

Si è in attesa del regolamento governativo per la disciplina della materia.

Vanno frattanto ricordati alcuni provvedimenti con i quali l'Istituto ha provveduto e sta provvedendo al processo di unificazione del settore:

“Adozione del Regolamento Unitario per la concessione dei sussidi e delle borse di studio ai figli dei dipendenti dell'INPDAP (art.59 del D.P.R. n.509/79 e art.16 D.P.R. n.43/90)” (delib.n.160 del 3/11/95).

“Adozione del Regolamento Unitario per la concessione dei prestiti ai dipendenti INPDAP” (delib. n.244 del 14.2.96).

“Prestiti pluriennali agli iscritti al Fondo Credito per i dipendenti dello Stato e agli iscritti alle Casse Pensioni: ampliamento ed omogeneizzazione criteri erogativi e documentazione istruttoria”(deli. 370 del 17/7/1996).

“Prestazioni sociali alle categorie iscritte al Fondo di previdenza e credito dei dipendenti dello Stato. Art.1 comma 242 e seguenti della legge 662/1996. Estensione agli iscritti alle Casse pensioni gestite dall'INPDAP e ai loro familiari” (delib. n.635 del 14/10/97).

Nell'ambito della attività creditizia svolta dall'Istituto un particolare cenno merita quella relativa alla concessione dei mutui alle cooperative edilizie e agli Enti locali.

Tale attività ha evidenziato, fin dall'inizio, caratteri di problematicità, a causa di una poco chiara e ordinata gestione pregressa dalla quale l'INPDAP ha ereditato una situazione assai critica dovuta a numerose circostanze, quali, ad esempio:

- un gran numero di somministrazioni da effettuare sia a Cooperative che ad Enti;
- scarso controllo sulle concessioni;
- mutui da formalizzare a seguito di deliberazioni degli anni 1991-94;
- problema della rinnovazione delle ipoteche in scadenza, in assenza di una banca dati delle stesse;
- contestazioni da parte di molti Enti di avvenuta prescrizione relativamente a richieste avanzate dall'INPDAP di somme per indennità o interessi di mora;
- notevole confusione nell'applicazione dei tassi d'interesse.

Tale situazione ha reso necessario adottare sin dall'inizio immediati provvedimenti volti a:

- dettare criteri e direttive più precise per l'erogazione dei finanziamenti (delib. commis. n.52/D/1 del 1993 e n.1817/D/84 del 1994);
- fissare nuovi tassi di interesse più congrui (delib. commis. n. 177 del 21.12.94, resa operativa dal decreto del Ministro del Tesoro del 28.2.95);
- limitare l'attività creditizia in favore delle cooperative edilizie, soprassedendo ai finanziamenti di nuove richieste ed erogando prestazioni solo nei confronti di alcune di esse appositamente individuate (delib. n. 210 del 21.12.1995).

Un problema che tuttora impegna l'Istituto è l'individuazione e il recupero delle morosità sia nel settore dei prestiti pluriennali, sia in quello dei mutui agli Enti locali e alle cooperative edilizie.

Alle cooperative beneficiarie di mutui - che, in conseguenza della mancata concessione dei contributi statali e della riduzione del

periodo di ammortamento stabilito con decreto del Ministero del tesoro del 4/4/1991, hanno rappresentato obbiettive situazioni di difficoltà per l'adempimento della obbligazione della restituzione del mutuo - l'Istituto ha concesso un'estensione temporale del periodo di ammortamento (delib. C.di A. n.638 del 14/10/1997).

Nel campo dell'attività creditizia e sociale l'andamento della domanda e della produzione ha segnato un miglioramento nell'ultimo esercizio considerato.

Nel 1996 si è rilevata una migliorata capacità produttiva soprattutto nelle sedi periferiche dalle quali risultano definite, a fine anno, 294.185 istanze a fronte di 290.677 pervenute direttamente alle stesse nel corso dell'anno, e 22.538 giacenti al 1° gennaio 1996.

Nel primo semestre 1997 si rileva una leggera flessione nella definizione delle istanze (163.679) a fronte di quelle pervenute (198.620) nello stesso periodo. Erano, però, in istruttoria, al 30 giugno, 57.059 provvedimenti.

Il rallentamento evidenziato per il 1997 viene, almeno in parte, attribuito dall'Istituto al processo di "periferizzazione" delle attività anche nel settore del credito che ha avuto la massima espansione proprio nel primo semestre del '97; in particolare, con il decentramento delle istanze di sovvenzione già di competenza degli ex Istituti di Previdenza.

Inoltre - si sostiene - la riorganizzazione delle sedi periferiche per la trattazione delle relative istanze, sia per quanto attiene alla informatizzazione dei servizi e delle procedure sia per quanto riguarda la formazione e l'addestramento del personale preposto, ha

comportato iniziali difficoltà con inevitabili negativi riflessi sulla globale produttività del settore.

e) Contabilità integrata e gestione per budget.

Con il supporto di consulenze esterne l'Istituto ha dato corso al sistema di "contabilità integrata e gestione per budget" progettato con l'obiettivo di consentire, a decorrere dal 1998, l'elaborazione dei bilanci annuali di competenza con un processo totalmente automatizzato, al fine di ottenere, come risultato, una completa ed ordinata catalogazione di tutti i fenomeni economici di entrata e di spesa che si verificano in connessione con lo svolgimento delle attività degli uffici dell'Ente (contabilità analitica).

La previsione automatizzata delle fonti di bilancio deve accompagnarsi all'articolazione delle stesse fra gli uffici dell'Istituto per consentire, in armonia con quanto previsto dal D.lgs. n.29/93, a ciascun dirigente una gestione per budget delle attività di propria competenza.

Tale disegno che comporta nel contempo accorpamenti e sintesi deve però sempre muoversi nel rispetto dei fondamentali principi che disciplinano i bilanci, in particolare della leggibilità e della trasparenza. L'istituzione di un sistema integrato di gestione coordinata delle contabilità, generale ed analitica, di misurazione e valutazione degli aspetti quantitativi e qualitativi dell'Istituto e di assegnazione del budget annuale ai Dirigenti, va positivamente valutato ma attentamente seguito anche da parte degli organi di controllo e di vigilanza per i risultati da conseguire. Esso rappresenta un notevole impegno in termini di costi che trova legittimazione soltanto con l'effettiva realizzazione di una nuova cultura della

gestione aziendale e, quindi, con il miglioramento quantitativo e qualitativo della produttività

9) Notazioni conclusive.

La Corte deve, in primo luogo, informare il Parlamento sugli effetti prodotti dalla normativa che ha istituito e disciplinato l'INPDAP innovando lo schema tradizionale degli enti pubblici non economici con l'inserimento, tra gli organi deliberanti, del Consiglio di indirizzo e vigilanza, in rappresentanza delle categorie del lavoro e della produzione, con compiti di programmazione, di indirizzo generale e di vigilanza.

Il D.Lgs. n.479/94 (istitutivo) ha destato qualche incertezza nella definizione delle competenze, specialmente per quelle spettanti al Consiglio di amministrazione collocato tra il Consiglio di indirizzo e vigilanza - organo eminentemente politico all'interno dell'Istituto - e la Dirigenza alla quale il D.lgs. n.29 del 3 febbraio 1993 e lo stesso D.lgs. n.479/94, attribuiscono la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa dell'Ente con la conseguente responsabilità della gestione stessa e dei relativi risultati.

E' da ascrivere all'intesa concretamente intercorsa tra gli Organi, e tra questi e la Dirigenza, la mancata conflittualità per una possibile, indebita invasione da parte degli Organi stessi nella sfera politica o in quella di gestione.

Il notevole ritardo (circa tre anni) con il quale è stato emanato il regolamento di organizzazione e funzionamento (pubblicato soltanto il 29 ottobre 1997) è presumibilmente da attribuire anche alla difficoltà di eliminare con norme regolamentari le incertezze

contenute nel decreto istitutivo riguardo alla delimitazione delle rispettive competenze.

Con l'intervento della legge 15 maggio 1997, n.127, sono stati meglio precisati i compiti del Consiglio di indirizzo e vigilanza e dell'organo di controllo interno (nato nell'Ente come servizio) e attribuita al primo la facoltà di dotarsi di una struttura quale strumento di raccordo volto ad evitare che la concettuale separazione tra attività di indirizzo e di vigilanza da una parte e attività di gestione dall'altra si risolvesse in cementati compartimenti tra loro non correlati con funzionali meccanismi operativi.

La legge n. 127/97 non ha però indicato l'entità del supporto organizzativo del C.I.V., donde la necessità che esso sia contenuto in limiti rigorosi in relazione ai costi, potendo tra l'altro esso disporre, per la pianificazione strategica e la formazione del bilancio, della stessa struttura nonchè dell'organo di controllo interno per acquisire i dati e gli elementi per la realizzazione degli obiettivi e della corretta ed economica gestione delle risorse.

Dal parere reso dal Consiglio di Stato sul regolamento di organizzazione e funzionamento (approvato con D.P.R. n. 368 del 24 settembre 1997) emerge l'indirizzo secondo il quale al C.I.V. competono funzioni programmatiche e di direttiva (oltre che di verifica dei risultati) e al Consiglio di amministrazione funzioni di vera e propria gestione entro l'ambito dei programmi e dei criteri predeterminati dal C.I.V..

In realtà il regolamento sopra citato non ha arrecato definitiva chiarezza sull'argomento, cosicchè resta affidato al potere di autoregolamentazione del Consiglio di amministrazione la delimitazione delle proprie competenze con apposita normativa

assentita dall'Autorità di vigilanza (Regolamento di organizzazione e contabilità).

Al Consiglio di amministrazione spetta, in sostanza, la c.d. "alta gestione" quella collegata ai compiti che gli attribuisce l'art. 3, punto 5, del D.lgs. n.479/94 e in tale ambito deve operare quelle scelte -anch'esse politiche- che il Consiglio di Stato definisce "puntuali" - ad esempio, quelle finalizzate a predisporre i piani pluriennali, i criteri generali dei piani di investimento e disinvestimento e i bilanci - i quali debbono però esprimere la politica gestionale e non essere una riduttiva sommatoria di stanziamenti, quale mero atto autorizzativo, come lo stesso Presidente dell'Ente ha definito, nella propria relazione, il consuntivo 1996.

Il Consiglio di indirizzo e vigilanza - che si è dato tempestivamente il regolamento di organizzazione previsto dal comma 23 dell'art. 17 della legge n. 127/97 - ha manifestato il suo indirizzo politico con l'adozione di delibere emesse nel rispetto dei limiti esposti in relazione.

Relativamente alle prestazioni sociali, con le delibere citate nella relazione stessa, ne ha proposto l'estensione a tutti gli iscritti all'INPDAP pur se la legge n. 662/96 - che ha fissato nella misura dello 0,35% il contributo obbligatorio per il credito a carico dei dipendenti pubblici - ha esteso l'iscrizione al fondo di previdenza e credito ex ENPAS, anche al personale delle ex Casse di Previdenza ma "limitatamente alle prestazioni previdenziali". Trattandosi di interpretazione estensiva della norma, il Consiglio di amministrazione non si è ritenuto vincolato all'immediata attuazione dell'indirizzo proposto.

Le delibere del C.I.V. peraltro, quando non si pongono in palese contrasto con la normativa in essere, possono ugualmente valere come stimolo alla specifica produzione normativa⁸.

Nei rapporti con la Struttura va ribadita la necessità per tutti gli organi, e in particolare dei loro componenti, di razionalizzare le proprie richieste perchè queste non diventino di intralcio e impedimento all'attività di gestione.

Va in proposito segnalato che si registrano tempi lunghi nel corrispondere a richieste di chiarimenti o istruttorie, quali quelle formulate di volta in volta dal Collegio sindacale nell'esercizio del controllo di competenza.

La legge n.127/97 ha attribuito al servizio di controllo interno la qualifica di organo. Esso dovrà incrementare e qualificare la propria attività di controllo-consulenza concomitante e porsi anche come guida alla gestione in relazione alle direttive e alle decisioni che scaturiscono dal delicato rapporto esistente tra gli organi della sfera politica e tecnico-gestionale.

La Corte ne sollecita la nomina che, per il ricordato art.17, co.23, della legge n.127/97, compete al Presidente dell'Istituto d'intesa con il C.I.V..

Il Collegio sindacale, come riferito, non ha limitato l'esercizio del controllo alla Direzione generale ma ha condotto una serie di verifiche periferiche per le quali sono tuttora in corso istruttorie allo scopo di acclarare eventuali irregolarità.

⁸ La delibera n.635/97 del C.di A., che aveva recepito l'indirizzo del C.I.V., pur non dandovi esecuzione, è stata sottoposta all'approvazione dell'Autorità di vigilanza che l'ha concessa con nota del 24 dicembre 1997 (Ministero del Lavoro).

In riferimento alle ricordate lentezze burocratiche per la definizione delle istruttorie dallo stesso Collegio sollecitate, va valutata la opportunità, per accelerare i tempi e contrarre le procedure, di procedere, ove possibile, ad audizioni dirette dei dirigenti responsabili dei provvedimenti emessi, d'intesa con il direttore generale, in relazione a quanto disposto con l'art.7 del regolamento n. 368/97.

Va raccomandata una maggiore partecipazione da parte della organizzazione burocratica alle innovazioni prodotte dalle scelte operate dall'Organo politico e dal Consiglio di amministrazione.

Il coinvolgimento della Dirigenza, che è ai vertici della Struttura, alle scelte innovative, assume particolare rilievo perchè alle scelte segua l'operatività nei fatti.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale nell'esercizio diretto dell'attività di vigilanza o quando è titolare di iniziative da realizzare di concerto con il Ministero del tesoro, va sollecitato ad interventi più tempestivi sia per la produzione di norme regolamentari (come nei casi evidenziati in relazione) e sia per fornire soluzioni o indirizzi. Attende, tra l'altro, ancora soluzione la vicenda riguardante gli emolumenti corrisposti, su invito dello stesso Ministero, dall'INPDAP al suo ex direttore generale, nei termini esposti in relazione. Vicenda per la quale il magistrato della Corte delegato al controllo ha interessato la Procura regionale competente per l'accertamento di eventuali responsabilità.

La legge n.127/97, più volte ricordata, ha demandato al Consiglio di indirizzo e vigilanza l'approvazione definitiva del bilancio preventivo e del conto consuntivo, rimettendola al Ministero vigilante soltanto nel caso di non concordanza tra i due organi.

Va precisato che, in armonia con quanto disposto con l'art.11 del regolamento approvato con D.P.R. n.696/1979, alla cui osservanza l'Ente è tenuto, anche le variazioni al bilancio devono essere deliberate nei modi e con le procedure previste per il bilancio di previsione. Ferma restando l'ampia facoltà di intervento ministeriale nell'esercizio del potere di vigilanza nei confronti dell'Istituto che non può assumere, però, nella specie, atto formale di approvazione che rientra nella competenza del C.I.V. (salvo contrasto con il C.di A.).

Riferendosi, in particolare, alle risultanze dell'ultimo bilancio approvato (1996), per l'attualità delle problematiche che emergono, la Corte ritiene opportuno evidenziare, in questa sede, le conclusioni redatte dal Collegio sindacale nella relazione che accompagna il consuntivo.

Al di là dei controlli, delle certificazioni e delle verifiche di specifica competenza del Collegio - che nel periodo considerato ha tenuto riunioni settimanali alle quali, come da legge, ha partecipato il delegato della Corte - le predette conclusioni contengono osservazioni che attengono anche a quell'attività propositiva e collaborativa alla quale si è fatto cenno in precedenza. Osservazioni che è opportuno richiamare.

Il Collegio ha osservato:

a) in materia di gestione amministrativo-contabile:

- la necessità di approvazione definitiva del Regolamento per l'amministrazione e la contabilità al fine di disciplinare i vari aspetti contabili che ancora non hanno ottenuto una chiara e definitiva

sistemazione e al fine di eliminare eventuali duplicazioni o sovrapposizioni di competenze;

- l'esigenza di nominare o rinnovare le nomine dei consegnatari dei beni (sia mobili che immobili) dell'Ente presso gli uffici centrali e periferici, posto che i provvedimenti rinvenuti, laddove l'incarico risulta formalmente conferito, risalgono a data remota e risultano adottati in costanza di operatività degli enti soppressi;
- l'opportunità di assicurare, mediante l'emanazione di apposite disposizioni regolamentari, la ordinata e uniforme conservazione degli atti e dei registri contabili sia presso gli uffici centrali che periferici;
- l'esigenza di pervenire ad un sistema più ordinato e maggiormente semplificato di tenuta delle scritture contabili, prevedendo, tra l'altro, la riduzione del numero dei conti correnti postali e bancari intestati alle varie gestioni ed il ricorso, ove possibile, ai bollettini di versamento premarcati e la contabilizzazione degli stessi mediante lettura ottica.

b) in materia di rapporti svolti iure-privatorum:

- la non sempre scrupolosa osservanza della normativa comunitaria in tema di attività negoziale;
- la necessità di curare il contenimento della spesa per consulenze esterne e/o, comunque, di valutarne attentamente il grado di convenienza, in termini di rapporto costi / benefici;
- l'obbligo di sottoporre preventivamente all'AIPA, nei casi previsti dalle vigenti disposizioni normative, gli schemi contrattuali relativi ai cospicui investimenti nel settore dell'informatica, previa accurata e completa valutazione dei relativi oneri;

- l'esigenza di provvedere, in linea generale, ai rinnovi contrattuali per la fornitura di beni e servizi con lo stesso contraente soltanto nei casi di assoluta necessità ed acclarata convenienza, dandone adeguata motivazione nel corpo dei relativi atti deliberatori.

c) in materia di gestione del personale:

- la necessità di erogare trattamenti economici accessori aventi finalità incentivanti solo in presenza del raggiungimento di risultati predeterminati e di prestazioni di lavoro realmente effettuate;

d) in materia di gestione patrimonio immobiliare:

- l'urgenza di procedere alla locazione degli immobili sfitti, allo scopo di acquisire maggiori entrate da parte dell'Istituto, provvedendo, altresì, alla predisposizione di un piano articolato di manutenzione ordinaria e straordinaria degli stabili;
- la necessità di adottare le opportune misure atte ad eliminare o, comunque, a contenere al massimo il fenomeno della morosità nel settore patrimoniale;
- esigenza di provvedere, in linea generale, al tempestivo rinnovo dei rapporti contrattuali locativi.

e) in materia di gestione del bilancio:

- l'opportunità di effettuare in sede di variazione di bilancio, e comunque di manovre correttive, una accurata verifica delle sopravvenute esigenze, al fine di evitare, sia il verificarsi di eccedenze di impegni in sede di consuntivo, sia la non adeguata e coerente distribuzione delle risorse finanziarie in relazione ai concreti obiettivi da realizzare:

- l'esigenza di integrare i dati di sintesi dei documenti contabili con opportuni elementi informativi di carattere analitico-descrittivo, al fine della migliore intellegibilità dei processi gestionali e dei relativi risultati, in specie laddove occorre valutare i costi e benefici connessi all'affidamento a terzi di attività istituzionali.

f) in tema di assolvimento dei compiti istituzionali:

- l'opportunità di assumere ogni opportuna iniziativa giudicata idonea ad evitare la corresponsione di cospicue risorse finanziarie a titolo di interesse per ritardati pagamenti di trattamenti pensionistici, spesso causati dall'inerzia delle Amministrazioni su cui grava l'onere del tempestivo invio della necessaria prescritta documentazione in loro possesso;
- l'esigenza di portare a compimento l'istituzione della Cassa dei trattamenti pensionistici degli statali, con particolare riferimento alla definizione delle posizioni previdenziali ed al regolare flusso del prelievo contributivo;
- la predisposizione del bilancio tecnico delle Casse pensioni onde poter valutare i futuri andamenti;
- una più organica iniziativa di recupero della morosità contributiva;
- una effettiva riforma delle attività sociali, contemperando i principi della solidarietà con quelli della economicità delle gestioni.

Su tale ultimo punto si sottolinea l'esigenza di attivarsi per risolvere, anche di intesa con gli altri enti Enti previdenziali, il problema dei fondi di previdenza integrativa del personale dipendente dall'Istituto, secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti in materia di previdenza complementare.

Per quanto attiene alle consulenze sulle quali il Collegio si è opportunamente soffermato, l'Amministrazione va richiamata al loro contenimento in particolare per quelle che hanno ad oggetto attività che già rientrano nella competenza degli uffici dell'Ente (ad es. l'ufficio legale).

Appaiono, invece, motivate quelle consulenze, come nel campo dell'informatica, che hanno lo scopo di acquisire e migliorare professionalità di cui la struttura è sprovvista. Con riserva, poi, di valutare i risultati conseguiti in relazione ai costi, alle procedure osservate e alla produttività.

Per quanto riguarda l'organo di controllo interno, il controllo di gestione che gli compete, il personale, le valutazioni sui bilanci, l'attività svolta ed ogni altro argomento trattato nel corso del presente referto, si rinvia al testo del referto stesso.

L'Istituto è evidentemente impegnato a smaltire gli arretrati, anche per ridurre l'oneroso ammontare degli interessi erogati, ad effettuare un'attenta ricognizione del patrimonio, dei locatari e delle effettive morosità e a tener dietro alle varie mutazioni normative di volta in volta prodotte, specialmente nel settore pensionistico, delle buonuscite e della gestione del patrimonio.

Non va sottaciuta, in proposito, la preoccupazione espressa anche di recente dal Presidente e dagli organi responsabili della conduzione dell'Ente; e cioè, che se continua l'erosione del personale in servizio, già notevolmente al di sotto dell'organico previsto, il piano di informatizzazione intrapreso, e in sviluppo, non potrà da solo risolvere i problemi dell'Ente.

Circa l'assetto istituzionale dell'INPDAP non può non destare ugualmente preoccupazione la pletoricità - nel numero e nei componenti - degli organi direttivi, di gestione e di controllo, dei Comitati e delle Commissioni nonché delle varie segreterie di supporto, con esigenze, tra l'altro, logistiche e di locomozione, gravanti sulla struttura e sul bilancio, con notevole impegno di costi e di risorse umane, sottratte, in definitiva, all'attività istituzionale dell'Ente.

PAGINA BIANCA