

Determinazione n. 32/2001**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 26 giugno 2001;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, con cui l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1998 e 1999; nonchè le annesse relazioni degli organi amministrativi e di revisione, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di sezione dottor Giovanni Vincenti 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 gli esercizi 1998 e 1999;

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 dei conti consuntivi – corredati delle 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 21 marzo 1958 n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i consuntivi per gli esercizi 1998 e 1999 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Giovanni Vincenti

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI PREVIDENZA PER I DIPENDENTI DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA (I.N.P.D.A.P.), PER GLI ESERCIZI 1998 e 1999

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Fini istituzionali e organizzazione. - 3. Organi: 3.1. Il Presidente. 3.2. Il Consiglio di amministrazione. 3.3. Il Consiglio di indirizzo e vigilanza. 3.4. Il Collegio dei sindaci. 3.5. Il Direttore Generale. 3.6. Rapporti tra gli organi. 3.7. Normazione regolamentare. - 4. Il personale: 4.1. Formazione. 4.2. Organico. 4.3. Oneri. - 5. Consulenze - 6. Il Conto Consuntivo 1998: 6.1. Rendiconto finanziario. 6.2. Competenza e cassa. 6.3. Conto economico. 6.4. Situazione amministrativa. 6.5. Situazione patrimoniale. - 7. Il conto consuntivo 1999: 7.1. Rendiconto finanziario. 7.2. Competenza e cassa. 7.3. Conto economico. 7.4. Situazione amministrativa. 7.5. Situazione patrimoniale. 7.6. Indici di bilancio. 7.7. Risultanze conclusive. - 8. Approvazione e pronunce ministeriali. - 9. L'Organo di controllo interno. - 10. Advocatura. - 11. Servizio automobilistico. - 12. L'attività svolta in generale: 12.1. Organizzazione e uffici. 12.2. Il patrimonio immobiliare. 12.3. L'attività previdenziale. 12.4. L'attività creditizia. 12.5. Il sistema informativo. 12.6. La carta dei servizi e l'U.R.P. - 13. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

I. PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce alle Camere, ai sensi degli articoli 7 e 12 della legge 21 marzo 1958 n.259 e dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n.20, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto per gli esercizi 1998 e 1999 nonché sui fatti gestionali di maggior rilievo della gestione successivamente intervenuti.

Per i primi tre esercizi (1994, 1995, 1996) la Corte ha riferito con determinazione n.5 adottata il 30 gennaio 1998; per l'esercizio 1997 ha riferito con determinazione n.21 del 13 aprile 1999, pubblicato in atti parlamentari documento XV° volume n.192 XIII° legislatura.

II. FINI ISTITUZIONALI

L'INPDAP è stato istituito con il D.L del 16 febbraio 1993 n.34, non convertito in legge, al quale hanno fatto seguito ulteriori decreti legge, anch'essi non convertiti, fino all'adozione del D.lgs del 30 giugno 1994, n.479 nelle cui norme l'Istituto ha trovato definitiva stabilizzazione e disciplina.

A quest'ultimo decreto è seguito il Regolamento di organizzazione e di funzionamento emanato con il DPR 24 settembre 1997 n.368.

Ai sensi dell'art.4 di detto decreto legislativo, l'INPDAP è succeduto all'ENPAS, all'INADEL, all'ENPDEP, alle Casse amministrate dall'ex Direzione Generale degli Istituti di Previdenza del Ministero del Tesoro (Cassa Pensioni per i dipendenti degli enti locali, Cassa per le pensioni agli insegnanti di asilo e delle scuole elementari parificate, Cassa per le pensioni ai sanitari, Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari e ai coadiutori) e svolge, secondo criteri di economicità ed imprenditorialità, gli stessi compiti degli enti soppressi; ad essi è subentrato nei rapporti attivi e passivi, nella titolarità dei rispettivi patrimoni, oggetto di altrettante gestioni economico-finanziarie autonome, nell'ambito della gestione complessiva dell'Istituto. Provvede, altresì, alla

liquidazione delle pensioni per tutto il personale statale e si pone, pertanto, quale Ente previdenziale dell'intero comparto pubblico.

L'INPDAP è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale e del Ministero del Tesoro e sullo stesso la Corte dei conti esercita il controllo con le modalità previste dall'art.12 della legge, n.259, del 21 marzo 1958, tramite un proprio magistrato delegato in posizione di fuori ruolo (art.5 del D.lgs n. 479/94) e della legge n.20 del 1994.

E' stata attuata l'istituzione dei Comitati di vigilanza delle gestioni, cui è stata demandata, fino all'entrata in vigore della recente norma dell'art.69 comma 14 e 15 della L.23/12/2000 n.388, sulla base degli indirizzi del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, la predisposizione del bilancio preventivo e del conto consuntivo annuali delle gestioni, nonché il compito di proporre iniziative per garantire l'equilibrio finanziario e di decidere sui ricorsi proposti dagli interessati, in base alle rispettive discipline.

Secondo la previsione del Regolamento di organizzazione e funzionamento di cui al n.368, sopra citato, sono stati – con D.M. dell'8 ottobre 1998 in attuazione dell'art.4 comma 3 del D.L.vo n.479/94 – costituiti i seguenti Comitati:

- per le prestazioni previdenziali ai dipendenti civili e militari dello Stato e loro superstiti;
- per le prestazioni previdenziali ai dipendenti degli enti locali;
- per le prestazioni previdenziali ai dipendenti degli enti di diritto pubblico;
- per le pensioni ai sanitari;
- per le pensioni agli ufficiali giudiziari, ai loro aiutanti e ai coadiutori;
- per le pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate.

Ogni Comitato si compone di sei membri: tre in rappresentanza dei lavoratori e tre delle Amministrazioni interessate.

Ai sensi dell'art. 6 del Regolamento n.368/1997, alle sedute intervengono anche i componenti del Collegio dei Sindaci.

Ai componenti di detti Comitati è attribuita, con D.P.C.M. del 7 luglio 2000, per ciascuna seduta, una medaglia di presenza di importo lordo pari a £.110.000:

In base all'art.2, la spettanza del su citato compenso decorre dall'inizio dell'attività dei Comitati.

Insedati nel luglio 1999, i Comitati hanno iniziato la loro attività secondo la previsione normativa (bilancio di previsione 2000 e bilancio consuntivo - esercizio finanziario 1998).

Con delibera n.1248 del 5 luglio 2000 del Consiglio di Amministrazione è stato approvato il Regolamento interno dei Comitati di vigilanza delle gestioni.

Tale Regolamento consente un più funzionale svolgimento dell'attività di detti Organi.

La descritta disciplina dei Comitati di vigilanza delle gestioni ha subito, tuttavia, una radicale modificazione con le norme di cui all'art.69, commi 14 e 15, della legge 23/12/2000 n.388 (legge finanziaria 2001), secondo le quali, a decorrere dal 2001, la gestione finanziaria e patrimoniale dell'INPDAP è unica ed è unico il bilancio per tutte le attività relative alle gestioni ad esso affidate, le quali conservano autonoma rilevanza economico-patrimoniale nell'ambito della gestione complessiva dell'Istituto. E' stato altresì, previsto che le movimentazioni tra le gestioni siano evidenziate con regolazioni, senza determinare oneri ed utili. Conseguentemente dalla stessa data viene meno la competenza in materia di predisposizione dei bilanci da parte dei Comitati di vigilanza di cui all'art.4, comma 3, del D.lgs. 30 giugno 1994 n.479 e successive modificazioni.

Tale norma, oltre a dirimere le perplessità manifestate nella parte del presente referto dedicata all'esame dei conti consuntivi in ordine alla corretta impostazione giuscontabilistica del bilancio dell'Istituto, riduce notevolmente la competenza dei Comitati di vigilanza, essendo sottratta agli stessi la

predisposizione dei documenti di bilancio in ragione della conseguita unicità della gestione e del bilancio in capo all'INPDAP.

Con Decreto del Ministro del Lavoro n.463, in data 28 luglio 1998, emesso di concerto con il Ministro del Tesoro, è stato approvato anche il Regolamento per la gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali, secondo la previsione dell'art. 1, comma 245, della legge 23 dicembre 1996, n.662.

Con tale Regolamento vengono fissate le finalità, il finanziamento, il patrimonio ed i criteri per la gestione, dotata di autonomia patrimoniale ed economico-finanziaria.

Le funzioni in precedenza svolte dal Comitato speciale per il credito e dal Comitato per le sovvenzioni (art.48 D.P.R. 29 dicembre 1973, n.1032 e, rispettivamente, art.7 legge 19 ottobre 1956, n. 1224) sono ora attribuite al Comitato unitario per il credito.

Tale Comitato dura in carica due anni ed è composto dal Presidente dell'Istituto, o da un suo delegato, e da tre Consiglieri di amministrazione. Intervengono alle sedute due componenti del Collegio dei Sindaci designati dal presidente del Collegio stesso.

Nei confronti della gestione operano i controlli previsti per l'INPDAP.

I compensi per i componenti di detto Comitato sono stabiliti nella misura di:

Presidente £.20.000.000 annui lordi, Componenti £.18.000.000 annui lordi (delibera del C.d.A. n.1210 del 5 maggio 2000).

III. ORGANI

Sono organi dell'Istituto: il Presidente, il Consiglio di Amministrazione, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, il Collegio dei Sindaci, il Direttore Generale.

Tutti gli Organi durano in carica quattro anni ad eccezione del Direttore Generale la cui durata è quinquennale.

Con D.L. n.8 del 26 gennaio 1999, convertito in legge 25 marzo 1999 n.75, è stato stabilito che la durata in carica degli Organi degli enti pubblici di previdenza ed assistenza debba intendersi decorrente dalla data di insediamento.

a) Il Presidente

Il Presidente attualmente in carica è stato nominato con DPR del 4 maggio 1999.

Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Istituto, convoca e presiede il Consiglio di Amministrazione, può assistere alle sedute del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, nomina i componenti dell'Organo di controllo interno d'intesa con il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

b) Il Consiglio di Amministrazione

Ricostituito con D.P.C.M. 19 febbraio 1999, il Consiglio di Amministrazione si è riunito mediamente con cadenza settimanale, svolgendo le attività specifiche attribuite allo stesso dall'art.3 D.lgs 479/94 e dal relativo Regolamento di organizzazione nonché attività gestionale in un contesto coordinato con la concorrente attività della Dirigenza, secondo un criterio di ripartizione di competenza per valore ai sensi della delibera assunta dal Consiglio medesimo n.994 del 2 giugno 1999- che espressamente richiama e proroga con modifiche l'efficacia delle precedenti delibere nn.61 e 62 del 12 aprile 1995.

Con deliberazione n.1009, adottata dal Consiglio di Amministrazione in data 1° luglio 1999, è stato approvato il Regolamento di contabilità e amministrazione, adeguato alle osservazioni dei Ministeri vigilanti con

successiva deliberazione n.1206 del 18 aprile 2000, di cui si dirà più ampiamente nell'apposita parte dedicata a tale tipologia di provvedimenti.

Con deliberazione n.1279 del 27 luglio 2000 sono state apportate modifiche al Regolamento di organizzazione di cui alla delibera 1084 del 1999 e al Regolamento di contabilità ed amministrazione, superando la ripartizione di competenza per valore fissata nei rapporti tra il Consiglio stesso e la Dirigenza e adeguando talune disposizioni in materia di bilancio alle osservazioni dei ministeri vigilanti.

Il nuovo assetto risponde in modo più puntuale alla prescrizione normativa del D.lgs. n.29/1993 anche ai fini di una compiuta delimitazione della sfera delle responsabilità, oltre che dei poteri, della Dirigenza.

E' infatti espressamente previsto che i Dirigenti esercitino con il coordinamento del Direttore Generale, i compiti loro attribuiti nell'ambito dei piani approvati dal Consiglio di Amministrazione e nei limiti delle disponibilità assegnate, sulla base delle linee di indirizzo e degli obiettivi strategici fissati dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

E' stato previsto, altresì, che gli atti dirigenziali comportanti assunzioni di impegni di spesa di natura non obbligatoria, il cui importo superi la somma di £. 200.000.000 per i Dirigenti e £.500.000.000 per i Dirigenti Generali, (delibera del C.d.A. n.994 del 2 giugno 1999) debbano essere oggetto di preventiva informazione al Consiglio di Amministrazione. Altri provvedimenti di rilievo sono stati adottati dal Consiglio di Amministrazione secondo le linee di indirizzo del C.I.V. nel quadro delle politiche pubbliche a livello nazionale sviluppate per il settore previdenziale.

In particolare per l'area previdenziale è stata data, fra l'altro, attuazione all'acquisizione delle competenze in materia di gestione del pagamento delle pensioni ai dipendenti statali ed al trasferimento nei ruoli dell'Istituto del relativo personale già operante nel Ministero del Tesoro

Per il settore patrimoniale sono stati assunti i provvedimenti attuativi della normativa per i piani ordinario e straordinario di dismissione del patrimonio immobiliare.

Sullo stato di attuazione dei piani di dismissione del patrimonio immobiliare il Presidente dell'INPDAP ha relazionato al Presidente della Commissione parlamentare di vigilanza ed alle autorità governative con nota n.535/Pres. del 15 febbraio 2000. Con le delibere nn.761 e 780 del 1998 il Consiglio ha poi deliberato il nuovo modello di gestione del patrimonio immobiliare avviando il bando di gara per l'individuazione dell'Advisor destinato ad affiancare l'Istituto per assicurare, in parallelo con la progressiva attuazione delle dismissioni, una efficiente amministrazione e gestione di detto patrimonio nella prospettiva di un reddito garantito dalle società affidatarie.

La stipula del contratto di appalto con la società affidataria delle funzioni di Advisor è stata autorizzata con delibera n.1012 del 7 luglio 1999 e, sulla base del bando poi messo a punto da quest'ultimo, con delibera n.1186 del 30 marzo 2000 il Consiglio di Amministrazione ha infine autorizzato l'avvio di una gara di appalto per l'affidamento della gestione del patrimonio immobiliare a reddito secondo i principi del nuovo modello gestionale. Tale gara ha subito, peraltro, una battuta d'arresto per taluni rilievi mossi dall'Unione Europea al relativo bando, in seguito ai quali la stessa gara è stata annullata per essere riproposta in linea con le osservazioni avanzate in sede comunitaria.

In attesa dell'espletamento della nuova gara ed al fine di consentire la gestione del patrimonio per il 2001, il C.d.A. ha rinnovato la gestione stessa alle società già affidatarie per un anno, con ampia e più favorevole rinegoziazione delle relative clausole contrattuali.

Attenzione specifica è stata rivolta ai grandi progetti interdirezionali varati nel 1997 per la razionalizzazione dei processi lavorativi ed alla realizzazione di un sistema unificato ed informatizzato di contabilità generale ed analitica integrate, secondo i nuovi orientamenti legislativi (L.94/1997; D.lgs. 279/1997).

c) Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza

Il nuovo Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV) è stato ricostituito con D.P.C.M. 4 agosto 1999 e si è riunito mediamente con cadenza quindicinale; nel periodo considerato ha svolto la propria attività secondo la previsione normativa, avvalendosi anche dell'Organo di controllo interno.

Nell'esercizio dei poteri previsti dall'art.41 comma 1 della L.n.449/1997 in materia di soppressione di commissioni, comitati e organi collegiali non ritenuti indispensabili, dopo il primo intervento nel giugno 1998 (delibera n.41), il C.I.V. ha adottato due successive delibere: n.58 del 24 giugno 1999 e n.101 del 9 maggio 2000, confermando l'indispensabilità dei seguenti organismi: comitato tecnico per le Pensioni Privilegiate, Comitato unitario per il Credito, Comitato di redazione e quello scientifico della rivista INPDAP, Commissione di Congruità, Comitato tecnico-amministrativo (in sostituzione della Commissione di Alta Vigilanza).

Per l'area patrimoniale immobiliare il C.I.V., avuto riguardo al quadro normativo via via sviluppatosi (L.8 agosto 1995 n. 335; D.lgs 16 febbraio 1996 n.104; L.28 maggio 1997 n.140; L.27 dicembre 1997 n.449 e circolari Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale del 26 e 31 agosto 1999) ha emanato linee di indirizzo finalizzate alla più razionale conduzione della complessa operazione di dismissione dell'ingente patrimonio immobiliare dell'Istituto a tutela delle varie gestioni in esso confluite, assecondando –secondo le indicazioni del D.lgs. 104/1996 – l'esternalizzazione della gestione di tale patrimonio nelle more dell'attuazione del piano di dismissioni (delibere 10 marzo 1998 n.37; 20 settembre 1999 n.62; 30 novembre 1999 n.76; 28 dicembre 1999 n.82 per le linee di indirizzo – 9 dicembre 1999 n.72: esternalizzazione della gestione patrimoniale immobiliare; 5 febbraio 2000 n.92 per la messa a reddito delle unità immobiliari sfitte ad uso abitativo; 19 febbraio 2000 n.93 per la gestione del patrimonio immobiliare di pregio).