

Determinazione n. 5/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 30 gennaio 1998;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 1994, 1995 e 1996, 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 dottor Gigi Pagnano 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 sulle gestioni finanziarie dell'Ente predetto per gli esercizi 1994, 1995 e 1996;

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 n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1994, 1995 e 1996 - 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 Gigi Pagnano

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 GLI ESERCIZI 1994, 1995 E 1996

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Atti normativi e fini istituzionali. - 3. Organi - 3.1 Il Presidente - 3.2 Il Consiglio di amministrazione - 3.3 Il Consiglio di indirizzo e vigilanza - 3.4 Il Direttore generale - 3.5 Il Collegio dei sindaci. - 4. I controlli - 4.1 L'Organo di controllo interno - 4.2 Il Collegio dei sindaci - 4.3 La Corte dei conti. - 5. La vigilanza. - 6. Il personale - 6.1 In generale - 6.2 L'organizzazione periferica - 6.3 Oneri. - 7. Bilanci. - 8. Attività svolta - 8.1 Organizzazione di uffici e servizi - 8.2 Patrimonio immobiliare - 8.3 Attività previdenziale - 8.4 Prestazioni creditizie e attività sociali - Contabilità integrata e gestione per budget. - 9. Notazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA

La Corte dei conti, con la presente relazione, riferisce alle Camere 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 1994, 1995 e 1996, con riferimenti al 1993, e sui principali fatti gestori verificatisi successivamente.

L'ultimo consuntivo, relativo al 1996, è stato definitivamente approvato il 25 novembre 1997.

L'Istituto è iscritto nella 1° ctg. della tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n.70 ed è inserito nella tab.B della legge 29 ottobre 1984, n.720 e successive modifiche e integrazioni.

L'INPDAP è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero del tesoro.

La Corte dei conti esercita il controllo continuativo sulla gestione dell'Istituto con le modalità previste dall'art 12 della legge 21 marzo 1958, n.259, tramite un proprio magistrato (delegato al controllo) collocato fuori ruolo.

La presente relazione viene resa rispettando i criteri stabiliti dalla Sezione sul controllo degli enti, per gli enti di grande rilevanza, con determinazione n.10/96. Qualche particolare indugio riepilogativo trova la sua giustificazione nel fatto che trattasi di Ente di nuova istituzione.

2. ATTI NORMATIVI E FINI ISTITUZIONALI

L'INPDAP, dopo una serie di decreti legge mai convertiti e sempre reiterati¹, è stato definitivamente costituito con il decreto legislativo n.479 del 30 giugno 1994 (in G.U.n.178 del 1° agosto 1994), in attuazione della delega conferita con l'art. 1 co. 32, della

¹ Dal D.L. 16 febbraio 1993, n.34, al D.L. 18 giugno 1994, n.381

legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e di assistenza.

Per taluni rinvii e collegamenti con il decreto legislativo n.479/94 va ricordata la legge 9 marzo 1989, n. 88, che aveva già provveduto alla ristrutturazione dell'INPS e dell'INAIL.

Di rilievo è il decreto legislativo n.29 del 3 febbraio 1993 che contiene norme per la razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego.

È opportuno ricordare, per la gestione del patrimonio, il decreto legislativo 15 febbraio 1996, n.104, che, in attuazione della delega conferita con l'art.3 comma 27 della legge 8 agosto 1995, n.335 (riforma del sistema pensionistico) detta norme per la dismissione del patrimonio immobiliare e per gli investimenti della stessa natura da parte degli enti previdenziali pubblici.

Con D.L. n.79 del 28 marzo 1997, convertito con la legge n.140 del 28/5/97, in occasione di misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica, sono state emanate norme sia in materia di trattamento di fine servizio e termini di liquidazione della pensione, e sia per un programma straordinario di dismissione dei beni immobili.

Il D.lgs. n. 479/94 ha fissato i principi comuni e generali per la disciplina dell'INPS, dell'INPDAP, dell'IPSEMA (Istituto di previdenza per il settore marittimo) e dell'INAIL.

Entro 90 giorni dalla sua emanazione, con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con i Ministri della funzione pubblica e del tesoro, e nel rispetto dei criteri indicati nell'art.3 del citato D.Lgs.

n.479/94, si sarebbe dovuto provvedere a regolamentare la organizzazione e il funzionamento dei predetti enti.

I Regolamenti, per un lungo periodo di tempo, non sono stati emanati. Per di più con fax del 28 gennaio 1997 il Ministero del lavoro D.G.P.A.S. - Div.III, invitava gli istituti interessati, tra i quali l'INPDAP, a soprassedere ad ogni iniziativa circa l'operatività dei servizi di controllo interni, ex art.20 del decreto legislativo n. 29/1993, in attesa dell'emanazione dei Regolamenti in parola "per pregiudizialità materia".

Con fax del 10 febbraio 1997 il magistrato delegato al controllo dell'Istituto, ravvisando nel notevole ritardo una manifestazione di inefficienza dell'azione amministrativa che, nell'occasione, coinvolgeva anche il funzionamento dei servizi di controllo interno, sollecitava il Ministero del lavoro ad emanare in tempi brevi i predetti Regolamenti e, quindi, a revocare l'invito alla non operatività dei servizi di controllo interno.

Il bloccato funzionamento del servizio di controllo interno da parte dell'autorità di vigilanza, conseguente alla mancata emanazione del Regolamento, si poneva, peraltro, in contrasto anche con l'art.7, 2° comma della legge 14 gennaio 1994, n.20 che espressamente richiede che le relazioni della Corte dei conti contengano valutazioni sul funzionamento dei controlli interni. ;

Poichè la Corte è chiamata a pronunciarsi anche sulla efficienza dell'attività amministrativa accertando la rispondenza dei risultati dell'attività stessa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi e modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa (art.4 legge, n.20/94), sul cennato ritardo va particolarmente richiamata l'attenzione del Parlamento.

Soltanto con D.P.R. n.368 del 24/9/1997 pubblicato su G.U. n.253 del 29/10/1997 l'atteso Regolamento è stato emanato.

L'Istituto svolge - secondo criteri di economicità e imprenditorialità - i compiti che le disposizioni vigenti al 18 febbraio 1993 affidavano all'ENPAS, all'INADEL, all'ENPDEP, alla Cassa per le pensioni per i dipendenti degli enti locali (CPDEL), alla Cassa per le pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate, alla Cassa per le pensioni ai sanitari (CPS) e alla Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari e ai coadiutori, amministrate dalla Direzione generale degli Istituti di Previdenza del Ministero del Tesoro.

Dal 18 febbraio 1993 sono stati soppressi gli Enti, l'Istituto, le Casse e la Direzione generale sopraindicati. L'INPDAP è succeduta agli enti soppressi nei rapporti attivi e passivi ad essi inerenti, nonché nella titolarità dei rispettivi patrimoni ciascuno dei quali costituisce, ad ogni effetto, un patrimonio separato, oggetto di altrettante gestioni economico-finanziarie autonome, nell'ambito della gestione complessiva dell'Istituto al fine di garantire l'equilibrio tecnico-finanziario delle stesse.

E' stata prevista l'istituzione dei Comitati di vigilanza delle gestioni autonome con il compito di predisporre, sulla base degli indirizzi del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV), il bilancio preventivo e il conto consuntivo annuali delle gestioni stesse; di proporre le iniziative necessarie per garantire l'equilibrio finanziario della gestione; di decidere sui ricorsi proposti dagli interessati, secondo le rispettive discipline.

L'art.8 del Regolamento - di cui al citato D.P.R.n.368/97 - ha disciplinato la composizione, i compiti e le modalità di funzionamento dei Comitati che durano in carica quattro anni.

Alla loro nomina si dovrà provvedere con decreto del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro del Tesoro.

Per quanto riguarda le procedure di carattere amministrativo, l'Istituto - secondo quanto disposto dal Regolamento citato - continuerà ad applicare le norme regolamentari attualmente adottate dagli Enti e Casse soppressi, fino all'introduzione di nuovi regolamenti unitari da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del Regolamento stesso. :

La Corte sollecita l'adozione, in tempi brevi, di entrambi i provvedimenti sopra indicati.

L'Istituto, oltre alle pensioni e al trattamento di fine servizio, eroga ai propri iscritti anche prestazioni creditizie e sociali che trovano fondamento in norme che fanno capo agli ordinamenti del Fondo di previdenza e credito dei dipendenti dello Stato e del Fondo di previdenza degli enti locali e delle Casse pensioni già gestite dal Ministero del Tesoro.

Con delibera del 5 giugno 1995 (n.82) il C.d.A. del nuovo Ente ha riassunto in un unico Comitato unitario sia il preesistente Comitato per l'erogazione delle sovvenzioni a favore degli iscritti agli Istituti di previdenza, di cui all'art.7 della legge 19 ottobre 1956, n. 1224, sia il Comitato speciale per il credito agli statali istituito con l'art. 48 del D.P.R. 29 dicembre 1973, n.1032. :

Il Comitato unitario si compone di quattro consiglieri di amministrazione, del direttore generale, di un dirigente generale, di due dirigenti superiori e di un dirigente.

Le funzioni di segretario sono svolte da un funzionario di IX qualifica. Partecipano alle riunioni, due sindaci delegati dal Collegio.

Con altra delibera (n.81) del 6 giugno 1995 il C.di A. ha provveduto a ricostituire anche il Comitato tecnico per le pensioni privilegiate di cui alla legge 8 agosto 1991, n.274. Esso si compone di due consiglieri di amministrazione, un dirigente generale, due dirigenti superiori e tre medici. Funge da segretario un funzionario della IX qualifica.

Per i componenti i predetti Comitati è stato previsto un compenso mensile lordo di £. 1.500.000, con riduzione del 10% per i segretari.

Sulle ricordate delibere, n. 82 e n. 81 il Ministero del tesoro, con nota 163/24 del 24 luglio 1995, diretta al Ministero del lavoro, nonché ai propri rappresentanti in seno al Collegio sindacale dell'Istituto, pur rilevando che le norme che disciplinavano la composizione dei Comitati in parola risultavano nella loro stesura letterale ormai di fatto inapplicabili, poichè si riferivano ad enti e strutture non più esistenti con le medesime connotazioni organiche e giuridiche, si dava carico del grave pregiudizio che il blocco delle attività gestite dai Comitati avrebbe comportato per le legittime aspettative degli eventuali beneficiari. Pertanto - ferma restando l'esigenza di rivedere la composizione dei Comitati stessi nel momento in cui sarebbero intervenute le apposite norme regolamentari - esprimeva l'avviso di poter assecondare le iniziative assunte dall'Istituto.

Occorreva, però, acquisire, ai fini del definitivo benessere, ogni utile elemento di giudizio in ordine ai compensi dei singoli componenti, poichè questo dato non risultava pervenuto a sua conoscenza.

Il Collegio sindacale non ritenne di assumere alcuna iniziativa fino a quando il Ministero del lavoro avesse formalizzato all'Istituto le proprie determinazioni.

A tutt'oggi nessuna pronuncia risulta resa in proposito dal Ministero del lavoro e, conseguentemente, dal Collegio Sindacale.

E' poi intervenuta la legge 23 dicembre 1996, n.662, che, all'art.1, commi 242-245, ha fissato nella misura dello 0,35% il contributo obbligatorio per il credito a carico dei dipendenti pubblici e ha esteso l'iscrizione al fondo di previdenza e credito dei dipendenti dello Stato (ex ENPAS) anche al personale iscritto alle Casse pensioni, già amministrate dagli ex Istituti di previdenza e confluite nell'INPDAP, ma "per le sole prestazioni previdenziali" precisando che le prestazioni da erogare in favore di quest' ultimo personale sono quelle stabilite dalla legge 19 ottobre 1959, n. 1124 (sovvenzioni contro cessioni del quinto della retribuzione).

Con il comma 245, in particolare, la legge ha inoltre istituito presso l'INPDAP, la "gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali agli iscritti" la cui disciplina regolamentare dovrà essere emanata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro.

Le predette norme trovano applicazione dal 1° dicembre 1996.

Il Consiglio di indirizzo e vigilanza, con delibere precedenti e successive alla legge 662/96 (n.13 del 15/4/1996 e n. 25 del 17-6-1997) ha proposto l'estensione delle prestazioni sociali a tutti gli iscritti all'INPDAP anche se il citato comma 243 ha previsto l'iscrizione delle nuove categorie al Fondo di previdenza e credito dei dipendenti dello Stato "per le sole prestazioni creditizie".

Il C.di A. ha soprasseduto a darvi attuazione in attesa del prescritto regolamento ministeriale.

Anche di questo provvedimento normativo si rende, pertanto, necessaria la sollecita emanazione.

3) ORGANI

Il decreto legislativo n. 479/94 ha disciplinato gli organi e le rispettive competenze nel modo seguente. Sono Organi:

il Presidente, il Consiglio di Amministrazione, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV), il Collegio dei sindaci e il Direttore Generale. Tranne quest'ultimo, essi durano in carica quattro anni e sono confermabili una sola volta.

a) Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Istituto, convoca e presiede il Consiglio di Amministrazione e può assistere alle sedute del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza. È nominato, ai sensi della legge n.14 del 24 gennaio 1978 e con le procedure indicate nell'art.3 della legge 23 agosto 1988, n.400, con deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

• L'attuale Presidente è stato nominato con D.P.R. del 2 marzo 1995 che ha fissato anche l'indennità di carica in £ 185.000.000 annue e la medaglia di presenza in £ 140.000 per la partecipazione alle sedute degli Organi collegiali con divieto di cumulo per riunioni che abbiano luogo nella stessa giornata².

b) Il Consiglio di Amministrazione è nominato con D.P.C.M. su proposta del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro del tesoro e il Ministro della funzione pubblica.

² Tutti gli emolumenti vengono riportati al lordo.