mirano a colpire le reti "vitali" di una nazione: reti di telecomunicazioni e, più recentemente, le reti informatiche.

La dipendenza crescente dei servizi dell'INPS dalle ICT ha reso più critica l'indisponibilità delle operazioni informatiche poiché, a differenza del passato, non esistono più alternative manuali per l'erogazione dei servizi. La salvaguardia dei sistemi informativi da eventi dannosi o malfunzionamenti (*disaster recovery*) e la disponibilità dei servizi IT erogati al cittadino (*business continuity*) sono ormai una esigenza evidente, comune a tutte le amministrazioni pubbliche, poiché la dipendenza di tali servizi dall'Information Technology è tale da compromettere l'operatività nel caso di indisponibilità dei sistemi.

La soluzione ad hoc che consente di rispondere sia ai più gravi rischi di disastri informatici, sia ad eventuali malfunzionamenti dei sistemi informativi, è quella della costituzione di un centro di *back-up* a garanzia della *business continuity*.

Il centro di *back-up* contiene un duplicato del sistema informativo originale costantemente aggiornato ed è localizzato in un luogo distante da esso. In caso di necessità, il sistema informativo "copia" può sostituire il sistema informativo originario se danneggiato o non funzionante.

Alla luce di quanto evidenziato, nel dicembre 2003, CNIPA, INPS, INAIL, INPDAP, ENPALS, IPSEMA e IPOST hanno sottoscritto un protocollo d'intesa per avviare un progetto di realizzazione di un centro unico di *back-up* che comprendesse tutti gli enti previdenziali e assicurativi, ciò al fine di poter garantire la continuità di erogazione dei servizi ai cittadini e realizzare economie di scala attraverso la condivisione di infrastrutture e tecnologie.

Il progetto del centro unico di *back-up* si avvale dell'iniziativa già intrapresa dall'INPS per la salvaguardia e la continuità di funzionamento dei propri sistemi informativi e si muove nella logica della razionalizzazione degli investimenti della Pubblica Amministrazione, che prevede di mettere a fattore comune le risorse disponibili. Il Centro, una volta costituito, consentirà di proteggere i dati di tutti gli enti aderenti da eventi disastrosi e di assicurare la continuità dei servizi ai cittadini. I firmatari del protocollo hanno convenuto di lavorare per realizzare un centro unico, interconnesso agli enti partecipanti, in grado di sostenere l'intera produzione di servizi nell'eventualità che quelli erogati dal centro primario si rendano, totalmente o parzialmente, indisponibili. Il protocollo renderà inoltre possibile realizzare economie di scala, standardizzare metodologie, diffondere il know-how e la sensibilità sui temi della continuità operativa, dei livelli di servizio e gestione dell'emergenza.

L'INPS alla fine del 2002 aveva trasmesso all'allora AIPA il suo progetto di *business continuity* per il rilascio del parere obbligatorio di congruità tecnico-economica. Tale progetto fu apprezzato e l'allora Autorità decise di coinvolgere l'INPS in una iniziativa più ampia, con l'obiettivo di estendere servizi simili ai principali Istituti previdenziali e assicurativi. L'obiettivo rientra, peraltro, nell'ottica più ampia della razionalizzazione della spesa informatica della Pubblica Amministrazione prevista anche nelle

“Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell’Informazione nella legislatura” attraverso la condivisione di risorse economiche, umane e strumentali.

Va infatti tenuto presente che gli analisti del settore ICT stimano intorno al 10-18% dei costi annui dell’informatica gli oneri di un centro di *Business continuity* e *Disaster recovery* in grado di evitare non solo perdite di informazioni, ma anche interruzioni del servizio assicurando il riavvio dei sistemi entro poche ore (due ore per i servizi vitali) a seguito di eventi disastrosi. Siamo quindi di fronte a spese necessarie ma importanti, per le quali anche la riduzione di un punto percentuale rappresenta un’economia significativa. Il Comitato Direttivo, che vede la partecipazione dei massimi rappresentanti dell’informatica degli Istituti, ha indetto la prima riunione per il mese di gennaio 2004. Il Comitato potrà avvalersi di un “Tavolo Tecnico” intorno al quale siederanno gli specialisti del CNIPA e degli Enti. Tale gruppo di lavoro, interagendo con i fornitori, guiderà la redazione degli studi per l’adesione al centro, esaminando sia le problematiche di natura tecnica, sia quelle più specificamente economiche. L’obiettivo è quello di attestarsi sulle percentuali minime di incidenza della spesa dei servizi di *Business continuity* e *Disaster recovery* sul totale della spesa ICT.

Prima dell’estate 2004 è previsto il completamento degli studi propedeutici e ciascun Ente avrà a disposizione tutti gli elementi di natura funzionale ed economica per poter decidere l’adesione definitiva. In seguito verrà sottoposto a ciascun Istituto partecipante un protocollo d’intesa. L’attivazione dei sistemi di continuità è prevista per la fine del 2004 per il sistema centrale, successivamente saranno interessate undici sedi periferiche pilota, per poi arrivare all’estensione a tutte le strutture INPS.

L’ampliamento della base contributiva

Tra gli obiettivi programmatici per l’attività dell’Istituto nel 2004 è fondamentale l’aumento delle entrate contributive, che dovrà avvenire sia attraverso il tempestivo e costante monitoraggio dei versamenti effettuati, sia attraverso l’ampliamento della platea dei soggetti contribuenti e l’aumento della base imponibile.

In particolare, l’Istituto intende perseguire l’obiettivo della legalità con i soggetti contribuenti, attraverso iniziative di contrasto al lavoro nero e, contemporaneamente, offrendo agli utenti la possibilità di rimborsi rapidi. Così come si prevede che un sensibile contributo potrà derivare anche dalla regolarizzazione di molte posizioni contributive in relazione alle nuove forme di flessibilità regolata e contrattata, previste dalla “Legge Biagi”.

Per sostenere le iniziative legislative e le strategie dell’Istituto sono stati avviati interventi operativi per aumentare il volume di informazioni disponibili e la consistenza e la qualità degli strumenti di monitoraggio:

- ripensare le modalità di contatto tra l’INPS e le aziende, inserendo attività sistematiche di controllo del comportamento aziendale per individuare tempestivamente

eventuali sintomi di criticità; introducendo un ruolo di *intelligence* nell'ambito del processo di lavoro soggetto contribuente, e intensificando il coordinamento tra le attività degli Uffici di Vigilanza e delle Unità del Processo Aziende;

- potenziare l'attività di lotta all'evasione e all'elusione contributiva, massimizzando il numero e l'efficacia degli accertamenti sulle aziende nonché migliorare il rapporto costi/benefici (maggiore percentuale di verbali positivi e maggiore redditività, anche attivando controlli sulla qualità degli accertamenti ispettivi e monitorando le fasi successive alla chiusura delle indagini, con particolare riferimento al contenzioso amministrativo e giudiziale, al recupero coattivo e all'effettiva riscossione);
- migliorare i rapporti con i soggetti contribuenti e la gestione delle posizioni assicurative, rafforzando la partnership con le Associazioni di categoria ed i Consulenti del lavoro, per la gestione dei flussi informativi che avranno origine dal nuovo modello DM10/2 (la cd. mensilizzazione delle informazioni di dettaglio sinora contenute nei modelli annuali SA 770) e normalizzando la gestione dei DM10 passivi con la riduzione dei tempi di rimborso;
- potenziare gli strumenti informatici a supporto dell'attività di vigilanza amministrativa e d'ispezione, in particolare attraverso la verifica delle informazioni di banche dati diverse e rilevazione degli indici di rischio di evasione/elusione contributiva. In tale senso si stanno avviando una serie di attività di sperimentazione per la gestione completamente telematica del processo di redazione, trasmissione ed acquisizione dei dati relativi ai verbali ispettivi negli archivi dei crediti;
- riorganizzare gli interventi ispettivi, nell'ambito dell'attività di direzione e coordinamento di tutti gli organi di vigilanza coinvolti sul territorio nazionale in materia di disciplina del rapporto di lavoro e dei trattamenti economici previdenziali da parte della Direzione Generale istituita dal Ministero del Lavoro come previsto dalla "Legge Biagi" (n. 30/2003), in base alla quale l'attività ispettiva dovrà ispirarsi a principi non più solo repressivi ma anche di prevenzione e promozione verso i destinatari della disciplina.

Il documento unico di regolarità contributiva

Il decreto legge n.210 del 25.09.02, successivamente convertito con modificazioni nella legge n.266, del 22.11.02, ha imposto all'INPS ed all'INAIL di stipulare una convenzione per il rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva, il cosiddetto DURC. Tale convenzione è stata poi sottoscritta dai due Enti in data 3.12.2003.

L'obiettivo normativo è quello di voler semplificare gli adempimenti posti a carico delle imprese affidatarie di appalti pubblici, tenute a presentare alle stazioni appaltanti la certificazione relativa alla regolarità contributiva a pena di revoca dell'affidamento, rendendo possibile la richiesta di un unico documento dal quale si evinca contestualmente la loro regolarità come risultante dai documenti e dagli archivi di INPS e INAIL.

La recente legislazione ha infatti previsto che le imprese, per poter operare nel settore pubblico debbono rispondere a determinati standard qualitativi e la verifica della regolarità contributiva è uno degli elementi di valutazione che consente alla Pubblica Amministrazione di operare secondo canoni di efficacia, efficienza e trasparenza.

Il progetto, realizzato congiuntamente da INPS e INAIL, permetterà alle imprese di inoltrare la richiesta e di avere la lavorazione del Documento Unico di Regolarità Contributiva presso ciascuna struttura territoriale dei due Enti. Sarà, possibile, inoltre, utilizzare un apposito “sportello unico virtuale” disponibile su *web*. Tale soluzione soddisfa evidenti economie di gestione per i due Enti.

Nel corso del 2004 sarà operativa una procedura automatizzata per il rilascio del Documento. La procedura permetterà di effettuare la richiesta della certificazione *online*, con invio telematico agli Enti per la verifica e la successiva emissione del DURC da inoltrare alle imprese richiedenti.

Preliminarmente al rilascio della procedura stessa su tutto il territorio nazionale, sarà prevista una prima fase sperimentale in alcune regioni d'Italia.

Il DURC recepisce i bisogni e le aspettative dell'utenza sul versante della semplificazione degli adempimenti amministrativi e della maggiore efficienza del servizio reso dalle strutture pubbliche, mediante il recupero e l'ottimizzazione delle risorse interne. Gli stessi Enti sottoscrittori considerano le attività, le procedure e l'organizzazione necessarie per il rilascio del DURC anche utili strumenti per creare un canale diretto allo scambio d'informazioni e in grado di rispondere alla necessità di nuove forme strutturali utili alla vigilanza integrata, alla lotta al sommerso e alla definizione di una mappa dei rischi ai fini della prevenzione. I costi per l'attuazione della convenzione saranno sostenuti da entrambi gli Enti in parti uguali.

Il Documento Unico di Regolarità Contributiva crea inoltre, indirettamente, certezza circa la regolarità delle imprese affidatarie di appalti pubblici, con una maggiore garanzia del corretto svolgimento degli stessi, e la sua gestione consente un monitoraggio dei dati e delle attività delle imprese, anche ai fini della creazione di una banca dati degli appalti, utile per la limitazione delle ipotesi di concorrenza sleale nella partecipazione alle gare.

E' inoltre in programma, nel corso del 2004, la stipula di una convenzione fra INPS, INAIL e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative del settore, circa il rilascio del DURC da parte delle Casse Edili regolarmente costituite dalle parti sottoscrittrici l'avviso comune del 16 dicembre 2003. Sarà possibile rivolgersi anche ad INPS ed INAIL che trasmetteranno la richiesta alle Casse Edili. Per i lavori pubblici il DURC, in occasione dello stato di avanzamento dei lavori (SAL) o dello stato finale, sarà rilasciato dalla Cassa Edile competente per territorio per il periodo per il quale è effettuata la richiesta di certificazione.

E-government e Sistema Previdenziale

Da quest'anno il Rapporto Annuale dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale si arricchisce di un'appendice monografica.

L'Istituto ha infatti deciso di approfittare dell'occasione del Rapporto Annuale per approfondire un tema specifico, di grande impatto e interesse per l'attività dell'Ente e del sistema di *welfare* italiano.

Il tema scelto per la prima appendice monografica, pur nella sua specificità, costituisce, da un lato, uno dei punti di forza dell'Istituto, che almeno da 25 anni continua a scommettere sulle potenzialità delle nuove tecnologie e che, sul loro utilizzo all'interno della Pubblica Amministrazione, ritiene di poter fornire un valido contributo in termini di esperienze, conoscenze e know-how.

Dall'altro non sembra esserci più dubbio sull'importanza delle ICT come fattore chiave di una qualsiasi strategia d'innovazione non solo del servizio pubblico, ma anche di tutte le pubbliche amministrazioni centrali, regionali o locali.

In questo momento parlare di ammodernamento e tecnologie dell'informazione e della comunicazione significa parlare di e-government.

Lo sviluppo dell'e-government si configura come un momento basilare per la riforma della Pubblica Amministrazione, in quanto capace di assicurare maggiore accessibilità ai servizi, maggiore trasparenza, maggiore condivisione delle informazioni.

Grazie al prezioso contributo del Ministro per l'Innovazione Tecnologica, Lucio Stanca, e alla dettagliata relazione del centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), la monografia non si limita a illustrare l'e-government e le sue implicazioni sul funzionamento del sistema pensionistico e assistenziale del nostro Paese, ma fornisce un inquadramento delle tematiche della "digitalizzazione della Pubblica Amministrazione" all'interno del Piano Nazionale per l'e-government e degli interventi effettuati dal CNIPA a livello dell'intera Pubblica Amministrazione italiana.

La rivoluzione silenziosa

Nel nostro Paese è in corso una rivoluzione silenziosa, quasi sotterranea, che non anima le discussioni dei salotti né i dibattiti televisivi. È la rivoluzione dell'innovazione tecnologica. Da tre anni il Governo è impegnato in un processo di trasformazione dell'Italia attraverso una razionale e pervasiva diffusione delle tecnologie della informazione e comunicazione (ICT). È un'operazione che richiede un grandissimo impegno, non soltanto per gli aspetti tecnologici, ma soprattutto per quelli culturali, di cambiamento dei modi tradizionali di conoscere e operare: non è facile superare remore e diffidenze ataviche e convincere le persone dell'utilità degli strumenti informatici. I vantaggi non saranno solo individuali, ma determinanti per la competitività del sistema-Paese. Soltanto attraverso un uso intelligente e diffuso delle ICT l'Italia potrà reggere la sfida della globalizzazione.

Il nostro impegno si è suddiviso su tre fronti: ammodernare e rendere più efficiente la Pubblica Amministrazione rendendone accessibili i servizi in rete (e-government); favorire l'alfabetizzazione informatica degli italiani; stimolare l'innovazione tecnologica e digitale delle imprese.

La Pubblica Amministrazione ha compiuto progressi rilevanti sulla strada della digitalizzazione per raggiungere i due grandi obiettivi che ci eravamo proposti all'inizio di questa legislatura: la semplificazione del rapporto tra uffici pubblici e utenti (cittadini ed imprese) ed il recupero di efficienza. Alcuni di questi obiettivi sono già stati raggiunti. La Pubblica Amministrazione, infatti, continua la sua crescita in rete. Per cittadini e imprese l'e-government è oggi un utile strumento per accedere comodamente, attraverso il proprio personal computer, da casa e senza limiti di orario, ai servizi in rete della Pubblica Amministrazione. Lo conferma una recente ricerca secondo la quale il 54% dei navigatori di internet utilizza i siti della P.A. (superiore al dato di altri Paesi: il 50% in Inghilterra e Spagna, il 40% in Germania), mentre il 62% dei visitatori dei siti della Pubblica Amministrazione si definisce "decisamente soddisfatto" dei servizi offerti *on-line*.

Questo quadro, indubbiamente positivo, è ancora più apprezzabile se si tiene conto di due fattori: la riduzione delle risorse finanziarie disponibili nel corso del 2003 per la situazione dei conti pubblici che ha imposto il contenimento delle risorse messe a disposizione dei Ministeri; il permanere di resistenze non tanto all'utilizzo delle tecnologie in sé e per sé quanto alla trasformazione che la Pubblica Amministrazione può intraprendere attraverso l'utilizzo di queste tecnologie. Resistenze che sono causate fondamentalmente da un ritardo culturale, ma talvolta anche da posizioni di difesa del ruolo e del potere burocratico-amministrativo. Sulla scia degli incoraggianti risultati del 2003, anche nel corso del 2004 si stanno compiendo importanti progressi. Questa rivoluzione, pur silenziosa, è dunque continua e progressiva, e sta

raggiungendo giorno dopo giorno nuovi tangibili risultati. Nel dibattito che si è sviluppato in Italia sul ruolo dell'innovazione tecnologica, si è chiaramente compreso il ruolo preminente che la diffusione e l'utilizzo delle ICT riveste nel processo di miglioramento della P.A. per una semplificazione che non solo è assolutamente necessaria e non più procrastinabile, ma è soprattutto richiesta dal Paese.

Per raggiungere i nostri obiettivi abbiamo attivato una serie di iniziative, come i 134 progetti di e-government per gli Enti Locali, che interessano 19 Regioni, 95 Province, 3574 Comuni e Unioni di Comuni e 218 Comunità Montane, per realizzare un "federalismo efficiente", portando in Rete a 20 milioni di cittadini ed alle imprese ben 80 servizi pubblici prioritari, ai quali accedere dal proprio personal computer, eliminando code e spostamenti, e abolendo di fatto gli orari degli uffici, perché tali servizi sono disponibili 24 ore su 24. Tutto questo ha richiesto uno sforzo finanziario senza precedenti: complessivamente circa 1 miliardo di euro. Altro importante, e conseguente, obiettivo del Governo è l'attuazione del programma "di Informatica agli italiani". Il 51% delle famiglie italiane oggi possiede un personal computer (la media europea è del 49%) e il 35% accede a internet (41% in Europa).

È da considerarsi dunque altamente incoraggiante il "progresso digitale" rilevabile dai dati presentati in questa relazione annuale dell'INPS. Sono ben 32 milioni i servizi erogati *on-line* dall'Istituto previdenziale che ha investito con fiducia e spirito pionieristico sulla rete. Oggi per il contribuente è possibile effettuare dal proprio personal computer una serie di operazioni che prima richiedevano un grosso dispendio di tempo e di energie. Ad esempio le richieste dell'estratto contributivo *on-line* sono passate da 562 mila del 2001 a circa 4 milioni del 2003; le denunce dei collaboratori domestici *on-line* da poco più di 10 mila del 2001 a circa 800 mila del 2003; le denunce aziendali dei contributi versati mensilmente ai lavoratori da poco più di 2 milioni del 2001 a circa 12 milioni del 2003. Molto altro viene oggi offerto in rete dall'INPS per le più diverse categorie di utenti, dai cittadini alle imprese, dai patronati ai CAF, dagli artigiani alle associazioni di categoria. E i dati dimostrano che gli utenti gradiscono altamente la nuova modalità di erogazione di servizi. Tutto questo significa non soltanto maggiore soddisfazione per i cittadini anche in termini di tempo e di denaro, ma soprattutto un'ottimizzazione dell'amministrazione che eroga i servizi con risultati di notevoli risparmi: su tutti valga l'esempio di un importante progetto di e-government in corso di attuazione (il Progetto CeLine, realizzato con la collaborazione dei medici della ASL della Provincia di Lecco) che consente ai medici di medicina generale di inviare all'INPS i certificati di malattia dei lavoratori attraverso la rete, in luogo dell'attuale invio del certificato cartaceo per posta da parte dei pazienti. Con la piena attuazione di questo progetto, tra l'altro, sarà possibile raggiungere un ulteriore obiettivo di grande rilevanza: la creazione di un'ampia banca dati epidemiologica, che sarà disponibile *on-line* per la comunità medica e scien-

tifica. Inoltre, si realizzeranno risparmi veramente ingenti per l'amministrazione: il costo unitario per la gestione di ogni certificato cartaceo è di 4,40 euro, mentre lo stesso in formato elettronico costerà soltanto 28 centesimi di euro! Se oggi l'INPS spende quasi 53 milioni di euro per gestire 12 milioni di certificati l'anno, con l'invio elettronico la spesa si riduce a poco più di 3 milioni di euro.

Questi risultati costituiscono certamente un importante progresso, che spinge a considerare quanto lavoro vi sia ancora da compiere per colmare quel ritardo culturale e strutturale che l'Italia registra nello sviluppo della Società dell'Informazione.

Per colmare questo divario digitale che ci separa dalle società più avanzate è necessario il contributo fattivo di tutti noi, amministratori pubblici, cittadini, imprenditori. Per realizzare un futuro che vogliamo immaginare ricco di quei valori di democrazia e di civiltà che le tecnologie digitali ci consentono di interpretare ed esprimere in modo nuovo.

Lucio Stanca

Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie

Il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione e le politiche di e-government

Premessa

Lo sviluppo della Società dell'Informazione costituisce una priorità centrale nel Programma di Governo in quanto rappresenta la premessa indispensabile per condurre l'Italia in una posizione di leadership nell'era digitale dove le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono parte integrante delle dinamiche socio-economiche del Paese. Il passaggio obbligato per la trasformazione in senso moderno del Sistema Italia passa attraverso un uso diffuso delle tecnologie ICT in ambito sia privato che pubblico, ovvero nell'incentivazione della ricerca della migliore competitività possibile, ottenibile attraverso un deciso sviluppo dell'economia della rete. Per guidare il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione è stato istituito nel giugno 2001 il ruolo del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, una figura che trova il suo corrispondente nelle Istituzioni Comunitarie, dove un Commissario e una Direzione Generale sono dedicati appositamente alle politiche della Società dell'Informazione. A supporto del Ministro è stato istituito il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie che provvede al coordinamento delle politiche di promozione dello sviluppo della Società dell'Informazione. A delineare il percorso verso cui si dovrà muovere lo sviluppo dell'informatica pubblica fino al 2005, il Consiglio dei Ministri ha approvato il 31 maggio 2002 le "Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'informazione nella legislatura". Il documento, elaborato dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, coerentemente con gli obiettivi del programma strategico e-Europe, inquadra la trasformazione della Pubblica Amministrazione mediante le tecnologie per l'informatizzazione e la comunicazione nel più ampio contesto dello sviluppo della società dell'informazione, che comprende anche gli interventi per la modernizzazione del sistema-Paese e del mondo produttivo. Indica, in particolare, per le amministrazioni centrali, le iniziative legate ai dieci obiettivi¹²³ di legislatura e la necessità di razionalizzare e di ottimizzare la spesa corrente per i sistemi informativi. Viene individuata una serie di interventi infrastrutturali, tra cui la valorizzazione del patrimonio informativo, lo sviluppo del *Sistema pubblico di connettività*, lo sviluppo dei portali nazionali per cittadini e imprese, lo sviluppo dei siti internet pubblici, la diffusione della carta nazionale dei servizi e della carta d'identità elettronica, l'attivazione del sistema del pagamento elettronico ed infine la costituzione di un sistema efficiente per la sicurezza ICT e la *privacy*.

Il percorso indicato nelle "Linee Guida" è stato successivamente completato e condiviso con le Regioni e le Autonomie locali attraverso l'elaborazione del documen-

123. Il 13 febbraio 2002 il Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione ha approvato un documento che definisce gli "obiettivi di legislatura" e individua le priorità legate allo sviluppo dell'e-government. Si tratta di dieci obiettivi trasversali finalizzati al miglioramento dei servizi verso cittadini e imprese, all'efficienza interna, alla valorizzazione delle risorse umane, alla trasparenza e alla verifica della soddisfazione degli utenti nonché alla qualità dei servizi. Il documento, oltre ad indicare e a descrivere i dieci obiettivi validi per tutta la Pubblica Amministrazione, invita i singoli Ministeri ad individuare obiettivi specifici, legati alla propria missione istituzionale, che qualificano in modo innovativo la propria azione.

to “E-government per un federalismo efficiente”, approvato il 24 luglio 2003 dalla Conferenza Unificata Stato/Regioni, Città e Autonomie Locali. In tale documento si individua nella tecnologia dell’informazione e delle telecomunicazioni lo strumento chiave per la cooperazione ed il coordinamento tra soggetti diversi con cui la Pubblica Amministrazione, nel suo insieme, deve innovarsi e colloquiare nell’ambito di uno stato federale. In particolare il documento fissa, tra l’altro, i principi per la realizzazione di una infrastruttura di comunicazione condivisa (il *Sistema Pubblico di Connettività*), dei portali di servizio, dell’accesso ai servizi e della necessaria sicurezza. Ad integrazione del quadro così delineato, le due *Direttive annuali del Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie*, emanate nel dicembre 2002 e 2003, hanno indicato le priorità per gli anni 2003 e 2004, sottolineando, tra l’altro, lo sviluppo dei servizi interattivi; l’accessibilità dei siti internet e di tutti i “rapporti telematici” con i cittadini; l’informatizzazione dei flussi documentali; la sostituzione degli attuali sistemi di autenticazione con la carta d’identità elettronica e con la carta nazionale dei servizi; la diffusione della firma digitale nei rapporti tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini e le imprese; la rilevazione e l’analisi della soddisfazione dell’utenza; l’introduzione di misure adeguate per la sicurezza dei sistemi, lo sviluppo delle competenze. In conclusione si può affermare che il quadro strategico per lo sviluppo dell’e-government è ormai da tempo compiutamente sviluppato e condiviso. Nello stesso tempo il nucleo di obiettivi ed iniziative individuate ha dato origine, in questi ultimi anni, ad un insieme articolato di progetti, alcuni già realizzati, altri in via di realizzazione o di diffusione, di cui viene fornita, nei prossimi paragrafi, una sintesi dello stato di realizzazione.

Gli strumenti di attuazione

Per la realizzazione delle politiche di e-government nelle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali il Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie si è dotato di una struttura a livello centrale, rappresentata dal Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), supportata a livello territoriale dai “Centri Regionali di Competenza per l’e-government e la Società dell’Informazione” (CRC).

Il CNIPA

Il CNIPA ha unificato in sé due organismi preesistenti: l’AIPA ed il Centro Tecnico per la RUPA, estendendo così le attività, oltre che alla Pubblica Amministrazione centrale, anche alle Regioni ed agli Enti locali. Questo organismo nasce per rispondere all’esigenza prioritaria di favorire e di accelerare il processo di ammodernamento dell’apparato burocratico, obiettivo che figura tra gli impegni prioritari del

programma di Governo. In tale contesto il Centro è a fianco delle amministrazioni per supportarle in un'azione particolarmente importante e decisiva per la competitività del Paese, nella consapevolezza che un corretto ed efficace utilizzo della tecnologia rappresenti una leva di straordinaria potenzialità per il conseguimento del cambiamento auspicato. Allo stesso tempo controlla affinché gli obiettivi e i risultati siano coerenti con la strategia del Governo. Il ruolo del CNIPA prevede lo svolgimento delle seguenti principali funzioni:

- contribuire alla definizione della politica del Governo, supportare il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie nella proposizione di politiche per l'innovazione ed elaborazione di standard tecnologici, funzionali e operativi; curare l'attuazione delle politiche e assicurare il recepimento degli indirizzi governativi da parte delle amministrazioni pubbliche;
- delineare e utilizzare strategie e strumenti per governare il processo di innovazione tecnologica nelle amministrazioni centrali e locali, definire gli *asset* di base concordati nel documento della visione condivisa per l'e-government, realizzando in tal modo gli strumenti per poter operare sul territorio;
- coordinare, attraverso la redazione annuale di un piano triennale, il processo di pianificazione e i principali interventi di sviluppo; dettare norme tecniche e criteri in materia di ICT, progettazione, realizzazione, gestione, mantenimento dei sistemi informativi delle amministrazioni e delle loro interconnessioni, nonché della loro qualità e relativi aspetti organizzativi;
- fornire criteri e regole tecniche di sicurezza, interoperabilità, prestazione; emettere dei pareri di congruità tecnico-economica sugli schemi dei contratti concernenti l'acquisizione di beni e servizi riguardanti i sistemi informativi, in applicazione della specifica normativa che disciplina la materia, controllando anche che i progetti vengano realizzati effettivamente e che gli obiettivi vengano raggiunti nei tempi e nei modi previsti;
- nelle materie di propria competenza e per gli aspetti tecnico-operativi, curare i rapporti con le Istituzioni comunitarie e con gli organismi internazionali;
- definire indirizzi e direttive per la predisposizione di piani di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, orientandoli verso l'utilizzo di tecnologie informatiche innovative.

Il CNIPA viene a delinarsi come una struttura caratterizzata da un'elevata e peculiare professionalità, capace di creare sinergie tra amministrazioni diverse, individuando e coordinando progetti condivisi, valorizzandone i risultati positivi e diffondendo le migliori soluzioni tecniche, organizzative e funzionali.

Dal punto di vista organizzativo il CNIPA è un organo collegiale costituito dal Presidente e da quattro membri, scelti tra persone dotate di alta e riconosciuta competenza e professionalità, nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

I Centri Regionali di Competenza (CRC)

La rete dei “Centri Regionali di Competenza per l’e-government e la Società dell’informazione”, nata nella primavera del 2002 per sviluppare la cooperazione ed il coordinamento tra i diversi livelli di governo nei sistemi regionali, è organizzata in uno staff centrale (attivato presso il Formez, che garantisce l’attuazione del progetto) e in 20 Centri (CRC) attivati presso le singole Regioni, costituiti sulla base di apposite Convenzioni tra il Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie e i Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome. La loro attività, nel corso della due fasi di attuazione dell’e-government è rivolta in primo luogo allo svolgimento di attività di comunicazione e assistenza alle amministrazioni che hanno partecipato alla preparazione e all’avviamento dei progetti.

Gli interventi

1. Servizi on-line al cittadino e all’impresa

Il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione utilizza sempre di più le tecnologie telematiche come strumento per semplificare e personalizzare i rapporti tra cittadino e amministrazioni. La maggior parte delle iniziative intraprese sono incentrate sull’implementazione del *web* che diventa di fatto un ufficio virtuale, atto alla comunicazione e all’interazione con l’utenza. Uno degli obiettivi primari delle amministrazioni centrali e locali è dunque quello di incrementare l’uso del sito *web* come “*virtual office*” sempre più alternativo, e in alcuni casi esclusivo, rispetto a quello tradizionale.

Al fine di guidare cittadini e imprese nella navigazione, di facilitare la ricerca di servizi, informazioni e documentazione tra i numerosi siti istituzionali, il CNIPA ha realizzato a livello nazionale: il Portale Nazionale del Cittadino e, in collaborazione con Dipartimento per le Politiche Fiscali, Agenzia delle Entrate, INAIL, INPS e Unioncamere, il *Portale per le Imprese*.

Il Portale Nazionale del Cittadino (www.italia.gov.it)

Con l’obiettivo di promuovere la “centralità” del cittadino rispetto alla molteplicità dei servizi offerti oggi in rete, da giugno 2002 è attivo “Il Portale Nazionale del Cittadino”. Esso costituisce un punto unitario di aggregazione e di accesso intuitivo e rapido alle informazioni e ai servizi *on-line* della Pubblica Amministrazione, offrendo una visione chiara ed organica dell’articolazione delle competenze istituzionali, interpretata secondo il punto di vista dell’utente. Propone sezioni e servizi a valore aggiunto basati sull’integrazione tematica, mirati a particolari esigenze (lavoro, formazione, modulistica) o

a specifiche classi di utenza (ragazzi, studenti, italiani all'estero).

Attualmente www.italia.gov.it, anche attraverso l'utilizzo di appositi motori di ricerca, tecniche di spidering per l'indicizzazione e la catalogazione delle informazioni, raccoglie e organizza oltre 10.000 link a informazioni e servizi di circa 150 siti di amministrazioni centrali e locali, secondo semplici paradigmi di navigazione. Con oltre 11.000.000 pagine visitate nel 2003, 2.000.000 accessi e circa 60.000 contatti, il Portale si conferma come un apprezzato e consolidato punto di riferimento per l'interazione *on-line* fra cittadini e Pubblica Amministrazione.

WWW.ITALIA.GOV.IT, avendo ormai raggiunto la sua piena maturità, sta evolvendo verso una seconda fase: il portale si è posto come obiettivo di diventare non solo lo strumento che avvicina i cittadini alle istituzioni, ma anche il mezzo attraverso il quale diffondere il concetto di "I per gli italiani", con nuove sezioni e servizi basati sull'integrazione tematica di quanto già presente in rete.

Il Sistema per i servizi integrati alle imprese (www.impresa.gov.it)

Il portale realizza un punto unitario di riferimento per la fruizione di servizi *on-line* per il sistema produttivo nazionale. La versione prototipale del sistema, che realizza un primo nucleo di servizi integrati per l'interazione con il sistema camerale, INPS ed INAIL, è già disponibile da gennaio 2003 per i professionisti delle aree geografiche di Milano, Verona e Catanzaro; da luglio 2004 la sperimentazione è stata estesa anche alle province di Treviso, Trapani e Varese. Il progetto definitivo - cofinanziato dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione per il contenuto innovativo, la rilevanza strategica e il preminente interesse nazionale - scaturisce da un protocollo di intesa siglato a luglio 2003 tra il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, il Ministro per le Attività Produttive e il Presidente dell'Unione Italiana delle Camere di Commercio che integra uno degli obiettivi primari del piano di e-government. L'architettura logica del sistema prevede due macro-componenti: il portale, che espone servizi e informazioni all'utenza, e il *back-office*, che implementa le soluzioni per la cooperazione tra le Amministrazioni garantendo il corretto funzionamento dei servizi. Il sistema contiene tutte le potenzialità per una progressiva e continua evoluzione in termini di ricchezza di servizi offerti all'utenza in modo da rendere più efficiente e semplificato il rapporto tra Imprese e Pubblica Amministrazione. La soluzione proposta per l'erogazione dei servizi *on-line* è basata sul modello architetturale SOA (Service Oriented Architecture). L'obiettivo centrale di tale architettura è di consentire ad un unico *Client* in rete di interagire e compiere operazioni telematiche verso sistemi informativi localizzati in siti diversi e sviluppati con tecnologie e paradigmi differenti. Il nuovo sistema, costruito attraverso la predisposizione di un'infrastruttura abilitante renderà possibile lo svolgimento integrato on line degli adempimenti ammi-

nistrativi. Il sistema realizzerà infine un punto di accesso per l'alimentazione e la consultazione del Registro Informatico degli adempimenti amministrativi per le Imprese. Il primo rilascio del sistema è previsto per la fine del 2004. Gli obiettivi posti possono essere ricondotti essenzialmente all'ampliamento della gamma dei contenuti informativi e dei servizi in collaborazione con amministrazioni ed enti erogatori e alla diversificazione dei contenuti, dei modelli di erogazione, in funzione delle esigenze di fruizione. In tal senso è prevista l'introduzione di modelli di erogazione dei servizi integrabili nei sistemi di supporto ai processi operativi delle imprese e di sportello, la costruzione di un modello dei processi di adempimento amministrativo per settore di attività economica, tipologia di impresa e fasi del ciclo di vita.

I servizi ai cittadini e le imprese da parte delle amministrazioni locali

La prima fase di attuazione dell'e-government nelle Regioni ed Enti locali si è sviluppata tra ottobre 2001 ed aprile 2003, secondo tre linee di azione fortemente correlate fra loro: la promozione di progetti di e-government volti allo sviluppo di servizi infrastrutturali e servizi finali all'utenza, la definizione di un comune quadro tecnico e metodologico di riferimento, la creazione della rete dei centri regionali di competenza. La prima linea di azione si è realizzata mediante l'emissione di un avviso per il cofinanziamento di progetti finalizzati all'individuazione e realizzazione di servizi *on-line* per cittadini ed imprese. La valutazione dei progetti ha messo in luce il buon livello della progettualità espressa dal territorio, che ha consentito di selezionare ben 134 progetti ammissibili di finanziamento:

- per 96 progetti che realizzano servizi ai cittadini ed alle imprese (80 ml);
- per 38 progetti che realizzano infrastrutture regionali o territoriali (40 ml).

Gli ambiti di intervento prioritario dei 96 progetti di servizi ai cittadini ed alle imprese sono riportati nella seguente tabella, che indica il numero di progetti finanziati e il finanziamento complessivo accordato a ciascun ambito.

TABELLA 85 - Progetti di servizi ai cittadini e imprese, per ambito e co-finanziamento accordato

Ambito di intervento	Progetti finanziati	Importo co-finanziato
Giustizia e sicurezza	3	1.160.000
Informazione e partecipazione	1	110.000
Mobilità e trasporti	3	1.000.000
Portali	44	52.210.000
Servizi alle imprese	27	13.630.000
Servizi per il lavoro	5	5.610.000
Servizi per il sociale	1	340.000
Servizi per la sanità	4	1.870.000
Servizi per la scuola	3	1.180.000
Sport, ambiente, tempo libero e beni culturali	2	380.000
Trasferimenti finanziari	3	2.260.000

La multicanalità dell'erogazione dei servizi, ovvero la disponibilità dell'accesso ad uno stesso servizio su diverse piattaforme tecnologiche, ha premiato progetti che prevedono l'erogazione di servizi tramite un numero elevato di canali per consentire un accesso migliore ad un maggior numero di cittadini.

2. Efficienza interna alla Pubblica Amministrazione

In tema di efficienza interna alla Pubblica Amministrazione con riferimento alle attività istituzionali collegate al ciclo di pianificazione e controllo dei sistemi informativi, il CNIPA sta operando per innovarli e renderli più aderenti alle esigenze concrete delle singole amministrazioni. Lo svolgimento di questi compiti istituzionali di consulenza e supporto alle amministrazioni, incide non solo sulla funzione informatica, ottimizzando lo sviluppo, la conduzione e la gestione delle infrastrutture e dei sistemi tecnologici, ma beneficia di riflesso anche di un consistente miglioramento dell'efficienza della macchina amministrativa.

Negli ultimi tre anni la Pubblica Amministrazione centrale ha perseguito ed ottenuto razionalizzazioni nella spesa informatica. In tale contesto il CNIPA ha impostato un programma strutturale di rilancio dell'informatica pubblica, finalizzato a mantenere l'attuale impulso all'innovazione rilevabile all'interno delle amministrazioni, in particolare in quelle che rivolgono in modo diretto le proprie attività a cittadini ed imprese. L'obiettivo è dunque quello di individuare nuove modalità di approvvigionamento dei servizi, di semplificare le incombenze gestionali delle singole amministrazioni in fase di approvvigionamento, di estendere il riuso delle migliori applicazioni, assumendo come modello di riferimento quello dei servizi in ASP. Per l'attuazione di questi interventi, si richiede alle amministrazioni una revisione profonda dei modelli di gestione dell'informatica e un cambiamento culturale al suo interno. Sono molteplici i punti di intervento finalizzati alla riduzione complessiva della spesa: le infrastrutture tecnologiche, (ovvero mettere a fattor comune di più amministrazioni spazi, impianti, apparati, *software* di utilità, servizi di gestione delle infrastrutture); le applicazioni con un maggiore utilizzo del *software* applicativo di proprietà pubblica; i servizi integrati con componenti anche di natura non informatica, che comprendono attività operative o amministrative. Gli interventi di razionalizzazione previsti portano al conseguimento di economie che riguardano sia le spese per l'informatica, sia le spese complessive di funzionamento delle amministrazioni.

Il progetto @P@

Il progetto rappresenta un esempio di come si possano perseguire obiettivi di razionalizzazione della spesa informatica e ottenere nel contempo benefici dall'utilizzo

delle comunicazioni elettroniche nelle prassi amministrative delle PAC. Approvato nel marzo 2003 dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione, il progetto intende imprimere un maggiore impulso all'adozione della posta elettronica quale strumento per la distribuzione di documenti. Avvalendosi di basilari infrastrutture quali l'indice della Pubblica Amministrazione, la Posta Elettronica Certificata (PEC) e la costituenda Rubrica della PA, il progetto prevede una spesa complessiva di 18 milioni di euro. I vantaggi attesi consistono essenzialmente nella maggiore velocità e semplicità di trasmissione, archiviazione e ricerca; nella riduzione di costi e nell'integrazione con altri strumenti di automazione d'ufficio ed applicazioni informatiche.

3. Valorizzazione delle risorse umane

Il CNIPA sta portando avanti tre linee concorrenti di attività: la realizzazione di progetti formativi a supporto delle politiche di e-government, la sperimentazione di metodologie e tecnologie innovative e l'elaborazione di direttive, regole tecniche e linee guida. Ha realizzato progetti di formazione per specialisti informatici, responsabili e addetti al protocollo automatizzato, corsi di carattere monografico per dirigenti e funzionari sui temi della sicurezza, l'uso della firma digitale e la gestione dei flussi documentali. Infine sta portando avanti un progetto di alfabetizzazione informatica per i dipendenti pubblici disabili della vista e sta sperimentando un analogo corso per i disabili dell'udito. Sono state sperimentate alcune modalità di formazione *e-learning* sia all'interno di corsi lunghi sia in moduli brevi messi a disposizione in modalità *streaming* sul sito www.cnipa.gov.it e condotto sperimentazioni con altre amministrazioni nell'ambito di progetti di loro interesse. Un gruppo di lavoro coordinato dal CNIPA ha elaborato uno schema di "Direttiva in materia di progetti formativi in modalità *e-learning* nelle Pubbliche Amministrazioni", di prossima emanazione accompagnato da un documento di approfondimento dal titolo "Linee guida per i progetti formativi in modalità *e-learning*". Lo stesso gruppo ha elaborato un "Vademecum" che specifica in termini operativi quanto indicato nelle linee guida. Al fine di agevolare l'individuazione e l'organizzazione delle risorse pubbliche disponibili in rete e di dare visibilità a progetti locali e *best practice*, è prevista - entro il primo semestre del 2005 l'istituzione di un portale sul tema dell'*e-learning* aperto a tutte le Pubbliche Amministrazioni. L'iniziativa si propone di favorire il riuso e di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e finanziarie prevedendo, tra i contenuti del portale, anche una raccolta digitale di *Learning objects*, realizzati attraverso i progetti formativi delle Amministrazioni Pubbliche. Il CNIPA, inoltre, svilupperà attività di sperimentazione di soluzioni tecnologiche innovative e metterà a disposizione delle amministrazioni una piattaforma per l'*e-learning* sincrono e asincrono che potrà essere utilizzata per valutare l'efficacia didattica dei materiali interattivi e per effettuare

una sperimentazione dell'*e-learning* stesso senza investimenti iniziali. La piattaforma sarà disponibile anche per le amministrazioni di medio-piccole dimensioni che intendano sfruttare le economie di scala derivanti da tale iniziativa.

4. Trasparenza

Il protocollo informatico

La normativa vigente prevede che, a partire dall'1 gennaio 2004, le Pubbliche Amministrazioni abbiano provveduto ad introdurre le procedure di protocollo informatico. L'obiettivo primario è dunque quello di promuovere in tutte le Amministrazioni centrali e negli Enti pubblici sottoposti alla vigilanza ministeriale la realizzazione di sistemi informativi per la gestione elettronica dei flussi documentali. Ciò allo scopo di assicurare il più rapido e proficuo utilizzo del documento informatico e della firma elettronica negli scambi di documenti e atti tra amministrazioni, in coerenza con gli obiettivi strategici di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Il CNIPA fornisce alle amministrazioni un supporto informativo, di consulenza diretta e di indirizzo. Strumento adatto per ottenere tali risultati è il Centro di competenza per il controllo informatico e la trasparenza degli atti amministrativi. Operativo dalla fine del 2002 ha funzione di indirizzo e di coordinamento e affianca le amministrazioni in questo percorso con una serie di incontri periodici, la realizzazione e la gestione di un sito sul protocollo informatico (<http://protocollo.gov.it>) per la condivisione delle esperienze fatte dalle amministrazioni e la gestione di una casella di posta elettronica. Oltre alle azioni di consulenza è stato avviato il servizio di gestione del protocollo informatico e gestione documentale per le PA in modalità ASP che vede ben 27 amministrazioni aderenti al sistema per un totale di oltre 12.000 utenti e circa 10 milioni di documenti.

Il protocollo informatico e, più in generale, la gestione elettronica dei flussi documentali hanno la finalità di migliorare l'efficienza interna degli uffici attraverso l'eliminazione dei registri cartacei, la riduzione degli uffici di protocollo e la razionalizzazione dei flussi documentali. Inoltre con tali sistemi ci si prefigge di migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso strumenti che consentano l'accesso allo stato dei procedimenti e ai relativi documenti da parte di cittadini, imprese e altre amministrazioni.

5. I Servizi infrastrutturali

La Rete Unitaria per la Pubblica Amministrazione (RUPA)

La RUPA è la Rete che consente l'interconnessione dei diversi domini delle Amministrazioni. Ogni Amministrazione collegata alla Rete gestisce in maniera autonoma

i propri dati e le proprie applicazioni, ma può interagire e cooperare con le altre Amministrazioni attraverso il dominio centrale di interconnessione. Rappresenta pertanto la piattaforma tecnologica per la cooperazione informatica tra le Pubbliche Amministrazioni e per la conseguente fornitura dei servizi al cittadino sotto forma telematica. Ad oggi hanno sottoscritto i contratti di fornitura dei servizi di trasporto 47 Amministrazioni Centrali, 14 RUPAR, 2 Province, 1 Comune, 11 Enti Pubblici. Sono stati contrattualizzati circa 7.650 accessi alla Rete. I servizi aggiuntivi di interoperabilità ad oggi sottoscritti riguardano circa 84.000 posti di lavoro. Si tratta del primo grande progetto che ha segnato un'importante tappa nel processo di ammodernamento della macchina amministrativa. Ha contribuito a favorire il libero scambio di informazioni e dati tra tutta la PA centrale attraverso un'infrastruttura che fornisce servizi di trasporto ed interoperabilità. L'obiettivo raggiunto è stato quello di assicurare standard di affidabilità e sicurezza conseguendo, nel contempo, significative economie di scala ed un soddisfacente livello di omogeneità nei collegamenti tra le amministrazioni, con le principali reti nazionali ed europee e con la rete internet.

La Firma Digitale

Con il pieno valore legale della firma digitale è possibile sottoscrivere i documenti informatici in modo equivalente alla sottoscrizione autografa su carta. La tecnologia della firma digitale è basata su un sistema crittografico che consente di verificare in modo certo l'origine del documento e la sua integrità. Essa viene apposta tramite il cosiddetto dispositivo di firma (per es. una smart card) che contiene le informazioni crittografiche associate al sottoscrittore. Tali informazioni sono gestite da particolari soggetti denominati certificatori che, se in possesso di particolari requisiti di qualità e sicurezza, vengono inseriti in un apposito elenco tenuto dal CNIPA. Tali soggetti sono denominati "certificatori accreditati".

La Posta Elettronica Certificata (PEC)

Il progetto intende disciplinare le modalità di utilizzo della Posta Elettronica Certificata non solo nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, ma anche tra privati cittadini. Si pone in rilievo i due momenti fondamentali nella trasmissione dei documenti informatici: l'invio e la ricezione. "Certificare" queste due fasi significa che il mittente riceve dal proprio gestore di posta una ricevuta che costituisce prova legale dell'avvenuta spedizione del messaggio e dell'eventuale allegata documentazione. Attraverso l'attività pluriennale del Gruppo di Lavoro costituito presso l'allora Centro Tecnico per la RUPA il CNIPA ha promosso da un lato la sperimentazione (con particolare riguardo agli aspetti legati all'interoperabilità), dall'altro ha prodotto una serie di documenti tecnici di supporto per le amministrazioni pubbli-

che e fornitori del servizio. Presso lo stesso CNIPA, al quale sono assegnati compiti di vigilanza e controllo sull'attività degli iscritti, verrà istituito un elenco ufficiale dei gestori di PEC.

L'Indice della Pubblica Amministrazione (www.indicepa.gov.it)

L'Indice delle Amministrazioni Pubbliche e delle Aree Organizzative Omogenee (brevemente IndicePA) è stato istituito con il DPR del 31 ottobre 2000, recante le regole tecniche per il protocollo informatico nella pubblica amministrazione. La realizzazione ed il funzionamento sono affidati al CNIPA. L'IndicePA fornisce supporto all'interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico delle amministrazioni pubbliche e costituisce un punto di riferimento per l'individuazione e l'accesso alle strutture organizzative e ai servizi telematici offerti dalla Pubblica Amministrazione centrale e locale. Le informazioni pubblicate dalle amministrazioni pubbliche sull'IndicePA sono accessibili attraverso il sito www.indicepa.gov.it.

La realizzazione dell'indice delle amministrazioni pubbliche è un passaggio cardine verso la costruzione di un sistema di cooperazione tra le amministrazioni e l'accesso alle amministrazioni stesse per via telematica da parte di cittadini ed imprese. Tra i progetti in via di realizzazione che costituiranno un importante elemento di raccordo tra i servizi offerti dalla pubblica amministrazione su scala nazionale ed i soggetti fruitori (cittadini e imprese) per la copertura geografica dell'intero Paese, vi è la realizzazione del *Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione e della Rete Internazionale*.

Il Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC)

È la naturale evoluzione della RUPA alla luce del mutato scenario socio-politico volto al federalismo. Con l'approssimarsi della scadenza del contratto RUPA, il CNIPA, su incarico conferito dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, ha avviato gli studi necessari per la definizione dello scenario futuro delle infrastrutture informatiche delle pubbliche amministrazioni italiane. Entro il 2007 la RUPA evolverà e sarà assorbita nell'ambito di un progetto ancora più ampio, definito appunto *Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC)*. Il progetto, definito come l'insieme di strutture organizzative, infrastrutture tecnologiche e regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la circolarità del patrimonio informativo della pubblica amministrazione (necessarie per assicurare l'interoperabilità e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi) è articolato in due fasi principali i cui rispettivi obiettivi sono: la definizione del SPC nel suo complesso, delle strutture organizzative per il suo governo, le infrastrutture tecnologiche e le regole tecniche per la fornitura dei servizi di connettività ed interoperabilità di base nel rispetto dei necessari requisiti di sicurezza; la definizione del modello e dei servizi di interoperabi-

lità evoluta e cooperazione applicativa e lo sviluppo dell'architettura abilitante e delle relative regole di governo. Il CNIPA avrà il compito di coordinare le fasi della progettazione e della realizzazione dell'SPC, nonché nel rispetto delle decisioni e degli indirizzi forniti dalla commissione, quelle della gestione e dell'evoluzione.

La Rete internazionale (RIPA)

Il progetto prevede la realizzazione di una Rete Internazionale per collegare i siti della PA e delle aziende italiane nel mondo. L'obiettivo è quello di migliorare l'erogazione dei servizi informatici a livello internazionale (sono interessati circa 500 uffici italiani dislocati in tutto il mondo), in modo da stimolare lo sviluppo di applicazioni rivolte alle nostre comunità ed aziende internazionali, quali il voto degli italiani residenti all'estero, l'anagrafe consolare, il progetto dei visti ecc.

6. Sicurezza informatica

I fattori di crescita ed evoluzione dell'ICT, con particolare riguardo allo sviluppo di reti di interconnessione tra i sistemi informativi, e la sua diffusione in uno spettro di applicazione sempre più vasto impongono una rigorosa attenzione agli aspetti legati alla sicurezza. Questo fattore vale per tutto lo scenario delle applicazioni informatiche e di telecomunicazioni, in particolare per la pubbliche amministrazioni. La diffusione dell'utilizzo delle reti presenta ormai fattori di crescita esponenziali e le applicazioni su reti aperte sono diventate una realtà non più esclusiva del mondo imprenditoriale, bensì una necessità gestionale e di colloquio delle PA, tra loro, con le imprese, con i cittadini. Internet sta divenendo sempre più il sistema di scambio di informazioni, di accesso alle grandi banche dati, di esecuzione di transazioni e disposizioni finanziarie, di sviluppo di attività professionali. Parallelamente si sta evidenziando anche la sua fragilità. In questo scenario la sicurezza informatica deve essere un elemento fondamentale nel processo di avvicinamento, tramite la tecnologia, del cittadino e delle istituzioni private alla Pubblica Amministrazione. La distribuzione delle prime carte di identità elettronica ha reso necessario affrontare i problemi di sicurezza connessi all'erogazione in rete dei servizi al cittadino. In materia di sicurezza informatica nella pubblica amministrazione, è in corso presso il CNIPA una serie di iniziative quali l'avvio del progetto CERT-PA (*Computer Emergency Response Team per le PA*) e la costituzione del "Gruppo di lavoro per la redazione delle proposte del piano nazionale e del modello organizzativo della sicurezza ICT per la PA".

Il Cert-PA

Istituito presso il CNIPA, il CERT-PA è un'unità di gestione e pronto intervento degli

attacchi informatici, di supporto alle pubbliche amministrazioni, in analogia con i CERT governativi di altri paesi europei. Svolgerà una funzione informativa e operativa tramite un *contact center* e sarà centro di ricerca e sviluppo. Si avvale di personale caratterizzato da diverse esperienze professionali nel settore di riferimento (sicurezza ICT per la PA, gestione sistemi informativi, esperti di reti, *web intelligence*, *computer forensic*, ecc.) e di infrastrutture tecnologiche ed applicative innovative. È previsto inoltre anche l'ausilio di servizi esterni, che forniscano notizie localizzate di attacchi e vulnerabilità di sistemi in uso alla PA, ed anche a certificare le procedure da impiegare.

Il Gruppo di Lavoro

Costituito presso il CNIPA, è composto da personale interno e da alcuni componenti del Comitato tecnico nazionale per la sicurezza ICT nella PA. Il Gruppo di lavoro dovrà provvedere alla redazione delle proposte del Piano nazionale e del Modello organizzativo della sicurezza ICT per la PA, iniziativa prevista nelle "Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura", nella Direttiva del 16 gennaio 2002 sulla "Sicurezza Informatica e delle Telecomunicazioni nelle PA Statali" e nelle "Proposte concernenti le strategie in materia di sicurezza informatica e delle telecomunicazioni (ICT) per la PA" redatto dal Comitato tecnico nazionale per la sicurezza ICT nella PA. La conclusione dei lavori è prevista entro febbraio 2005.

7. Accessibilità

Accessibilità vuol dire soprattutto *e-partecipation*, cioè la rimozione delle "barriere informatiche". Con questa espressione si indicano le difficoltà che i disabili incontrano nell'usare un sistema informatico, che possono discendere sia da carenze nella progettazione del *software* e dei contenuti dei siti *web*, sia dall'indisponibilità dei dispositivi specificamente realizzati per favorire l'uso dei computer da parte dei disabili. L'importanza dell'accesso dei disabili alle tecnologie informatiche è stata sottolineata da tempo in numerosi documenti internazionali ed è argomento prioritario nei programmi della Commissione europea. Anche a livello nazionale si è posta la necessità di elaborare strategie operative per il raggiungimento di questi obiettivi, fissando regole compatibili con il rapido evolversi della tecnologia e in grado di tenere conto del panorama vasto e composito delle necessità dei disabili.

Da una fase iniziale di sensibilizzazione per la non-discriminazione dei disabili si è oggi giunti all'approvazione di una legge innovativa (L. 4 del 9 gennaio 2004 Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici) che sancisce la fruibilità delle applicazioni informatiche per tutte le categorie deboli e della integrazione di queste ultime nella incalzante Società dell'informazione. La leg-

ge, alla quale il CNIPA ha fattivamente contribuito con idee e risorse, prevede che vengano emanati, un Regolamento d'attuazione ed un Decreto ministeriale sui criteri e i principi operativi e organizzativi generali per l'accessibilità. Il CNIPA attualmente lavora su più tavoli tecnici, sviluppando tematiche di grande rilevanza quali le metodologie tecniche per la verifica dell'accessibilità dei servizi forniti in rete, i requisiti tecnici riferiti ai diversi livelli di accessibilità. L'alto livello di specializzazione acquisito in materia ha fatto sì che anche la Segreteria Tecnico-Scientifica della "Commissione interministeriale permanente per l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione a favore delle categorie deboli o svantaggiate" venisse allocata presso il CNIPA, in modo da poter assicurare il necessario supporto tecnico-scientifico e giuridico alla Commissione Interministeriale, approfondendo, studiando e predisponendo le soluzioni tecniche.

8. Il Digitale Terrestre

La televisione digitale terrestre costituisce una tappa fondamentale nello sviluppo tecnologico dei sistemi televisivi. Si prevede infatti che questa nuova forma di comunicazione avrà rapida diffusione ed incidenza sul sistema televisivo attuale. Considerando la grande diffusione delle apparecchiature televisive nelle famiglie italiane, si prevede che in breve tempo la TDT sarà in grado di veicolare applicazioni di carattere innovativo nell'area dei servizi pubblici e dell'interazione tra cittadini e amministrazioni pubbliche.

Il Gruppo di Lavoro

Presso il CNIPA è stato istituito un Gruppo di Lavoro incaricato di delineare le iniziative propedeutiche e le possibili applicazioni della Televisione Digitale Terrestre nell'ambito delle politiche di *e-government*. Sulla base delle conoscenze acquisite sono state identificate le modalità di attivazione dei progetti nell'ambito dei finanziamenti già previsti dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione (10 milioni di euro di cui 3 a carico del Ministero delle Comunicazioni e 7 a carico del Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie). Obiettivo primario è stata la definizione delle modalità di attuazione del progetto TDT, l'individuazione delle modalità di attuazione della sperimentazione e gli interventi prototipali con le PA coinvolte.

Il Centro di Competenza

Il Centro, istituito presso il CNIPA per assistere le amministrazioni pubbliche locali interessate a sperimentare questa nuova tecnologia, coordina le attività di supporto e raccoglie i risultati delle sperimentazioni; controlla lo stato di avanzamento dei progetti locali attraverso un'opera congiunta con i responsabili delle Regioni o de-

gli Enti Locali; valuta i risultati dei progetti e la rispondenza rispetto al piano di attività predisposto; definisce, a partire dalle esperienze realizzate, i principi base per lo sviluppo, la manutenzione, la semplificazione della fruizione dei servizi di *T-government*; rende pubblici i risultati della sperimentazione, anche mediante la partecipazione ad iniziative esterne, organizzazione di convegni sul tema, redazione di contributi al sito *web* del CNIPA, alla newsletter ed alle pubblicazioni CNIPA.

Il bando

Sono stati stanziati, attraverso l'emanazione di un bando di 7 ml di euro, emesso dal CNIPA per il cofinanziamento di applicazioni informative di *e-government*, basate sul Digitale Terrestre e destinate al grande pubblico a cui si assommano altri 3 ml della Fondazione Bordoni per il cofinanziamento di applicazioni avanzate. Sono 51 i progetti pervenuti al CNIPA, alla chiusura del bando, che coinvolgono complessivamente più di 250 enti locali, tra cui quasi tutte le Regioni, 30 Province, 182 Comuni, molti dei quali città di grandi dimensioni e 16 Comunità Montane. Numerose emittenti televisive e imprese operanti nel campo informatico e della comunicazione parteciperanno alla realizzazione dei progetti, in partnership con gli enti locali. Particolarmente rilevante è il numero delle televisioni locali, oltre quaranta, che hanno dato disponibilità delle proprie infrastrutture per la "messa in onda" dei servizi. Altrettanto interessante è il contributo delle aziende del settore informatico, che intendono valorizzare i pregressi investimenti in ricerca mettendosi alla prova in progetti ad elevato grado di innovazione. Le sperimentazioni riguardano, in oltre la metà dei casi, servizi informativi al cittadino, ma non mancano proposte per la sperimentazione di servizi interattivi più complessi. I servizi più gettonati, dopo quelli di carattere istituzionale, contemplano temi legati al lavoro, turismo, eventi pubblici, viabilità, salute e ambiente. Oltre l'87% dei servizi proposti per la sperimentazione è già attivo e fruibile attraverso il *web*. Il valore complessivo dei progetti proposti è di oltre 44 milioni di euro, con una richiesta di cofinanziamento di circa 20 milioni di euro.

Le risorse finanziarie per l'e-government locale

Nella prima fase di attuazione dell'*e-government* locale (2002-2003) sono stati cofinanziati, con 120 milioni di euro, 134 progetti presentati dalle Regioni ed Enti Locali, per un importo complessivo dei progetti di circa 500 milioni di euro. Per la seconda fase (2004-2005) sono previsti ulteriori investimenti per finanziare progetti distribuiti su diverse linee di azione. La tabella seguente illustra sinteticamente le linee di finanziamento ed il rispettivo budget.

Linea di azione	Totale (milioni di euro)
Lo sviluppo dei servizi infrastrutturali locali (SPC)	61
Diffusione territoriale dei servizi per cittadini e imprese	86
L'inclusione dei piccoli comuni nell'attuazione dell' <i>e-government</i> (CST)	41
L'avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (<i>e-democracy</i>)	10
La promozione dell'utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini e imprese	9
Lo sviluppo dei servizi di <i>e-government</i> sulla piattaforma Digitale Terrestre	7
TOTALE	214

Sono previsti nella prossima fase, oltre al completamento degli interventi avviati, azioni mirate per mantenere l'attuale impulso all'innovazione e per accelerare lo sviluppo e la diffusione di soluzioni tecnologiche e organizzative innovative, capaci di generare sostanziali economie nella gestione della macchina amministrativa.

Le nuove modalità di finanziamento individuate

Gli ulteriori sviluppi previsti e la completa diffusione delle soluzioni possono trovare la loro attuazione e il loro finanziamento sfruttando quelle economie conseguibili anche rispetto alla stessa spesa informatica.

Si può e si deve razionalizzare la spesa orientando il proprio raggio d'azione sulle infrastrutture tecnologiche (mettere a fattor comune di più amministrazioni spazi, impianti, apparati, *software* di utilità, servizi di gestione delle infrastrutture), le applicazioni (massimo utilizzo del *software* applicativo di proprietà pubblica), i servizi integrati con componenti, anche, di natura non informatica (servizi che comprendono anche attività operative o amministrative, quali la raccolta e il controllo dei dati).

Lo sviluppo dei servizi a cittadini e imprese, l'informatizzazione e la modernizzazione della macchina amministrativa, la razionalizzazione degli interventi ICT sono pertanto aspetti diversi di un unico programma di sviluppo che non può tralasciare alcuno di questi aspetti.

Lo stato dell'e-government in INPS: analisi e prospettive

Il contesto attuale

L'architettura istituzionale dello Stato italiano sta mutando, anche e soprattutto alla luce delle modifiche costituzionali sopravvenute a partire dal 2001. Stiamo assistendo ad una nuova assegnazione di competenze e, di conseguenza, ad uno spostamento di risorse pubbliche verso gli Enti più vicini ai cittadini, alle imprese e al territorio.

In tale prospettiva le tecnologie dell'informazione e della comunicazione appaiono essere strumenti essenziali per la cooperazione e il coordinamento e necessari al nuovo assetto istituzionale.

L'INPS, seguendo questi indirizzi, ha potenziato il suo "sistema organizzativo" ed ha applicato una politica di ascolto dell'utente con il duplice obiettivo di comprenderne i bisogni e di offrire servizi di elevata qualità.

Tale approccio costituisce quasi una necessità, poiché lo sviluppo della terziarizzazione e la domanda di nuovi servizi richiedono una sempre maggiore attenzione alle esigenze dei cittadini, delle famiglie e delle imprese.

G2G (*Government to Government*), G2C (*Government to Citizen*) e G2B (*Government to business*) sono le sigle di questo cambiamento, di una trasformazione radicale, difficile e coraggiosa che intende migliorare i rapporti sia all'interno della Pubblica Amministrazione, sia tra Pubblica Amministrazione e utenti, cittadini ed imprese.

In INPS, sul piano aziendale, si stanno affermando anche altri aspetti che derivano dall'e-government, in particolar modo quelli relativi a: e-governance, e-democracy, e-administration; ciò a dimostrazione delle numerose iniziative che hanno luogo in tutti gli ambiti e a tutti i livelli. Queste iniziative hanno quale comune denominatore l'utilizzo delle nuove tecnologie della società dell'informazione e della comunicazione, prima fra tutte Internet.

Gestito opportunamente, l'e-government, in ogni forma venga preso in esame, offre grandi opportunità; perché ciò abbia successo occorre tuttavia modificare l'organizzazione e i meccanismi di coordinamento delle amministrazioni. E' necessario conseguire una visione integrata, prevedendo accanto alla centralità della digitalizzazione, una approfondita articolazione delle attività e numerose e frequenti interazioni tra le PA.

I processi di e-government in INPS

L'*e-government* in INPS sta assumendo un ruolo dominante all'interno dei processi amministrativi. L'Istituto dispone di 515 sedi sul territorio collegate in rete e 33.000 dipendenti dotati individualmente di personal computer. Nel 2003 sono stati raggiunti risultati significativi: il 95% dei processi sono stati automatizzati, 6 milioni di documenti cartacei sono stati eliminati e rimpiazzati da corrispondenti documenti

elettronici; attraverso il Portale e-INPS sei milioni di visitatori hanno scaricato 180 milioni di pagine con oltre 15 milioni di accessi autenticati e sono stati fruiti 32 milioni di servizi *on-line*. Questi dati rilevanti, non devono però far dimenticare il grande sforzo che è stato compiuto e si sta compiendo per portare sui vari canali interattivi (*web* compreso) le prestazioni dell'Istituto.

Molto spesso si tende a sottostimare il costo complessivo di realizzazione di un servizio *on-line* adeguato. In molti casi, infatti, il costo di acquisizione di una tecnologia per implementare i servizi rappresenta solo una porzione limitata (in INPS è generalmente inferiore al 50%) dell'investimento complessivo. La parte sostanziale dei costi è rappresentata dallo sforzo necessario per definire e sviluppare il contenuto dei servizi e per trasformare la struttura organizzativa dell'Ente, affinché possa supportare l'erogazione dei servizi stessi. E' proprio il cambiamento organizzativo il punto focale di tutte le iniziative intraprese.

Gli elementi fondamentali che l'INPS ha posto alla base di questa trasformazione organizzativa sono sostanzialmente riassumibili nei seguenti punti:

- centralità dell'utenza e allargamento a nuove e più ampie tipologie di utenti: condizione necessaria e prioritaria in ragione dei nuovi compiti e adempimenti, nonché dei cambiamenti in atto nel sistema previdenziale e nel mercato del lavoro;
- “virtualizzazione” del *front-office*: ovvero, da un lato, si dà agli utenti la possibilità di accedere alle informazioni e ai servizi in modo il più possibile autonomo, scegliendo tempi e modi in funzione delle proprie esigenze, dall'altro, si indirizzano le attività degli operatori INPS verso prestazioni a carattere di consulenza;
- integrazione dei sistemi di *front-office* con quelli di *back-office*: ciò, a seguito del fatto che l' avviato processo di evoluzione verso l'utilizzo di diverse forme di comunicazione interna ed esterna, è in grado di produrre una reale semplificazione dei procedimenti amministrativi;
- potenziamento del sistema informativo: su di esso si fondano tutte le attività dell'Istituto ed è necessario a soddisfare le esigenze di massima efficienza ed efficacia, offrendo appropriate ed indispensabili garanzie di assoluta sicurezza.

Seguendo questa filosofia d'azione l'Istituto ha sviluppato molti progetti. Uno tra i più rilevanti è quello relativo al passaggio da “sistemi proprietari” ad “ambienti aperti”. Questo passaggio opererà una profonda trasformazione del sistema informativo INPS sia in termini tecnologici che organizzativi, con benefici sulla qualità dei servizi erogati, sull'affidabilità dei sistemi in termini di sicurezza e *business continuity*, sull'opportunità di sviluppare sinergie mediante la cooperazione applicativa con i Patronati, le Associazioni di categoria, i CAF, le Pubbliche Amministrazioni centrali e locali. Si avranno inoltre benefici derivanti dalla maggiore disponibilità telematica di dati ed informazioni effettuando la cosiddetta “dematerializzazione” di atti e do-

cumenti, attraverso l'utilizzo di sistemi automatici di gestione documentale, della posta elettronica, dei *work-flow* automatizzati. In particolare, la dematerializzazione dei documenti ed il loro passaggio al telematico, richiede altresì la riprogettazione delle fasi principali di gestione dei documenti stessi, la loro archiviazione e la loro conservazione digitale. Per ottenere ciò si è reso indispensabile procedere alla riorganizzazione degli uffici e delle risorse umane e strumentali in essi impiegate, individuando architetture funzionali integrate in tutti gli uffici dell'Istituto e ponendo in essere coerenti modalità organizzative per il governo unitario dei processi.

I punti di "criticità" nello sviluppo dell'e-government

Non sempre i sistemi amministrativi della P.A. sono in grado di soddisfare la crescente domanda di valore espressa da parte del pubblico. Spesso le strutture operative governative sono focalizzate sul passato mentre le richieste della società (cittadini ed aziende) si muovono rapidamente nel futuro; si richiedono soprattutto efficienza, flessibilità, risposte veloci, qualità nei servizi, risultati sicuri. Diventa fattore determinante, la "velocità d'esecuzione".

Mentre il mondo industriale, attraverso il meccanismo della competizione è naturalmente portato ad utilizzare le tecnologie per ricercare l'efficienza, molti processi pubblici sono invece ancora non totalmente competitivi. Quanto è stato sperimentato nel mondo industriale deve essere di riferimento per lo sviluppo delle applicazioni tecnologiche, al fine di realizzare un governo guidato dall'utente (*Customer Driven Government*) che riesca a superare il controllo della burocrazia trasferendolo alla comunità. Gli ostacoli all'accesso ai servizi *on-line*, da parte dei cittadini, sono molteplici, dalla mancanza di una formazione di base e dell'accesso fisico al computer, alla difficoltà di utilizzo dell'interfaccia grafica, fino alle opportunità di uso insufficienti o distribuite in maniera ineguale. Non ultime le ragioni più direttamente connesse allo strato sociale di appartenenza degli utenti. Creare l'*e-citizen* non è questione di poco conto, ma alcune azioni sono già possibili. In particolare quelle messe in campo dall'INPS sono tese a:

- aumentare la dimensione sociale delle politiche di diffusione dell'ICT introducendo meccanismi di condivisione diffusa;
- sviluppare nuovi servizi ai cittadini ed imprese, distribuendoli nelle comunità civiche (vedi progetto Sportello al Cittadino, ecc.);
- offrire migliori servizi *on-line* orientati all'utente e alla domanda effettiva (ad esempio adottando tecniche di customer satisfaction);
- coinvolgere maggiormente i cittadini nella progettazione dei servizi offerti in rete, attivando meccanismi di co-progettazione dei servizi.

Tutto ciò conduce a orientare le politiche per lo sviluppo della società dell'informazione verso iniziative che tendano a realizzare una sempre maggiore inclusività. Que-

sto percorso non è semplice, presuppone azioni originali e non ancora sperimentate. In primo luogo è necessario intervenire sulla domanda, sostenendo l'entrata in rete di tutti i possibili utenti (cittadini e imprese), partendo dal presupposto che proprio da qui possa iniziare la partecipazione diffusa ai benefici della società dell'informazione e della conoscenza. L'inclusione in rete dei possibili utenti INPS e l'uso evoluto della rete stessa passano attraverso un *continuum* di fattori che, a partire dalla possibilità di accedere, conducono alla propensione all'uso della rete, fino al formarsi di precise intenzioni di uso dei servizi eventualmente disponibili.

L'Istituto ha pensato ad una catena di *front-end* assistiti in relazione alla tipologia dell'utenza (reti sociali e organizzative), accompagnata da una formazione diffusa e capillare. A seguito di ciò verranno abilitati servizi che attiveranno questo circolo virtuoso. In prospettiva, questo approccio potrà condurre allo sviluppo di una nuova classe di servizi, realizzati sulla base delle necessità ed aspettative dei cittadini.

In linea di principio chiunque può entrare nel contesto di servizi di *e-government*, ma ad un approfondimento della questione si scopre che si registrano enormi divari nell'accesso, con elevate percentuali di esclusione digitale, il cosiddetto *digital divide*. Per sviluppare i processi di *e-government* si debbono creare le condizioni perché ciò avvenga. Non ci si riferisce qui ad aree depresse del Paese, ma alle nostre città, alle fasce di giovani e anziani, di donne e pensionati, nonché di persone attive nel mondo del lavoro per i quali l'approccio alla rete rimane una opportunità sconosciuta. Spesso, si tende a concepire, organizzare ed implementare un progetto di *e-government* soprattutto come un progetto di rinnovamento tecnologico, sottovalutando queste importanti criticità.

L'*e-government* ha il fine ultimo di servire i cittadini e le imprese. In questa prospettiva, giova dunque ricordare che quando si tratta di realizzare servizi da rendere direttamente accessibili al pubblico, i cittadini e/o le imprese devono essere coinvolti in tutte le fasi del progetto: dall'analisi dei requisiti, alla progettazione dei servizi fino alla fase di verifica. Senza tale coinvolgimento, ogni progetto di *e-government* può diventare molto rischioso.

In INPS i progetti di *e-government* prevedono uno stretto collegamento con il fruitore dei progetti stessi ed una progettazione congiunta del servizio. Allo stesso tempo è necessario non incorrere nel rischio di puntare tutto sulla realizzazione di servizi rivolti al mondo dell'utenza senza avere una struttura organizzativa capace di supportarne in maniera efficiente l'erogazione.

Dal punto di vista operativo, i costi di sviluppo delle applicazioni *software* e di acquisto delle infrastrutture *hardware* per fornire un servizio continuativo (24 ore su 24, 7 giorni alla settimana) costituiscono i principali ostacoli all'implementazione di programmi di *e-government* ambiziosi, ovvero volti all'introduzione di servizi transazionali. Questi aspetti in INPS sono stati risolti attraverso la definizione di un processo

complessivo di ridisegno e rafforzamento del sistema informativo, che si sta concretizzando in tre macro-interventi:

- migrazione e reingegnerizzazione delle applicazioni *software* verso sistemi *web* e *open-source*,
- creazione di un centro di *back-up* per fronteggiare malfunzionamenti o blocchi del sistema informativo (*disaster recovery*) con la conseguente possibilità di creare un sistema che garantisca la continuità del servizio (*business continuity*), sia per i sistemi centrali che per i sistemi utilizzati per le attività delle sedi;
- evoluzione verso sistemi di contact center avanzati, che consentano una gestione migliore ed integrata del rapporto con gli utenti del sistema (interni ed esterni).

Sul versante gestionale, in INPS hanno giocato un ruolo chiave aspetti quali:

- la possibilità di utilizzare il canale web per l'erogazione dei procedimenti amministrativi tipici;
- le competenze già acquisite nella gestione di grandi progetti;
- la condivisione di informazioni, dati e applicativi *software* con altri Enti Pubblici, nell'ottica dell'erogazione di servizi digitalizzati all'utenza.

Per quanto riguarda gli aspetti di natura politico-strategica, due fattori hanno costituito in INPS il principale impulso alla realizzazione di progetti di *e-government*: la presenza di un processo di pianificazione strategica strutturato - che ha definito obiettivi, tempi e modi delle iniziative volte all'erogazione di servizi pubblici attraverso i canali innovativi - e una chiara strategia sulle azioni da intraprendere per la digitalizzazione dei servizi. Da quanto sopra esposto, appaiono evidenti tanto la complessità quanto le potenzialità offerte dall'attuale contesto di riferimento. Ciò a cui stiamo assistendo è una vera e propria rivoluzione dell'Istituto, e come tale richiede l'impegno e la fiducia di tutti gli attori coinvolti, siano essi il personale interno, i cittadini o le imprese. Solo in questo modo, operando al raggiungimento di obiettivi comuni mediante attività di cooperazione e scambio di risorse e soluzioni, anche al fine di evitare dispersioni e sprechi in una molteplicità di progetti non coordinati, si riuscirà ad assicurare uno sviluppo sostenibile ed efficiente dell'*e-government*. L'INPS eroga i suoi servizi coinvolgendo pubblico e privato e ragionando in termini imprenditoriali. L'utente dell'Istituto è parte integrante di questo contesto. Sono state adottate soluzioni (del tipo del CRM - *Customer Relations Management*, ecc.) capaci di gestire il rapporto con il cittadino, in grado di assicurare l'utenza sull'effettiva presa in carico di un problema o di una richiesta e nello stesso tempo permettere all'Ente di attrezzarsi rispetto alle esigenze. Oggi l'INPS consente al cittadino di accedere ai propri servizi attraverso il *call center* o Internet, evitando loro la coda allo sportello. Un'analisi di customer satisfaction condotta dall'Istituto ha fornito risultati lusinghieri. Infatti, su un campione di 148 mila clienti del *call center* interrogati, l'87,6% ha promosso il servizio e su 263 mila utenti registrati al sito e-INPS, il 96,5% si è dichiarato soddisfatto.

Inoltre, all'interno del servizio "Domus", ad uso di Patronati, Comuni ed operatori *call center*, qualunque pratica è registrata permettendo in ogni momento di conoscere l'ubicazione, l'addetto che la sta seguendo, lo stato attuale e le relative scadenze. Nel corso del 2003 sono state effettuate più di 1.354.546 consultazioni, il 103% in più rispetto al 2002, quando gli accessi "Domus" risultavano essere 665.525.

Il modello INPS: verso una nuova cultura del servizio

Oggi l'INPS utilizza tutte le tipologie di comunicazione messe a disposizione, sfruttando i vari canali possibili, dal telefono di casa all'*e-mail*. Per arrivare a questi risultati si è data piena attuazione alla strategia di ascolto del cittadino, realizzando strutture flessibili (*front office e back office*), non dimenticando l'introduzione di sostegni di tipo formativo e motivazionale. L'INPS ha dimostrato che i cambiamenti dell'amministrazione si realizzano solo se, a fronte di un quadro normativo rinnovato, si sostiene un adeguato progetto di mutamento, in ottica qualitativa e non solo quantitativa. Il principale obiettivo dei progetti di *e-government* deve essere quindi quello di favorire la segmentazione del mercato e dell'utenza. Il valore di questo approccio metodologico non è dato tanto dall'elemento tecnologico, quanto dalla capacità di incidere sull'aspetto politico, organizzativo e culturale, che consente a chi lo utilizza di avere una diversa consapevolezza del ruolo che svolge, rapportandosi al meglio con il cittadino. Ecco, quindi che ad esempio lo stesso *front office*, nonostante le tecnologie avanzate di cui può disporre, diventa efficace solo se è collegato a una logica di processi e di cambiamento in cui chi opera rappresenta l'ultimo anello di un'organizzazione complessa e integrata, il cui obiettivo principale è rappresentato dalla risoluzione del problema del cittadino. A tal fine, in INPS, si è passati ad un modello organizzativo snello, orientato al raggiungimento di obiettivi di qualità, che comunica meglio e più efficacemente con la pluralità degli utenti. Le parole chiave sono personalizzazione e qualità. Gli strumenti per realizzarle sono: le strutture reticolari, decentrate, autonome, con processi di comunicazione circolari; le deleghe per competenza e una leadership partecipativa che stimola l'innovazione e lo sviluppo professionale.

In quest'ottica l'Istituto ha puntato anche sull'*e-learning*, creando un portale per la formazione. Questo progetto, di supporto al Change management, ha l'obiettivo di creare un sistema di conoscenza fondato su una architettura "ingegnerizzata" di conoscenze fruibili in rete. Il Portale della formazione INPS è nato per rispondere all'esigenza di raccogliere, sistematizzare e condividere l'ampio patrimonio di conoscenze esistente in azienda e come risposta alla crescente richiesta di fruizione delle stesse. Non si tratta dunque semplicemente di uno strumento per effettuare formazione a costi minori e con tempi di erogazione più brevi, quanto di un vero e proprio mezzo che integra, senza sostituirla, la formazione "in presenza" e "on the job". Il Por-

tale racchiude tutti gli itinerari formativi standardizzabili e ne consente la fruizione *on-line* in relazione ai fabbisogni individuali di sviluppo professionale. Esso consente di organizzare e salvaguardare le conoscenze e diffonderle su tutta la rete nazionale, garantisce pari opportunità formative e professionali a tutto il personale sviluppando contemporaneamente le capacità creative attraverso uno scambio continuo e strutturato; è un sistema flessibile e adattabile alle strategie e alle logiche formative che l'Istituto intende mettere in atto. Vista la presenza delle aziende fra i fruitori dei servizi dell'INPS, si è pensato di lavorare su progetti di *e-learning* e formazione in aula rivolti anche alle categorie professionali interessate a fruire di queste applicazioni. L'INPS guarda alle aziende in modo particolare, al rapporto con il cittadino si affianca il servizio all'impresa, l'e-government va di pari passo.

Conclusioni

Le aree applicative in fase di sviluppo nelle Pubbliche Amministrazioni, suddivise in funzione dei destinatari del servizio (*Government to Citizen, Government to Business, Government to Government*), dovranno trarre vantaggio dai modelli sperimentati per il mondo industriale. Approcci del tipo "*employee self service*", "*one stop shopping*", ecc. dovranno essere adattati alle necessità specifiche dei servizi ai cittadini ed alle imprese, sia dall'Inps sia dalle Pubbliche Amministrazioni. In un contesto così complesso la scelta delle opzioni rilevanti per la progettazione e la realizzazione dei sistemi di e-government diverrà strategica. I futuri progetti di *e-government*, rilevanti dal punto di vista economico e dimensionale, coinvolgeranno un numero considerevole di "utenti" e si innescheranno su gangli vitali della vita sociale ed economica del Paese. Pertanto la concezione dei sistemi da realizzare dovrà necessariamente essere svolta avendo come riferimento la globalità dei problemi da risolvere, generando progetti che siano sostenibili, valutando opportunamente i rischi indotti (economici, sociali e tecnologici). L'implementazione dovrà, quando possibile, evitare approcci tipo "*big bang*" e pianificarsi in modo incrementale, segmentando i progetti in porzioni gestibili e controllabili. Inoltre, andranno opportunamente considerati i sistemi esistenti che, sebbene "*legacy*" dovranno continuare a svolgere la loro funzione integrandosi con i nuovi sistemi fino alla loro definitiva sostituzione. L'influenza della cultura tecnocratica che pervade il mondo ICT ed ha portato a concepire la tecnologia come elemento essenziale per l'innovazione, non dovrà in ogni caso trascurare i fondamentali aspetti culturali, socio-psicologici, formativi e organizzativi degli utenti coinvolti quali elementi vitali e indispensabili del progresso.

Vittorio Crecco
Direttore Generale INPS

Bibliografia

- Banca Mondiale, *La riforma delle pensioni in Europa: progresso e processo 1994*, www.worldbank.org;
- J. C. Barbier, *Quali modelli di inserimento in Europa?*, in *L'assistenza sociale*, luglio-dicembre 2002 3/4, www.aeaweb.org/aer;
- G. Bertola, T. Boeri, G. Nicoletti (a cura di), *Protezione sociale, occupazione e integrazione europea*, 2001, Il Mulino;
- T. Boeri, A. Boersch-Supan, G. Tabellini, *Pensions Reforms and the Opinions of European Citizens*, *AER Papers and Proceedings*, May 2002;
- T. Boeri, *Meno pensioni più welfare*, Il Mulino, 2002;
- G. Busillacchi, *La povertà come concetto duttile e come informatore delle politiche*, in *La rivista di politiche sociali* n.2/2004;
- M. Coluzzi, S. Calmieri, *Welfare a confronto, funzioni e contenuti del sistema di protezione sociale in Europa*, 2001, Ediesse;
- B. Contini, *Osservatorio sulla mobilità del lavoro in Italia*, Ed. Il Mulino, 2002;
- M. Curtarelli, C. Tagliavia, *Lavoro atipico e servizi per l'impiego*, in *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n.11/2003, ISFOL;
- Caritas, *Immigrazione, Dossier Statistico 2003*. Nuova Anterem, Roma 2003;
- CNEL, *Rapporto Mercato del Lavoro*, 2002;
- CENSIS, *37° Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Franco Angeli 2003;
- CNIPA, *Piano Triennale per l'Informatica 2004-2006*, Roma, 2003;
- CNIPA, *Relazione Annuale 2003 - Lo stato dell'informatizzazione nella Pubblica Amministrazione*, Roma, 2004;
- Commissione Europea, *Rapporto di medio termine dell'Agenda di Politica Sociale*, Bruxelles, 2 giugno 2003, in www.europa.eu.int;
- Comitato per la protezione sociale, *Relazione del comitato sulla futura evoluzione della protezione sociale, Pensioni adeguate e sostenibili*, 15/10/2001, in www.europa.eu.int;
- Confindustria, *Tendenze dell'industria italiana*, Rapporto Annuale 2004;
- Consiglio Europeo di Bruxelles, 26 e 27 marzo 2004, *Relazione sull'applicazione da parte degli Stati membri della Strategia di Lisbona*, in www.europa.eu.int;
- Consiglio Europeo di Lisbona, 23-24 marzo 2000, *Conclusioni della Presidenza*, in www.europa.eu.int;
- Consiglio Europeo di Goteborg, 15-16 giugno 2000, *Conclusioni della Presidenza*, in www.europa.eu.int;
- Consiglio Europeo di Laeken, 14-15 dicembre 2001, *Conclusioni della Presidenza*, in www.europa.eu.int;
- Consiglio Europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002, *Conclusioni della Presidenza*, in www.europa.eu.int;

Consiglio Europeo di Copenaghen, 12-13 dicembre 2002, *Conclusioni della Presidenza*, in www.europa.eu.int;

Consiglio dell'Unione Europea, *Nota di trasmissione del Comitato per la protezione sociale al Consiglio, Relazione congiunta della Commissione e del Consiglio in materia di pensioni adeguate e sostenibili*, Bruxelles, 3 marzo 2003, in www.europa.eu.int;

Consiglio Europeo di Bruxelles, 20-21 marzo 2003, *Conclusioni della Presidenza*, in www.europa.eu.int;

Consiglio Europeo di Thessaloniki, 19-20 giugno 2003, *Conclusioni della Presidenza*, in www.europa.eu.int;

Consiglio Europeo di Bruxelles, 16-17 ottobre 2003 *Conclusioni della Presidenza*, in www.europa.eu.int;

European Commission, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the economic and social committee of the Regions, Strengthening the social dimension of Lisbon Strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, Brussels, 2003;

European Commission, *The social situation in the European Union, 2003*, in www.europa.eu.int;

European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, *Quality of life in Europe 2003*, in www.eurofound.ie), Dublin, 2004;

EURISPES, *Rapporto Italia 2004*;

EUROSTAT, *General Statistic 2003*, Ufficio statistico della Commissione Europea;

Ferrera, A. Hemerijck, M. Rhodes, *Il futuro dell'Europa sociale. Vincoli e prospettive*, in *L'assistenza sociale*, luglio-dicembre 2003 3/4;

C. Giambianco, W. M. Cocquyt, L. Cuzzocrea, *Note sulla normativa comunitaria in materia di pensioni di invalidità, di vecchiaia e ai superstiti*, in *Affari sociali internazionali*, anno XXXI- n.3, 2003;

A. Giddens, *Il mondo che cambia*, Il Mulino, 2000;

Governo Italiano, *Rapporto di strategia nazionale sulle pensioni 2002*;

ISTAT-INPS, *I beneficiari delle prestazioni pensionistiche*, anno 2002, ISTAT;

ISTAT, *La povertà nel 2002*, Guide rapide, 2003;

ISTAT, *Previsioni sulla popolazione residente*, in www.Istat.it;

ISTAT, *L'Italia in cifre*, 2003, in www.Istat.it;

ISTAT, *Indagine sulle forze di lavoro*, 2002;

ISTAT, *Rapporto Annuale, La situazione del paese nel 2003*, Roma 2004;

ISTAT, *Famiglia e Società, Famiglie abitazioni e sicurezza dei cittadini*, 2003, in www.Istat.it;

ISTAT-CNEL, *Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro tra vincoli e strategie di conciliazione*, 2003;

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Le misure per la flessibilità*, Roma, 2001;

Ministero dell'Interno, Dipartimento affari interni e territoriali; *Problematiche ed*

iniziative relative all'immigrazione extracomunitaria in Italia e censimento delle strutture, 2002;
 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, 2001, in www.welfare.gov.it;
 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, 2003, Franco Angeli, Roma, 2003;
 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, IRES, *Ragioni e articolazione territoriale del lavoro interinale*, 2003;
 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto di monitoraggio sul welfare*, Italia Lavoro, dicembre 2003;
 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, 2003;
 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rilevazione trimestrale delle Forze lavoro*, dati ISTAT 2003;
 M. Morciano, A. Martino, A. Micarelli, R. Tasca, *Elementi per lo sviluppo di un modello di pubblica amministrazione*, Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, Roma 2003;
 Missoc, *Système mutuel d'information sur la protection sociale*, Commission Européenne, Direction générale de l'emploi et des affaires sociales, 2003;
 V. Numerico, *Sistemi pensionistici ed integrazione europea*, Tesi di specializzazione in Diritto ed Economia delle Comunità europee, discussa presso l'Università La Sapienza di Roma, anno accademico 2002/2003;
 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Ageing Societies and the Looming Pension Crisis", Paris 2004;
 P.R. Orszag, J. E. Stiglitz, *Ripensare la riforma delle pensioni: dieci miti sui sistemi di previdenza sociale*, in *L'assistenza sociale*, luglio-dicembre 2003 3/4;
 M. Paci, *Le ragioni per un nuovo assetto del Welfare in Europa*.- Lecture 2003 dell'Associazione Manlio Rossi Doria, in *la Rivista di Politiche Sociali*, n.1/2004;
 E. Reyneri, *La crescente occupazione femminile, lavoro a tempo parziale tra inclusione e segregazione*, in: *Sistema Previdenza*, n.208. anno XIX;
 P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providence*, Seuil, Parigi, 1995;
 United Nations, *World Economic and Social Survey* 2003;
 A. Walzer, *La qualità sociale dell'Europa*, in *L'assistenza sociale*, luglio-dicembre 2003;
 World Health Organisation, *World Health Report 2004*, Ginevra 2004;

A cura della Direzione centrale Studi e Ricerche

Coordinamento

Marco Ghersevich

Redazione

Tiziana Ambrosini

Giuseppina Colarusso

Emanuela Nitti

Hanno collaborato alla realizzazione del Rapporto Annuale:

Giovanni Angelini, Adele Anna Argnani, Maurizio Barresi, Raffaella Biferale, Renata Bindelli, Amedeo Bogliaccino, Letizia Bonelli, Sabina Bucciarelli, Cesare Caramelli, Giancarlo Capecci, Daniela Cavaldesi, Nicola Cecafofso, Antonio Chiaraluce, Marta Cianetti, Francesco Colasuonno, Tullio Così, Giorgio Craca, Antonello Crudo, Michele Di Maio, Antonio De Luca, Francesco Di Maggio, Elisabetta Di Tommaso, Francesca Esposito, Franca Falasca, Cinzia Ferrara, Alberto Fontana, Thea Frisi, Angela Fucilitti, Silvana Germe, Salvatore Giovannuzzi, Giulio Giannetti, Filomena Giordano, Angela Legini, Annunziata Lilla, Antonietta Mundo, Lauretana Neroni, Mauro Nori, Velianna Numerico (che si ringrazia per il contributo fornito sulla base della sua tesi di specializzazione “Sistemi pensionistici ed integrazione europea”), Paolo Olliana, Stefano Pantalei, Rosanna Papa, Ferdinando Paternesi, Alberto Piazza, Diego Pieroni, Franca Pompei, Angelo Ponti, Alessandro Pulcini, Vincenzo Sabatini, Valeria Sabato, Gianfranco Santoro, Enza Sinibaldi, Dionigi Spadaccia, Paola Stabile, Giovanni Talu, Enzo Todde, Adriana Toderi, Silvana Tomassetti, Donatella Traversa, Marco Zanutelli, Luigi Ziccheddu.

Un ringraziamento particolare a Andrea Mancinelli, Capo di Gabinetto del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, e a Alessandro Staiti del Gabinetto del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie nonché a Giorgio Bocca, Responsabile della Segreteria Tecnica e Comunicazione del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione e a Francesca Liguori, Responsabile dell'Ufficio Comunicazione e Convegni del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione.