

**Determinazione n. 120/2010****LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 21 dicembre 2010;

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 2009, 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 Consigliere Bruno Bove 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 predetto per l'esercizio 2009;

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 21 marzo 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2009 – 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* Bruno Bove

IL PRESIDENTE

*f.to* Raffaele Squitieri

PAGINA BIANCA

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO DI PREVIDENZA PER I DIPENDENTI DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA (INPDAP) PER ESERCIZIO FINANZIARIO 2009*

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Organi. – 2. Organizzazione. - 2.1. L'assetto strutturale. - 2.2. Il controllo strategico. - 2.3. L'attività di Audit. - 2.4. L'informatizzazione. - 2.5. Il contenzioso. - 2.6. Le consulenze. – 3. Personale. - 3.1. La dotazione organica. - 3.2. La spesa. - 3.3. Gli interventi assistenziali. - 3.4. La formazione. – 4. Attività istituzionale. - 4.1. Le entrate contributive. - 4.2. Le pensioni. - 4.3. Le prestazioni previdenziali. - 4.4. L'attività creditizia e sociale. - 4.5. Le attività programmate e definite. – 5. Gestione patrimoniale. - 5.1. La gestione del patrimonio immobiliare. - 5.2. La gestione del patrimonio mobiliare. - 5.3. La cartolarizzazione dei crediti. – 6. Bilancio. - 6.1. Generalità. - 6.2. Il bilancio di previsione. - 6.3. Il conto consuntivo. - 6.4. La gestione finanziaria di competenza. - 6.5. Il risultato di cassa. - 6.6. La situazione amministrativa. - 6.7. I residui. - 6.8. Il conto economico. - 6.9. Lo stato patrimoniale. - 6.10. Gli indici di bilancio. – 7. Andamento della gestione 2009-2010. – 8. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

**PREMESSA**

La gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica ha formato oggetto di relazione al Parlamento fino all'esercizio 2008 con determinazione n. 32 del 7 maggio 2010 (vedi Atti parlamentari -XVI legislatura - Camera dei Deputati - Documento XV, n. 196).

Con la presente relazione la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione relativa all'esercizio finanziario 2009 nonché sui fatti gestionali di maggior rilievo successivamente intervenuti.

La normativa fondamentale di riferimento è contenuta nel D. Lgs. 30 giugno 1994, n.479, che conclude un lungo periodo di vigenza di decreti legge, e nel DPR 24 settembre 1997, n.368 di approvazione del Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Istituto.

L'INPDAP svolge, secondo i criteri di economicità ed imprenditorialità dettati dalle menzionate norme, i compiti degli enti e casse pensionistiche cui è subentrato (ENPAS, INADEL, ENPDEP, CASSE, già amministrate dal Ministero del Tesoro, nonché ENAM, soppresso dal D.L. 78/2010, convertito in L. 122/2010); provvede inoltre alla liquidazione ed al pagamento delle pensioni per il personale statale.

Nell'espletamento delle relative attività l'INPDAP è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (d'ora in avanti Ministero del lavoro) e del Ministero dell'economia e delle finanze (d'ora in avanti Ministero dell'economia) e sullo stesso la Corte dei conti esercita il controllo secondo le modalità previste dall' art.12 della L. n. 259/1958, con un proprio magistrato delegato in posizione di fuori ruolo presso l'Ente (art.5 del citato decreto legislativo).

Con un numero complessivo di quasi 3,5 milioni di iscritti, l'INPDAP costituisce il polo previdenziale per i pubblici dipendenti provvedendo a gestire i relativi trattamenti pensionistici (circa 2,7 milioni di pensioni) e quelli di fine servizio e di fine rapporto, nonché un ampio ventaglio di altre prestazioni, sia creditizie che sociali.

## 1. ORGANI

L'assetto della *governance* dell'INPDAP, quale disegnato (anche per l'INPS e l'INAIL) nell'originario testo dell'art. 3 del D. Lgs. 30 giugno 1994, n.479, è stato di recente oggetto di modifiche, apportate dal D. L. 31 maggio 2010, n.78, convertito in L. 30 luglio 2010, n.122, il quale ha eliminato dal novero degli organi dell'Ente il Consiglio di amministrazione (d'ora in avanti CdA) e devoluto le relative competenze al Presidente dell'Istituto.

Sul piano normativo è venuta così a consolidarsi la situazione, in sostanza analoga e già da tempo in atto, creata in via amministrativa con il prolungato conferimento al Presidente dell'incarico di Commissario straordinario per l'esercizio dei compiti spettanti al CdA.

Sempre con riguardo al Presidente dell'Istituto il decreto legge ha introdotto nel procedimento relativo alla sua nomina l'obbligo di acquisire in merito l'intesa del Consiglio di indirizzo e vigilanza (d'ora in avanti CIV), prevedendo altresì che, ove questa non sia raggiunta, "il Consiglio dei Ministri può comunque procedere alla nomina con provvedimento motivato".

Per il CIV stabilisce poi la nuova normativa la riduzione numerica dei componenti, in misura non inferiore al 30%, con effetto dalla ricostituzione dell'organo.

In relazione alle innovazioni recate dal decreto n.78 può osservarsi che queste, nel disporre la definitiva sostituzione di uno dei due organi collegiali di vertice con un organo individuale, il Presidente dell'Istituto, non toccano alcuni aspetti problematici, quali più volte prospettati dalla Corte nei precedenti referti al Parlamento. Aspetti che attengono sia ai rapporti, nel peculiare sistema di governo duale, tra le competenze del CIV e quelle già del CdA (svolte poi, come già detto, dal Commissario straordinario e devolute infine al Presidente) e, in particolare, alla configurabilità di "zone grigie" di confine tra le une e le altre, sia alla mancanza di strumenti idonei ad assicurare la concreta esigibilità delle linee di indirizzo e priorità strategiche fissate dal CIV, oltre al venir meno (già durante la gestione commissariale) dell'apporto della collegialità nel processo di formazione di provvedimenti essenziali sul piano dell'organizzazione e del funzionamento dell'Istituto.

Restano poi ancora valide le considerazioni esposte nel precedente referto riguardo alla situazione creatasi con la gestione commissariale, e che adesso si ripresenta nel nuovo assetto degli organi previsto dal D.L. n.78, con le quali si è rappresentato che tale situazione non poteva che incidere sulle modalità di esercizio

del controllo della Corte sulla gestione dell'Istituto, previste dall'art.12 della L. 259/1958, e su quelle del controllo interno del Collegio dei sindaci.

Quanto stabilito dal citato art.12, e cioè che il magistrato delegato al controllo deve assistere alle sedute degli organi collegiali di amministrazione (ed a quelle degli organi di controllo) non trova ovviamente valido surrogato nel suo esser presente alle riunioni informali, aventi ad oggetto i provvedimenti da adottare, indette dal Commissario straordinario e poi, nel nuovo assetto, dal Presidente dell'Istituto.

È poi di piena attualità un'ulteriore questione, fondamentale sotto il profilo del funzionamento dell'ente poiché incentrata sui rapporti tra le funzioni, di decisione, spettanti al Presidente dell'Istituto e quelle, di proposta, intestate al Direttore generale, che è recentemente sorta a causa della non coincidenza delle valutazioni dei due organi riguardo a nomine di dirigenti di livello generale.

Sullo specifico tema dei rapporti istituzionali tra presidente e direttore generale degli enti previdenziali e assicurativi pubblici si è recentemente pronunciato il vigilante Ministero del lavoro, con una direttiva del 29 novembre u.s., concernente i "Criteri per il funzionamento degli organi degli enti pubblici vigilati in attuazione dell'art.7 del decreto legge 31 maggio 2010, n.78 convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n.122".

Nel richiamare "l'assoluta necessità che le relazioni tra gli organi di vertice siano improntate ai principi generali di correttezza e cooperazione istituzionali nel rispetto delle distinte funzioni esercitate", il predetto Ministero afferma che nelle ipotesi di cui all'art.8 comma 2 del DPR 639/1970 - il quale, nel testo sostituito dall'art.12 della L. 88/1988 (a quest'ultima rinvia l'art.5 del D.Lgs. 479/1994), prevede, in particolare, che "Il Direttore generale formula proposte in materia di ristrutturazione dell'Istituto, consistenza degli organici e promozioni dei dirigenti" - il presidente è tenuto ad adottare le determinazioni conformemente alle proposte presentate dal direttore generale. Ne discende, sempre secondo la direttiva, che in caso di dissenso sul contenuto il presidente deve rimettere "motivatamente l'atto al direttore generale per le conseguenti decisioni".

L'indirizzo interpretativo dettato dal Ministero, verosimilmente volto ad individuare, in via generale, un criterio utile per la soluzione dei casi di conflitto tra i due organi, sconta, peraltro, l'incertezza normativa derivante dalla circostanza che dalla menzionata disposizione del DPR 639/1970 può dedursi l'obbligatorietà, nell'iter procedimentale, delle proposte provenienti dal Direttore generale.

Tale indirizzo, secondo il quale sarebbero da ascrivere alla categoria delle c.d. "proposte conformi" (a riguardo però la terminologia legislativa e dottrina non è

univoca), quelle formulate dal direttore generale, sembra sia il frutto, come si trae da una nota, sull'identico tema, del Segretario generale del Ministero (in data di poco antecedente rispetto a quella della direttiva), di una ricostruzione esegetica di carattere sistematico, fondata sui compiti e responsabilità attribuiti al direttore generale dalla disciplina normativa sull'ordinamento dei predetti enti.

L'assenza, come già detto, di una specifica previsione che qualifichi le proposte del direttore generale come vincolanti, in relazione al contenuto, per il titolare del potere di decisione (i cui provvedimenti devono quindi conformarsi alle stesse, salva la facoltà che egli ha di respingerle indicando le ragioni della non condivisione) e la problematicità comunque insita nelle interpretazioni sistematiche, determinerebbero la necessità di rimuovere quindi possibili dubbi in materia con un intervento normativo chiarificatore, ad integrazione della nuova disciplina recata dal decreto legge n.78 e, comunque, nell'ambito di una rivisitazione complessiva del sistema della *governance*, più volte sollecitata dalla Corte. E ciò nella considerazione, peraltro, che potrebbe apparire non casuale l'essersi manifestati i casi di conflittualità dopo le innovazioni del modello di *governance* introdotte dal decreto, che hanno affidato i poteri di alta amministrazione ad un organo individuale, a fronte dei poteri di gestione e di proposta demandati dall'ordinamento degli enti ad altro organo, pure individuale.

Riguardo alle vicende che hanno interessato, nel corso del 2009 e sino a data attuale, gli organi dell'Ente (di durata quadriennale), può rammentarsi che:

- il Presidente, nominato con DPR del 30 luglio 2008, ha esercitato anche le competenze del CdA in virtù dell'incarico di Commissario straordinario conferitogli fino al 31 marzo 2009 con decreto interministeriale dell'11 settembre 2008 e poi prorogato con due successivi decreti, dei quali l'ultimo, in data 12 gennaio 2010, prevedente che il regime di gestione commissariale non potesse comunque protrarsi oltre il 31 dicembre 2010, regime venuto a cessare anticipatamente rispetto a tale termine in ragione dell'entrata in vigore, in data 31 maggio 2010, del D.L. n.78;
- il CIV - i cui componenti, attualmente 24 (suddivisi paritariamente tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti e quelli di amministrazioni statali, regioni, province, comuni ed aziende speciali di cui all'art.23 della l. 142/1990), dovranno essere ridotti, come già accennato, in sede di rinnovo dell'organo - è stato ricostituito con DPCM del 2 gennaio 2009 e si è insediato il successivo 10 febbraio. Nelle more della sua ricostituzione (il precedente CIV era scaduto nel luglio 2008) le competenze ad esso spettanti sono state affidate, con decreto interministeriale del 20 novembre 2008, al Commissario straordinario che, nell'esercizio di tali ulteriori attribuzioni, ha

approvato, in data 29 dicembre 2008, il bilancio di previsione per l'esercizio 2009, da lui stesso deliberato il precedente 16 dicembre;

- Il Collegio dei sindaci (composto, ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 479/1994, di sette membri in possesso della qualifica di dirigente generale dell'Amministrazione statale e collocati fuori ruolo presso l'Ente, di cui tre in rappresentanza del Ministero del Lavoro, uno dei quali svolge le funzioni di presidente, e quattro in rappresentanza del Ministero dell'economia), è stato ricostituito con decreto interministeriale del 7 agosto 2006.

Con decreto interministeriale del 21 dicembre 2009 sono stati nominati, in sostituzione di due sindaci effettivi (uno dei quali ricopriva la carica di vice presidente del Collegio), due nuovi componenti per il restante periodo del quadriennio di durata dell'organo.

A seguito della nomina ad altro incarico, con decorrenza dal 1° gennaio 2010, del presidente del Collegio la composizione dell'organo è stata integrata, a decorrere dalla stessa data, con decreto interministeriale dell'1 febbraio 2010, di nomina di un sindaco effettivo in rappresentanza del Ministero del lavoro. Questi è stato poi nominato presidente del Collegio con DPCM del 6 aprile 2010, preceduto da altro DPCM (in data 15 marzo 2010) relativo alla nomina del nuovo vice presidente.

Scaduto il periodo di proroga della durata, il Collegio è stato ricostituito, a decorrere dal 21 ottobre 2010, con decreto interministeriale in pari data.

Anche per l'anno 2009 Collegio dei sindaci si è riunito con cadenza settimanale procedendo alla verifica degli atti gestionali sia degli Organi che della dirigenza centrale e periferica dell'Istituto e ha partecipato alle sedute del CIV ed alle riunioni informali indette dal Commissario straordinario e svoltesi con la presenza anche del magistrato della Corte.

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

Le relazioni del Collegio sul bilancio consuntivo dell'esercizio 2009, contengono, così come quelle per i precedenti esercizi, un'attenta analisi sui vari aspetti, anche problematici, dell'attività dell'Istituto, fornendo, al contempo, importanti elementi valutativi e indicazioni ai fini dell'eliminazione delle carenze rilevate;

- il Direttore Generale nominato con decreto del Ministro del Lavoro del 22 dicembre 2006 è rimasto in carica sino al 6 gennaio 2010 (termine finale di durata dell'incarico). Con decreto dello stesso Ministro, emanato in data 29 dicembre 2009 dietro proposta del Commissario straordinario dell'INPDAP (con delibera n.145 del 28

dicembre 2009), è stato nominato il nuovo Direttore generale dell'Istituto a decorrere dal 15 gennaio 2010.

#### **I Comitati di vigilanza**

Nell'ambito della struttura organica dell'Istituto operano i Comitati di vigilanza delle varie gestioni (istituiti dall'art 4 comma 3 del D.Lgs. 479/1994 e disciplinati dal regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento dell'INPDAP, approvato con DPR 24 settembre 1997, n.368) ai quali spetta il compito di decidere i ricorsi amministrativi in materia pensionistica e previdenziale.

Al termine del periodo di durata in carica (scaduto il 10 luglio 2008) non ha avuto luogo la immediata ricostituzione dei Comitati, disposta invece, dopo un intervallo di otto mesi, con decreto interministeriale del 10 marzo 2009, cui è seguito il loro insediamento in data 8 aprile 2009.

Come già segnalato nel precedente referto, il lungo periodo di interruzione dell'esercizio delle funzioni ad essi demandate si è ripercosso, ovviamente incrementandola, sull'entità dei ricorsi in attesa di decisione, con una giacenza, a fine 2009, cresciuta di oltre il 24% rispetto a quella registrata al termine dell'esercizio precedente (a sua volta aumentata di circa il 19% sul 2007).

Dinanzi al crescente arretrato accumulatosi non può che reiterarsi la raccomandazione riguardo alla necessità che venga posta in essere dall'Istituto ogni iniziativa utile al recupero della correttezza delle decisioni dei ricorsi, a tal fine ponendo rimedio alle eventuali disfunzioni organizzative o lentezze procedurali che ne possano rallentare lo smaltimento. Ciò tenuto conto, come già si è sottolineato nel precedente referto, di quei caratteri di rapidità ed efficienza che dovrebbero esser propri della forma di tutela che si svolge attraverso i ricorsi amministrativi, diretta ad assicurare, come la tutela in sede giurisdizionale, la giustizia nell'amministrazione.

Nel prospetto seguente sono esposti i dati relativi al flusso dei ricorsi ed all'attività dei Comitati nel 2009, nonché al numero dei ricorsi pendenti a fine anno.

| <b>Comitati</b>                                                                                                       | <i>Ricorsi pervenuti<br/>dall' 1/1/2009</i> | <i>Sedute<br/>effettuate</i> | <i>Ricorsi<br/>Deliberati</i> | <i>Ricorsi<br/>giacenti al<br/>31/12/2009</i> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------|
| Comitato di Vigilanza per le prestazioni previdenziali dei dipendenti civili e militari dello Stato e loro superstiti | 1.510                                       | 32                           | 693                           | 1.671                                         |
| Comitato di vigilanza per le prestazioni previdenziali ai dipendenti degli enti locali                                | 956                                         | 30                           | 391                           | 4.405                                         |
| Comitato di vigilanza per le pensioni ai sanitari                                                                     | 18                                          | 4                            | 15                            | 8                                             |
| Comitato di vigilanza per le prestazioni previdenziali ai dipendenti degli enti di diritto pubblico                   | 7                                           | 3                            | 4                             | 3                                             |
| Comitato di vigilanza per le pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate                      | 2                                           | 2                            | 2                             | 1                                             |
| Comitato di vigilanza per le pensioni agli ufficiali giudiziari, agli alutanti ufficiali giudiziari ed ai coadiutori  | 3                                           | 2                            | 4                             | 1                                             |
| <b>Totale</b>                                                                                                         | <b>2.496</b>                                | <b>73</b>                    | <b>1.109</b>                  | <b>6.089</b>                                  |

Nella tabella che segue è indicata la spesa sostenuta per gli organi nel 2009, a titolo di emolumenti, indennità, gettoni di presenza e missioni.

Il gettone di presenza, corrisposto anche al Magistrato della Corte dei conti per la partecipazione alle sedute del Collegio sindacale e del CIV, ammonta a € 75,30 lordi.

Per le sedute dei Comitati di vigilanza il gettone è pari a € 51,13 lordi.

| Tipologia Organo                             | numero | Retribuzione<br>Annuua lorda | indennità di<br>carica | Gettoni di<br>presenza | Totale parziale | Oneri previdenziali<br>ed Irap | Totale parziale | Missioni   |
|----------------------------------------------|--------|------------------------------|------------------------|------------------------|-----------------|--------------------------------|-----------------|------------|
| Presidente Inpdap                            | 1      |                              | 99.404,52              | 1.129,50               | 100.534,02      | 23.137,83                      | 123.671,85      | 31.769,91  |
| Commissario straordinario                    |        |                              | 49.702,32              |                        | 49.702,32       |                                | 49.702,32       |            |
| <b>CIV</b>                                   |        |                              |                        |                        |                 |                                |                 |            |
| Presidente                                   | 1      |                              | 20.586,97              | 2.710,80               | 23.297,77       | 4.545,27                       | 27.843,04       | 19.394,65  |
| Componenti                                   | 23     |                              | 273.612,01             | 62.498,78              | 336.110,79      | 54.777,83                      | 390.888,62      | 132.508,10 |
| <b>Collegio dei Sindaci</b>                  |        |                              |                        |                        |                 |                                |                 |            |
| Presidente*                                  | 1      | 191.230,34                   |                        | 1.204,80               | 192.435,14      | 55.203,91                      | 247.639,05      |            |
| Componenti pagati<br>direttamente da Inpdap* | 2      | 376.025,28                   |                        | 5.572,19               | 381.597,47      | 164.311,18                     | 545.908,65      | 2.067,04   |
| Componenti**                                 | 4      | 3.836.399,97                 |                        | 6.220,93               | 3.842.620,90    | 1.206.213,62                   | 5.048.834,52    |            |
| Sindaci supplenti                            | 7      |                              | 19.343,52              |                        | 19.343,52       |                                | 19.343,52       |            |
| <b>Direttore Generale</b>                    | 1      | 312.864,70                   |                        |                        | 312.864,70      | 75.073,71                      | 387.938,41      | 3.382,40   |
| <b>Magistrato delegato al<br/>controllo</b>  | 1      |                              |                        | 6.174,57               | 6.174,57        |                                | 6.174,57        |            |
| <b>Sostituto</b>                             | 1      |                              |                        | 4.066,17               | 4.066,17        |                                | 4.066,17        |            |
| Comitati Vigilanza                           | 36     |                              |                        | 18.351,41              | 18.351,41       | 822,53                         | 19.173,94       | 33.706,76  |

\*Gli importi riportati si riferiscono esclusivamente ai 3 Sindaci nominati in rappresentanza del Min. del Lavoro e pagati direttamente dall'Inpdap

\*\*Gli importi si riferiscono ai rimborsi effettuati nell'anno 2009 a favore del MEF per i Sindaci nominati in sua rappresentanza e riferiti a più annualità (2002-2008)