

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli
enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria
dell'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA
SOCIALE (INPS) per esercizio 2012

Relatore: Presidente Antonio Ferrara

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 101/2013**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 22 novembre 2013;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto del 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 2012, 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 2012;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2012 e dall'azione di controllo sino a data corrente, è risultato che:

1) continua a rendersi necessario: un costante monitoraggio degli effetti delle ultime riforme del lavoro e della previdenza obbligatoria sulla spesa pensionistica; una crescente attenzione al profilo dell'adeguatezza delle prestazioni collegate al metodo contributivo e degli eccessivi divari nei trattamenti connessi a quello retributivo; il rilancio della previdenza complementare quale secondo pilastro indispensabile al buon funzionamento del complessivo sistema previdenziale; un intervento finalizzato a ridisciplinare l'intero ordinamento e comunque a riequilibrare la *governance* dell'Istituto – soprattutto nei profili della rappresentanza legale, di indirizzo politico amministrativo e di gestione – oltre che a ridisegnare assetto e attribuzioni dell'organo di controllo interno e della vigilanza ministeriale;

2) nell'opera di riorganizzazione in atto dal 2008, si è innestata l'incorporazione di fatto di INPDAP ed ENPALS, che ha accentuato l'esigenza di una revisione delle articolazioni della direzione generale – e delle funzioni dirigenziali di livello generale – concentrando nell'esercizio delle funzioni istituzionali, rimodulando quelle dedicate a compiti

strumentali in tutto o in parte sovrapponibili, assicurando le coerenze con il bilancio per missioni e programmi e che ha visto la sperimentazione sul territorio del modello di direzione unificata;

3) specifico esito della incorporazione è stato l'accrescimento degli impegni istituzionali in costanza di un quadro normativo dei tagli lineari di dotazioni organiche e di oneri retributivi e previdenziali per il personale, che ha ridotto le spese in precedenza sostenute dai tre enti, ma ha anche prospettato l'avvio di procedure di uscita con possibili incidenze negative sulla funzionalità complessiva dell'Istituto;

4) la perdurante criticità dell'invalidità civile ha ampiamente confermato l'improponibilità di un intervento legislativo volto a completare il trasferimento delle competenze dell'intero procedimento in capo all'INPS, nella constatata inefficacia delle scelte procedurali operate e del massiccio ricorso a medici esterni convenzionati, che mette a rischio le capacità di governo del settore da parte dell'Ente;

5) nel contesto del marcato aumento delle prestazioni, la ripresa del flusso contributivo – alimentata dalla gestione privata e in particolare dal lavoro autonomo e ancor più dai "parasubordinati" – non riesce a ripianare lo squilibrio tra le ambedue essenziali componenti di quasi tutte le gestioni, non sufficientemente bilanciato da apporti statali quantitativamente e qualitativamente adeguati e invece aggravato dal fondo di nuova acquisizione dei dipendenti pubblici, in progressivo e crescente dissesto;

6) i conti generali registrano pertanto il primo disavanzo finanziario e l'accentuazione del deficit economico – derivanti dai più grandi fondi amministrati, per i quali appaiono indilazionabili misure di risanamento – che si riconnettono anche al ciclo recessivo oltre che alla incorporata gestione pubblica; al contenimento della gravosa perdita economica totale concorre tuttavia il massiccio saldo positivo di esercizio dei "parasubordinati" e quello delle prestazioni temporanee, i cui netti patrimoniali consentono ancora la copertura di quelli negativi delle altre principali gestioni e il mantenimento di un attivo nel bilancio generale, esposto peraltro a rapido azzeramento;

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 di esercizio – corredato dalle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2012 – corredato dalle relazioni degli organi di amministrazione e 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.

L'ESTENSORE

f.to Antonio Ferrara

IL PRESIDENTE

f.to Ernesto Basile

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS) PER L'ESERCIZIO 2012

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Notazioni introduttive – 2. Gli organi. – 3. L'assetto strutturale. – 4. Il sistema dei controlli interni. – 5. Le risorse umane. – 6. Le contribuzioni. – 7. Le prestazioni. – 8. La vigilanza. – 9. Il contenzioso. – 10. I risultati delle singole gestioni. – 11. Le risultanze della gestione generale. – 12. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

Premessa

Il presente referto ha come oggetto i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (da ora in avanti, per brevità, INPS o Istituto o Ente) nell'esercizio 2012 e comprende i principali aggiornamenti sino a data corrente.

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2011, è stato deliberato il 26 ottobre 2012 e pubblicato negli Atti Parlamentari della XVI Legislatura (Doc. XV, n. 468).

La vigilanza sull'INPS spetta al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (di seguito Ministero del lavoro) e al 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.

Il 2012 costituisce il primo anno di avvio del polo unico previdenziale per i lavoratori dell'area privata e di quella pubblica, statuito dalla Legge 214/2011 al fine precipuo di armonizzare i trattamenti e di applicare in via generalizzata il metodo del calcolo contributivo, stabilizzando a regime la sostenibilità finanziaria del sistema.

Il referto segnala le criticità – già evidenziate e perduranti e quelle di nuova insorgenza - dando altresì conto delle principali problematiche collegate alla più grande opera di integrazione assegnata all'Istituto (concernente l'INPDAP, oltre all'ENPALS), soprattutto nei profili organizzativi e nell'impatto sull'equilibrio della gestione complessiva dell'Ente, basata su di un composito e delicato bilanciamento tra i fondi attivi e passivi che la compongono e finanziata da consistenti apporti statali.

Per tale ultimo aspetto, vale rammentare che il precedente referto, pur nel riconoscimento degli effetti neutrali dell'operazione sulle finanze pubbliche e sul sistema previdenziale, non ha mancato di sottolineare le incidenze negative sul bilancio dell'Istituto, in esito alla acquisizione della gestione dei dipendenti pubblici, notoriamente caratterizzata da un grave squilibrio strutturale.

Un ulteriore approfondimento verrà ancora dedicato al quadro ordinativo di contesto nel quale l'Ente opera e soprattutto al modulo di governo, che vede la permanenza del singolare accentramento di poteri nel Presidente - cumulati per le attribuzioni sia di rappresentanza legale che di indirizzo amministrativo - con perduranti rischi di alterazione del già precario meccanismo di contrappesi proprio del vigente assetto duale.

Resta comunque nodo fondamentale da sciogliere l'integrazione di enti in gran parte differenziati e interessati da processi di incorporazione non ancora definiti, 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.

L'obiettivo appare tuttavia ulteriormente complicato dai rigorosi tagli lineari derivanti dalle manovre di finanza pubblica, che hanno gravato in particolare sull'INPS, imponendo – nella delicata fase iniziale dell'incorporazione - un totale di risparmi a regime di 530 mln di euro (di cui 240 aggiuntivi nel solo 2013), corrispondenti sostanzialmente alla metà della spesa di funzionamento corrente.

1 – Notazioni introduttive

1.1 Nel precedente referto è stato evidenziato come la Legge 214/2011 abbia inteso chiudere il ciclo delle modifiche in materia di previdenza pubblica obbligatoria procedendo con un intervento definitivo, volto a generalizzare il metodo contributivo e a produrre nel tempo ampi risparmi strutturali, sostenibilità finanziaria e attenuazione dei conflitti generazionali.

L'impostazione rigorosa e non graduale nell'inasprimento dei requisiti pensionistici e il profilo dell'adeguatezza delle prestazioni - soprattutto a fronte della crescente discontinuità dei percorsi lavorativi e delle contribuzioni - hanno tuttavia innescato dibattiti e approfondimenti e indotto i primi correttivi, al momento circoscritti alle categorie dei c.d. "salvaguardati o esodati", e a porre allo studio iniziative per un modello di pensionamento flessibile.

I giudizi di autorevoli esperti sulla sostenibilità del sistema restano comunque condizionati, nel profilo finanziario, ad ampie variabili collegate principalmente - nel breve e medio periodo - al Pil negativo e all'elevato livello di invecchiamento e non forniscono peraltro rassicurazioni, sotto l'aspetto sociale, in ragione del ridotto tasso sostitutivo tra retribuzione e pensione.

Assumono inoltre autonomo e crescente rilievo gli eccessivi divari nei trattamenti, collegati a disposizioni stratificate e frammentarie e posti in gran parte a carico della fiscalità generale, che finanzia complessivamente quasi un terzo della spesa pensionistica erogata dall'INPS, a ripiano dei perduranti squilibri strutturali delle principali gestioni amministrate.

A fronte delle pronunce della Corte costituzionale di annullamento di incongrui interventi legislativi di perequazione, si rafforzano istanze volte ad una ricalibratura delle prestazioni, in chiave di riequilibrio e in coerenza con il riaffermato sistema contributivo, di generalizzata applicazione.

In particolare, vengono avanzate proposte di misure strutturali e permanenti sulle pensioni più elevate, sia attraverso una ulteriore rimodulazione al ribasso della curva di rivalutazione automatica al costo della vita, sia mediante il ricalcolo - secondo le regole del modello contributivo - dei trattamenti erogati con il metodo retributivo.

1.2 La rilevata prospettiva di inadeguatezza della prestazione pensionistica di base rende più stringente la necessità di un effettivo rilancio della previdenza

complementare, quale secondo pilastro indispensabile al buon funzionamento dell'intero sistema.

Riveste pertanto sempre maggiore urgenza la definizione delle iniziative di riforma, ormai da tempo allo studio, che partono dalla radicale trasformazione degli attuali assetti privatistici in previdenza integrativa pubblica – trasferendo all'INPS la gestione, nel segno di una rigorosa razionalizzazione – sino alla mera "manutenzione" del vigente quadro normativo.

In tale secondo ambito, richiedono scelte non più rinviabili la formula del silenzio-assenso per l'iscrizione automatica, la polverizzazione dei fondi con una modesta platea di iscritti, la perdurante scarsa quota di adesione complessiva prossima al 25% dei lavoratori potenzialmente interessati, la carente partecipazione dei giovani che più necessiterebbero delle prestazioni aggiuntive.

Nel contesto delineato si collocano, sia il "Fondo di tesoreria TFR" per le imprese con più di 50 addetti che hanno scelto di mantenere in azienda il trattamento differito, sia "Fondinps", costituito per i dipendenti "inoptanti" delle altre imprese, entrambi facenti capo all'Istituto, ma con differenziate peculiarità.

Per ciascuno di essi, vanno ribadite le notazioni critiche essenzialmente collegate, nel primo caso, alla sottrazione di liquidità alle imprese private e al pieno rispetto dello specifico vincolo di destinazione all'investimento e, nel secondo, alla instabilità e scarsa consistenza delle contribuzioni, in gran parte insufficienti a coprire gli stessi costi di gestione, che non sembrano giustificare l'autonoma esistenza.

1.3 Nel quadro delle misure di razionalizzazione e di riordino degli enti, l'indicata scelta legislativa di istituzione di un polo unico della previdenza pubblica rende più urgente l'esigenza – ripetutamente sottolineata nei precedenti referti – della riforma del contesto ordinamentale in cui opera l'INPS.

A quasi cinque lustri dalla Legge fondante 88/89, appare indispensabile una profonda opera di rivisitazione e di adeguamento dell'integrale assetto normativo, che parta dai poteri ministeriali di vigilanza e prosegua con i principali organi di governo, il sistema dei controlli interni e il numeroso e composito insieme degli organismi – centrali e territoriali – che ne caratterizzano l'articolazione.

Va infatti ribadita l'inadeguatezza dei reiterati interventi legislativi di mera riduzione lineare delle composizioni collegiali, in un assetto che vede la coesistenza di organismi di diversa origine e natura e rispondenti alla logica della rappresentanza di categoria e al modello di governo duale.

Mantiene pertanto piena attualità – in parallelo alla complessiva riforma – la rielaborazione delle proposte parlamentari, decadute con la precedente legislatura, per l'adozione di una specifica nuova disciplina che assicuri le rappresentanze e l'armonizzazione dei trattamenti di tutte le categorie degli enti incorporati, unitamente alla sollecita e conclusiva definizione ministeriale del prescritto trasferimento formale delle corrispondenti risorse.

1.4 Il bilancio 2012 conferma le previsioni del precedente referto sugli effetti dirompenti prodotti nei conti dell'Istituto dall'incorporazione dell'INPDAP, che viene incluso quale seconda e più grande gestione, tra quelle amministrate.

L'avanzo finanziario del periodo anteriore – già disceso dalla punta di 13,5 mld di euro nel 2008 agli 1,3 mld nel 2011, a seguito della crisi economica – si è tramutato in un deficit di 7,9 mld nei dati assestati del 2012 e il consuntivo dello stesso anno ha chiuso con un saldo negativo prossimo ai 9,8 mld.

Deve pertanto essere ribadita l'indifferibile esigenza di adeguate misure di rimedio, soprattutto in un quadro di squilibrio previdenziale già presente nei principali fondi amministrati dall'INPS, che è – per parte sua – tenuto a realizzare la definitiva e più volte preannunciata, trasparente rappresentazione contabile delle poste riferite alla previdenza, separandole compiutamente da quelle a carico della fiscalità generale.

Conviene, infatti, ancora una volta sottolineare che la piena applicazione degli strumenti e delle metodologie della contabilità analitica già in uso, anche per tale adempimento – imposto dalla Legge 35/2012 per il bilancio sociale – unitamente alla redazione di documenti attuariali puntuali e aggiornati, potrebbero fornire utili elementi di analisi e di valutazione, alle parti sociali e ai decisori politici, sulla effettiva solidità e sostenibilità nel tempo dei conti generali dell'Istituto e dell'intero sistema previdenziale.

2 – Gli organi

2.1 Il tema degli organi riveste rilievo centrale nella auspicata rivisitazione normativa dell'intero assetto in cui opera l'Istituto.

I precedenti referti hanno sottolineato l'inadeguatezza sia degli interventi generali di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni non agevolmente applicabili al modello duale e rappresentativo dell'INPS, sia dei segmentati provvedimenti specifici, che ne hanno progressivamente alterato la delicata architettura, peraltro formata mediante successive stratificazioni e non pienamente uniformata al criterio dell'efficienza.

In particolare, è stato sottolineato che il prolungamento oltre la naturale scadenza (nonché di quella dell'esecutivo e della stessa legislatura) del Presidente dell'Istituto – che ha fatto seguito alla devoluzione, con un analogo atto di urgenza, dei poteri del soppresso Consiglio di Amministrazione (di seguito CdA) – e il conferimento di ulteriori compiti di riorganizzazione e di verifica, hanno aperto spazi di interferenza con le attribuzioni riservate al Direttore generale, alla dirigenza e allo stesso principale Organo rappresentativo di indirizzo e di vigilanza (da ora in avanti CIV).

Pur nella ribadita esigenza di una profonda e ampia riforma, appare quindi ineludibile quantomeno l'anticipata adozione di singoli correttivi, volti a ripristinare un assetto di migliore equilibrio e di maggiore chiarezza nel riparto delle competenze.

In proposito giova rammentare che nei mesi di maggio e giugno del 2012 sono intervenuti una mozione della Camera dei deputati, un "avviso comune" delle parti sociali e la relazione di un gruppo di esperti nominati dal Ministro del lavoro, finalizzati a riformare il sistema di governo dell'Istituto, ridisegnandone i compiti di rappresentanza legale, di indirizzo politico e amministrativo e di gestione.

Lo studio degli esperti, oltre a richiamare alcune osservazioni della Corte dei conti in materia di governance complessiva, ha prospettato una serie articolata di modifiche, che - nella confermata validità del modello duale - hanno rilevato l'esigenza di una precisa distinzione di ruoli, funzioni e responsabilità e di appropriati livelli di professionalità nei componenti degli organi, nonché di una puntuale definizione dei processi decisionali, che eviti conflitti ed eccessivi accentramenti di potere.

Delle specifiche proposte di legge poi intervenute nella materia, una, reiterata nel rinnovato Parlamento (A.C. 556), recepisce la sintesi del documento degli esperti e dell'avviso comune e prevede la reintroduzione di un ristretto CdA, in accoglimento delle principali osservazioni e raccomandazioni emerse.