

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 86/2012.

LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 5 ottobre 2012;

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 2011, nonché le annesse relazioni del Presidente e degli organi 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 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 2011;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2011 è risultato che:

1) nel 2011 – ultimo anno di esistenza dell'INPDAP per l'avvenuta sua soppressione, con contestuale incorporazione nell'INPS, a decorrere dal 1° gennaio 2012 – il saldo negativo tra le entrate contributive e le spese per le prestazioni istituzionali, pari a 10.096,1 €/milioni ed imputabile soprattutto, per un ammontare di 9.435,6 €/milioni, a quello dell'area pensionistica, rappresenta il fattore determinante, di carattere strutturale (quale già posto in evidenza in precedenti referti della Corte), dei disavanzi, di parte corrente (10.444,2 €/milioni) ed economico (10.555,1 €/milioni), registrati al termine dell'esercizio;

2) il divario tra l'entità del deficit finanziario di competenza, attestatosi, a fine 2011, su 1.461,1 €/milioni, ed il menzionato ammontare del disavanzo economico, scaturisce prevalentemente dalla gestione in conto capitale, il cui risultato, in larga misura derivante dalle entrate per accensione di prestiti, costituiti dalle anticipazioni statali, non concorre

a determinare quello del conto economico avendo esclusiva incidenza sullo stato patrimoniale;

3) questa incidenza sullo stato patrimoniale si è concretata nel progressivo aumento delle passività, a causa preminentemente dell'evoluzione del debito nei confronti dello Stato per le predette anticipazioni sul complessivo fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali dell'INPDAP, debito che, accumulatosi negli anni, ha raggiunto nel 2011 l'ammontare di 25.198,3 €/milioni, costituendo primario fattore concausale del cospicuo disavanzo patrimoniale netto, pari a 10.269,2 €/milioni, esposto nel bilancio di chiusura;

4) la legge di stabilità 2012, con l'introduzione di nuovi meccanismi di finanziamento statale a sostegno delle gestioni previdenziali dell'INPDAP, determina, secondo una proiezione ad opera della Tecnostruttura dell'Istituto, un deciso abbattimento dei disavanzi, sia finanziario di parte corrente che economico, quali stimati nel bilancio di previsione dell'INPDAP per il 2012 (che così vengono pressoché a dimezzarsi, passando il primo da 13.076,8 a 6.638,8 €/milioni e, il secondo da 13.281,4 a 6.843 €/milioni);

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 del Presidente e degli organi di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

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 2011 – corredato delle relazioni del Presidente e degli organi 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.

ESTENSORE
Bruno Bove

PRESIDENTE
Raffaele Squitieri

Depositata in Segreteria il 10 ottobre 2012.

IL DIRIGENTE
(dott.ssa Luciana Troccoli)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO DI PREVIDENZA PER I
DIPENDENTI DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA (INPDAP) PER
L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011.

S O M M A R I O

| | |
|---|----------------|
| <i>Premessa</i> | <i>Pag.</i> 13 |
| 1. La soppressione dell'INPDAP | » 14 |
| 2. Aspetti generali: | » 17 |
| 2.1 Gli organi | » 17 |
| 2.2 I comitati di vigilanza | » 18 |
| 2.3 Il contenzioso | » 20 |
| 2.4 Il sistema informativo | » 22 |
| 2.5 L'attività ispettiva e di audit | » 24 |
| 2.6 Il piano della performance e il programma per la trasparenza e l'integrità | » 25 |
| 3. L'assetto organizzativo | » 28 |
| 4. Il personale | » 30 |
| 5. L'attività istituzionale: | » 35 |
| 5.1 Gli iscritti | » 35 |
| 5.2 Le entrate contributive | » 36 |
| 5.3 Le prestazioni pensionistiche | » 38 |
| 5.4 Le prestazioni previdenziali | » 45 |
| 5.5 Le prestazioni creditizie e sociali | » 49 |
| 6. I bilanci: | » 56 |
| 6.1 Il bilancio di previsione 2011 | » 56 |
| 6.2 Il rendiconto generale 2011 - bilancio di chiusura ... | » 58 |

| | | | |
|-----|---|-------------|----|
| 6.3 | La gestione finanziaria di competenza | <i>Pag.</i> | 60 |
| 6.4 | La gestione di cassa | » | 68 |
| 6.5 | La situazione amministrativa | » | 69 |
| 6.6 | I residui | » | 70 |
| 6.7 | Il conto economico | » | 72 |
| 6.8 | La situazione patrimoniale | » | 74 |
| 6.9 | Il bilancio di previsione 2012 | » | 80 |
| 7. | Considerazioni conclusive | » | 83 |

PREMESSA

La gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (d'ora in avanti INPDAP o Istituto oppure Ente) ha formato oggetto di relazione al Parlamento fino all'esercizio 2010, con determinazione n. 92/2011 del 29 novembre 2011 della Sezione del controllo sugli enti.

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione dell'INPDAP per l'esercizio finanziario 2011, ultimo anno questo di esistenza dell'Istituto, per l'avvenuta sua soppressione dal 1° gennaio 2012 (vedasi, a riguardo, il paragrafo che segue).

Nel 2011, come nei precedenti esercizi, il controllo è stato esercitato dalla Corte, nelle modalità previste dall'art. 12 della L. 21 marzo 1958, n. 259, con un proprio magistrato in posizione di fuori ruolo istituzionale presso l'INPDAP (ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 479). La funzione di controllo è stata svolta, sempre in via continuativa presso l'Ente, dal magistrato della Corte anche nei primi tre mesi del 2012 (durante cioè la fase transitoria di permanenza in carica degli organi dell'Istituto, dopo la soppressione di quest'ultimo) ed è venuta a termine con la cessazione, in data 1° aprile 2012, degli organi medesimi.

L'INPDAP era stato istituito dall'art. 4 del predetto decreto legislativo, quale ente di diritto pubblico soggetto 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), per svolgere, secondo criteri di economicità ed imprenditorialità, i compiti che previgenti disposizioni normative affidavano ad una pluralità di casse pensionistiche e di enti erogatori di prestazioni previdenziali e assistenziali ai dipendenti pubblici. Nel corso del 2010 era poi subentrato nelle funzioni già di competenza del soppresso ENAM (Ente nazionale di assistenza magistrale).

1. LA SOPPRESSIONE DELL'INPDAP

La vicenda della soppressione dell'INPDAP, con contestuale trasferimento delle relative funzioni all'INPS e successione di quest'ultimo in tutti i rapporti attivi e passivi dell'Istituto soppresso, è stata caratterizzata dal susseguirsi, a breve distanza temporale, di interventi normativi in via di urgenza, con le modifiche poi introdotte in sede di loro conversione in legge, e da direttive emanate, nell'intervallo tra detti interventi, dal Ministero del lavoro.

Prima di descrivere i momenti salienti di tale vicenda va ricordato che in epoca non molto lontana dalla disposta soppressione era stato emanato il D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (c.d. manovra bis, avente ad oggetto "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo"), il cui art. 01, introdotto dalla relativa legge di conversione (L. 14 settembre 2011, n. 148), aveva previsto che il Ministero dell'economia dovesse predisporre un programma di riorganizzazione della spesa pubblica con riguardo, tra l'altro, a "l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica".

E' anche da rammentare che, sempre prima della soppressione, veniva approvata la legge di stabilità 2012 (L. 12 novembre 2011, n. 183), recante all'art. 2 una nuova disciplina dei meccanismi di finanziamento statale riguardo al fabbisogno delle gestioni previdenziali dell'INPDAP (vedasi il paragrafo n. 11.3), più volte richiesta dall'Istituto a somiglianza di quella da tempo in vigore per l'INPS. Tale disposizione normativa, oltre a ripristinare trasferimenti statali a sostegno della Cassa trattamenti pensioni statali, ha infatti istituito presso l'INPDAP, con denominazione analoga a quella già esistente presso l'INPS (quale prevista dall'art. 37 della L. 88/1989 e successive modificazioni), la "Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno della gestione previdenziale", con oneri a totale carico dello Stato e quindi della fiscalità generale.

La fusione degli enti previdenziali pubblici è poi avvenuta, mediante incorporazione dell'INPDAP e dell'ENPALS nell'INPS, in forza del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, il quale, all'art. 21 comma 1, fissava alla data di entrata in vigore del decreto (lo stesso 6 dicembre) la soppressione e contestuale confluenza nell'INPS dei due enti suddetti. A tale norma sono state poi apportate modifiche dalla legge di conversione (L. 22 dicembre 2011, n. 214), prevedenti sia la posposizione al 1° gennaio 2012 della data di soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS, sia la limitazione, ai soli "atti di ordinaria amministrazione", della loro capacità di agire durante il periodo dal 6 al 31 dicembre 2011.

Sempre il citato art. 21 disciplina, al successivo comma 2, le modalità del trasferimento all'INPS delle risorse strumentali, umane e finanziarie di entrambi gli enti soppressi stabilendo che esso avvenga in forza di decreti, di natura non regolamentare, del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro dell'economia e con il Ministro della pubblica amministrazione e la semplificazione, "da emanarsi entro 60 giorni dall'approvazione dei bilanci di chiusura delle relative gestioni degli Enti soppressi sulla base delle risultanze dei bilanci medesimi, da deliberare entro il 31 marzo 2012".

Il comma 4 del medesimo articolo poi dispone che gli organi dei due enti soppressi cessino alla data di adozione dei predetti decreti ministeriali.

Il giorno dopo la pubblicazione della legge di conversione del D.L. n. 201 il Ministero del lavoro ha dettato, con nota del 28 dicembre 2011, le prime istruzioni operative in materia di soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS stabilendo, in particolare, che a decorrere dal 1° gennaio 2012 le attività degli organi degli enti soppressi diversi dal Direttore generale "dovranno essere limitate agli adempimenti connessi alla deliberazione del bilancio di chiusura alla data del 31 dicembre 2011, data di soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS" e che detto bilancio "va trasmesso alle amministrazioni vigilanti, per l'approvazione, secondo le procedure previste per gli enti pubblici istituzionali dal DPR 97/2003 e dal DPR 439/1998".

Riguardo a quest'ultima istruzione ministeriale si ritiene di osservare che la stessa non trova rispondenza nelle speciali norme di legge regolanti il sistema duale di governo dell'INPDAP (ed anche dell'INPS e dell'INAIL), le quali invece (come previsto dall'art. 3 comma 4 del D.Lgs. 479/1994, nel testo sostituito dall'art. 17 comma 23 della L. 127/1997) attribuiscono all'organo collegiale di vertice, il Consiglio di indirizzo e vigilanza (d'ora in avanti CIV), il potere di approvare "in via definitiva il bilancio preventivo e il conto consuntivo".

Quanto alle competenze degli organi degli enti soppressi, nella fase transitoria dalla data di soppressione degli enti medesimi a quella di adozione dei decreti ministeriali, può osservarsi che la limitazione delle stesse, quale indicata nella nota ministeriale, ma non prevista espressamente dalle succitate disposizioni dell'art. 21 del D.L. 201, discende da una interpretazione complessiva di tali norme da parte dell'amministrazione vigilante.

Questo orientamento interpretativo è poi stato sostanzialmente fatto proprio dal legislatore in sede di conversione (con L. 24 febbraio 2012, n. 14) del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216 (c.d. mille proroghe 2012), il cui art. 18-bis

(sostitutivo del testo dell'art. 21 comma 4 del D.L. 201) dispone, per l'appunto, che gli organi degli enti soppressi "possono compiere solo gli adempimenti connessi alla definizione dei bilanci di chiusura", prevedendo inoltre che detti organi "cessano alla data di approvazione dei (bilanci) medesimi, e comunque non oltre il 1° aprile 2012".

L'illustrato avvicinarsi di disposizioni normative e di natura amministrativa non ha invero contribuito a determinare uno stato di certezza in ordine alla sfera delle funzioni esercitabili da parte dei due organi di vertice dell'INPDAP (il Presidente ed il CIV) nel periodo transitorio di loro permanenza in carica, dopo l'avvenuta soppressione dell'Istituto.

D'altro canto la riduzione, in forza del citato art. 18-bis, della durata di tale fase transitoria è venuta poi a tradursi in un concreto ostacolo al completamento del normale iter procedimentale necessario per la definizione del rendiconto generale per il 2011-bilancio di chiusura, iter giunto solo alla determinazione presidenziale relativa a detto bilancio, adottata il 22 marzo 2012 ed alla quale non ha fatto seguito l'atto conclusivo, costituito, come già detto, dall'approvazione definitiva da parte del CIV.

Relativamente alla mancata conclusione del menzionato procedimento è da tener presente che la disciplina regolamentare sull'amministrazione e contabilità dell'INPDAP fissa al 31 maggio per il Presidente ed al 31 luglio per il CIV i termini finali per l'adozione (nell'anno successivo a quello cui si riferisce il consuntivo) degli atti di rispettiva competenza concernenti il rendiconto finanziario.

Va infine evidenziato che il D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in L. 7 agosto 2012, n. 135, ha previsto (art. 12 comma 87) che "all'approvazione del bilancio di chiusura dell'INPDAP si provvede mediante la nomina di un commissario ad acta" e che con decreto del Ministero del lavoro di concerto con il Ministero dell'economia, adottato il 9 luglio 2012, tale incarico è stato conferito ad un dirigente di I fascia del Ministero del lavoro, già componente del Collegio dei sindaci dell'Ente soppresso. Con delibera del successivo 2 agosto il commissario ad acta ha assolto i compiti demandatigli dal decreto di nomina, provvedendo alla ricognizione delle risorse strumentali umane e finanziarie da trasferire all'INPS, ivi incluse quelle derivanti dall'incorporazione dell'ex ENAM, ed all'approvazione del bilancio di chiusura al 31 dicembre 2011 del soppresso INPDAP.