

Determinazione n. 35/2005**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;

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;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto relativo all'esercizio finanziario 2003, nonché 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 Dott. Giovanni Vincenti e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente predetto per l'esercizio 2003;

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 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 2003 – corredato 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 (INPDAP) PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2003**

SOMMARIO

I PREMessa - II FINI ISTITUZIONALI E ORGANIZZAZIONE - III ORGANI. - a) Il Presidente; b) Il Consiglio di amministrazione; c) Il Consiglio di indirizzo e vigilanza; d) Il Collegio dei sindaci; e) Il Direttore Generale; f) Comitati di Vigilanza; g) Rapporti tra gli organi; h) Normazione regolamentare. - IV IL PERSONALE. - a) Implementazione; b) Formazione; c) Organico; d) Oneri. - V CONSULENZE E SPESE DI RAPPRESENTANZA. - VI IL CONTO CONSUNTIVO. - *Situazione economico finanziaria; situazione amministrativa; tabelle illustrative; situazione patrimoniale; indici di bilancio; risultanze conclusive.* - VII PRONUNCE MINISTERIALI. - VIII I CONTROLLI INTERNI. - a) Struttura di valutazione e controllo strategico; b) La Direzione attività ispettive; c) Direzione Centrale pianificazione, budget e controllo di gestione. - IX AVVOCATURA. 1. Organizzazione. - 2. Dati contenzioso. - X UFFICIO DI BRUXELLES. - XI L'ATTIVITÀ SVOLTA. - a) L'organizzazione degli uffici; b) Il patrimonio e gli approvvigionamenti; c) Entrate contributive; d) Le pensioni e l'attività previdenziale; e) L'attività creditizia; f) Il sistema informativo; g) Iniziative dell'Istituto nel settore degli studi, delle attività editoriali e delle relazioni internazionali. - XII CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

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 sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto per l'esercizio 2003 nonché sui fatti gestionali di maggior rilievo successivamente intervenuti.

Per i primi tre esercizi (1994, 1995, 1996) la Corte ha riferito con determinazione n. 5 del 30 gennaio 1998 XIII legislatura, documento XV n.77, volume I; per l'esercizio 1997 ha riferito con determinazione n. 21 del 13 aprile 1999 XIII legislatura, documento XV 192; per gli esercizi 1998 e 1999 ha riferito con determinazione n. 32 del 2 luglio 2001 XIV legislatura, documento XV n.5; per l'esercizio 2000 ha riferito con determinazione n. 28 del 4 giugno 2002 XIV legislatura, documento XV n. 80, per l'esercizio 2001, con determinazione n. 34 del 17 giugno 2003 ed infine per l'esercizio 2002, con determinazione n.42 del 12 luglio 2004.

II. FINI ISTITUZIONALI

La normativa fondamentale di riferimento è contenuta nel D.l.gv. del 30 giugno 1994 n. 479, che conclude un lungo periodo di vigenza di decreti legge, a partire dal primo, in data 16 febbraio 1993 n. 34, e nel DPR 24 settembre 1997 n. 368 di approvazione del Regolamento di organizzazione e funzionamento, previsto dall'art.1 comma 2 del richiamato D.l.gv.

L'INPDAP svolge, secondo criteri di economicità ed imprenditorialità dettati dalle surriferite norme, i compiti degli enti e casse cui è subentrato (ENPAS, INADEL, ENPDEP, CASSE amministrate dal Ministero del Tesoro); provvede inoltre al pagamento ed alla gestione delle pensioni per tutto il personale statale nonché alla gestione ed il pagamento delle pensioni dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato – art.43 della legge 488/1999 (convenzione INPDAP-INPS).

Nell'espletamento delle relative attività l'INPDAP è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e del Ministero dell'Economia e delle Finanze e sullo stesso la Corte dei conti esercita il controllo secondo le modalità previste dal richiamato art.12 della legge n. 259/1958, con un proprio magistrato delegato in posizione di fuori ruolo (art.5 del D.l.gv. n. 479/1994).

L'INPDAP costituisce, nell'ordinamento italiano, il polo previdenziale dell'intero comparto pubblico, in adesione al dettato normativo di riferimento

sopra indicato ed in linea con la finalità di razionalizzazione del settore previdenziale.

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 fissata nel decreto ministeriale di nomina.

Secondo quanto previsto dal D.L. n. 8 del 26 gennaio 1999 convertito in L. 25 marzo 1999 n. 75, la durata in carica degli Organi degli enti pubblici decorre dalla data di insediamento.

I compensi per gli organi previsti dal DPCM del 9 maggio 2001, non risultano a tutt'oggi variati nelle misure già indicate nel precedente referto.

La misura della medaglia di presenza è fissata indistintamente per tutti i componenti degli Organi, in euro 83,67.

a) Il Presidente

Il Presidente, nominato con DPR del 4 maggio 1999, per effetto del commissariamento dell'Ente conseguente al mancato rinnovo del Consiglio di amministrazione, è stato nominato Commissario straordinario con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 10 aprile 2003.

Successivamente, con decreto dello stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 1^o luglio 2003, è stato nominato un diverso Commissario straordinario, cui sono stati affiancati due vice Commissari. Quest'ultimo Commissario straordinario, con successivi decreti ministeriali del 30 dicembre 2003, del 30 gennaio 2004, del 22 febbraio 2004, del 30 aprile 2004 è stato ripetutamente confermato nell'incarico fino al 30 giugno 2004. Contestualmente, con DPR del 10 dicembre 2003, il Commissario straordinario è stato anche nominato Presidente dell'Istituto. 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 valutazione e controllo strategico d'intesa con il Consiglio di indirizzo e vigilanza.

b) Il Consiglio di amministrazione

Il Consiglio di amministrazione di durata quadriennale, secondo la previsione dell'art.3 del D.l.gv n. 479/1994, è composto dal Presidente dell'Istituto, che lo presiede, e da sei esperti, due dei quali scelti tra dirigenti della pubblica amministrazione in posizione di fuori ruolo.

Il Consiglio di amministrazione predispone i piani pluriennali, i criteri generali dei piani d'investimento e disinvestimento, il bilancio preventivo e il conto consuntivo; approva i piani annuali nell'ambito della programmazione; delibera i piani d'impiego dei fondi disponibili e gli atti individuati nel regolamento interno di organizzazione e funzionamento, il regolamento organico del personale (sentite le organizzazioni sindacali interne maggiormente rappresentative), nonché l'ordinamento dei servizi, la dotazione organica e i regolamenti indicati nell'art.10 della legge 29 febbraio 1998 n. 48.

Il Consiglio di amministrazione, decaduto per compiuto quadriennio definitivamente in data 9 aprile 2003, è stato ricostituito con D.P.C.M. 4 giugno 2004.

Fino alla sua ricostituzione, la gestione è stata affidata ad un Commissario straordinario, successivamente, come si è innanzi riferito, nominato Presidente.

Non può sottacersi, a quest'ultimo riguardo, come il protrarsi del regime commissariale per ben oltre un anno abbia privato l'Istituto dell'organo collegiale istituzionalmente preposto all'amministrazione, nel quale convergono esperienze e professionalità diverse sottese ad una equilibrata estrinsecazione delle complesse ed articolate attribuzioni di competenza, al cui corretto esercizio concorre anche la possibilità di svolgimento del sindacato concomitante del collegio sindacale e della Corte dei conti attraverso la presenza dei rispettivi componenti alle sedute del Consiglio di amministrazione.

Dell'attività complessivamente svolta per l'anno 2003 dal Consiglio di amministrazione attraverso riunioni settimanali sono già state segnalate, in particolare, con indicazioni anticipatrici contenute nella relazione sulla gestione finanziaria dell'Istituto per l'anno 2002, le iniziative per attivare, in merito alla 2^a cartolarizzazione, le convenzioni bancarie per l'erogazione dei mutui ai conduttori ai sensi della legge 410/01 (delibera commissariale n. 9 del 14 maggio 2003) e sempre con riguardo alla 2^a operazione di cartolarizzazione, il conferimento di

poteri straordinari al Direttore Generale (delibera commissariale n. 18 del 26 maggio 2003).

Con delibera commissariale n. 90 del 22 ottobre 2003 è stato costituito il comitato dei garanti ed è stato approvato il relativo regolamento riguardante le modalità di elezione del dirigente di prima fascia a componente del Comitato.

Sono stati segnalati, inoltre, nel precedente referto per il particolare rilievo, i seguenti interventi: cessione e cartolarizzazione dei crediti riguardanti i prestiti personali diretti della Gestione unitaria per il credito alla società di cartolarizzazione dei crediti S.C.I.C. a.r.l. (delibera commissariale n. 117 del 24 novembre 2003); protocollo d'intesa fra INPDAP e comune di Roma per la valorizzazione di alcune aree di proprietà dell'Istituto; Regione Lazio – comune di Roma – accordo di programma ex art. 34 D.l.gv n. 267/2000 per l'approvazione dei piani di assetto per la riqualificazione di p.zza dei Navigatori e viale Giustiniano; Adesione dell'Istituto alla convenzione urbanistica (delibera commissariale n. 120 del 5 dicembre 2003).

Per l'anno 2004 si segnalano per l'area patrimoniale l'accordo di chiusura del contratto di appalto per la gestione integrata del patrimonio immobiliare a reddito dell'INPDAP (delib. commissariale n. 210 del 24 marzo 2004); l'avvio della gestione diretta del patrimonio immobiliare in dismissione; l'autorizzazione all'acquisizione delle risorse umane e logistiche (delib. commissariale n. 211 del 24 marzo 2004); la convenzione con l'Agenzia delle Entrate per la riscossione dei canoni ed oneri accessori del patrimonio immobiliare a reddito (delib. commissariale n. 228 del 6 aprile 2004); gestione diretta del patrimonio immobiliare. – Acquisizione in economia di lavori, beni e servizi (delib. commissariale n. 270 del 16 giugno 2004). Inoltre si evidenziano, sempre per l'area patrimoniale, l'autorizzazione all'espletamento di una gara con procedura di pubblico incanto per l'affidamento del servizio di cassa ai sensi dell'art. 50 del DPR 27 febbraio 2003 n. 97 e per la gestione del patrimonio mobiliare dell'Istituto (delib. del Consiglio di amministrazione n. 7 del 7 settembre 2004); la procedura per la realizzazione, gestione e collocamento di un fondo immobiliare dedicato in via prioritaria all'edilizia universitaria, anche residenziale, nonché per gli istituti di ricerca, con l'approvazione della graduatoria (delib. del Consiglio di amministrazione n. 20 del 29 settembre 2004); la convenzione con l'agenzia delle entrate per la riscossione dei canoni di locazione e degli oneri

accessori – impegno di spesa (delib. del Consiglio di amministrazione n. 54 del 10 novembre 2004); in ordine alla costituzione del fondo immobiliare denominato "Patrimonio 1", promosso dal Ministero dell'Economia attraverso la S.p.A. Patrimonio dello Stato, elenco immobili selezionati per l'apporto (delib. del C.d.a. n. 72 del 1^a dicembre 2004). Approvazione atti contrattuali e regolamento del fondo edilizia residenziale (delib. n. 83 del 15 dicembre 2004); gestione diretta del patrimonio immobiliare ai sensi della delibera commissariale n. 211 del 24 marzo 2004; in merito alla costituzione del fondo immobiliare denominato Fondo immobili pubblici (FIP) promosso dal Ministero dell'Economia con delibera n.105 del 29 dicembre 2004, il Consiglio di amministrazione ha ratificato la presa d'atto del Presidente del disciplinare di assegnazione.

Si segnalano inoltre, per il particolare rilievo, il contratto di gestione della operazione di cartolarizzazione dei crediti riguardanti i mutui concessi agli enti e ceduti alla S.C.I.C. a.r.l.: accrediti degli importi di estinzione anticipata (delib. commissariale n. 153 del 21 gennaio 2004); i prestiti e i mutui agli iscritti e ai pensionati INPDAP. Convenzione con gli istituti bancari e finanziari (delib. commissariale n. 241 del 27 aprile 2004); nuovo regolamento in materia di mutui ipotecari edilizi agli iscritti (delib. commissariale n. 242 del 27 aprile 2004); estensione di applicazione dell'art. 18 (delib. del Consiglio di amministrazione. n. 37 del 14 ottobre 2004).

In materia di borse di studio si segnala la sottoscrizione del bando di concorso per il conferimento di borse di studio, in favore dei figli e orfani di iscritti e pensionati INPDAP, per la frequenza delle scuole medie inferiori e superiori. Anno scolastico 2003-2004 (delib. del Consiglio di amministrazione n. 78 del 1 dicembre 2004). Nel campo delle politiche sociali in favore degli anziani pensionati I.N.P.D.A.P. si evidenziano le evoluzioni progettuali (delib. del Consiglio di amministrazione n.94 del 29 dicembre 2004); con delibera del Consiglio di amministrazione n. 97 del 29 dicembre 2004 si determinano i benefici assistenziali e sociali ai dipendenti ex art. 59 del D.P.R. n. 509/79 e successive modificazioni (modifica ripartizione 1%).

Inoltre si evidenzia, nell'ambito del programma di normalizzazione del sistema informativo, l'autorizzazione alla costituzione di un apposito Organismo di controllo e verifica del programma (delib. n.87 del 21 dicembre 2004); la ricostituzione del Comitato di valutazione di cui all'art. 9 del C.C.I.E. 1999/2001

(delib. del C.d.A. n. 6 ottobre 2004). Si segnalano altresì le delibere del C.d.a. n. 55 del 10 novembre 2004 di adozione della seconda variazione al bilancio di previsione 2004, n. 71 del 24 novembre 2004 sull'adozione di un nuovo piano dei conti I.N.P.D.A.P. per l'esercizio 2005 ed infine la n. 86 del 21 dicembre 2004 di adozione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005.

c) Il Consiglio di indirizzo e vigilanza

Il Consiglio di indirizzo e vigilanza (C.I.V.), secondo la previsione normativa (D. l. n. 479/1994 art. 3 comma 4 e successive modifiche di cui alla legge n. 127/1997 art. 17 comma 23) definisce i programmi, individua le linee di indirizzo dell'Istituto e determina gli obiettivi strategici pluriennali.

Il Consiglio di indirizzo e vigilanza, anch'esso di durata quadriennale, è decaduto per compiuto quadriennio definitivamente in data 23 ottobre 2003, dopo un periodo in regime di prorogatio (gg. 45), ai sensi del D. legge n. 293 del 16 maggio 1994, convertito in legge 444 del 15 luglio 1994 ed è stato ricostituito parzialmente con il DPCM del 24 ottobre 2003, e si è insediato in data 2 dicembre 2003 (con riserva di successiva nomina di quattro componenti in rappresentanza rispettivamente del Ministero dell'Interno, dei comuni e due del Ministero dell'Economia e delle Finanze).

Con DPCM del 27 novembre 2003, il Consiglio di indirizzo e vigilanza è stato integrato con la nomina di un consigliere in rappresentanza dei comuni e di due consiglieri in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Con successivi DPCM del 23 dicembre 2003 prot. n. 14/3PP/22800/7;3 febbraio 2004 prot. n. 14/3PP/203/7/7 e 25 novembre 2004 prot. n. 14/3pp/23301/7, il Consiglio di indirizzo e vigilanza è stato, infine, integrato con la nomina dei consiglieri mancanti.

Anche per l'anno 2003 il Consiglio di indirizzo e vigilanza si è riunito con cadenza quindicinale ed ha svolto la propria attività in collegamento con l'Organo di controllo strategico interno e con la collaborazione dell'alta dirigenza, particolarmente nelle fasi di elaborazione delle linee generali di indirizzo.

Per l'anno 2003, oltre alle indicazioni anticipatrici contenute nella relazione sulla gestione finanziaria dell'Istituto per l'esercizio 2002, si evidenzia inoltre l'intervento sull'andamento dell'attività di gestione del patrimonio immobiliare in service e sullo stato di attuazione del piano di dismissioni delle unità abitative (delibera n. 216 del 24 giugno 2003).

Si segnalano inoltre: la delibera n. 222 del 21 ottobre 2003 sui fondi strutturali europei, la delibera n. 225 del 28 dicembre 2003 in merito all'autorizzazione dell'esercizio provvisorio per l'anno 2004; la delibera di approvazione del regolamento del Consiglio di indirizzo e vigilanza (n. 230 del 25 marzo 2004).

Con le linee di indirizzo 2003-2005 il Consiglio di indirizzo e vigilanza (delibera n. 211 del 15 aprile 2003), ha individuato un percorso operativo finalizzato a qualificare l'INPDAP definitivamente come soggetto fondamentale nel campo della previdenza e della sicurezza sociale, in grado, quindi, di offrire all'utenza di dipendenti e pensionati delle amministrazioni pubbliche un ventaglio di servizi che spaziano dalla previdenza obbligatoria e complementare ad una serie diversificata di interventi nel settore del credito e delle attività sociali, con particolare attenzione ai servizi per gli anziani ed alla formazione dei giovani.

Quale premessa a tali obiettivi, peraltro, il C.I.V. pone ancora la soluzione di gravosi condizionamenti - già evidenziati nel precedente piano triennale (2001-2003)- riguardanti la limitata funzionalità della banca dati unificata, il perdurante arretrato pensionistico ed il mancato completamento del programma di dismissione del patrimonio immobiliare.

Anche nelle linee di indirizzo 2004-2007 (delib n.236 del 15 giugno 2004) il Consiglio di indirizzo e vigilanza ha trattato temi di importanza strategica, quali l'autonomia, la trasparenza, l'organizzazione, il decentramento operativo e funzionale, l'informatica e le prestazioni tematiche centrali per l'Istituto, impegnato nel loro perseguimento, non trascurando di dare indirizzi in merito alla qualità dei servizi, alla previdenza complementare, alla gestione del patrimonio da reddito e strumentale, al modello organizzativo, al decentramento funzionale, al sistema informativo, alla formazione, alla comunicazione ed alle sinergie con gli altri enti o istituzioni.

Si segnalano inoltre le delibere n. 238 del 21 luglio 2004 sulla gestione del patrimonio immobiliare dell'Istituto svolta dalle società mandatarie; n. 247 del dell'11 novembre 2004 sul piano di acquisto degli immobili strumentali; n. 240 del 2 settembre 2004 sulla cartolarizzazione dei crediti INPDAP; e n. 244 del 7 ottobre 2004 sul nuovo Regolamento del controllo di gestione.

d) Il Collegio dei sindaci

Il Collegio dei sindaci è stato ricostituito parzialmente una prima volta con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 2 maggio 2002, (con riserva di successiva nomina di un componente espresso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dei membri supplenti mancanti).

Con il decreto del 21 ottobre 2002, il Collegio sindacale è stato, infine, integrato con la nomina dei sindaci ancora mancanti.

Per effetto del collocamento a riposo di un sindaco espresso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con decreto ministeriale del 7 luglio 2004 è avvenuta la sostituzione.

Successivamente, per effetto del collocamento a riposo di un altro sindaco, sempre di espressione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali del 30 dicembre 2004 è avvenuta la sostituzione.

Anche per l'anno 2003, il Collegio dei sindaci si è riunito con cadenza settimanale, operando attraverso la verifica degli atti gestionali sia degli Organi che della dirigenza centrale e periferica e inoltre, secondo le previsioni normative, partecipando alle sedute degli Organi di amministrazione.

Ha effettuato verifiche sull'andamento della gestione e sulla tenuta delle scritture e dei documenti contabili, sia in sede centrale che periferica.

La relazione del Collegio dei sindaci sul bilancio consuntivo dell'esercizio finanziario 2003, attraverso un'attenta analisi delle varie problematiche dell'Istituto, ha fornito segnalazioni, valutazioni e raccomandazioni agli Organi responsabili sull'esigenza di superare talune carenze che ancora emergono in occasione degli atti di gestione (ripetutamente richiamate nei propri verbali) riproponendo l'imprescindibile esigenza della tempestiva predisposizione degli atti di bilancio in tempo utile da parte degli uffici competenti, al fine di consentire ai vari organi di poter adottare i propri atti di competenza secondo la scansione temporale prevista dal Regolamento di contabilità e di amministrazione.

Non più procrastinabile, secondo il Collegio sindacale, è apparsa anche l'introduzione della nuova struttura di bilancio, disegnata dalla legge n.94/1997, che riorganizza l'attività di gestione finanziaria per centri di responsabilità amministrativa, cui consegue la titolarità delle "unità previsionali di base" e,