

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
DI CONTROLLO SULLE ATTIVITÀ DEGLI  
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE  
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**3.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 NOVEMBRE 2013**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LELLO DI GIOIA**

**INDICE**

---

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Di Gioia Lello, <i>Presidente</i> .....	2
<b>Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), Antonio Mastrapasqua, in merito alla situazione organizzativa e gestionale dell'Istituto (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):</b>	
Di Gioia Lello, <i>Presidente</i> .....	2, 6, 7
Di Salvo Titti (SEL) .....	7
Mastrapasqua Antonio, <i>Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale</i> .....	2, 6

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
LELLO DI GIOIA

**La seduta comincia alle 8.50.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), Antonio Mastrapasqua, in merito alla situazione organizzativa e gestionale dell'Istituto.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dottor Antonio Mastrapasqua, che è accompagnato dal dottor Marco Barbieri, direttore dell'ufficio stampa dell'INPS.

Do, quindi, la parola al presidente Mastrapasqua.

ANTONIO MASTRAPASQUA, *Presidente dell'INPS*. Ringrazio e saluto il presidente e i componenti della Commissione.

L'articolo 7 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, dispone la soppressione dell'Istituto postelegrafonici (IPOST) e dell'Ente nazionale di assistenza magistrale (ENAM) e l'attribuzione delle relative funzioni rispettiva-

mente all'INPS e all'INPDAP (Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica) che succedono in tutti i rapporti attivi e passivi degli enti soppressi.

L'articolo 21 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dispone la soppressione di INPDAP ed ENPALS (Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico) e l'attribuzione delle relative funzioni all'INPS che succede in tutti i rapporti attivi e passivi degli enti soppressi.

Obiettivi dell'accorpamento sono assicurare la piena integrazione delle funzioni in materia di previdenza e assistenza, ottimizzando le risorse ed evitando le duplicazioni, nonché il miglioramento dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa nel settore previdenziale e assistenziale, in considerazione del processo di convergenza e di armonizzazione del sistema pensionistico attraverso l'applicazione del metodo contributivo.

L'accorpamento deve conseguire, inoltre, la razionalizzazione dell'organizzazione e delle procedure in sede di riassetto organizzativo e funzionale dell'istituto, nonché consentire la realizzazione di una riduzione dei costi complessivi di funzionamento non inferiore a 20 milioni nel 2012, a 50 nel 2013, e 100 a decorrere dal 2014. Tali riduzioni si sommano a quelle disposte dall'articolo 4, comma 66, della legge 12 novembre 2011, n. 183, dall'articolo 13 della legge n. 44 del 2012, dall'articolo 4, comma 77, della legge n. 92 del 2012, dall'articolo 8, comma 3, della legge n. 135 del 2012 e dall'articolo 1, commi 108-110, della legge n. 228 del 2012, che prevedono complessivamente per l'istituto

una diminuzione delle spese di funzionamento di 169 milioni per il 2012, 477 milioni per il 2013, 530 milioni per il 2014.

Mi preme sottolineare che, a livello di enti pubblici, l'istituto per una « casualità » si è visto interessare da tutte le norme in modo incrociato; è l'ente pubblico che ha subito la maggior parte dei tagli. Se infatti alcune leggi ne escludevano qualcuno, si è ritenuto che l'INPS dovesse essere presente in tutti i dispositivi normativi.

L'accorpamento degli enti previdenziali ha determinato una profonda modifica dei principali aggregati dell'istituto che, rappresentati dettagliatamente nel bilancio consuntivo dell'INPS, per l'anno 2012 sono così riassumibili: entrate contributive pari a 208 miliardi di euro; uscite per prestazioni 295 miliardi; risultato finanziario di competenza — 9,786 miliardi; risultato economico di esercizio — 12,216 miliardi; patrimonio netto 21,875 miliardi; personale in forza all'epoca 33.000 dipendenti. La situazione contabile ereditata dall'INPS a seguito della soppressione di INPDAP ed ENPALS, è stata a più riprese oggetto di attenzione da parte di organismi di controllo, dei *media* e degli *stakeholder*, con particolare riguardo alla gestione ex-INPDAP.

Sia il *deficit* patrimoniale — richiamo l'attenzione su questo perché sono temi sui quali spesso si leggono e si dicono cose non esatte, ma io tengo a sottolineare qual è la genesi della perdita dell'INPS — sia lo squilibrio economico strutturale, sono sostanzialmente imputabili al derivato bilancio ex-INPDAP ed ascrivibili alla consistente contrazione delle entrate contributive determinata dal blocco del *turnover* operante nel pubblico impiego e al continuo aumento delle uscite per prestazioni istituzionali, a fronte di trasferimenti statali che appaiono non completamente rispondenti ai fabbisogni, soprattutto nella quota attribuita come anticipazione, innescando crescenti rischi di sottofinanziamento dei disavanzi previdenziali e di progressivo aggravamento delle passività.

Al riguardo, merita sottolineare che a decorrere dal 1° gennaio 1996 le amministrazioni centrali dello Stato hanno

provveduto al versamento dell'intera contribuzione ai fini pensionistici e alla gestione separata C.T.P.S. (Cassa trattamenti pensionistici statali).

Relativamente invece al trasferimento del capitale contributivo virtualmente accantonato da esercizi pregressi nel bilancio statale, al contrario, in assenza di apposita previsione normativa, la legge 8 agosto 1995, n. 335 ha disposto l'apporto dello Stato a favore della medesima gestione onde garantire il pagamento dei trattamenti pensionistici ai dipendenti statali.

Successivamente — e questo è il momento più importante — con l'entrata in vigore della legge n. 244 del 2007, la suddetta disposizione è stata soppressa con conseguente ricorso da parte dell'INPDAP all'avanzo di amministrazione per la copertura del relativo deficit finanziario e, soprattutto, alle anticipazioni di bilancio di cui all'articolo 35 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, con corrispondente riduzione del patrimonio netto C.T.P.S.

In altre parole, giacché la legge disponeva che lo Stato ovviamente erogasse e quindi che l'INPDAP fosse creditore dello Stato, a seguito della richiamata norma, l'INPDAP è diventato debitore dello Stato per quello che lo Stato stesso non gli eroga più. Questo è ciò che genera lo squilibrio.

A tal proposito, sembrerebbe auspicabile che fosse approfondita e valutata, nelle sedi competenti, l'opportunità di eventuali interventi normativi tesi a garantire l'efficiente ed efficace implementazione della più grande operazione di razionalizzazione del sistema previdenziale pubblico.

Sottolineo che ho scritto ai Ministri Saccomanni e Giovannini, come al Governo precedente, invitandoli a fare un'attenta riflessione su questo punto, essendo il bilancio dell'INPS ormai unico ed essendo un disavanzo patrimoniale ed economico qualcosa che comunque, anche dal punto di vista esterno, nel mondo della previdenza può dare segnali di non totale tranquillità. È solo un fatto contabile, è vero, però ha il suo peso.

Tenuto conto di quanto stabilito dall'articolo 21 della richiamata legge n. 214 del 2011, secondo cui è demandata al presidente dell'istituto la promozione di più adeguate iniziative tese al conseguimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia, di razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa e di riduzione dei costi sottesi alla soppressione INPDAP ed ENPALS, e in coerenza con quanto previsto dalla direttiva del Ministro del 28 dicembre 2011, sul piano delle attività intraprese nell'ambito del processo di integrazione, volte ad assicurare, preventivamente alla definizione dell'assetto organizzativo, la continuità delle funzioni e l'economicità della gestione, a piena tutela dei soggetti destinatari dell'azione degli enti soppressi, a gennaio 2012, con determinazione presidenziale sono state definite le linee generali sulle finalità, priorità e modalità di attuazione del percorso di integrazione degli enti soppressi, per il loro riassetto organizzativo e funzionale, nell'ottica di garantire la continuità e l'efficacia dell'azione amministrativa e del progressivo allineamento verso i migliori *standard* del servizio per l'utenza.

Tali finalità hanno trovato consistenza nell'integrazione delle risorse degli enti soppressi nei grandi progetti di innovazione ed efficientamento sui quali si è focalizzata la strategia dell'INPS, quali: l'omogeneizzazione e ampliamento dei servizi, lo sviluppo della cultura previdenziale e del conto assicurativo, il popolamento del casellario dell'assistenza, l'incremento dell'efficacia delle attività contrattuali, il potenziamento dell'accertamento del credito e riscossione, la riduzione strutturale del contenzioso, lo sviluppo del modello organizzativo, la valorizzazione del capitale umano e delle specializzazioni, la valorizzazione del patrimonio da reddito, l'evoluzione del modello d'offerta e interazione con i *partner* istituzionali, la razionalizzazione logistica, l'accesso *on line* ai servizi per agevolare modalità alternative di fruizione dei servizi e sviluppo della qualità, la telematizzazione della domanda, l'automazione dei controlli e dei processi operativi e la dematerializzazione.

Nell'ambito del percorso di integrazione il provvedimento in questione ha sancito e specificato in apposito cronoprogramma le principali fasi e i tempi di attuazione individuando, a garanzia di un efficace ed efficiente funzionamento delle strutture che assicuri la piena continuità dell'azione amministrativa, la programmazione e il conseguimento degli obiettivi di risparmio, alcune aree prioritarie di integrazione per le quali è stato predisposto, attraverso il pieno coinvolgimento delle strutture competenti per materia, un documento di analisi e di scenario a tendere, con l'esplicitazione dei relativi effetti.

Coerentemente con la tempistica prevista, vista l'integrazione della relazione programmatica per gli anni 2012-2014, approvata con delibera del Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV) n. 4 del 2012, sono state ampliate e qualificate le linee guida gestionali per il 2012. Con successiva determinazione presidenziale sono state definite le linee di indirizzo per la qualificazione delle modalità attuative del percorso di integrazione di INPDAP ed ENPALS per assicurare il conseguimento degli obiettivi di efficacia e di riduzione dei costi, di cui all'articolo 21 del decreto-legge n. 201 del 2011, così come convertito nella legge n. 214.

Le direttrici e le modalità di attuazione dei vettori strategici dell'integrazione sono: efficienza organizzativa e gestionale, attraverso il miglioramento continuo dei processi di erogazione delle prestazioni; la definizione di un assetto organizzativo che consenta la regia dei processi decisionali e il presidio del territorio in linea con la concentrazione della domanda dei servizi e la costante ricerca della riduzione delle spese di funzionamento anche attraverso gestioni unitarie o convergenti delle attività strumentali con gli altri enti del settore pubblico; la valorizzazione del capitale umano e delle specializzazioni che tenda a garantire la crescita professionale e il progresso individuale attraverso un efficace impiego professionale e lo sviluppo di percorsi che valorizzino le competenze specifiche e le esperienze maturate; il forte utilizzo della leva tecnologica

quale fattore determinante per l'erogazione di servizi telematizzati e l'automazione dell'attività a basso valore per l'utenza; il potenziamento del sistema dei controlli per l'erogazione delle prestazioni; lo sviluppo della multicanalità e dell'accessibilità che consenta di ampliare, diversificare e integrare i punti di accesso all'istituto da parte dell'utenza al fine di ridurre al massimo la necessità dell'accesso fisico e rispondere alle differenti esigenze degli utenti.

Nelle more si è proceduto a realizzare l'analisi completa degli interventi necessari per la razionalizzazione logistica dell'istituto alla luce dell'integrazione con le strutture degli enti soppressi, con la stima degli investimenti necessari al fine di efficientare gli spazi destinati a uso strumentale. Con determinazione presidenziale n. 205 del 2012 sono stati approvati 164 interventi di razionalizzazione logistica che comporteranno — è un numero incredibile — la liberazione di 155 stabili per una superficie di 239.000 metri quadri e un risparmio annuo, a regime, di 36 milioni di euro.

Si è proceduto inoltre a istituire, con determinazione presidenziale, quattro specifici incarichi di livello dirigenziale, a fronte dell'eliminazione di quattro analoghe posizioni dell'INPDAP, inerenti a progetti di termine per attuazione di programmi e gestioni con caratteristiche di eccezionale rilievo organizzativo: popolamento e implementazione del casellario dell'assistenza (ricordo che l'INPDAP non aveva arricchito il casellario, cosa che invece nell'INPS è di fatto da qualche anno possibile); presidio e deflazione del contenzioso amministrativo e giudiziario; integrazione processi di *audit*, ispettorato e controllo di INPDAP ed ENPALS in INPS; nonché il consolidamento della banca dati delle posizioni assicurative degli iscritti alle gestioni dei dipendenti pubblici, al fine del famoso estratto conto integrato delle posizioni previdenziali.

Si è proceduto, ancora, a integrare con determinazioni presidenziali le funzioni di direzione generale attraverso la previsione

di tre nuove direzioni: formazione e sviluppo competenze; assistenza e invalidità civile; credito e *welfare*. La prima delle citate direzioni trova il suo fondamento nella necessità di assicurare a tutto il personale, nel mutato contesto istituzionale, idonei percorsi di formazione e sviluppo che garantiscano la continua professionalizzazione e il costante adeguamento delle competenze; è ovvio che l'integrazione di tutti questi enti ha nella formazione il momento forse più qualificante sul fronte delle risorse umane.

La previsione della seconda direzione risponde all'esigenza di separare nell'attuale contesto, caratterizzato da una pressante richiesta di protezione sociale, la gestione delle prestazioni previdenziali da quelle assistenziali, anche in considerazione della complessità e della centralità che dette materie rivestono nell'ambito dell'attività istituzionale.

La terza direzione, infine, risponde all'esigenza di curare e sovrintendere all'area delle prestazioni creditizie, sociali e assistenziali a favore degli iscritti aventi diritto nelle varie gestioni di competenza. Ricordo che questa è una caratteristica esclusiva dell'INPDAP; l'INPS non faceva questa attività per i dipendenti e i pensionati pubblici.

Si è quindi proceduto ad avviare una prima sperimentazione operativa dei futuri assetti organizzativi territoriali definendo con determinazione presidenziale i modelli di direzione provinciale INPS integrata e di direzione regionale INPS integrata, cui seguirà, nei prossimi mesi, un progetto di integrazione da ultimo della direzione generale.

La sperimentazione coglie l'opportunità di razionalizzare le funzioni di supporto, eliminare le duplicazioni dei processi abilitanti ed ausiliari, e di omogeneizzare il sistema di *customer care* uniformando e ottimizzando contenuti e modalità di presidio e gestione del servizio all'utenza degli enti soppressi.

Nell'ambito del delineato percorso di integrazione si inseriscono l'approvazione da delibera del CIV della relazione programmatica 2014-2016 e la successiva de-

terminazione presidenziale che ha adottato le linee guida gestionali per l'anno 2014.

Lo sviluppo del piano di riassetto organizzativo e funzionale dell'ente è stato dilatato nell'attesa del consolidamento del quadro normativo vigente, con particolare riguardo per la prescrizione, di cui all'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, in materia di riduzione delle dotazioni organiche (e di quello che a voi è noto come *spending review*), e per la prescrizione di cui all'articolo 1, comma 108, della legge di stabilità 2013 in ordine ai risparmi aggiuntivi da conseguire nel 2013 e, ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalla legislazione vigente, con importo complessivamente non inferiore ai 300 milioni di euro.

La complessità di tale quadro risulta ulteriormente arricchita per effetto delle disposizioni *medio tempore* intervenute — c'è ovviamente un'intersezione di norme intervenute nell'ultimo anno che, come ricordavo prima, ha visto protagonista l'INPS sempre in maniera importante — e quindi della legge sulla nomina del Commissario straordinario in materia di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica, onde poter conoscere il quadro finanziario, i partecipati profili di criticità e l'esatta individuazione e il conseguente corretto inquadramento delle risorse umane, anche in relazione all'apparente disallineamento del decreto interministeriale relativamente alla data di rilevazione del personale in servizio per la determinazione e l'incremento della dotazione organica, data di entrata in vigore, secondo la richiamata disposizione normativa, e data di soppressione dell'ente, e perdurante assenza dei decreti di trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie dei soppressi SPORTASS (Cassa di previdenza per l'assicurazione degli sportivi) ed ENAM, necessità di compatibilizzare le disposizioni del 101, che fissa al 31/12/2013 il termine ultimo dell'adozione del regolamento delle organizzazioni per le amministrazioni che hanno provveduto e che invece assegna all'INPS,

in base a una norma precedente e sua integrazione, il termine di sei mesi dall'emanazione dei decreti di trasferimento delle risorse degli enti incorporati per la realizzazione del riassetto organizzativo e funzionale.

A oggi, in seguito all'avvenuta pubblicazione in *Gazzetta* del decreto interministeriale di trasferimento all'INPS delle risorse ENPALS e, più di recente, del decreto interministeriale di trasferimento all'INPS di quelle dell'INPDAP, nelle more dell'acquisizione dell'autorevole e conclusivo avviso da parte di tutti i ministeri vigilanti su alcuni aspetti e profili di criticità tuttora permanenti, l'istituto sta provvedendo all'elaborazione del piano industriale propedeutico — così com'è previsto dalla norma — alla definitiva determinazione del riassetto organizzativo e funzionale teso alla razionalizzazione dell'organizzazione delle procedure.

Peraltro, in attesa della predisposizione del piano industriale e della conseguente definitiva determinazione del riassetto organizzativo e funzionale dell'istituto, da ultimo, il direttore generale è stato impegnato nella predisposizione di una proposta di determinazione concernente l'adozione, nel quadro delle vigenti disposizioni ordinamentali, dell'organizzazione temporanea dell'istituto finalizzata esclusivamente ad assicurare la continuità dell'azione amministrativa riferita alle attività e alle funzioni degli enti soppressi.

PRESIDENTE. Grazie, presidente, per la sua relazione e per la rapidità di esposizione.

Visto l'imminente inizio dei lavori in Assemblea, propongo di aggiornare la nostra audizione a una successiva data da concordare con il presidente Mastrapasqua, poiché ritengo che ci saranno molte domande da parte dei commissari.

ANTONIO MASTRAPASQUA, *Presidente dell'Inps*. Presidente, mi permetta di dire che se ci sono dei punti che la relazione non ha toccato — immagino, ad esempio, la questione degli immobili — e possono essere di interesse della Commis-

sione, potrei approfondirli quando ci rivedremo.

TITTI DI SALVO. Aggiungerei di approfondire anche la questione dei risparmi relativi all'applicazione della legge Fornero. Siamo molto interessati a capire il rapporto tra i risparmi effettivamente previsti dalla Ragioneria al momento della definizione della legge e i risparmi quantificati dall'INPS questa estate. Come sappiamo, c'è uno scarto tra la previsione della Ragioneria e i dati riferiti dall'INPS — di questi ultimi naturalmente siamo più contenti — e vorremmo, appunto, fare una verifica da questo punto di vista.

PRESIDENTE. Sottolineo che nelle audizioni che stiamo svolgendo viene sempre fuori la questione relativa al debito di esercizio che l'INPS ha in virtù dell'accorpamento, stimabile in circa 10 miliardi di euro. È stato verificato con le relazioni sui bilanci dell'INPDAP del 2010-2011 che si è passati da 5 milioni nel 2010 a 9 miliardi 800 milioni del 2011, con un incremento

quasi del 74 per cento. È chiaro che qui c'è un problema, non soltanto di minore gettito contributivo in virtù del blocco del *turnover*, ma anche, secondo noi, un problema di mancata erogazione di oneri contributivi da parte di enti pubblici.

Gradiremmo anche sotto tale aspetto, quindi, avere un quadro chiaro, perché questo ci consentirebbe di fare un ragionamento molto più ampio con i ministri che saranno auditi nei prossimi giorni.

Ringrazio quindi il presidente Mastrapasqua e rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 9.10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

---

*Licenziato per la stampa  
il 9 aprile 2014.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



\*17STC0003190\*