

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 91/2012.

LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 26 ottobre 2012;

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 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'INPS, relativo all'esercizio finanziario 2011, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei sindaci, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4, comma 2, 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'INPS per l'esercizio finanziario 2011;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2011 è risultato che:

1) va assiduamente monitorata l'incidenza delle riforme del lavoro e della previdenza obbligatoria sulla spesa pensionistica, nel breve e medio periodo e sino all'entrata a regime del sistema contributivo, e va sottoposto a riesame il modello della previdenza integrativa e complementare, che nella confermata forma privata impone iniziative di rilancio e razionalizzazione della esigua quota di iscritti e della frammentata coesistenza di numerosi Fondi;

2) sembra maturata — a livello governativo e parlamentare — l'auspicata decisione di riassetto e riequilibrio della governance dell'Istituto, oltre che nei profili della vigilanza ministeriale e dei controlli interni, nel ridisegno di ruoli e compiti degli organi di indirizzo e di gestione, al fine di correggere le eccessive concentrazioni di potere nel Vertice monocratico (Presidente) e di rafforzare il Collegio rappresen-

tivo delle parti sociali (CIV), sia nelle attribuzioni che sulla corrispondente esigibilità;

3) richiede attenta e responsabile riflessione il crescente ricorso a risorse umane esterne — nelle forme della somministrazione del lavoro a copertura dell'organico, della acquisizione di consulenza in appalto, dell'utilizzo generalizzato di procuratori e sostituti di udienza, del massiccio impiego di medici convenzionati — per le possibili incidenze sullo svolgimento di funzioni istituzionali spesso delicate e di elevato rilievo sociale ed i rischi di perdita delle stesse capacità di governo dell'Ente;

4) le perduranti disfunzioni nell'invalidità civile fanno propendere per la riunificazione in un solo soggetto dell'intero procedimento — della prima visita alla erogazione delle prestazioni — attraverso una rinnovata disciplina delle competenze e delle singole sequenze, a garanzia delle categorie da tutelare e per assicurare indipendenza e uniformità di giudizio su tutto il territorio;

5) il dimensionamento dei risultati della vigilanza ispettiva reclama una più tempestiva programmazione e una intensificazione degli interventi di contrasto all'ampia area di evasione contributiva, comprovata dalla modesta incidenza degli accessi in rapporto alla entità delle aziende censite, prevenendo definitivamente a verificare le coerenze tra le somme accertate e le corrispondenti riscossioni;

6) pur nella riscontrata inversione, il livello ancora ingente del contenzioso esige un rinnovato impegno per aggredire le principali criticità regionali, soprattutto nella previdenza agricola, applicando pienamente il più volte sollecitato esercizio preventivo dell'autotutela e rendendo rapidamente operativo l'apporto straordinario e transitorio dei legali esterni, nella prospettiva di un più adeguato assetto a regime, che risulti coerente con l'Avvocatura interna prevista da norme primarie;

7) appaiono indilazionabili le misure di risanamento dei principali Fondi amministrati e di razionalizzazione di quelli « minori », che evidenziano una consecutiva e più marcata perdita complessiva, solo parzialmente contenuta dai mantenuti attivi della Gestione per le prestazioni temporanee e dei « Parasubordinati », il cui netto patrimoniale congiunto prevale sui profondi passivi del lavoro autonomo (agricoli e commercianti) e dello stesso più grande Fondo per il lavoro dipendente (gravato dai dissesti strutturali dei dirigenti di azienda e di quelli della elettricità, trasporti e telefonia), i cui saldi negativi tra contributi e prestazioni non trovano sufficiente copertura nei finanziamenti statali, non ancora adeguatamente individuati nella componente assistenza a carico della fiscalità;

8) i conti generali dell'Istituto registrano una ulteriore contrazione dell'avanzo finanziario e un accentuato deficit economico, connessi al primo declino dei finanziamenti statali, dalle cui dimensioni — quantitative e qualitative (nella forma dei trasferimenti o delle anticipazioni a debito) — rimangono condizionati i pesanti saldi negativi stimati nelle previsioni assestate 2012, che incorporano lo squilibrio strutturale della seconda più grande gestione acquisita (ex INPDAP), non corretto dagli ultimi provvedimenti normativi;

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 bilancio d'esercizio — corredato delle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, che le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2011 — corredato dalle relazioni degli organi di amministrazione di revisione — l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente, per il detto esercizio.

ESTENSORE

Antonio Ferrara

PRESIDENTE

Luigi Giampaolino

Depositata in Segreteria il 5 novembre 2012.

IL DIRIGENTE

(dott.ssa Luciana Troccoli)

PAGINA BIANCA

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 2011.

S O M M A R I O

Premessa	Pag.	15
1. Notazioni introduttive	»	16
2. Gli organi	»	20
3. L'assetto strutturale	»	37
4. Il sistema dei controlli interni	»	46
5. Le risorse umane	»	54
6. Le contribuzioni	»	63
7. Le prestazioni	»	71
8. La vigilanza	»	90
9. Il contenzioso	»	98
10. I risultati delle singole gestioni	»	104
11. Le risultanze delle gestioni generali	»	127
12. Considerazioni conclusive	»	155

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 2011, non trascurando i fatti di maggiore rilevanza intervenuti sino a data corrente.

Il referto precedente, relativo all'esercizio 2010, è stato deliberato l'8 novembre 2011 e pubblicato negli Atti Parlamentari della XVI Legislatura (Doc. XV, n. 354).

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.

L'anno 2011 chiude, con la Legge n.214, il ciclo di riforme degli enti previdenziali pubblici e segna l'avvio del polo unico previdenziale per i lavoratori dell'area pubblica e di quella privata - lasciando fuori il solo comparto dei professionisti iscritti alle cosiddette Casse private - al fine precipuo di armonizzare i trattamenti e applicare in via generalizzata il metodo del calcolo contributivo, stabilizzando a regime la sostenibilità finanziaria del sistema.

Il referto, come di consueto, analizzerà le risultanze e le criticità della gestione condotta dall'INPS nel 2011, ma darà altresì conto delle principali problematiche aperte dalla più grande incorporazione storicamente assegnata all'Istituto - concernente l'INPDAP (e, ulteriormente, l'ENPALS) - soprattutto nei profili organizzativi e nell'impatto sull'equilibrio del rendiconto generale dell'Ente, basato su di un composito e delicato bilanciamento tra i fondi attivi e passivi che lo compongono, oltre che su consistenti apporti statali.

Uno specifico approfondimento verrà ancora dedicato al quadro ordinativo di contesto nel quale l'Ente opera e soprattutto sul modulo di governo, che ha visto l'inusuale accentuazione dei poteri del Presidente, già accentrati per le attribuzioni sia di rappresentanza legale che di indirizzo amministrativo, con ulteriori rischi di alterazione del già precario meccanismo di contrappesi proprio del vigente assetto duale.

La principale sfida da affrontare riguarda comunque l'integrazione di organismi in gran parte differenziati e interessati da altri processi di incorporazione ancora in corso, generalizzando - ove possibile - le "migliori pratiche" reciproche, riconducendo ad unità e comprimendo strutture e servizi strumentali, assicurando la continuità delle prestazioni, nel rispetto delle peculiarità proprie di ciascuna delle gestioni acquisite.

1 – Notazioni introduttive

1.1 Come indicato in premessa, l'anno 2011 registra una profonda innovazione nel previgente assetto del sistema di welfare, con la riforma complessiva operata dalla Legge n.214 in materia di previdenza pubblica obbligatoria.

A ridosso delle due precedenti (nn.111 e 148) – che hanno innalzato i requisiti anagrafici e anticipato sia il primo generale adeguamento dei trattamenti alla speranza di vita che l'elevazione dell'età pensionabile delle lavoratrici private – la predetta Legge n.214 chiude il ciclo delle modifiche con un intervento strutturale, attraverso il passaggio generalizzato al sistema contributivo, con decorrenza dal 1° gennaio 2012.

La riforma riguarda tutti i lavoratori e l'intero regime pensionistico, e mira a produrre nel tempo notevoli risparmi, sostenibilità finanziaria e attenuazione del conflitto intergenerazionale.

Il nuovo sistema introduce infatti maggiore equità, garantendo un uguale interesse correlato ai versamenti contributivi nel percorso lavorativo, ma abbandona il principio dell'adeguatezza previdenziale - fondato sul legame tra reddito di lavoro e di pensione - privilegiando quello matematico tra pensione, contributi e aspettativa di vita.

Le positive valutazioni – a livello comunitario e internazionale – sulla migliorata sostenibilità finanziaria non trascurano tuttavia gli elementi di debolezza, innanzitutto connessi alla situazione demografica: la longevità italiana è seconda nel mondo e si colloca al primo posto la spesa pensionistica nazionale rispetto al PIL (di poco superiore al 14%, pari al doppio della media OCSE).

Un secondo fattore critico viene individuato nelle crescenti forme di precarietà del mercato del lavoro – nei posti e nelle retribuzioni – che incidono sui futuri trattamenti pensionistici, soprattutto per le fasce più deboli (dei giovani, delle donne e dei più anziani), con riflessi sull'adeguatezza delle prestazioni e sulla sostenibilità sociale dell'intero sistema.

In proposito andranno verificati gli effetti della recente riforma (Legge n. 92/2012) che innova la flessibilità in entrata e in uscita, gli ammortizzatori sociali e la formazione ed è volta a realizzare un mercato del lavoro più dinamico e inclusivo – in particolare per le anzidette categorie maggiormente a rischio – a recuperare produttività e reddito, a rilanciare lo sviluppo economico.

Una terza criticità si lega alle fasi di recessione economica – soprattutto se protratte lungo un arco di tempo non breve - per gli effetti del PIL negativo sulla prestazione pensionistica.

Nelle proiezioni di lungo periodo e secondo l'OCSE, "la spesa pubblica per le pensioni dovrebbe rimanere sostanzialmente stabile fino al 2050", ma appare indispensabile