

**Determinazione n. 89/98****LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI  
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 13 novembre 1998;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la legge 9 marzo 1989, n. 88, che sottopone l'**Istituto nazionale della previdenza sociale** al controllo della Corte dei conti con le modalità previste dell'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 **1997**, nonché le annesso 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 Avv. Carlo Costanza 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 **1997**;

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

**P Q. M.**

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 **1997** - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'**Istituto nazionale della previdenza sociale** con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente.

**L'ESTENSORE**

*f.to* Carlo Costanza

**IL PRESIDENTE**

*f.to* Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS), PER L'ESERCIZIO 1997.**

**SOMMARIO**

1. - *Premessa.* - 2. Ordinamento ed organizzazione. - 3. Personale. - 4. Risultati della gestione. - 5. Considerazioni sulla gestione. - 6. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

## I. Premessa

1. Con la presente relazione la Corte riferisce – ai sensi dell'art. 7 e 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259 e dell'art.3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 – il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale della Previdenza sociale (INPS) relativa all'esercizio 1997 – il cui conto consuntivo è stato approvato dal consiglio d'indirizzo e vigilanza dell'ente il 29 luglio 1998 (delibera n.15) – tenendo conto anche degli eventi di maggior rilievo – sul piano normativo, organizzativo e gestionale – successivi all'anno in esame.

Con precedente relazione (Atti Parlamentari XIII Legislatura Doc. XV n. 80) è stato riferito sino all'esercizio 1996.

2. Per quanto non diversamente ed espressamente considerato nel presente referto, si fa generale riferimento alle relazioni dell'ente e del collegio sindacale che accompagnano il consuntivo illustrando i vari aspetti della gestione e le problematiche che attendono soluzione sia in sede amministrativa che in ambito parlamentare.

3. Alla data (29 luglio 1998) di approvazione da parte del consiglio di indirizzo e vigilanza del conto consuntivo relativo all'esercizio 1997, risultava ancora all'esame del Parlamento (Atti Senato n. 1452C) il disegno di legge –già approvato dal Senato il 15 luglio 1997 (Atti n. 1452) e modificato dalla Camera (Atti n. 4002)<sup>1</sup> – che prevede la trasformazione delle anticipazioni di tesoreria concesse all'ente a far tempo dal 1960, al fine di garantire l'erogazione delle prestazioni di natura assistenziale che ammontano a 121.630 miliardi sino al 31 dicembre 1995, ai quali sono da aggiungere, secondo la stima dell'ente, 18.096 miliardi per il 1996 e 20.402 miliardi per il 1997<sup>2</sup>.

Pertanto, nel consuntivo 1997 figurano ancora residui passivi di corrispondente importo, che incidono in senso negativo sui risultati

---

<sup>1</sup> Analoghe disposizioni sono contenute nel disegno di legge 30 settembre 1998 (Atti Camera n.5267) collegato alla legge finanziaria per il 1999 (art. 27).

<sup>2</sup> I dati relativi alle anticipazioni di natura assistenziale dell'ultimo biennio – che, secondo il testo emendato del disegno di legge saranno liquidati con decreti del ministro del tesoro – sono stati calcolati dall'ente.

Dal 1998 le prestazioni di natura assistenziale sono finanziate con trasferimenti dal bilancio dello Stato.

della gestione e, in particolare, sul conto dei residui, che registra a debito le anticipazioni ricevute dalla Tesoreria dello Stato, e, conseguentemente sulla situazione amministrativa e sullo stato patrimoniale, caratterizzati da cospicui disavanzi, mentre – al netto delle anticipazioni di tesoreria relative alle prestazioni assistenziali oggetto del disegno di legge – risulterebbero in attivo, pur dovendosi tener conto del notevole ammontare dei crediti contributivi di non sempre facile esigibilità.

Tale operazione non appare, tuttavia, sufficiente a riportare il sistema al necessario equilibrio che si fonda, essenzialmente, su un adeguato rapporto tra contributi e prestazioni.

4. Per completare il quadro, è da aggiungere che, sebbene la maggior parte delle anticipazioni concesse all'INPS siano state destinate all'erogazione di prestazioni di natura assistenziale – prive di finanziamento – numerose altre prestazioni, di natura pensionistica o comunque non formalmente classificate tra quelle assistenziali, fanno carico all'ente senza che questo abbia ricevuto, in tutto o in parte, contribuzioni o trasferimenti ad esse correlati.

Con riferimento all'esercizio 1997, i relativi oneri, privi di finanziamento e quindi coperti da anticipazioni di tesoreria – il cui ammontare complessivo è valutabile in oltre 14.000 miliardi - sono principalmente relativi alle seguenti prestazioni:

- Onere per il riconoscimento assicurativo per periodi figurativi di malattia indennizzati, di maternità, di disoccupazione speciale agricola, di servizio militare (4.400 miliardi);
- Onere per le pensioni dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri liquidate ante 1989 (4.000 miliardi), dal 1998 finanziato dallo Stato nell'ambito della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno (GIAS);
- Onere pensionistico per la quota parte connessa alle coperture assicurative IVS a carico delle gestioni previdenziali – lavoratori cassaintegrati, disoccupati ed in mobilità, apprendisti, contratti di solidarietà – (3.300 miliardi);

- Onere per l'integrazione al trattamento minimo delle pensioni per la parte a carico delle singole gestioni previdenziali (1.500 miliardi).

Per far fronte a tali oneri impropri – che restano a carico dell'ente anche nel 1998, eccezion fatta per quello relativo alle pensioni degli agricoltori anteriori al 1989 - il citato disegno di legge prevede un meccanismo di copertura mediante anticipazioni e l'istituzione presso l'INPS di un'apposita contabilità onde evidenziare i rapporti debitori di ciascuna gestione previdenziale verso lo Stato.

E', peraltro, di tutta evidenza che anche detti oneri, come quelli di natura assistenziale, non possono essere correttamente qualificati passività dell'ente che, per erogare le relative prestazioni, non riceve contribuzioni da parte degli iscritti alle varie gestioni amministrate, né trasferimenti "definitivi" da parte dello Stato.

5. La finalità precipua del disegno di legge di cui si è detto è quella di far completa chiarezza nei rapporti finanziari dello Stato con il maggior ente previdenziale nazionale, consentendo, in tal modo, di evidenziare il reale andamento delle gestioni previdenziali al netto degli oneri impropri posti a suo carico dalla legge ma non finanziati, in tutto o in parte, che incidono negativamente sui risultati d'esercizio, pur non essendo imputabili alla gestione.

La trasparenza dei dati costituisce, altresì, il presupposto per attivare in via permanente il meccanismo previsto dalla legge n. 88 del 1989 che, nel sancire il principio del costante equilibrio delle gestioni previdenziali, pone a carico dei rispettivi comitati amministratori la formulazione delle proposte idonee ad assicurarle ogni qual volta l'andamento gestionale risulti in attuale o prevedibile disavanzo.

Si tratta, in buona sostanza, dell'attuazione nel settore pensionistico del principio costituzionale (art. 81 Cost.) – che impone la adeguata copertura di ogni nuova spesa – sinora, in larga misura inosservato da tutte le disposizioni legislative che, nel corso degli anni, hanno posto a carico dell'INPS prestazioni prive di finanziamento, eludendo, con una impropria utilizzazione del meccanismo delle anticipazioni di Tesoreria – destinate a fronteggiare transitorie carenze di liquidità - l'obbligo della relativa copertura finanziaria.

## II. Ordinamento ed organizzazione

1. Sulla base dei criteri, a suo tempo deliberati dal consiglio di indirizzo e vigilanza<sup>3</sup>, il consiglio di amministrazione ha provveduto a definire il nuovo assetto organizzativo dell'ente con deliberazione n. 799 del 28 luglio 1998, che ha approvato il regolamento di organizzazione e ordinamento dei servizi.

La delibera è stata preceduta da un incontro tra i due consessi, che si sono confrontati su una prima ipotesi di riforma, poi emendata conformemente agli orientamenti espressi dalla larga maggioranza degli intervenuti.

La riorganizzazione dell'ente prevede tre livelli funzionali di responsabilità, costituiti da:

- la **direzione generale**, cui fanno capo, oltre a quattro coordinamenti professionali (legale, statistico, sanitario ed edilizio), sette direzioni centrali<sup>4</sup> (in luogo delle precedenti quindici e di quattro coordinamenti professionali) organizzate per funzioni, con compiti di coordinamento e omogeneizzazione delle procedure per l'intero territorio nazionale, mentre i compiti operativi e di produzione vengono integralmente decentrati a livello regionale e di agenzia, salvo quelli relativi alle procedure informatiche e telematiche ed alla gestione delle banche dati.
- le **direzioni regionali** che concentrano le funzioni di coordinamento e supporto alla produzione, in precedenza suddivise tra sedi regionali e sedi autonome di produzione, e nel cui ambito opera il "responsabile di produzione e coordinamento delle agenzie".

---

<sup>3</sup> Deliberazioni n. 4 del 31 gennaio 1996, avente ad oggetto le "linee organizzative e funzionali dell'INPS, e n. 9 del 17 luglio 1996, concernente "Il progetto di revisione organizzativa e funzionale dell'ente", delle quali si è riferito nella precedente relazione (pagine 8-11), e n. 6 del 17 giugno 1998.

<sup>4</sup> Entrate; Prestazioni Pianificazione e coordinamento Regioni; Finanza, contabilità e bilancio; Sviluppo e Gestione risorse umane; Approvvigionamenti; Logistica e Gestione patrimonio immobiliare; Sistemi Informativi e Telecomunicazioni.

- le **agenzie di produzione**, che svolgono l'attività produttiva sia nel settore delle prestazioni che in quello delle entrate (contributi), in precedenza non operativo in tutte le strutture di tale livello.

L'approvazione del nuovo ordinamento - che richiede, specie a livello periferico, un particolare impegno per la sua piena attuazione ed operatività - risponde alle esigenze di organica e razionale disciplina organizzativa dell'ente in tutte le sue articolazioni, più volte auspicata dagli organi di controllo.

2. Come riferito nella precedente relazione, nel corso del 1997 ha cominciato ad operare il **comitato amministratore della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali**, ricostituito<sup>5</sup> per la prima volta dopo lo scioglimento conseguente al commissariamento dell'ente disposto nel 1993, mentre il **comitato amministratore del fondo pensione dei lavoratori dipendenti** ed il **comitato amministratore della gestione delle prestazioni temporanee** sono stati ricostituiti soltanto nel 1998<sup>6</sup> nella nuova composizione prevista dal regolamento di organizzazione e funzionamento dell'INPS (d.P.R. n. 366 del 1997).

Sono stati, inoltre, ricostituiti numerosi altri comitati amministratori e di vigilanza sulla gestione dei fondi previdenziali ed integrativi<sup>7</sup> e costituiti, per la prima volta i comitati amministratori di fondi di nuova istituzione<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Con deliberazione del consiglio di amministrazione n. 203 del 18 febbraio 1997.

<sup>6</sup> Con decreti ministeriali in data 24 febbraio 1998.

<sup>7</sup> Comitato amministratore del fondo di previdenza per il personale dipendente dalle aziende private del gas (decreto ministeriale 28 maggio 1997);

Comitato di vigilanza per la gestione speciale di previdenza integrativa dei dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere (decreto ministeriale 28 maggio 1997);

Comitato di vigilanza del fondo di previdenza del clero secolare e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (decreto ministeriale 15 luglio 1997);

Comitato di vigilanza del fondo di previdenza per il personale di volo dipendente dalle aziende di navigazione aerea (decreto ministeriale 4 settembre 1997);

Comitato amministratore della gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali (decreto ministeriale 2 ottobre 1997).

<sup>8</sup> Comitato di gestione del fondo degli interventi per la razionalizzazione della rete commerciale (decreto ministeriale 25 febbraio 1997);

Comitato amministratore del fondo per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari (decreto ministeriale 10 settembre 1997).

3. Come risulta dalla tabella che segue, l'attività del consiglio di amministrazione si caratterizza per una singolare forma di assenteismo di alcuni consiglieri che - pur presenti alla maggior parte delle sedute - si allontanano frequentemente ed a lungo dalla sala di riunione, non partecipando a molte votazioni sulle delibere iscritte all'ordine del giorno, anche dopo essere reiteratamente intervenuti sul merito dei provvedimenti.

Tale comportamento, cui si associa un elevato tasso di astensioni - solo occasionalmente giustificato, in sede di voto su numerose altre delibere, con motivi di incompatibilità personale - costituisce violazione del dovere di ciascun componente del consiglio di concorrere alla formazione della volontà dell'organo collegiale, incide negativamente sul buon andamento dei lavori consiliari, ed è stato segnalato, per le valutazioni di competenza, ai ministri vigilanti.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE  
ANALISI ATTIVITA' DELIBERATIVA - QUADRATURA AL 22.12.1997

DECORRENZA:  
10 GENNAIO 1996

| Componenti<br>(*)    | A          | B          | C        | D          | E          | F          | G          | H        | I          | TOTALI |
|----------------------|------------|------------|----------|------------|------------|------------|------------|----------|------------|--------|
| PRESENZE             | 127 su 136 | 135 su 136 | 73 su 79 | 131 su 136 | 115 su 136 | 119 su 120 | 131 su 136 | 75 su 79 | 123 su 136 |        |
| Presente alla seduta | 4.959      | 5.264      | 3.171    | 5.211      | 4.574      | 4.957      | 5.207      | 3.204    | 4.943      | 41.490 |
| Presente al voto     | 2.213      | 5.065      | 2.299    | 4.525      | 2.315      | 4.901      | 4.892      | 2.625    | 1.276      | 30.111 |
| favorevole           | 1.214      | 5.061      | 2.286    | 4.478      | 984        | 4.886      | 4.878      | 2.623    | 840        | 27.280 |
| contrario            | 55         | 1          | 2        | 10         | 54         | 9          | 1          | 0        | 176        | 308    |
| astentuto            | 944        | 3          | 11       | 37         | 1.277      | 6          | 13         | 2        | 260        | 2.553  |
| Non presente al voto | 2.672      | 123        | 857      | 614        | 2.187      | 37         | 239        | 564      | 3.598      | 10.891 |
| Sedute "riservate"   | 73         | 75         | 15       | 71         | 72         | 18         | 75         | 15       | 68         | 482    |
| Delibere "annullate" | 1          | 1          | 0        | 1          | 0          | 1          | 1          | 0        | 1          | 6      |
| QUADRATURA           | 4.959      | 5.264      | 3.171    | 5.211      | 4.574      | 4.957      | 5.207      | 3.204    | 4.943      | 41.490 |

(\*) Il C.A. è composto dal presidente e da 8 consiglieri, a norma dell'art. 3 comma V

Triennio 1995 - 1997  
Sedute: n. 135 + I (88 bis)  
Delibere: n. 5.328

del decreto legislativo n.479 del 1994 e dell'art. 3 comma 27 della legge n.335  
del 1995.

4. Per quanto riguarda il funzionamento del consiglio di indirizzo e vigilanza – nel cui ambito non si manifestano, ordinariamente, comportamenti analoghi a quelli che caratterizzano l'attività del consiglio di amministrazione, pur verificandosi, talvolta, astensioni immotivate o non giustificate da incompatibilità di carattere personale, va segnalato che due componenti – nominati, rispettivamente, in rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro – non partecipano, di norma, alle attività consiliari in ragione dei loro impegni professionali.

A tal proposito, va rilevato che l'impossibilità di partecipare regolarmente alle attività collegiali comporta la decadenza dall'incarico, in quanto il consiglio deve poter operare con l'apporto di tutti i suoi componenti, salvo occasionali e giustificati impedimenti.

5. A seguito delle modifiche apportate all'art. 3, comma 4 del decreto legislativo n. 479 del 1994 dall'art. 17, comma 23 della legge n. 127 del 15 maggio 1997 —che attribuiscono un potere di autoregolamentazione al consiglio di indirizzo e vigilanza – detto consesso ha approvato <sup>9</sup> un regolamento, onde adeguare alle nuove disposizioni la precedente disciplina delle riunioni<sup>10</sup>, estendendone l'ambito alla organizzazione ed al finanziamento delle proprie strutture. La relativa delibera – inviata ai Ministeri vigilanti, ai sensi dell'art. 8, comma 2 della legge n. 88 del 1989 – non è stata oggetto di osservazioni.

Il regolamento prevede che, al fine di garantirsi l'autonomia operativa, il consiglio programma annualmente il proprio fabbisogno finanziario a carico del bilancio dell'ente ed assume le singole determinazioni, da trasmettere, per l'esecuzione, al direttore generale (art. 38).

Prevede, inoltre, l'utilizzazione nell'ambito dell'organico dell'INPS – di una struttura di supporto, coordinata da un dirigente, che opera in posizione di autonomia nei confronti della direzione dell'ente (art. 35 – 37), nonché il ricorso ad apporti

<sup>9</sup> Delibera n. 18 del 22 ottobre 1997.

<sup>10</sup> Regolamento approvato con delibera n. 4 del 19 luglio 1995.