

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 29/2009.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 5 maggio 2009;

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 2007, 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, Consigliere 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 2007;

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 2007 – 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 l'11 maggio 2009.

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 2007

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	»	32
4. — Il sistema dei controlli interni	»	39
5. — Le risorse umane	»	49
6. — Le contribuzioni	»	59
7. — Le prestazioni	»	68
8. — La vigilanza	»	84
9. — Il contenzioso	»	98
10. — I risultati generali della gestione	»	103
11. — I risultati delle singole gestioni	»	142
12. — Considerazioni conclusive	»	160

PAGINA BIANCA

Premessa

La gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) ha formato oggetto di relazione al Parlamento sino all'esercizio 2006 (vedi Atti Parlamentari - XV legislatura - Doc. XV, n.195).

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione relativa all'esercizio finanziario 2007 - il cui bilancio consuntivo è stato approvato il 27 novembre 2008 - e sui fatti di maggiore rilievo intervenuti sino alla data corrente.

L'Istituto rientra tra gli enti di natura pubblica che operano nel campo della previdenza ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il controllo esterno sulla gestione dell'INPS è esercitato dalla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259, mediante l'assistenza alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione da parte di un magistrato delegato, in posizione di fuori ruolo.

Nel 2009, l'Istituto, principale pilastro dello stato sociale, si propone, con una spesa complessiva per prestazioni istituzionali di poco inferiore a 200 miliardi di euro, quale azienda fornitrice di servizi che accompagnano i cittadini per l'intero arco della vita. Assicura, infatti, oltre 19 milioni di lavoratori, più dell'82% della popolazione attiva, fra i quali oltre 13 milioni di lavoratori dipendenti, e colloquia con quasi 2 milioni di imprese.

Quale leva strategica delle politiche del welfare della "società attiva" eroga, nei momenti di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa, indennità a sostegno del reddito, come quelle per la disoccupazione, la cassa integrazione e la mobilità per un importo superiore a 6,5 mld di euro. A queste si affiancano circa 5,7 mld di euro per trattamenti economici di malattia, maternità ed assegni al nucleo familiare. Eroga, infine, più di 16 milioni di pensioni ogni mese, oltre a 2,5 milioni di prestazioni per l'invalidità civile.

Tra i molteplici servizi resi, l'Istituto gestisce il Casellario dei pensionati e quello degli attivi, aggiorna l'archivio informatico dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) per la fruizione delle prestazioni sociali, gestisce la banca dati dei lavoratori interessati agli interventi.

Nella trasformazione del Welfare in atto, che moltiplica le aree di servizio e in particolare quelle di sostegno al reddito, l'Istituto viene chiamato dalla legge n.2 del 2009 ad applicare l'iniziale modifica del sistema degli ammortizzatori sociali

volta a rendere effettiva la preesistente regola, rimasta sulla carta, che condiziona l'erogazione delle prestazioni alla dichiarazione di immediata disponibilità a un percorso formativo o a una offerta congrua di lavoro.

Sulla base del recente accordo fra Stato e Regioni, per i nuovi ammortizzatori sociali (la cassa integrazione in deroga), viene attribuito all'INPS il ruolo centrale di monitoraggio e accelerazione delle procedure – tra l'altro, compartecipate da altri soggetti e alimentate da fondi diversi – che rendono essenziali una precisa rendicontazione e la più rapida evasione delle pratiche.

E ciò al fine di assicurare lo snodo delle convenzioni regionali e il rigoroso controllo del flusso dei fondi aggiuntivi, destinati nel biennio 2009-2010 a sostegno delle aziende e dei lavoratori e da erogare in deroga ai normali percorsi e con la massima tempestività, per arginare gli effetti di una crisi economica incidente sulla struttura produttiva e lavorativa di un'ampia parte del Paese.

Spetta all'Istituto rispondere, in aggiunta alle crescenti esigenze "ordinarie", anche a quelle richieste dai nuovi compiti – coerenti con i più recenti orizzonti di organizzazione federale – mettendo alla prova la solidità della struttura organizzativa centrale e la capillarità delle articolazioni sul territorio.

1 – Notazioni introduttive

1.1 La relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 2007 sottolinea come nel campo previdenziale – che vede l'INPS principale soggetto attuatore degli interventi – la spesa per prestazioni sociali aumenti del 5,2% (toccando il 17,5% del Pil), anche se cresce per la componente pensionistica in misura inferiore, pari al 4,1%.

Il documento evidenzia l'importanza, per il riequilibrio del sistema previdenziale, dell'adeguamento dei coefficienti di trasformazione della retribuzione in pensione – preordinati ad assicurare l'equivalenza attuariale dei trattamenti alle accresciute attese di vita – il cui aggiornamento periodico è stato abbreviato (da 10 a 3 anni, ex lege n. 247/2007), ma rinviato al 2010 e modificato nei criteri di calcolo, tutti non attuariali.

Ai fini della tenuta dello stesso sistema si considera inoltre essenziale la previdenza complementare, volta a compensare i minori trattamenti obbligatori futuri, sottoposti a ripetuti provvedimenti di riordino.

I due "pilastri" previdenziali, obbligatorio e complementare, sono ormai un "corpus" unitario in un quadro di graduale innalzamento dell'età di accesso al pensionamento e di tendenziale annullamento della distinzione tra pensioni di anzianità e di vecchiaia, cui si collegano – in termini più generali – gli effetti delle forme di flessibilità del lavoro e dei livelli contributivi sulla copertura della spesa.

Quanto alle proiezioni di lungo termine della spesa pensionistica, si stima che l'andamento del rapporto sul Pil, in esito alla menzionata legge n. 247/2007, comporti un incremento dell'incidenza nel breve periodo, che raggiunge il massimo nel 2011, per ridursi progressivamente sino ad azzerarsi dal 2030 al 2035, quale effetto della revisione triennale dei ricordati coefficienti di trasformazione.

Viene tuttavia avvertito che le indicate proiezioni restano condizionate dalla realizzazione delle ipotesi assunte a base delle valutazioni e, soprattutto, dalle variabili demografiche e macroeconomiche.

1.2 Altro aspetto ritenuto dalla Corte di notevole importanza per lo specifico settore è quello relativo alla "riorganizzazione e razionalizzazione degli enti pubblici previdenziali", connesso alla riforma attuata dal d.lgs. n. 479 del 1994, a sua volta caratterizzata dal sistema di "governance" che separa le funzioni di indirizzo e vigilanza da quelle di gestione, affidando le prime al Consiglio di Indirizzo e

Vigilanza e le seconde al Presidente dell'Istituto, al Consiglio di Amministrazione e al Direttore generale.

Gli insuccessi delle iniziative volte a un complessivo riordino hanno peraltro indotto a esprimere dubbi sulla effettiva realizzazione anche dei soli risparmi indicati dalla già citata legge n. 247/2007 (3,5 mld di euro in un decennio) - miranti comunque alla migliore efficienza ed efficacia del sistema previdenziale - a causa principalmente della mancata presentazione dell'apposito piano industriale.

Delle principali ipotesi di riorganizzazione rimaste sul tappeto - anche sulla base del Documento della competente Commissione parlamentare di controllo (17 ottobre 2007) - è rimasta preferita quella dei due poli, assicurativo e previdenziale, che rispecchia una distinzione per materia e che salvaguarderebbe la "profonda diversità" tra "diritto alla salute e alla sicurezza del lavoro" e "previdenza", con possibile confluenza degli enti del primo polo nell'INAIL e, nell'INPS, di quelli del secondo.

Sono ritenute in ogni caso essenziali le previste misure sinergiche, con particolare riguardo alla gestione sia del sistema informatico che del patrimonio immobiliare - tenendo conto degli insoddisfacenti esiti economici delle prestazioni rese dalle società di "global service" in campo patrimoniale - anche per evitare l'alternativa dell'aumento delle aliquote contributive (0,09 punti percentuali) a carico dei lavoratori, i quali dovrebbero invece giovare del piano di razionalizzazione.

Sul sistema "duale" - che sarà oggetto di specifici e più ampi approfondimenti - la Corte non ha posto in discussione il mantenimento della distinzione dei compiti di indirizzo e vigilanza da un lato e di gestione dall'altro, ma si è soffermata sul tema della riduzione degli organi gestionali, considerando, tra le altre, anche l'ipotesi dell'Amministratore unico.

1.3 Nel susseguirsi dei provvedimenti di riordino del sistema previdenziale, assume rilievo centrale la ulteriore riforma delle pensioni introdotta dalla più volte richiamata legge n. 247/2007, che detta nuove norme in materia pensionistica, modificando parzialmente le innovazioni recate dalla legge 23 agosto 2004, n. 243 e rende più gradualmente le uscite, sostituendo i c.d. "scalini" allo "scalone". Essa ha previsto deleghe al Governo - peraltro scadute e poi riproposte all'esame del Parlamento - per la riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per l'impiego, degli incentivi all'occupazione e dell'apprendistato, disponendo anche l'aumento di talune aliquote contributive e l'istituzione di contributi di solidarietà.