

## **DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI**

PAGINA BIANCA

*Determinazione n. 4/2010*

## LA CORTE DEI CONTI

### IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 5 febbraio 2010;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

visto l'articolo 8, comma 8 della legge 9 marzo 1989 n. 88, che sottopone l'Istituto nazionale della Previdenza sociale al controllo della Corte dei conti con le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto legislativo 30 giugno 1994 n. 479;

visto il conto consuntivo dell'Ente, relativo all'esercizio finanziario 2008, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio sindacale, trasmesse alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di Sezione Antonio Ferrara e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2008;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di

revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2008 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto nazionale della Previdenza sociale l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente.

ESTENSORE

*Antonio Ferrara*

PRESIDENTE

*Mario Alemanno*

Depositata in Segreteria il 10 febbraio 2010.

IL DIRIGENTE

(dott. Giuliana Pecchioli)

## **RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI**

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA  
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA  
PREVIDENZA SOCIALE (INPS) PER L'ESERCIZIO 2008

S O M M A R I O

Premessa .....	<i>Pag.</i>	13
1. — Notazioni introduttive .....	»	15
2. — Gli Organi .....	»	21
3. — L'assetto strutturale .....	»	37
4. — Il sistema dei controlli interni .....	»	46
5. — Le risorse umane .....	»	54
6. — Le contribuzioni .....	»	64
7. — Le prestazioni .....	»	72
8. — Gli ammortizzatori sociali .....	»	92
9. — La vigilanza .....	»	105
10. — Il contenzioso .....	»	117
11. — I risultati della gestione generale .....	»	123
12. — Le risultanze delle singole gestioni .....	»	151
13. — Considerazioni consultive .....	»	179

PAGINA BIANCA



**Premessa**

L'ultima relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) ha riguardato l'esercizio 2007 ed è stata comunicata al Parlamento con determinazione n.29 del 5 maggio 2009; la relativa pubblicazione risulta negli Atti Parlamentari della XVI legislatura (Doc. XV, n.94).

La presente relazione riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione dell'esercizio 2008 e sui fatti di maggiore rilevanza intervenuti sino a data corrente.

L'Inps rientra tra gli enti previdenziali di natura pubblica ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il controllo esterno è esercitato dalla Corte dei conti, ai sensi dell'art.12 della legge 21 marzo 1958 n. 259, mediante la presenza alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione di un magistrato delegato, collocato in posizione di fuori ruolo, in base all'art.10, comma 9, della legge 8 marzo 1989, n.88.

L'Istituto – tra i più grandi enti di protezione sociale in Europa e principale organismo previdenziale in Italia, con un bilancio secondo solo a quello dello Stato – pur confermando conti largamente attivi per il 2008, ha vissuto nella seconda parte dello stesso anno e soprattutto nel 2009 una fase particolarmente delicata, sia sul piano istituzionale, per effetto della prolungata gestione commissariale, sia sul piano operativo, in ragione delle crescenti attribuzioni legislative, da assicurare nel contesto di una grave crisi economica e di una forte contrazione del personale dipendente.

In vista della restituzione all'assetto ordinario di governo, assumeranno pertanto grande rilievo gli esiti del riordino interno affidato all'organo commissariale straordinario e la concreta realizzazione dei complessivi di 3,5 mld di euro in un decennio, quali risparmi attesi anche dalle sinergie fra enti previdenziali, che possano evitare l'alternativa dell'aumento dei contributi a carico dei lavoratori.

Dopo la ridefinizione commissariale del nuovo ordinamento delle funzioni centrali e periferiche e le misure organizzative adottate – che il rispetto pieno dell'autonomia dell'Istituto avrebbe voluto fossero soggette al vaglio della governance nel suo assetto ordinario - occorrerà innanzitutto valutare le effettive capacità acquisite dall'apparato di corrispondere pienamente al modello di una moderna azienda di servizi e di operare a più elevati livelli di efficienza ed efficacia, qualità e trasparenza.

Occorrerà altresì verificare l'avvenuto conseguimento dei preannunciati obiettivi di risparmio interno, quantificati nel triennio 2009/2011 in 430 mln di euro (dei quali 130

nel 2009), derivanti dalla centralizzazione degli acquisti e in 660 mln di euro collegati al riassetto organizzativo e quindi per un ammontare complessivo di quasi 1,1 mld di euro, che sarebbe di per sé prossimo a un terzo degli indicati 3,5 mld decennali previsti dalle sinergie esterne.

Il bilancio preventivo assestato del 2009 (approvato nel mese di luglio 2009) e il preventivo per il 2010 (approvato nel mese di novembre 2009) non mostrano tuttavia ancora riscontri significativi al riguardo, data anche la sostanziale invarianza della spesa complessiva di funzionamento, che può peraltro riconnettersi ai tempi necessari per la concreta applicazione e l'entrata a regime della serie numerosa dei provvedimenti commissariali, adottati progressivamente nelle diverse aree e articolazioni dell'Istituto.

Tra le principali sfide, cui l'Istituto è chiamato nel 2010, vanno comunque considerate la pronta erogazione delle più ampie prestazioni temporanee a sostegno del reddito – in attuazione dell'ulteriore ruolo assegnato all'INPS di coordinatore e gestore degli interventi e delle risorse aggiuntive destinate agli ammortizzatori in deroga – e una più corretta attribuzione dei crescenti trattamenti agli invalidi civili, caratterizzati ancora da notevoli squilibri territoriali, che vedranno l'applicazione delle nuove competenze legislative promosse dallo stesso Istituto.

Aspetti di pari importanza restano altresì collegati agli interventi sinergici prefigurati dal legislatore e in particolare alle c.d. "case del welfare" – per la gestione di servizi comuni in sedi territoriali uniche, congiuntamente alle articolazioni territoriali del Ministero del lavoro e degli altri enti previdenziali – preannunciate per la fine del 2009 in alcune città capoluogo e sinora attuate solo nella definizione del quadro generale degli accordi.

## 1 – Notazioni introduttive

**1.1** La relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 2008 evidenzia che – nell’attesa della definizione delle politiche delineate nel “libro bianco” (maggio 2009), volte tra l’altro a un riequilibrio della spesa complessiva di protezione sul versante sociale – si assiste a un periodo di consolidamento delle più recenti riforme del sistema previdenziale, obbligatorio e complementare, che dispiegano i loro effetti sull’attività e sui conti dell’Istituto.

Quanto al sistema obbligatorio si sottolinea la modesta significatività del 2008, per le aspettative sulla revisione dei coefficienti di trasformazione rinviata al 2010, mentre assumono rilievo centrale i profili di tenuta complessiva, influenzati dalla crescita negativa del Pil.

Il rapporto del Nucleo di valutazione di fine luglio 2009 segnala che la sostanziale stabilizzazione della spesa pensionistica raggiunta nel decennio chiuso al 2007 – garantita da un tasso di sviluppo pari all’1,8% annuo – rischia una seria compromissione, con un aumento del rapporto sul Pil del 10% nel triennio 2008/2010 e una incidenza su quest’ultimo in forte risalita, sino ad oltrepassare il 15% (dal 14,2 nel 2008, al 15,2 nel 2009 in base all’ultimo Dpef).

Il predetto rapporto calcola il disavanzo del sistema pensionistico pubblico in 7,2 mld di euro – da considerare peraltro raddoppiato senza l’effetto compensativo della gestione separata (dei c.d. “parasubordinati”) – e suggerisce di proseguire “il processo di razionalizzazione in linea con gli interventi di riforma già adottati anche in ragione dell’elevato debito pubblico”.

Il più recente rapporto del Nucleo (novembre 2009) stima che la spesa pensionistica sfiori il 15% del Pil nel 2010.

La debolezza indotta dalle altre variabili (deterioramento del fattore demografico ed estensione del lavoro flessibile) concorre a rafforzare l’esigenza – evidenziata nelle notazioni introduttive del precedente referto – di una approfondita riflessione sui tempi di revisione del sistema, in materia anche di innalzamento dell’età pensionabile, sia pure con le opportune graduazioni.

Le ultime misure del decreto anticrisi, sull’elevazione dell’età pensionabile a partire dal 2015, rischiano infatti di risultare timide e tardive e di replicare le negative esperienze analoghe di riforme rimandate al futuro (come avvenuto per il c.d. “scalone”, poi trasformato in “scalini”).

Meritano quindi attenzione le proposte di ripensamento per un diverso ancoraggio della spesa previdenziale, da collegare all'effettiva dinamica del monte retributivo e non ai prezzi, che funzioni da stabilizzatore automatico di tipo strutturale, soprattutto nei cicli economici depressi e recessivi.

In un'ottica di radicale revisione del sistema pensionistico – che assicuri prestazioni adeguate (rispetto a quelle pari o inferiori a quelle sociali, stimate in base al vigente regime contributivo), mantenendo l'equilibrio finanziario – si muovono d'altra parte i più recenti disegni di legge di iniziativa parlamentare (Atto Camera n.1299 e Atto Senato n.1292).

Le principali innovazioni proposte riguardano: una pensione formata da una componente base fiscalizzata - di ammontare congruo e attribuita a tutti (anche ai c.d. "marginali") - e una componente rapportata ai contributi versati; una pensione complementare volontaria, incentivata da maggiori agevolazioni fiscali; un abbattimento della aliquota contributiva, coerente all'impostazione universalistica, con attenuazione degli oneri per lavoratori e imprese; una compensazione dei costi attraverso il riassorbimento dei vari assegni e pensioni sociali e una selettiva riduzione delle sottocontribuzioni.

**1.2** Per la previdenza complementare, nella stessa relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato, viene evidenziata l'esigenza di armonizzare i vecchi fondi con i fondi di nuova costituzione (in base alla riforma recata dal d.lgs. n.252/2005), attraverso una concentrazione di quelli minimali ed una omogeneizzazione delle prestazioni, degli investimenti e dei costi di gestione.

La medesima relazione non manca tuttavia di sottolineare che si tratta di un obiettivo ancora da raggiungere e comunque non agevole, anche in ragione della diversità dei soggetti interessati – come i fondi assicurativi per la previdenza individuale e i fondi negoziali originati da accordi di categoria – e che il principale impegno iniziale nell'attività di regolazione, da parte della Commissione di vigilanza preposta al settore, andrebbe riorientato sull'effettivo adeguamento dei fondi al sistema, assumendone la reale *governance*.

La constatazione della eccessiva dispersione dell'offerta e del modesto livello dimensionale ha portato a ribadire – tra i possibili interventi evolutivi – la linea preferenziale dell'aggregazione dei fondi minori, anche per consentire economie di scala incidenti sui costi a carico dei sottoscrittori e acquisire una "massa critica", più idonea a strategie di medio/lungo periodo, a una più efficace azione di controllo e accertamento degli organi vigilanti e a una migliore comunicazione.