

Infatti, mentre da un lato gli enti di assistenza e previdenza hanno un elevato grado di affinità dal punto di vista delle finalità previdenziali, l'INAIL, ad esempio, è indirizzata in un campo di applicazione di attività assolutamente diverso.

La razionalizzazione degli enti previdenziali rende ancor più necessaria la reale applicazione della separazione tra previdenza e assistenza. Si rende altresì necessario mantenere elevati i livelli di servizio degli enti previdenziali assicurativi, implementare i collegamenti telematici tra enti e razionalizzare i servizi di accertamento medico delle avvocature.

Dal punto di vista della *governance* occorre semplificare il sistema duale, definendo in modo preciso i campi di azione oppure prevedendo il superamento di tale logica. A livello territoriale dovrebbe essere rafforzata la presenza delle parti sociali nei comitati regionali al fine di ottenere una maggiore efficacia, soprattutto con riferimento all'*iter* dei ricorsi amministrativi per evitare una crescita del contenzioso giudiziario.

Nel processo di razionalizzazione dovranno altresì essere mantenute le specificità delle diverse tipologie di lavoro e sarà necessario assegnare la rappresentanza sociale in modo proporzionale rispetto alle tipologie dei settori presenti negli enti (ad esempio: industria, terziario, agricoltura).

Il 13 giugno 2007 la Commissione ha proceduto all'audizione di Raffaele Morese, Presidente della Confederazione nazionale dei servizi (CONFSERVIZI) che, dopo aver illustrato le caratteristiche della CONFSERVIZI, che è fra le confederazioni più rappresentative poichè accorpa tutte le ex municipalizzate, ovvero 2.200 aziende nel settore dei servizi locali, dell'elettricità, del gas, dell'acqua, dei rifiuti e del trasporto pubblico locale, nonché le case degli ex IACP, ha esposto la proposta della Confederazione.

Tale proposta cerca di rimuovere i principali problemi strutturali del sistema: la permanente confusione fra previdenza e assistenza; la diversità di problematica tra le varie forme di lavoro e la pletoricità e talvolta la sovrapposizione di soggetti funzionali. Il modello proposto è quello di un ente *holding* con tre agenzie specializzate che si occuperebbero di : 1) lavoro dipendente privato e pubblico (oggi INPS e INPDAP) 2) lavoro autonomo (oggi INPS); 3) assistenza e politiche attive del lavoro (ammortizzatori sociali, azioni per il reinserimento al lavoro, ecc.). Resta escluso l'INAIL per la sua specifica funzione di prevenzione e assistenza infortunistica, che implica modalità operative e di approccio del tutto autonome.

Nell'ente *holding* si allocherebbero le seguenti funzioni: servizi informativi e URP; medicina legale; statistico attuariale; servizio ispettivo; legale e recupero crediti; formazione e pubblicazioni; partecipazioni; patrimonio immobiliare; funzioni di *audit*; contenzioso amministrativo e ruolo unico del personale dipendente.

Per quando riguarda la *governance*, si propone che nelle agenzie proposte vengano aboliti i CIV e che solo per la *holding* venga conservato l'attuale sistema duale per cui le parti sociali sarebbero rappresentate nel CIV e i componenti indicati dal Governo e dal Parlamento sarebbero rappresentati nel Consiglio di amministrazione.

In tal modo nelle agenzie vi sarebbero unicamente le rappresentanze sociali all'interno dei consigli di amministrazione, essendo queste le parti veramente interessate al buon funzionamento e all'equilibrio contributivo dei singoli settori di loro competenza. Il risultato complessivo di una operazione del genere consisterebbe nel raggiungimento di buone economie di scala e nella riduzione delle conflittualità interpretative, costruendo così i presupposti di un sistema che non ha come obiettivo quello di creare immediati risparmi bensì quello di costituire, dal punto di vista delle aziende, un elemento di chiarezza tale da permettere un miglior governo di tutte le questioni, sia pensionistiche che assistenziali. Non vi sarebbe alcun risparmio nel breve tempo e se si intende portare a termine tale operazione per ottenerne si insegue una illusione: i risparmi si possono conseguire nell'ambito di un processo di medio periodo che abbia caratteristiche di innovazione nella gestione delle partite pensionistiche e previdenziali dei lavoratori.

Le audizioni delle organizzazioni datoriali si sono concluse il 21 giugno 2007 con la presenza in Commissione dei rappresentanti della Confederazione nazionale coldiretti (COLDIRETTI), della Confederazione italiana agricoltori (CIA) e della Confederazione generale dell'agricoltura italiana (CONFAGRICOLTURA).

Il Capo servizio contrattazione relazioni sindacali della COLDIRETTI, Romano Magrini, ha lamentato che, nonostante siano state approvate una serie di leggi che prevedono all'interno dell'INPS la creazione di una specifica struttura adibita alla gestione del settore agricolo, essa non è ancora operante. La COLDIRETTI è contraria all'unificazione di tutti gli enti di previdenza, ritenendo invece importante creare le giuste sinergie tra i vari enti. Vari sono i servizi che possono dialogare tra gli enti: il corpo ispettivo, gli uffici legali. In conclusione è stata espressa grande perplessità su un'ipotesi di unificazione tout court.

Il Direttore area sindacale e legislativa della CONFAGRICOLTURA, Francesco Taddei, dopo aver affermato che l'Istituto nazionale della previdenza sociale non è adeguatamente attrezzato a gestire le complesse problematiche della previdenza agricola, ha approfondito alcuni argomenti collegati alla razionalizzazione degli enti di previdenza.

Il primo argomento affrontato è stato quello dei costi. Si è affermato al riguardo che non sempre l'eliminazione di organi e la semplificazione producono una riduzione dei costi. Ad esempio, il forte ridimensionamento di vari comitati di settore che, all'interno dell'INPS, gestiscono il contenzioso amministrativo ha comportato, evidentemente, una diminuzione della definizione del contenzioso amministrativo che, conseguentemente, si è trasformato in giudiziario. I maggiori oneri risultano evidenti se si considera che il costo di una pratica di contenzioso amministrativo, al netto del costo del personale, è pari a circa 60 euro, mentre il costo di un contenzioso giudiziario, sempre al netto delle spese di personale, è pari a 1.000 euro.

Il secondo argomento riguarda le problematiche relative alle cosiddette sinergie e all'ipotesi di fusione. Qualunque ipotesi di fusione tra gli enti, è stato affermato, non comporterebbe benefici economici

immediati e potrebbe incidere pesantemente sulla funzionalità degli stessi mentre ci sono ancora margini consistenti di recupero di efficienza da parte degli istituti. La valutazione circa una eventuale unificazione non può dunque che essere che negativa.

Da ultimo è stato affrontato il tema della *governance*, sostenendosi la validità del sistema duale e la irrinunciabilità del principio della rappresentanza delle parti sociali. Una revisione del sistema duale dovrebbe comunque salvaguardare il ruolo delle parti sociali, nella forma attuale dei consigli di indirizzo e vigilanza o in un'altra, operando in termini di snellimento e di maggiore efficacia sulla parte gestionale, che probabilmente a fronte di una effettiva funzione politico-strategica di indirizzo e di controllo, sul versante della gestione, ha bisogno di organismi più snelli, forse prescindendo da un consiglio di amministrazione.

La Presidente del patronato Istituto nazionale assistenza ai cittadini (INAC) della Confederazione italiana agricoltori (CIA), Carla Donnini, si è dichiarata contraria ad una ipotesi di fusione, e si è espressa in favore di ipotesi che favoriscano la semplificazione burocratica e che riorganizzino il ruolo e le attività degli enti previdenziali.

Relativamente alla *governance*, la presidente del patronato ha concluso sottolineando l'importanza di mantenere il ruolo del partenariato sociale.

CAPITOLO II

MOTIVAZIONI DEI NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI ED IPOTESI DI RISPARMI DI SPESA

2.1 La posizione dei rappresentanti di Governo.

I profili inerenti il sistema previdenziale nel suo complesso e la necessità di un suo complessivo ripensamento sono stati affrontati nel corso dell'audizione – svoltasi il 31 maggio 2007 – del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, Cesare Damiano, che ha ricordato come il tema dell'unificazione degli enti previdenziali è stato posto dal Presidente del Consiglio, Romano Prodi, tra i cosiddetti dodici punti prioritari del Governo, anche al fine di reperire una quota di risorse necessarie per le manovre economiche mediante una razionalizzazione della spesa. Al riguardo è stato tuttavia sottolineato come tra i suddetti punti non è indicato l'obiettivo esplicito di reperire risorse esclusivamente per fare cassa, in quanto l'unificazione degli enti previdenziali pubblici può contribuire senza dubbio ad una razionalizzazione della spesa volta soprattutto a reperire risorse utili per il miglioramento del sistema previdenziale.

In particolare è stato rilevato come la necessità di riordinare e razionalizzare gli enti che gestiscono la previdenza, anche con processi di unificazione, risponde innanzitutto all'obiettivo ineludibile di porre l'assetto e il funzionamento delle grandi istituzioni dello Stato sociale in linea con le necessità dell'evoluzione del sistema del welfare. È

dunque necessario riflettere sul modo in cui i grandi istituti esistenti oggi possano assolvere al ruolo di grandi tecnostutture del nuovo sistema del welfare che si vuole costruire. Le dimensioni, anche organizzative, dei nuovi istituti dovrebbero essere dunque adeguatamente valutate.

Si tratta infatti di rispondere all'esigenza di governare con strumenti unificati i sistemi previdenziali e pensionistici che si vanno unificando, tenuto conto che, per tutti coloro che hanno cominciato a lavorare dopo il 1995, esiste di fatto un sistema unico. Infatti, la riforma Dini del sistema previdenziale trova nell'unificazione del sistema pubblico e privato uno dei suoi punti più rilevanti di innovazione.

È stato quindi sottolineato come la necessità di cambiamento emerga con forza sia in relazione ad un cambiamento demografico che porterà gli anziani a rappresentare una quota di popolazione con un peso quantitativo sempre più rilevante, sia per l'emergere di bisogni e necessità nuove delle giovani e vecchie generazioni. Occorre infatti osservare come sia già cambiato negli anni il ruolo degli enti previdenziali, che hanno assunto aree di intervento sempre più ampie e diversificate.

Sono stati quindi evidenziati i traguardi positivi raggiunti di recente da enti come l'INPS, che riesce oggi, per quanto concerne la liquidazione delle prestazioni, ad avere tempi inimmaginabili solo fino ad alcuni anni fa e dispone di uno dei sistemi informativi più importanti d'Europa.

Relativamente alle modifiche profonde che avverranno nella società nei prossimi decenni, e che determineranno un'evoluzione delle funzioni degli enti previdenziali ci si riferisce al fatto che tali compiti diventeranno sempre più complessi e dovranno contemplare ad esempio la velocizzazione delle procedure, la trasparenza relativamente ai contributi, la massima informatizzazione, i servizi al cliente-cittadino, perché possa avere informazioni in merito ai propri versamenti e ai relativi risultati pensionistici.

Per tali ragioni il punto centrale è riorganizzare il sistema degli enti, che deve essere ammodernato per riuscire a fornire un servizio più efficace ed efficiente ai cittadini, razionalizzando nel contempo la relativa spesa, tenuto conto che le risorse impiegate per il finanziamento degli istituti di previdenza pubblici sono ingenti. È emerso infatti come siano valutabili in circa 6 miliardi di euro l'anno le sole spese correnti dell'insieme degli enti previdenziali e dell'INAIL, necessarie per il funzionamento del sistema. Tuttavia, sembrerebbe vi siano ampi spazi per il risparmio. «Nella situazione attuale c'è dunque un margine rilevante, sia per riorganizzare assetti e funzioni, al fine di conseguire una maggiore efficacia da consolidare nel tempo e a regime, sia per una razionalizzazione delle risorse, mediante l'abolizione di funzioni duplicate e lo sviluppo di sinergie».

Il Ministro Damiano ha anche tenuto a sottolineare come l'unificazione degli attuali enti costituisca un punto di arrivo e non di partenza e che tutti gli obiettivi, le tappe intermedie e gli stati di avanzamento del progetto dovranno essere non solo concertati con le parti sociali, ma comunicati efficacemente ai cittadini, traducendoli,

ancor prima che in risparmi, in scale qualitative e quantitative di miglior servizio.

Per quanto concerne i settori nel cui ambito operare un processo di unificazione basti pensare a tutta la logistica, ai servizi informativi, alla vigilanza, ai servizi professionali, agli acquisti, alla gestione degli immobili strumentali, alla gestione di immobili di pregio. È chiaro che una riforma di questa entità necessiterà di tempo per andare a regime e che i risparmi non potranno essere valutati pienamente se non alla fine del processo.

Per quanto concerne il modello strutturale, è stata sottolineata l'importanza di un'attenta riflessione in merito all'eventuale netta separazione tra previdenza e assistenza, ponendosi in luce come nell'attuale configurazione del sistema italiano, l'intreccio tra previdenza e assistenza è tale che l'operazione di separazione, pur indispensabile, non necessariamente evidenzerebbe un'assistenza a carico della previdenza. È vero anche il contrario, perché in molte operazioni targate come «operazioni a equilibrio previdenziale» l'apporto pubblico dello Stato e della solidarietà generale è stato rilevante. Occorre quindi chiedersi al riguardo se tale divisione sia in grado di radicare equilibri finanziari ed equità, in relazione al cambiamento demografico che ci si attende.

È stato inoltre sottolineato come esista una forte e condivisa volontà politica di attivare subito il processo di razionalizzazione, rimuovendo tutti gli ostacoli al suo avanzamento. In tale materia, pertanto, non appare possibile seguire o porre in essere schemi o progetti di unificazione rigidi e predefiniti, indicando nei dettagli costi, benefici, risparmi, fusioni ed unificazioni. Sembra infatti preferibile privilegiare un processo graduale, basato sul confronto e sulla sperimentazione delle varie soluzioni possibili, «perché i risparmi si ottengono quando tra i sistemi si hanno effettivamente delle sinergie e quando i processi hanno le loro prime implementazioni».

Il Ministro si è anche espresso in senso contrario rispetto ad un'unificazione globale di tutti gli istituti, indipendentemente dalla loro mission, ricordando tra l'altro come sia i dodici punti di Prodi, sia il *memorandum* del settembre 2006 – siglato con le organizzazioni sindacali – che riporta questo tema, facciano riferimento alla dizione «previdenziali», che tende a separare il destino degli enti assicurativi da quello degli enti previdenziali. Pertanto, occorre tenere distinti i campi della previdenza e della sicurezza. È evidente che quando si fa riferimento ad una linea di integrazione, fino all'unificazione, si tratta di graduarla, anche in relazione alla fattibilità, «meglio una sinergia concreta rispetto ad un'unificazione teorica».

Il Governo sta pensando ad una sinergia che possa diventare unificazione: si tratta di valutarne i tempi. Il processo dovrebbe coinvolgere tutti gli enti dell'area previdenziale (INPS, INPDAP, IPOST, ENPALS) e dell'area assicurativa (INAIL e IPSEMA, che presentano caratteri particolari). Il Ministro ha poi fatto presente che il confronto in atto relativamente al riordino degli enti previdenziali pubblici ha preso avvio con colloqui informali con i responsabili degli enti, circa la fattibilità di avviare un processo sinergico o di unificazione, confronto che è avvenuto successivamente alle audizioni

svolte in Commissione, e proseguirà, non appena i tempi saranno maturi, con l'apertura del tavolo di concertazione con le parti sociali. Nel frattempo si stanno elaborando in via informale delle simulazioni e delle valutazioni con gli enti interessati che devono essere però sottoposte ad una verifica di attendibilità prima di fornire i relativi dati.

Infine, è stato sottolineato come l'iniziativa in atto sia indirizzata sia alla razionalizzazione, sia al risparmio di risorse, in quanto entrambe le finalità rientrano negli obiettivi del Governo.

Gli aspetti più strettamente organizzativi e strategici del processo di riordino degli enti previdenziali pubblici sono stati affrontati nel corso dell'audizione, svoltasi il 7 giugno 2007, dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Luigi Nicolais, che ha sottolineato innanzitutto come l'intervento di accorpamento debba valutarsi anche in connessione alla forte integrazione economica a livello internazionale, caratterizzata da elevata mobilità di fattori produttivi e cambiamenti tecnologici e di mercato. Quest'ultima impone infatti un'attenta riflessione sugli elementi che possono influire sulla competitività del sistema Paese nel suo complesso. Non vi è dubbio che minori costi sociali favoriscano la conquista di quote crescenti di mercato internazionale e attraggano maggiori investimenti produttivi.

Nell'Unione europea, il finanziamento del *welfare* è stato condizionato in modo rilevante, negli ultimi anni, dalle politiche di risanamento dei bilanci pubblici e di contenimento dell'inflazione, oltre che dalla crescita dei tassi di disoccupazione. Quindi, se è necessario interrogarsi sui rapporti fra Stato sociale e competitività, bisogna al contempo considerare che taluni benefici incidono non solo sul benessere degli individui, ma anche sulla capacità di crescita del sistema economico, e che molti elementi di rigidità dipendono, più che dal welfare in sé, dalla sua struttura, che assume un ruolo rilevante sotto il profilo della funzionalità organizzativa degli enti previdenziali e dei costi connessi.

È stato precisato, però, che non è possibile affrontare il tema dell'unificazione degli enti previdenziali come una semplice azione di contenimento della spesa pubblica. Certamente, in un momento in cui l'Esecutivo, cercando il massimo confronto anche con il sistema delle autonomie locali, sta compiendo uno sforzo significativo per ridurre i costi della politica e del funzionamento di enti ed istituzioni, un'iniziativa simile non può non essere letta anche in tale contesto. Tuttavia, non è questo il fattore determinante che induce il Governo a promuovere una razionalizzazione degli enti previdenziali quale obiettivo prioritario della sua azione. L'assunto di partenza, invece, è la necessità di riallineare le grandi istituzioni nazionali del welfare con l'evoluzione complessiva del quadro previdenziale nazionale e delle più generali politiche di assistenza.

È stato quindi evidenziato come siano numerosi i profili sui quali articolare una proposta organica di riassetto: uno di questi è certamente legato all'evoluzione normativa delle funzioni e dell'assetto organizzativo assunto negli ultimi decenni dagli enti previdenziali, i quali già da tempo hanno avviato azioni di sinergia che hanno

prodotto risultati assai positivi ai fini dello snellimento delle procedure e del miglioramento delle prestazioni offerte.

A tale proposito, è stato evidenziato con soddisfazione dal Ministro che i tempi di liquidazione e informatizzazione dei processi attualmente ottenuti sembravano inimmaginabili fino a soli quindici anni fa. Tale processo si lega all'ampliamento e alla diversificazione delle aree di intervento e della mission degli enti, in conseguenza dei quali il ruolo degli enti previdenziali, già trasformatosi da tempo, dovrà necessariamente mutare per rispondere alle nuove politiche pubbliche in materia di *welfare*, come del resto sta avvenendo negli altri Paesi dell'Unione europea.

Ecco, dunque, un altro terreno di sfida: come riordinare e valorizzare, per il settore previdenziale, eccellenze, risorse, conoscenze, best practices che, nel corso degli ultimi tempi, sono state acquisite e messe a disposizione del miglioramento complessivo dei servizi resi all'utenza.

Anche il Ministro Nicolais concorda con l'opinione espressa dal Ministro del lavoro secondo cui, a seguito della riforma Dini che ha di fatto stabilito regole e diritti uniformi previsti secondo il nuovo metodo contributivo previdenziale e pensionistico, appare anacronistico e inadeguato cristallizzare l'attuale sistema previdenziale, frutto di un'affastellarsi di riforme e specificità categoriali, conservando la frammentazione oggi esistente tra gli enti gestori. In quanto ciò determinerebbe, nel lungo periodo, un gap fra sistema e modelli operativi illogico e insostenibile.

In un'ottica di riforma, si potrebbe allora ipotizzare un processo di unificazione degli enti, preceduto da un percorso di collaborazione e sinergia più stringente, tale da mettere in comune una serie di servizi e prestazioni secondo standard e livelli di performance uniformi ed elevati. Tuttavia, se si pensa di perseguire l'armonizzazione di funzioni assai diverse fra di loro per natura e destinatari — quali attività previdenziale, pensionistica, assistenziale, assicurativa, creditizia, sociale e relativa alla gestione di TFR e TFS — occorre agire con determinazione, ma anche con le necessarie dosi di realismo e gradualità.

Il Governo, dunque, intende procedere all'unificazione degli enti previdenziali attraverso un percorso graduale e sinergico, senza porsi degli obiettivi astratti, ma cercando di perseguire un risultato efficace. Necessariamente, tale obiettivo è da considerare valutando con attenzione il percorso da seguire, la variabile « tempo » e i successivi step, valorizzando il dialogo tra gli enti gestori e le parti sociali.

Razionalizzare l'organizzazione delle istituzioni e semplificare la pubblica amministrazione significa anche questo: riordinare funzioni e strutture degli enti previdenziali, alleggerirne, per quanto possibile i costi, e rendere immediatamente percepibile all'opinione pubblica i compiti spettanti a ciascuno. Ciò, infatti, renderebbe più efficaci e veloci i servizi erogati, con un maggior grado di soddisfazione dell'utenza e con una riduzione dei costi a carico della collettività.

È stato quindi sottolineato come, indubbiamente, prospettive di risparmio possono derivare dall'eliminazione delle duplicazioni di funzioni e prestazioni presenti nell'attuale assetto.

Punti di partenza potrebbero, quindi, essere: l'unificazione dei servizi informativi attraverso l'interoperabilità e la messa in comune delle banche dati e degli archivi; la razionalizzazione della logistica, a partire dalla rete territoriale dei singoli istituti; un uso comune del patrimonio immobiliare; la centralizzazione degli acquisti e delle strategie di approvvigionamento; la riorganizzazione dei servizi professionali e delle competenze in materia di vigilanza.

Solo gli organi di INPS, INPDAP, ENPALS, IPSEMA e IPOST costano circa 23 milioni di euro l'anno. Il costo per il personale e per la dirigenza, invece, si aggira sui 44 milioni. Se a queste voci si aggiungono i potenziali risparmi derivanti dalla razionalizzazione delle spese per i canoni di locazione e per l'acquisto di beni e servizi, nonché per le spese di rappresentanza, il risparmio complessivo potrebbe oscillare, nella fase di avvio, fra i 60 ed i 70 milioni di euro e, a regime, verosimilmente, il risparmio potrebbe ammontare a 220-270 milioni di euro l'anno.

È tuttavia indispensabile che tale processo sia accompagnato da una riformulazione delle piante organiche, condivisa e concertata con le parti sociali. Occorrerà, pertanto, lavorare ad un vero e proprio piano per la ricollocazione del personale degli enti che saranno soppressi, coinvolgendo nel disegno di riforma anche il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e il Ministero dell'economia e delle finanze.

Di pari passo, sarà necessario procedere ad individuare una nuova governance dell'ente unico di previdenza, agendo in parallelo, quindi, sul livello dirigenziale e manageriale, e ispirandosi a quei principi di efficienza, snellimento delle procedure e trasparenza nelle scelte che, come già nella legge finanziaria per il 2007, si è voluto divenissero criteri vincolanti per l'azione amministrativa.

Una soluzione che miri all'abolizione dei consigli di amministrazione, dei consigli di indirizzo e vigilanza, dei collegi dei sindaci o dei comitati regionali sarebbe semplicistica. Più difficile è immaginare la messa a punto di un nuovo modello di governance che, a regime, sia in grado di rispondere alle richieste di prestazioni di qualità da parte degli utenti, anche grazie a un personale e ad un *management* motivato e all'altezza della sfida.

In conclusione, una riunificazione di carattere esclusivamente « politico », priva di un progetto di qualunque respiro, che riguardi il complesso della normativa e delle regole previdenziali per le diverse categorie interessate, rischia di diventare, se non ben orientata, un'operazione caotica, di cui difficilmente sarebbero quantificabili economie, risparmi, vantaggi per gli utenti ed efficacia della politica di welfare.

Fermo restando l'obiettivo politico di fondo, il Governo è consapevole che i processi di unificazione sono operazioni complesse, che comportano oneri, anche di carattere finanziario, importanti sia in termini di spesa, che di tempi di attuazione. Oggi, tuttavia, esistono le condizioni affinché, al di là di quanto indicato dal « dodecalogo » di Caserta, al punto 8, le prospettive di un riordino del sistema previdenziale si realizzino. In tal senso, un forte progetto sinergico fra

gli enti può prefigurare un vantaggio ai fini di una successiva unificazione.

La possibile unificazione degli enti va dunque letta in tale direzione: non una mera partita finanziaria e contabile, ossia un processo che risponde ad un problema di fabbisogno per il finanziamento delle prestazioni o dei nuovi ammortizzatori sociali, quanto, semmai, l'occasione per promuovere un riordino che porti a migliori risultati in termini sia di efficienza, sia di efficacia gestionale e organizzativa, sia di impatto delle politiche sociali che di possibili e percorribili risparmi.

Tra i settori da cui partire per realizzare sinergie e unificazioni ha un'importanza fondamentale quello informatico: sarebbe infatti di grande utilità, ad esempio, riuscire a far dialogare le banche dati di INPS e INAIL.

Altra questione rilevante è fare chiarezza sui costi di previdenza e sui costi di assistenza, poiché in alcuni dei suddetti enti è stata evidenziata una parte di assistenza e una parte di previdenza. Cogliendo l'occasione di un riordino del sistema, sarebbe opportuno suddividere i diversi costi.

Il Ministro ha infine concordato con l'opinione espressa dalla Commissione secondo la quale per avviare il processo di riordino vi è la necessità di un piano industriale. Non è infatti possibile immaginare un'operazione di tale rilievo senza aver calcolato previamente costi e benefici.

Al riguardo il Ministro Nicolais ha informato la Commissione di un gruppo di lavoro istituito presso il Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione che sta lavorando ad un ipotesi di piano industriale condiviso che permetta di raggiungere l'obiettivo finale nei tempi previsti. Anche in tal caso, ovviamente, sarà necessario un confronto allargato, perché ciò non riguarda solo il Governo, ma anche e soprattutto le parti sociali.

I riflessi economico-finanziari del processo di riordino degli enti previdenziali pubblici sono stati affrontati nel corso dell'audizione del vice Ministro dell'economia e delle finanze, Roberto Pinza, svoltasi il 7 luglio 2007, che ha evidenziato come l'intenzione di procedere ad una valutazione di fattibilità in merito all'unificazione degli enti previdenziali, complessiva o per funzioni, discende dalla constatazione che, nella situazione attuale, esistono sovrapposizioni e duplicazioni, la cui rimozione potrebbe condurre ad apprezzabili risparmi di spesa e ad un incremento dell'efficienza con cui i servizi vengono erogati.

D'altro canto, una razionalizzazione del sistema con cui le prestazioni previdenziali e assistenziali vengono erogate, può essere funzionale ad un complessivo e definitivo riordino dei regimi pensionistici vigenti. In generale, nel processo in atto in cui il Governo sta valutando, attraverso un monitoraggio analitico, gli ambiti in cui si manifestano le inefficienze ed i sopracosti nella gestione della cosa pubblica, è inevitabile che venga dedicata una particolare attenzione al sistema previdenziale, che incide per circa un terzo sulla spesa pubblica complessiva.

È stato ribadito come non esistano ancora piani analitici di integrazione o di accorpamento, ma le analisi siano limitate ad una

valutazione dei pro e dei contro che potrebbero derivare da un'eventuale riorganizzazione degli enti previdenziali.

Il Vice Ministro si è quindi limitato ad evidenziare alcuni dei punti su cui si sta concentrando l'analisi sulla cui base sarà possibile valutare l'effettiva fattibilità di un accorpamento o di altre soluzioni, che, in una fase più avanzata, non potranno che essere demandati a valutazioni più sofisticate e precise sull'effettivo *modus operandi* degli enti, e in grado di offrire un disegno organizzativo (in termini di persone, di uffici, di gestioni e di infrastrutture informatiche) coerente con l'obiettivo di contenere i costi e migliorare il servizio.

Il punto di partenza che ha indotto il Governo a riflettere sulla necessità di riorganizzare il mondo degli enti previdenziali, va individuato nella molteplicità dei soggetti che vi operano e nella non omogenea dimensione che li caratterizza. Il sistema previdenziale pubblico, com'è noto, è gestito in larga parte da INPS, INPDAP, ENPALS, IPOST e Ministero dell'economia e delle finanze (limitatamente alle pensioni di guerra) per quanto riguarda l'erogazione di prestazioni strettamente pensionistiche, e da INAIL e IPSEMA per quanto attiene l'attività di assicurazione ed erogazione di indennità di varia natura.

A fronte di tale sistema frazionato, sono ancora molto differenziati i regimi pensionistici che fanno capo a tali istituti. Dopo la riforma del 1995, è stata prevista nel 1997 una maggiore armonizzazione dei regimi pensionistici del settore pubblico e del settore privato (la cd. «riforma Prodi»), ma non si è ancora giunti all'eliminazione delle sperequazioni fra le varie gestioni e all'omogeneità dei sistemi. La delega prevista dall'articolo 1, comma 31, della legge n. 243 del 2004, in merito al riordino degli enti pubblici di previdenza ed assistenza obbligatoria, non è mai stata esercitata, ma non è venuta meno l'ipotesi di migliorare la funzionalità e l'efficacia dell'attività ad essi demandata e di ridurre complessivamente i costi gestionali.

La parziale analogia riscontrabile nei rispettivi compiti istituzionali e l'assetto delle rispettive strutture, induce a ritenere probabile l'esistenza di una sostanziale duplicazione delle attività soprattutto nei settori chiave del personale, dell'organizzazione e della governance, del funzionamento, della gestione degli investimenti mobiliari ed immobiliari, della gestione degli uffici legali e della gestione informatica: strutture alle quali sono destinate parti significative delle risorse finanziarie dei singoli istituti.

Ne consegue che, dalla razionalizzazione o dall'unificazione delle funzioni, delle risorse umane e finanziarie, dei beni strumentali e del patrimonio, potrebbero derivare risparmi di spesa ed un assetto organizzativo e gestionale previdenziale più snello.

Gli enti previdenziali hanno già da tempo manifestato la volontà di intraprendere la strada delle «sinergie» per quanto concerne soprattutto il settore dell'informatica, il settore immobiliare e quello dei servizi di consulenza e legali. Ma il livello delle realizzazioni in questo settore induce a ritenere necessaria un'accelerazione di cui il Governo intende farsi carico, per quanto gli compete nell'esercizio dei suoi doveri di indirizzo e di vigilanza.

Alcune cifre o dati che servono soltanto per definire gli ordini di grandezza e sono suscettibili di profonde oscillazioni possono fornire elementi utili a tale tipo di analisi.

Un primo aspetto da considerare è che la frammentazione degli istituti determina una sostanziale difficoltà a reperire dati certi sui costi e sui ricavi analitici di tali enti, così come sulla platea dei beneficiari e sul numero e sulla qualità delle prestazioni erogate. Ciò, da un lato, induce ad essere molto prudenti nell'effettuare valutazioni troppo semplicistiche e, dall'altro, incoraggia la volontà di procedere ad una razionalizzazione del sistema.

Infatti, dall'incrocio di alcune fonti di dati emerge, all'interno del comparto degli enti previdenziali, un costo del personale complessivo di circa 3,3 miliardi di euro, rilevato alla fine del 2006, che incide per circa l'1,3 per cento sul totale delle prestazioni erogate. Un valore non esorbitante, se confrontato con altre esperienze internazionali, ed in tendenziale discesa rispetto agli inizi degli anni Novanta quando si collocava oltre il 2,4 per cento. Tuttavia, se si scompone il dato per ciascun ente, si riscontra una incidenza del costo del personale sulle prestazioni che passa da poco meno dell'1 per cento nel caso dell'INPDAP, a livelli enormemente superiori nel caso dell'IPSEMA.

Un altro indicatore di efficienza, questa volta parametrato sulla dotazione di risorse umane, è il rapporto fra utenti e dipendenti. Anche in questo caso, sembrano emergere differenze sostanziali, che vanno dai quasi 600 utenti serviti da un singolo dipendente dell'INPS, alla qualche decina servita dall'IPSEMA.

Una simulazione grossolana e di tipo « macro », che ha solo un valore teorico, basata sull'ipotesi che le performance fra i diversi istituti divenissero omogenee, che può essere quindi intesa come risparmio massimo teorico conseguibile con l'unificazione di tutti gli enti, produrrebbe a regime, in circa dieci anni, un risparmio di spesa che è stato stimato teoricamente in circa un miliardo di euro.

Un ragionamento analogo — che come ribadito dal Vice Ministro ha solo valore teorico-potenziabile — riguarda i possibili risparmi di efficienza che si potrebbero ottenere riportando ad uniformità l'incidenza degli oneri gestionali sopportati dagli enti, che ammontavano a poco meno di tre miliardi di euro alla fine del 2006 sul totale delle prestazioni erogate. Anche in tal caso, il valore medio si colloca su livelli normali, intorno all'1,2 per cento, seppure in lievissima crescita rispetto alla seconda metà degli anni '90, quando stazionava sotto l'1 per cento. Ma se si passa al dettaglio dei singoli enti, anche in tal caso l'intervallo dei valori è molto alto, oscillando tra lo 0,7 per cento dell'INPS e in qualche caso oltre il 10 o il 12 per cento di qualche altro istituto.

Se tutti gli enti avessero la stessa incidenza di costi sull'erogato, il valore del risparmio massimo teorico conseguibile si attesterebbe intorno all'1,7 miliardi di euro, con una riduzione complessiva di oltre il 55 per cento dei costi attuali.

L'entità dei risparmi quantificata appare in realtà sovrastimata, non rinvenendosi dalle valutazioni basate sulla comune esperienza forme di inefficienza così drammatiche e plateali. Ma l'esercizio consente di mettere in luce quanto meno le distanze esistenti fra le

differenti gestioni che, in linea di principio, non avrebbero una fondata ragione di esistere, per quanto si possa tener conto delle differenze che caratterizzano le singole gestioni.

Oltre alle argomentazioni di tipo quantitativo a favore quantomeno di una verifica degli spazi di razionalizzazione e di accorpamento tra gli enti e le loro funzioni, sopravvivono anche considerazioni di tipo qualitativo. Innanzitutto, nel comparto pubblico, una prima valutazione del modo in cui vengono espletate le pratiche previdenziali, induce a ritenere che in molte realtà della pubblica amministrazione vengono dedicate risorse a tale fine, ossia vi è una specie di costo esterno, che riguarda anche l'impiego di personale della pubblica amministrazione e non degli enti. Ne consegue che il numero di dipendenti della pubblica amministrazione impegnato nello svolgimento di compiti previdenziali, sia ben superiore ad esempio al numero dei dipendenti dello stesso INPDAP. Su tale questione, però, il Governo si riserva una valutazione più approfondita.

Un aspetto qualitativo, emerso anche nel corso delle audizioni, investe la possibilità di razionalizzare alcune spese che gli enti devono sopportare e che, in forma aggregata, potrebbero generare una maggiore efficienza ed un sostanziale risparmio. Il riferimento è alle spese legali, alle licenze software, o ad altre funzioni di supporto, ma potrebbe essere esteso anche alle articolazioni territoriali dei principali enti.

Infine, può contribuire alla scelta di accorpamento tra gli enti, il fatto che già adesso molte funzioni siano svolte dall'INPS, pertanto non sempre si rinvergono le ragioni per sostenere il costo di organi separati, ma soprattutto di acquisto o di affitto di locali, oneri per il personale, e così via.

A fronte dei possibili guadagni di efficienza o dei risparmi associati all'ipotesi di unificazione o comunque di forti sinergie si contrappongono i rischi di maggiori oneri e inefficienze che un simile passaggio potrebbe portare con sé.

Innanzitutto, se un approccio soft basato sull'integrazione di alcune funzioni potrebbe essere gestito nell'ambito dell'attuale conformazione gestionale, una eventuale ipotesi di accorpamento in un unico ente comporterebbe problemi di governance non trascurabili. Se è vero infatti che già adesso quasi il 60 per cento dei dipendenti fa capo ad un unico ente, l'INPS, e che questo eroga oltre il 90 per cento delle prestazioni, è anche vero che ciascun ente svolge diverse funzioni che non potrebbero essere direttamente trasferite all'INPS nella sua attuale configurazione. Allo stesso modo, non sono da sottovalutare i necessari costi che la modifica di mansioni professionali, insita in ogni ipotesi di accorpamento, richiederebbe. Almeno nel breve periodo potrebbero esserci dei costi extra.

Merita a questo fine di essere rappresentato il caso peculiare del Servizio pensioni di guerra che fa capo alla Direzione centrale degli uffici locali e dei servizi del Dipartimento del Tesoro. Secondo i dati forniti dal sistema di controllo di gestione, risulterebbero evase nel corso 2006 circa 206.000 richieste, in calo rispetto alle 232.000 del 2004. Il personale impiegato per far fronte alle suddette richieste è stato pari a 152 unità, buona parte delle quali – circa 140 – dislocate

presso le direzioni provinciali, con un costo del personale intorno ai 6,1 milioni di euro. Considerando anche l'ammontare delle prestazioni evase, che si colloca intorno ai 1.000 milioni di euro, emergerebbero dei valori degli indicatori sintetici sopra utilizzati molto positivi, con un rapporto tra utenti e dipendenti intorno a 1.350, ed un'incidenza dell'onere del personale sulle prestazioni erogate pari al 6 per mille. A tali valori si perviene in considerazione delle economie di scala sfruttate nell'erogazione dell'indennità, mediante l'uso del sistema centralizzato utilizzato per il pagamento di una parte consistente degli stipendi dei dipendenti pubblici. Pertanto, se si considera che il servizio — per la natura stessa del beneficio — è destinato a contrarsi progressivamente, e si tiene conto delle già soddisfacenti condizioni attuali, si potrebbe essere indotti a non modificare l'attuale gestione, giacché non sembrano potersi profilare guadagni di efficienza e consistenti risparmi nel medio periodo. Tuttavia, anche in tal caso, si tratta di considerazioni provvisorie, non ancora ponderate dalla necessaria valutazione analitica del fenomeno, ma basate su informazioni desunte dagli indicatori sintetici di bilancio.

In conclusione, la disamina degli elementi che connotano il fenomeno in oggetto, non consente allo stato attuale di definire un preciso impegno di *policy*, ma inducono fortemente a riflettere sulla possibilità di ottenere recuperi di efficienza e risparmi di spesa nell'erogazione delle prestazioni previdenziali, assistenziali ed assicurative, considerato che, in linea di principio, tali guadagni potrebbero anche essere significativi.

Per quanto riguarda le concrete modalità del processo di riordino, il Vice Ministro ha concordato sulla necessità di predisporre un piano industriale al fine di valutare l'opportunità dei singoli interventi, avendo sempre come obiettivi la maggiore efficienza per il cittadino e il risparmio nei costi.

Il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, Giulio Santagata, nel corso dell'audizione svoltasi il 4 luglio 2007, ha sottolineato come l'esigenza di riorganizzare e riordinare gli enti previdenziali si inquadra in un disegno più ampio del Governo, che tende a mettere sotto controllo la maggior parte della spesa e a cercare elementi di razionalizzazione, soprattutto per evitare sovrapposizioni di funzioni e di ruoli, non solo nel campo previdenziale. Tale esigenza si inquadra anche nel disegno del Governo di arrivare alla maggiore semplificazione possibile nel rapporto fra cittadini, imprese e amministrazioni statali.

Per quanto riguarda gli enti previdenziali, il Ministro ha evidenziato come sia maturato negli ultimi mesi il convincimento che esistono delle opportunità e delle possibilità sia sul versante del contenimento della spesa di gestione, sia sul versante dell'offerta di un output più efficiente e più efficace da parte di un sistema riorganizzato.

Sul versante delle spese esistono vari tentativi di valutazione dei potenziali risparmi. Il Governo non ha ancora attivato un vero e proprio studio finalizzato alla realizzazione di un piano industriale di riorganizzazione, quindi, al momento, ci si sta limitando in varie sedi

e con varie modalità ad effettuare delle stime di massima per valutarne il potenziale.

Il Ministero per l'attuazione del programma di Governo si è limitato a realizzare una simulazione che, prendendo come riferimento il rapporto tra le spese generali, in particolare, le spese per il personale, per l'informatica ed altre spese generali di amministrazione dei diversi enti, è volta ad analizzare tali spese in rapporto alle prestazioni, valutate secondo i bilanci degli enti stessi.

È quindi emersa, anche in virtù di mission non sempre oggettivamente omogenee, la presenza di rilevanti diversità tra i vari enti rispetto all'incidenza delle spese generali di amministrazione in relazione all'output.

Al riguardo si è evidenziato che se si riuscisse a portare l'intero sistema ad un livello di efficienza media dell'ente si avrebbe un significativo livello di risparmio. La stima fatta, calcolando sia gli enti previdenziali, sia la parte INAIL e IPSEMA, è di circa un miliardo e novecento milioni di euro a regime; se invece ci si riferisce al solo comparto previdenziale il risparmio si aggira sui 700-750 milioni di euro, sempre effettuando il calcolo all'interno di un'ipotesi in cui l'efficienza non risente di nessun tipo di economie di scala e riportando tutti i vari enti all'efficienza.

Tra l'altro, non è stato computato il potenziale risparmio che potrebbe derivare da un passaggio del pagamento delle pensioni di guerra dal Tesoro ad un ente previdenziale — INPDAP o INPS — operazione fattibile ed ormai matura. Inoltre non è stata inserita nel computo la quota di personale della Pubblica amministrazione, che, secondo dati raccolti dall'ANCI e da altri enti, si avvicina alla cifra di diciotto mila unità di personale pubblico, il quale tiene attualmente l'archivio delle posizioni assicurative e calcola le pensioni provvisorie per conto dell'INPDAP: si tratta di un'altra area di potenziale risparmio che non era stata considerata.

È evidente che tale tipo di calcolo serve semplicemente a comprendere che sul versante dei costi l'operazione appare opportuna, successivamente però sarà necessario che tali calcoli siano effettuati anche sulla base di una fattibilità reale e di un piano industriale concreto.

Per quanto riguarda il versante dei potenziali risparmi, una razionalizzazione del sistema ha una sua potenzialità ed una sua incidenza, che tra l'altro incide positivamente anche sul versante della semplificazione e dell'efficacia delle funzioni. Unificare e uniformare un unico interfaccia nel rapporto tra imprese ed enti di previdenza e assicurativi, ad esempio, aiuterebbe non poco le imprese. Unificare le funzioni ispettive e mediche nonché il sistema delle avvocature sono tutti elementi che oltre a far risparmiare, aumenterebbero anche l'efficacia, la celerità e il lavoro degli enti.

Tale tipo di riorganizzazione potrebbe costituire un aspetto rilevante per l'Amministrazione e ciò è emerso anche delle audizioni sin qui svolte. Ovviamente resta da decidere quale modello organizzativo adottare ed in tal senso ancora non è stata presa alcuna decisione, che deve essere supportata da un'analisi più precisa e più puntuale delle strutture, delle funzioni e delle organizzazioni.

Il Ministro, pur sottolineando di non avere competenza specifica sugli enti, riterrebbe praticabile la strada dell'unificazione, pur non essendo contrario ad altre soluzioni, come ad esempio, la messa in comune di alcune funzioni orizzontali, magari assegnate a soggetti coordinati e vigilati dal ministero ma dipendenti dagli stessi enti previdenziali, ossia una specie di esternalizzazione di funzioni e di unificazione di funzioni di staff, alle quali si potrebbe aggiungere anche la gestione del patrimonio immobiliare degli enti.

Il Ministro ha anche assicurato che in tempi brevi sarà possibile disporre di analisi più solide sulla cui base decidere quale percorso intraprendere. È ovvio che dalla soluzione che verrà data a livello organizzativo discenderà anche una soluzione relativa alla *governance* degli enti, i quali comunque dovranno modificare in parte le rispettive strutture, se non altro nella loro articolazione territoriale.

Il Ministro si è poi soffermato sulle questioni relative al personale degli enti, rilevando che si tratta di personale avente un'anzianità di servizio piuttosto elevata, tanto che sarà necessario gestire nei prossimi anni un turnover molto significativo. Pertanto, a prescindere da quale strada il Governo e il Parlamento vorranno intraprendere, sarà necessario procedere nei prossimi anni ad una riorganizzazione dell'intero comparto. Infine, il Ministro, auspicando che tale riorganizzazione possa avvenire in tempi brevi, ritiene che la stessa possa contribuire a dare maggiore omogeneità al sistema previdenziale. È stato altresì evidenziato come, nell'ambito del programma di governo, si guardi con grande interesse a tale comparto, nel contesto di un più generale disegno di riorganizzazione e di razionalizzazione della spesa. Fa poi presente che i ministeri vigilanti ed il Ministero dell'economia, per quanto di rispettiva competenza, stanno effettuando un'analisi puntuale delle questioni per indirizzare l'iniziativa del Governo in tempi relativamente brevi, rendendo il tutto operativo entro il 2008, per poi essere pronti nell'esercizio finanziario 2009, per giungere ad un modello strutturale condiviso dai soggetti coinvolti. Infine è stata ribadita la necessità di concertare l'iniziativa con il coinvolgimento attivo delle parti sociali.

Il Ministro, replicando poi ai quesiti posti dai componenti la Commissione, ha anche precisato che la quantità di risparmi attesi dipenderà dalla soluzione organizzativa che si deciderà di adottare, con la premessa che i risparmi derivano in primo luogo dalle sinergie, pur non essendo scontato che queste ultime avvengano su base volontaristica. Pertanto, nei prossimi mesi sarà opportuno analizzare quali sinergie si rendano necessarie, non soltanto sul versante dei risparmi di spesa, ma anche e soprattutto sulla base della qualità dei servizi che gli enti offrono a lavoratori e imprese.

Il Ministro ha poi ricordato che al tavolo della concertazione si è detto con chiarezza che tutto ciò che si sarebbe riusciti a risparmiare all'interno del sistema previdenziale allargato sarebbe stato messo a disposizione per spese, miglioramenti, iniziative interne al sistema previdenziale, a partire dalla riorganizzazione degli enti. Al riguardo ha sottolineato come il risparmio ipotizzabile ammonti a circa un miliardo l'anno – cifra intermedia tra le varie che sono state

date – razionalizzando l'attività di chi offre determinati servizi e migliorandone anche la qualità.

Ha quindi ribadito che il Governo ha riferito con chiarezza alle parti sociali come da siffatta operazione si possano generare risorse interne al sistema previdenziale, nel senso di non fare cassa, ma di operare all'interno dello stesso sistema previdenziale.

È stata poi rilevata l'opportunità che anche gli enti minori entrino a far parte di tale processo di riordino, pur pesando di meno in termini di risorse. La razionalizzazione si impone infatti per tutti gli enti, a prescindere dal tipo di scelta strutturale che sarà adottata: polo previdenziale pubblico e privato; polo assicurativo; ente unico.

Quanto alla situazione del personale, il Ministro ha fornito la cifra di circa 7 mila esuberi potenziali. Per quanto attiene ai sistemi informativi dei maggiori enti pubblici, il Ministro ha espresso l'auspicio che, nel caso di riordino gli stessi possano interloquire tra loro a prescindere dall'unificazione.

In conclusione, il Ministro Santagata ha ribadito che in tale materia occorre gradualità, e, pur restando una delle priorità del Governo, è necessario definire modalità e tempi adeguati: il fatto che la delega non sia stata esercitata né dal precedente Governo, né dall'attuale, testimonia le difficoltà derivanti dalla complessità del sistema. La soluzione andrà comunque concordata con le parti sociali che, pur manifestando una robusta resistenza all'unificazione, hanno espresso forte disponibilità verso la realizzazione di sinergie ed altre formule analoghe. Il Governo è dunque interessato al perseguimento del risultato, che sarà tale se si conseguirà un significativo risparmio di spesa e un significativo miglioramento della qualità dei servizi offerti. L'obiettivo sembrerebbe conseguibile anche senza arrivare al super Inps.

2.2 La posizione dei rappresentanti della Corte dei Conti.

Il tema specifico degli eventuali risparmi di spesa derivanti dall'unificazione o dalla gestione comune di determinati settori omogenei degli enti di previdenza pubblici sono stati affrontati nell'audizione dei rappresentanti della Corte dei Conti, svoltasi il 27 giugno 2007, nel corso della quale il Presidente della sezione di controllo sugli enti della Corte dei Conti, Mario Alemanno, ha preliminarmente ricordato come per quanto riguarda la gestione finanziaria – e in genere tutte le problematiche che attengono agli enti, – la Corte ha sempre puntualmente reso il proprio referto annuale alle Camere – anzi, per gli enti più importanti, ossia l'INPS, l'INAIL e l'INPDAP, lo ha fatto di recente. Si tratta di deliberazioni adottate nel dicembre 2006, o nel corso della prima parte del 2007 che hanno riguardato la gestione finanziaria del 2005. In realtà, si tratta di referti aggiornati sia per quanto riguarda le vicende che hanno interessato gli enti, della cui gestione finanziaria si tratta, sia per quanto riguarda le ripercussioni subite dal sistema previdenziale nel suo complesso. La Corte, nelle proprie relazioni, ha infatti individuato ed evidenziato tutte le problematiche e le criticità, su