

## **DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI**

PAGINA BIANCA

*Determinazione n. 77/2011.*

## LA CORTE DEI CONTI

### IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza dell'8 novembre 2011;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 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 2010, 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 2010;

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 2010 – 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  
*Raffaele Squitieri*

Depositata in Segreteria il 10 novembre 2011.

IL DIRIGENTE  
*(Dott.ssa Luciana Troccoli)*

## **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 2010

## S O M M A R I O

<i>Premessa</i> .....	<i>Pag.</i>	13
1. Notazioni introduttive .....	»	15
2. Gli organi .....	»	23
3. L'assetto strutturale .....	»	45
4. Il sistema dei controlli interni .....	»	57
5. Le risorse umane .....	»	66
6. Le contribuzioni .....	»	80
7. Le prestazioni .....	»	87
8. La vigilanza .....	»	105
9. Il contenzioso .....	»	113
10. I risultati delle singole gestioni .....	»	120
11. Le risultanze della gestione generale .....	»	146
12. Considerazioni conclusive .....	»	174

PAGINA BIANCA



## **Premessa**

La presente relazione riferisce i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (da ora in poi, per brevità, INPS o Istituto o Ente) nell'esercizio 2010, non trascurando i fatti di maggiore rilevanza intervenuti sino a data corrente.

Il referto precedente, relativo all'esercizio 2009, è stato deliberato il 9 novembre 2010 e pubblicato negli Atti Parlamentari della XVI Legislatura (Doc. XV, n. 242).

L'INPS è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (di qui in poi Ministero del lavoro) e del Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito Ministero dell'economia), mentre il controllo esterno viene esercitato dalla Corte dei conti ai sensi dell'art.12 della legge 21 marzo 1958, n.259, che prevede l'assistenza alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione di un magistrato delegato, in posizione di fuori ruolo.

I due precedenti referti hanno evidenziato la fase di criticità attraversata dall'Istituto, sia sul piano istituzionale, per effetto del prolungamento della gestione commissariale e della sua sostanziale prosecuzione in esito alla devoluzione legislativa al Presidente dei poteri del Consiglio di amministrazione, sia sul piano operativo, in ragione del rafforzato ruolo acquisito dall'Istituto stesso, con l'estensione dell'area degli ammortizzatori sociali e le nuove competenze in materia di invalidità civile.

Ambedue i referti hanno altresì sottolineato la valenza centrale rivestita dalla verifica degli esiti del riordino interno e della realizzazione dei risparmi da sinergie con altri enti, trattandosi di obiettivi da perseguire in un duplice contesto sfavorevole, caratterizzato da un pesante ciclo recessivo e dalla persistente contrazione delle unità in servizio.

Nella presente relazione può osservarsi che, dopo la iniziale ridefinizione del nuovo ordinamento delle funzioni centrali e periferiche, pressoché conclusa nel primo semestre 2009, sono ancora in via di completamento le misure di progressiva riorganizzazione e la sperimentazione di interventi volti a modificare apparati e procedure, nell'obiettivo di corrispondere al modello di una moderna azienda di servizi, in grado di operare a più elevati livelli di efficienza, qualità e trasparenza, puntando su massicci investimenti nello sviluppo della telematica e della multicanalità.

Al momento, non appaiono tuttavia ancora percepibili significativi riscontri in ordine ai preannunciati risparmi, quantificati - nel triennio 2009/2011 e nell'ambito dell'Istituto - in 430 mln di euro (dei quali 130 nel 2009), per effetto della centralizzazione degli acquisti e, in 660 mln di euro, in esito al riassetto organizzativo,

sino ad un ammontare complessivo di quasi 1,1 mld di euro, di per sé prossimo a un terzo dei 3,5 mld attesi dagli interventi sinergici prescritti per legge a tutti gli enti previdenziali interessati.

I bilanci 2009 e 2010 – nel contesto della grave crisi economica generale, che si è riflessa nella caduta dei saldi positivi, in parte mantenuti per il concorso di fattori contingenti – registrano, infatti, una dinamica incrementale delle spese di funzionamento, nonostante la riduzione degli oneri di personale, mentre il preventivo assestato del 2011 (approvato il 14 ottobre 2011) ne conferma la tendenza espansiva, soprattutto nella componente discrezionale.

Resta peraltro da attendere la compiuta entrata a regime della serie numerosa delle iniziative di riordino, nelle quali non è dato cogliere tuttavia un chiaro disegno strategico complessivo, né il supporto delle indispensabili preventive analisi di costi e benefici.

Tra le principali sfide che continuano a porsi all'Istituto, vanno ancora considerate l'erogazione più tempestiva delle maggiori prestazioni temporanee a sostegno del reddito – in attuazione del ruolo centrale affidato all'INPS di coordinatore e gestore degli interventi e delle risorse aggiuntive assegnate per gli ammortizzatori in deroga – e la corretta attribuzione dei crescenti trattamenti agli invalidi civili, caratterizzati ancora da notevoli squilibri territoriali, che hanno visto l'applicazione delle nuove competenze legislative, in continua e progressiva espansione.

Una concreta risposta è tuttavia ancora attesa dagli interventi sinergici prefigurati dal Legislatore e in particolare dalle 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 ancora sostanzialmente circoscritte alle fasi di studio, progettazione e iniziale attivazione di talune parziali funzioni.

Nel delineato quadro di complessità, si iscrive la prima applicazione delle innovazioni recate dal D.L. n.78/2010 (convertito nella legge n.122), che ha trasferito – come già detto - al Presidente dell'Istituto le attribuzioni del soppresso Consiglio di amministrazione, aprendo delicate problematiche, sia per la ricerca di un adeguato equilibrio nel contesto delle competenze spettanti agli altri organi e di quelle riservate alla dirigenza, sia per il compiuto esercizio dei controlli, interni ed esterni.

## **1 – Notazioni introduttive**

**1.1** I due precedenti referti – richiamando le osservazioni della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato – hanno rappresentato la fase di attesa per le politiche delineate nel “libro bianco”, volte a riequilibrare la spesa di tutela sul versante della protezione sociale e l’esigenza di una riflessione sui tempi di revisione del sistema previdenziale obbligatorio, per gli impatti collegati alla caduta del Pil e al deterioramento del fattore demografico, oltre che agli effetti della flessibilità del lavoro sulla copertura della spesa pensionistica.

Ambedue i referti hanno altresì sottolineato la rilevanza, ai fini della stabilità del sistema pensionistico, non solo del tradizionale rapporto del livello della spesa sul Pil, ma soprattutto di quello tra monte-retribuzioni e monte-prestazioni, che continua ad evidenziare un gravoso disavanzo complessivo, soggetto ad ulteriore appesantimento in esito al blocco degli aumenti retributivi nel settore pubblico.

E’ stata pertanto segnalata l’importanza, ai fini della sostenibilità del sistema, della revisione triennale dei coefficienti di trasformazione dal 2010 e dell’incremento automatico dell’età pensionabile in collegamento alla speranza di vita; una autorevole conferma sulla validità delle progressive riforme ha trovato riscontro nelle proiezioni Eurostat 2008-2060, che hanno visto l’Italia collocata tra i paesi più in regola, a fine periodo.

Non si è mancato peraltro di sottolineare che la significatività degli interventi adottati ai fini della stabilizzazione del rapporto spesa pensionistica Pil – soprattutto per l’automatismo delle due ultime misure indicate – sposta l’attenzione sull’adeguatezza delle prestazioni, da cui dipende l’accettabilità politico-sociale del sistema pensionistico pubblico e il rispetto del patto intergenerazionale su cui si fonda.

Per consentire prestazioni più adeguate è stata di conseguenza ritenuta ancora attuale la riflessione sull’aumento dell’età media di pensionamento, nel cui solco si muove il recente meccanismo strutturale della c.d. “finestra mobile”, introdotto a partire dal 2011.

Nel contesto delineato non può peraltro essere trascurato anche il consistente impatto della recessione economica sulla caduta del Pil, sia in via generale, sia sui conti dell’INPS, che segnano il primo saldo finanziario negativo nell’assestato 2011 e altresì la forte decelerazione nella crescita del risultato positivo di esercizio nel principale fondo amministrato dall’Istituto, relativo ai lavoratori dipendenti (FPLD).

Il "cantiere" delle pensioni non sembra quindi ancora del tutto concluso, ma richiede – in attesa della lenta transizione al metodo contributivo – quantomeno ulteriori interventi di "manutenzione", soprattutto volti alla correzione, sia dei dissesti prodotti dall'eccessiva generosità del metodo retributivo, sia delle disuguaglianze (di genere, categorie, aliquote, imponibili) rispondenti a differenti cicli storici e normativi, sia della crescente incidenza della spesa sul Pil nel breve e medio periodo.

In tale logica si iscrive l'ultimo ritocco sul requisito dell'età pensionabile delle lavoratrici private, in vista della parificazione a quelle pubbliche, anticipato rispetto alla scadenza pregressa, ma inalterato quale misura a decorrenza differita.

Si prospettano tuttavia nel dibattito, alimentato anche dalla ricerca di rimedi alla crisi finanziaria ed economica globale, ipotesi di decisioni chiare e definitive – abbandonando la politica di aggiustamenti e di provvedimenti rinviati nel tempo – dirette all'applicazione immediata, universale e pro rata (per le anzianità future), del metodo contributivo, ad aumentare le fasce di età automaticamente adeguate alle aspettative di vita e a convertire in strutturali le contribuzioni di solidarietà, avvicinandone l'ammontare a quello dei versamenti effettuati.

L'elevazione della fascia di età per una uscita flessibile, sottoposta ad una equa variazione attuariale della pensione, oltre a incentivare la durata del periodo lavorativo consentirebbe di dare certezza e di rispettare i singoli programmi di vita.

**1.2** Nel settore della previdenza complementare, le relazioni della Corte sul rendiconto generale dello Stato hanno ribadito l'esigenza di armonizzare i vecchi fondi con i nuovi, attraverso una concentrazione di quelli minori ed una omogeneizzazione delle prestazioni, degli investimenti e dei costi di gestione.

Gli stessi referti hanno sottolineato nuovamente che l'irreversibilità della scelta sul conferimento del TFR ai fondi pensione costituisce una remora alla crescita delle adesioni, ancora modesta rispetto alle oggettive potenzialità e che la diminuzione dei rendimenti verificatasi nel biennio 2008-2009 può essere mitigata e superata solo da una sempre maggiore trasparenza, soprattutto dei costi complessivamente a carico degli iscritti.

E' stata altresì considerata prioritaria una azione di verifica e contrasto delle patologie relative alla esternalizzazione della gestione amministrativa e contabile, che prescinde dalla dimensione dei fondi e si traduce in maggiori oneri e costi di ingresso e di gestione e in possibili incidenze sul patrimonio e sulle singole quote e quindi sulle posizioni individuali.