

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 36/2005.

LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 12 luglio 2005;

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 2003; 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 dottor Giuliano Mazzeo 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 2003;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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 – corredati 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 2003 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto nazionale di Previdenza sociale l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente.

ESTENSORE

Giuliano Mazzeo

PRESIDENTE

Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 13 luglio 2005.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Dott. Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA
PREVIDENZA SOCIALE (I.N.P.S.) PER L'ESERCIZIO 2003

S O M M A R I O

Premessa	Pag.	13
1. L'evoluzione della normativa	»	14
1.1 La riforma pensionistica (Legge 23 agosto 2004, n. 243)	»	14
1.2 Le altre disposizioni normative	»	17
2. L'organizzazione dell'istituto	»	18
2.1 Gli Organi	»	18
2.2 Il problema del sistema duale	»	22
2.3 Il funzionamento degli Organi	»	22
2.4 I compensi degli Organi	»	25
2.5 Spese di rappresentanza	»	26
3. L'assetto strutturale	»	28
3.1 Evoluzione e razionalizzazione dell'assetto orga- nizzativo	»	28
3.2 Decentramento funzionale e territoriale dell'Isti- tuto	»	29
3.3 L'attività di Vigilanza	»	32
3.4 Il sistema dei controlli interni	»	36
3.5 L'informatizzazione dei servizi	»	42
3.6 Le consulenze	»	47
3.7 Il contenzioso	»	48
3.8 Acquisizione di beni e servizi	»	56
4. Il personale	»	62
4.1 Il personale non dirigente	»	62
4.2 La dirigenza	»	64
4.3 Le aree professionali	»	65
4.4 Interventi assistenziali	»	66
4.5 Il costo del personale	»	68

5. I risultati della gestione finanziaria	<i>Pag.</i>	76
5.1 Generalità	»	76
5.2 La gestione finanziaria	»	77
5.2.1 I bilanci dell'Istituto	»	77
5.2.2 La gestione finanziaria di competenza	»	81
5.2.3 La gestione finanziaria di cassa	»	83
5.2.4 La situazione amministrativa	»	85
5.2.5 Le entrate e le spese di parte corrente	»	85
6. La situazione economico-patrimoniale	»	89
6.1 Il conto economico	»	90
6.2 La situazione patrimoniale generale	»	92
6.3 Le poste attive e passive della situazione patrimoniale	»	92
6.4 L'eliminazione dei residui	»	96
6.5 La cessione e cartolarizzazione dei crediti	»	97
6.5.1 L'accumulo dei crediti contributivi	»	97
6.6 La gestione del patrimonio immobiliare	»	100
6.7 La costituzione della società S.I.S.P.I. S.p.A.	»	102
6.8 Stabilimenti termali	»	103
6.9 Gli investimenti mobiliari	»	104
7. I risultati delle singole gestioni	»	105
8. La gestione finanziaria dell'INPS negli anni 2004 e 2005	»	113
8.1 L'andamento della spesa pensionistica	»	118
CONCLUSIONI	»	128

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE
DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS) PER L'ESERCIZIO 2003.**

PREMESSA

La gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale ha formato oggetto di relazione al Parlamento sino all'esercizio 2002 (vedi Atti Parlamentari-XIV legislatura - Camera dei Deputati - documento XV, n.271).

Con la presente relazione la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione relativa all'esercizio finanziario 2003.

L'Istituto è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.1, comma 1 e art. 8 della legge 9 marzo 1989 n.88).

Il controllo esterno sulla gestione dell'INPS è esercitato dalla Corte - che riferisce al Parlamento anche sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta dall'Istituto - con le modalità previste dall'art.12 della legge 21 marzo 1958 n.259, delegando a tal fine un magistrato collocato in posizione di fuori ruolo presso l'Ente (artt.8, comma 7, e 10 comma 9 della legge n.88 del 1989).

Il consuntivo in esame è corredato dalle relazioni dell'Ente e illustra ampiamente i vari aspetti della gestione ed i principali provvedimenti normativi che hanno inciso sull'attività svolta.

A tale documento ed alla relazione del Collegio sindacale si fa riferimento per quanto non specificatamente considerato nel presente referto che tiene conto, come di consueto, anche degli eventi di maggior rilievo verificatisi successivamente alla chiusura dell'esercizio di riferimento.

1 - L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA

1.1 La riforma pensionistica (Legge 23 agosto 2004, n. 243)

La produzione normativa relativa all'anno 2003 e seguenti, già in parte illustrata in dettaglio nel precedente referto, è stata rivolta, prevalentemente, al contenimento e alla razionalizzazione della finanza pubblica avviando, con immediatezza, misure per stimolare l'economia, con particolare riguardo ai settori in grado di incidere più significativamente sullo sviluppo e la competitività del Paese.

Nell'ambito delle riforme strutturali assume particolare rilievo, dopo circa due anni di permanenza in Parlamento, il varo della Legge delega in materia previdenziale (Legge 23 agosto 2004, n. 243), con la quale si intende garantire la sostenibilità del sistema pensionistico di base nel medio e lungo periodo e dare impulso allo sviluppo della previdenza complementare.

Lo scenario in cui si muove la Legge delega, all'indomani della riforma del mercato del lavoro attuata con il Decreto Legislativo n. 276 del 10 settembre 2003 (Legge c.d.Biagi), determina la necessità e, nello stesso tempo, offre l'occasione di armonizzare con interventi strutturali il sistema di garanzie e tutele previdenziali alle nuove tipologie contrattuali di lavoro, cosiddette flessibili, in un'ottica complessiva di riforma del welfare attraverso i decreti delegati di prossima emanazione che sostanzieranno la riforma della previdenza.

Si tratta di una riforma che coinvolge aspetti ed esigenze diverse perché, se da una parte si pone la necessità di pervenire ad equilibri finanziari che nel lungo periodo consentono la diminuzione dell'incidenza della spesa previdenziale sul P.I.L., obiettivo da perseguire anche alla luce delle sollecitazioni provenienti dall'Unione Europea, dall'altra non si possono trascurare le ragioni di equità sociale, di solidarietà tra generazioni e di gradualità degli interventi nel trasformare un sistema retributivo in uno completamente contributivo, con la necessaria transizione di un regime misto.

Un aspetto che ancora non ha trovato esplicitazione normativa, neanche nella Legge di delega previdenziale, riguarda la ridefinizione della disciplina degli ammortizzatori sociali e degli strumenti a sostegno del reddito.

Nell'ambito del disegno riformatore del mercato del lavoro, realizzato dalla legge Biagi, l'obiettivo, in effetti, dovrebbe essere quello di realizzare l'integrazione tra ammortizzatori sociali e interventi formativi, prevedendo non solo una revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione ed in presenza delle nuove tipologie di rapporto di lavoro, ma anche un'estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperte, in modo da tenere conto delle specificità e delle diverse esigenze.

La Corte ritiene, per altro, che, allo stato, non è agevole percepire l'effettiva entità degli effetti della riforma in quanto, se da un lato parte della riforma troverà avvio solo dal 2007, dall'altra per la completa attuazione della normativa bisognerà aspettare le verifiche, i provvedimenti

ministeriali e i decreti legislativi del Governo. Sono previsti, infatti, almeno otto decreti legislativi, 6 decreti ministeriali e 3 verifiche.

Le misure previste per garantire la sostenibilità del sistema pensionistico nel medio e lungo periodo riguardano, essenzialmente, l'adeguamento dei requisiti per l'accesso alle prestazioni, la certificazione del diritto a pensione, l'estensione delle coperture previdenziali alle tipologie di lavoro flessibile, la ridefinizione della disciplina della totalizzazione dei periodi assicurativi.

Importanti sono anche le nuove misure per lo sviluppo della previdenza complementare finalizzata ad ampliare la platea dei soggetti gestori e promotori di Fondi pensionistici, a prevedere controlli e nuove forme di governance, a ridefinire la disciplina fiscale, a consentire flussi dal trattamento di fine rapporto secondo il principio del silenzio assenso.

Tra le novità immediatamente introdotte dalla riforma si segnalano le seguenti.

Per le pensioni di anzianità le regole attuali restano valide fino a tutto il 2007, ma dal primo gennaio 2008 per il diritto al pensionamento anticipato bisognerà far valere 40 anni di contributi (indipendentemente dall'età anagrafica), oppure 35 anni di contributi e 60 di età per i lavoratori dipendenti, che diventano 61 dal 2010 e 62 dal 2014.

Fino al 31 dicembre 2007, quindi, la situazione resta invariata: la pensione di anzianità si otterrà combinando i due vecchi requisiti: 57 anni di età e 35 di contribuzione, oppure 40 anni di contributi indipendentemente dall'età.

La nuova Legge prevede, inoltre, incentivi per chi decide di restare al lavoro. Infatti, allo scopo di frenare le uscite nel quadriennio 2004-2007 e fino al 31 dicembre 2007, i dipendenti del settore privato che abbiano maturato i requisiti per la pensione di anzianità possono scegliere di rinviare il ritiro, ricevendo in cambio l'accredito contributivo in busta paga. Si tratta di un bonus pari al 32,70% della retribuzione lorda, esente da tasse.

Circa gli effetti del bonus sul bilancio dell'INPS, la prima nota di variazione al bilancio preventivo 2005 evidenzia che la minore spesa pensionistica dovrebbe attestarsi nel 2005 sui 792 milioni di euro. A questa quota vanno sottratti i contributi versati da chi avrebbe comunque scelto di restare al lavoro dopo aver raggiunto i requisiti per l'anzianità. L'INPS quantifica queste perdite di gettito in 243 milioni e pertanto il risparmio medio effettivo sarebbe di 549 milioni, cifra questa relativamente modesta se si considera che le prestazioni istituzionali costerebbero all'Istituto nel 2005 circa 174.000 milioni di euro.

Il vantaggio per le casse dell'INPS è il frutto dei 22.800 bonus concessi nel 2004 e dei 34.000 presumibili per il 2005. In definitiva, quindi, alla fine del corrente anno, dovrebbero essere circa 57.000 i lavoratori ad usufruire dell'incentivo.

I lavoratori che abbiano maturato entro il 31 dicembre 2007 i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico potranno andare in pensione in qualunque momento anche se dovessero intervenire modifiche legislative, attraverso la certificazione da parte dell'Istituto previdenziale di appartenenza dei diritti maturati.

Come si è dinanzi evidenziato, altro scopo precipuo della riforma è quello di dare un nuovo avvio e sviluppo alla previdenza complementare.

Le novità della riforma possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

- trasferimento tacito, salvo diversa scelta del lavoratore, del trattamento di fine rapporto maturato ai Fondi pensione. In particolare, entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'apposito decreto delegato, il lavoratore dovrà decidere se lasciare il trattamento di fine rapporto in azienda, oppure dirottarlo verso i Fondi complementari. Qualora il lavoratore non manifestasse nessuna scelta, l'accantonamento passerebbe automaticamente ai Fondi, secondo il principio del silenzio assenso;
- equiparazione di tutte le forme di previdenza complementare previste dalla legge, stabilendo regole comuni, in particolare con riferimento alla comparabilità dei costi. Il lavoratore avrà così una migliore capacità di scelta tra Fondi chiusi e aperti e polizze individuali e, qualunque sia la sua opzione, gli dovranno essere garantiti gli stessi diritti;
- maggiore responsabilizzazione dei soggetti gestori dei Fondi pensione e incentivazione dell'attività di sorveglianza.

A riguardo la Corte non dubita che lo sviluppo della previdenza integrativa costituisca un obiettivo strategico primario, tenendo conto di quella che sarà l'inevitabile flessione dei tassi di sostituzione derivanti dal passaggio graduale al calcolo contributivo.

Allo stato, però la sua progressione è ancora inadeguata se si considera che gli aderenti sono poco più di due milioni, a fronte degli oltre 22 milioni di lavoratori occupati.

Un problema di ardua soluzione è senza dubbio quello dell'individuazione della misura dell'aliquota contributiva obbligatoria. Non appare infatti economicamente sostenibile sommare agli alti costi del prelievo obbligatorio (32,7%) e all'onere per il T.F.R. (6,91%) anche quelli di un'ulteriore quota per la previdenza privata. Di qui la soluzione prospettata dal legislatore di utilizzare a tale fine il trattamento di fine rapporto.

Il rilevato modesto decollo della previdenza complementare impone la necessità di una normativa di incentivazione e, al contempo, di un'azione di vigilanza demandata a un Organo avente competenza specifica, dotato di un forte carattere di indipendenza.

Quindi se per un verso deve essere assicurato al lavoratore la possibilità di modificare e diversificare il suo investimento, per un altro devono essere apprestate le dovute cautele da parte dell'ordinamento sia imponendo la professionalità e la trasparenza degli enti gestori, sia individuando strumenti idonei ad assicurare un andamento accettabile nel lungo periodo, sia introducendo regole che consentano ai lavoratori di incidere significativamente sul processo decisionale del proprio piano previdenziale.

Per quanto concerne infine l'attività di vigilanza deve essere meglio chiarita la sua configurazione giuridica e la sfera delle attribuzioni che a tutt'oggi risultano frammentate tra quelle attribuite ad altri Organi.

È noto infatti che, allo stato, a fronte delle generali competenze deferite alla COVIP, è la CONSOB ad essere investita in via esclusiva della vigilanza sulla trasparenza delle condizioni contrattuali e l'ISVAP detiene la vigilanza sulle polizze individuali previdenziali (P.I.P.).