

Le criticità evidenziate nel corso del 2002, di cui si è riferito nel precedente referto, ancorché faticosamente avviate a soluzione, non hanno consentito una completa normalizzazione dei servizi, per cui l'estrema delicatezza delle funzioni informatiche induce a ritenere necessaria la rivisitazione annunciata dell'ICT INPDAP per ogni utile intervento da operare anche con diversa progettualità e affidamento.

h. Iniziative dell'Istituto a livello internazionale

Nei due anni e mezzo trascorsi dalla costituzione dell'Ufficio Relazioni Comunitarie e Internazionali, incardinato nella Direzione Centrale Studi, Comunicazione e Relazioni Internazionali, l'attività si è rivolta prevalentemente all'avvio di un'azione di rafforzamento e di allargamento della presenza dell'Inpdap nelle associazioni internazionali che si occupano di sicurezza sociale e all'interno dell'Unione Europea.

L'Ente è iscritto all'associazione europea delle istituzioni pensionistiche del settore pubblico (EAPSPI), all'AISS (associazione internazionale di sicurezza sociale), al FISS (fondazione internazionale per gli studi sulla sicurezza sociale) e all'ESIP (partners europei per la sicurezza sociale).

L'EAPSPI si propone come un'associazione di rappresentanti delle istituzioni previdenziali europee del settore pubblico. L'Inpdap ha assunto la presidenza dell'associazione nel 2002, organizzando la conferenza annua che ha avuto luogo a Roma nell'ottobre di quell'anno. Attualmente, l'Istituto è presente nella commissione giuridica, nella commissione sulla trasferibilità dei diritti pensionistici (regolamento CEE 1408/71) e nel gruppo di lavoro sulle linee strategiche dell'associazione. Nel 2002, l'INPDAP ha collaborato con la commissione linguistica dell'associazione per la stesura di un glossario italiano/inglese relativo ai termini utilizzati nel campo della sicurezza sociale.

Durante il triennio 2001-2003, l'Inpdap, nella persona del suo Presidente, ha fatto parte del Consiglio di presidenza dell'EAPSPI. Quest'anno la presidenza è in carico all'Istituto basco aderente all'Associazione; perciò la Conferenza annua dell'EAPSPI si terrà a Bilbao, nei giorni 7 e 8 ottobre 2004, su un tema ancora da definire.

L'AISS (associazione internazionale di sicurezza sociale) riunisce le Istituzioni di sicurezza sociale pubbliche e private dei diversi Paesi del mondo.

L'Istituto ha partecipato a convegni e seminari internazionali ed europei promossi dall'AISS, anche con la predisposizione di contributi propri. Nel 2003, l'Inpdap ha ottenuto la vicepresidenza della commissione AISS "old age, invalidity and survivors". Gli appuntamenti più importanti organizzati dall'AISS per l'anno in corso, sono quelli relativi a: l'Assemblea europea svoltasi ad Oslo nel mese di aprile, sul rapporto tra immigrazione e stato sociale; l'assemblea generale che si terrà a Pechino, nel mese di settembre, ove si andrà anche al rinnovo delle principali cariche dell'Associazione.

L'Istituto è associato al FISS (fondazione internazionale per gli studi sulla sicurezza sociale), un'organizzazione che promuove ricerche sui temi della

sicurezza sociale. Annualmente partecipa al Seminario indetto dalla Fondazione sui temi della sicurezza sociale. Inoltre, l'Inpdap è iscritto all'ESIP (partners europei per la sicurezza sociale), un'associazione che ha per scopo quello di cooperare a livello europeo nel campo della sicurezza sociale. In questa veste, partecipa alle riunioni del Comitato per gli Affari Politici e Sociali e della Commissione pensionistica dell'Associazione.

L'Ufficio Relazioni Internazionali ha intrapreso rapporti bilaterali con enti e istituzioni di altri Paesi nel campo della sicurezza sociale, organizzando incontri con delegazioni estere o partecipando a convegni promossi in altri Paesi. E' il caso del rapporto avviato con: l'associazione danese KP/AS (Kommunemes Pensionforsikring), la CDC francese (cassa depositi e prestiti), la BFA, la federazione degli istituti pensionistici tedeschi (VDR) e il Max-Planck Institute Tedesco, una delegazione della Repubblica Popolare Cinese, l'ambasciata tedesca a Roma, la CSED francese (cooperazione Sociale europea di sviluppo), una delegazione della Corea, l'OCSE, due diverse delegazioni giapponesi.

In collaborazione con l'Ufficio di Bruxelles, l'Ufficio Relazioni Internazionali ha avviato contatti con i rappresentanti delle istituzioni comunitarie per promuovere l'immagine dell'Istituto, diffondendo le sue pubblicazioni e partecipando al dibattito europeo.

Come attività periodica, l'Ufficio cura una rassegna stampa estera; ha, inoltre, recentemente pubblicato una raccolta delle relazioni redatte in occasione dei convegni e seminari internazionali alle quali l'Inpdap ha preso parte negli ultimi due anni.

L'Ufficio Internazionale ha, infine, rapporti di coordinamento con gli altri Enti Previdenziali italiani per la partecipazione a convegni e seminari promossi dalle Associazioni internazionali di cui fa parte.

In ordine all'attività nel corso del 2002 è stato già riferito in occasione del precedente referto, al quale, pertanto, si fa riferimento per ogni utile acquisizione di elementi informativi.

Nel corso dell'anno 2003, al fine di consolidare e potenziare i rapporti tra l'Inpdap e le associazioni internazionali e di rafforzarne il ruolo al loro interno, è stata organizzata e garantita la partecipazione dell'Istituto a varie Conferenze internazionali.

Inoltre, in occasione del semestre italiano di Presidenza dell'Unione europea nell'ambito delle iniziative promosse dal Ministero del Lavoro, l'Istituto ha presenziato alla presentazione del programma presso la

Commissione Affari Sociali del Parlamento Europeo con incontri con i rappresentanti del Parlamento Europeo e delle Commissioni comunitarie.

L'Istituto ha preso parte ai lavori di coordinamento, tra i diversi Enti Previdenziali italiani, delle commissioni istituite in seno all'EAPSPI e al comitato per gli affari politici e sociali del FESIP (European Social Insurance Partners) a cui lo stesso si è recentemente associato.

Sono stati organizzati, a Roma, incontri con diverse delegazioni provenienti dal Giappone, con l'ambasciata della repubblica federale tedesca e con una delegazione dell'OCSE. Viene mensilmente redatta una rassegna stampa estera ed è stata pubblicata una raccolta di relazioni relative ai vari convegni e seminari a cui l'Istituto ha partecipato negli ultimi due anni.

XII. Notazioni conclusive

Il modello duale, che individua in due distinti organi compiti e responsabilità di conduzione dell'Istituto, demanda al C.I.V. il governo degli indirizzi e delle scelte di politica previdenziale e sociale nonché la verifica della loro concreta attuazione, mentre al Consiglio di amministrazione assegna la funzione gestionale che attiene alla conduzione fattuale delle attività produttive, organizzative e gestorie dell'Ente, condivise secondo determinati parametri con la dirigenza.

Tale modello non sempre consente il rispetto dei confini disegnati dal legislatore all'attività dei due organi, dacché a volte si aprono varchi nelle linee di demarcazione delle rispettive competenze, determinati dalla reciproca appropriazione di spazi riservati all'altro dei soggetti richiamati o per una eccessiva dettagliata indicazione dei moduli operativi assunta da CIV o per una autonoma determinazione di obiettivi, rivendicata dal Consiglio di amministrazione.

Detti aspetti distorsivi, pur attenuati, sono stati ancora registrati nel corso di questi ultimi anni e generano un clima di tensione e di incomprensione tra i suddetti organi che non giova alla complessiva attività dell'Istituto.

Si richiama, pertanto, al riguardo quanto già esposto nel precedente referto circa l'opportunità che una più puntuale normativa intervenga nella materia per dissipare dubbi ed incertezze nell'attribuzione dei rispettivi ambiti di operatività.

In materia di personale sussiste l'esigenza primaria di assicurare a tutti i fruitori delle prestazioni e dei servizi dell'Istituto la puntualità e la tempestività nell'erogazione degli stessi, dacché questi attengono a bisogni primari, essenziali e non differibili degli iscritti e di pensionati che non ammettono ritardi o sospensioni.

Le risorse lavorative disponibili devono essere, quindi, meglio utilizzate, impiegandole con preferenza nei settori della produzione e rimuovendo eventuali nicchie di scarso rendimento. Appare, quindi necessario un attento e costante monitoraggio del personale in servizio e della produttività, operando anche attraverso processi formativi mirati e programmati, come si è ampiamente innanzi riferito nell'apposito capitolo a ciò dedicato.

In materia di consulenze esterne, benché il fenomeno sembri ricondotto a più limitate dimensioni, deve essere assicurata l'osservanza dei principi fissati in più occasioni da questa Corte dei conti per consentirne il ricorso, quali la stretta attinenza alle finalità istituzionali, l'assenza di adeguate professionalità all'interno

e l'affidamento a soggetti spiccatamente qualificati nelle materie di elevata specializzazione oggetto dell'incarico.

I saldi di bilancio, come si è ampiamente riferito nell'apposita parte a commento del conto consuntivo, sono positivi e denotano il favorevole andamento dei conti, pur se crescono le prestazioni ad un ritmo superiore alle contribuzioni. Tuttavia è utile osservare come debbano essere poste in essere tutte quelle misure volte ad un ulteriore miglioramento, come l'accertamento dei residui con l'eliminazione delle partite non più sussistenti, unite ad una oculata politica gestionale, dal momento che il dato tendenziale indica, nel futuro, una compressione dei volumi positivi, come fa presumere il saldo attivo riportato nel bilancio di previsione 2004 che, pur se ampiamente positivo, ha comunque eroso una parte dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente.

Mentre appaiono sufficientemente operativi, sul piano dei controlli interni, sia la struttura di valutazione e controllo strategico che la direzione centrale delle attività ispettive, deve invece essere posta ogni cura nel rimodellamento del controllo di gestione, anche attraverso un suo riposizionamento, come era stato anticipato già nel precedente referto ma che tuttora risulta inattuato.

Come del pari risulta inattuato il modello della nuova avvocatura interna, dacché la periferizzazione di strutture in grado di assolvere ai gravosi compiti alla stessa demandati non è stata ancora realizzata. Osta a ciò il mancato reclutamento degli avvocati previsti in pianta organica (il concorso a 30 posti, tuttora in itinere, appare peraltro inadeguato) e la predisposizione conseguente di risorse logistiche, circostanze che determinano il ricorso pressoché costante ad avvocati del libero foro per il contenzioso dell'Istituto, con oneri pervenuti a livelli eccessivi di spesa. Risulta, altresì, inesplorata la possibilità di avvalersi, in periferia, di avvocati di altri enti previdenziali, prevista dall'art.69, comma 16, della legge 328/2000.

Sul piano organizzatorio delle strutture, il processo già attivato per pervenire ad un modello esaustivo delle esigenze operative dell'Istituto non si è ancora concluso poiché le sedi compartimentali stentano ad uscire dalla fase di provvisorietà che ha caratterizzato la loro istituzione, strette tra i laboriosi compiti della cartolarizzazione degli immobili agli stessi demandate e lacunosi assetti logistici e di personale. È, invece, viva l'esigenza che tali uffici intermedi siano presto in grado di proporsi come punti di riferimento delle sedi provinciali per tutta quella serie di provvedimenti ed iniziative agli stessi demandati.

In ordine alla dismissione del patrimonio immobiliare, le operazioni di cartolarizzazione non procedono in maniera soddisfacente, poiché risentono da

un lato della macchinosità delle procedure e degli adempimenti, non tutti dipendenti dall'azione dell'Ente, (come accertamenti catastali e documentazione varia, disponibilità dei notai) e dall'altro lato dalla modestia delle risorse lavorative applicate a tale settore, ancorché le stesse siano state integrate con 40 unità assunte con le forme di flessibilità consentite.

I risultati conseguiti sono inferiori alle percentuali di realizzazione programmata in "Business plan", la cui tempificazione appare piuttosto divaricata rispetto alle reali potenzialità attuali delle strutture a ciò deputate.

È da condividere pienamente, poi, la determinazione dell'Istituto di non rinnovare il contratto di gestione del proprio patrimonio scaduto il 30 aprile 2004 con le società affidatarie e di passare alla gestione diretta dei beni immobili ancora da dismettere.

Come si è avuto modo di analizzare nella precedente relazione, la gestione degli immobili affidata alle società mandatarie ha costituito un punto di criticità irreversibile per la insignificante redditività prodotta e l'incapacità dell'Ente di monitorare le stesse attività gestorie e di controllare i flussi finanziari con attendibile possibilità di riscontro. Si è assistito, pertanto, ad una massa di interventi manutentivi, decisi ed eseguiti dalle stesse società affidatarie, sui quali è mancata seria vigilanza, con relativi volumi di spesa molto elevati a fronte di un patrimonio non certamente vetusto ed al crescere in vistose proporzioni di un contenzioso con l'inquilinato che, affidato ad avvocati esterni, ha comportato costi per onorari e spese giudiziali davvero rilevanti e non sempre adeguati agli stessi valori dei giudizi.

L'acquisizione delle sedi strumentali ancora mancanti (almeno 24) procede con lentezza ed appare lontana dalla sua risoluzione. Accanto alla difficoltà di reperire immobili idonei sul mercato sussiste anche la complessità delle procedure per l'acquisto degli stessi (perizie, giudizi di congruità ed altri adempimenti di carattere deliberativo) che non consente una rapida determinazione all'acquisto, spesso decisiva in un mercato altamente concorrenziale.

Circa l'approvvigionamento di beni e servizi, a volte si è registrato il mancato ricorso alla CONSIP nei casi in cui lo stesso era obbligatoriamente sancito, mentre spesso la mancata od intempestiva indizione di bandi di gara ha costretto all'irrituale rinnovo di forniture già in atto per beni e servizi di carattere inderogabile.

Nel campo delle prestazioni obbligatorie (pensioni e trattamenti previdenziali), pur registrando il bilancio saldi attivi, come si è innanzi riferito,

devesi segnalare tuttavia il peggioramento dell'indice di auto copertura delle spese istituzionali, passato da 1,06 del 2001 ad 1,04 nel 2002.

Tale dato deve indurre l'Istituto ad un attento monitoraggio del fenomeno sia in relazione all'evoluzione della massa degli iscritti, con particolare riguardo alle dinamiche del mercato del lavoro e del turnover, ed all'incremento tendenziale della spesa pensionistica, correlata alle leggi di riforma del settore in vigore ed emanande. Una particolare cura va rivolta alla complessiva situazione deficitaria della CPDEL, per ricercare misure di carattere strutturale idonee a migliorarne i saldi e per intensificare l'attuazione di iniziative amministrative, peraltro già poste in atto (acquisizione di somme per riscatti e ricongiunzioni e accertamento delle morosità contributive) che hanno consentito un lieve miglioramento, nel 2002, dell'indice di copertura della spesa pensionistica, passata da 0,93 del 2001 a 0,95 del 2002.

In particolare, nel settore della produzione (prestazioni pensionistiche e previdenziali), permane il problema dell'arretrato che l'Istituto non è in grado di smaltire o ridurre, poiché non solo non si è ridotta la giacenza delle relative pratiche esistente all'inizio dell'anno, ma non risultano neppure definite tutte quelle nuove pervenute entro l'anno, di tal che si è verificata al 31 dicembre 2003 una variazione incrementativa di + 55,17% delle pratiche di pensione e di + 204,26% di quelle previdenziali giacenti.

Non v'è dubbio che la forza lavoro impiegata rispettivamente nelle aree predette debba essere rivista per attuare una manutenzione ed una diversa distribuzione del personale che tenga conto delle criticità rilevate.

Quanto alla gestione e pagamento delle pensioni si è avuta, invece, una riduzione del 24,36 % delle giacenze, con smaltimento pressoché totale delle pratiche pervenute entro il 2003.

Nel settore della previdenza complementare si è, fino ad oggi, costituito un solo fondo (Espero), riservato al personale docente, dirigente, amministrativo, tecnico ed ausiliario della scuola, mentre non hanno ancora visto l'avvio altri fondi (ministeriali, pertanto, enti locali e sanità).

L'Istituto ha continuato a svolgere una attività propedeutica e di formazione in tale settore, ma il ritardo nella costituzione di altri fondi, certamente non imputabile all'Ente, deve essere rimosso con estrema decisione per non pregiudicare la tutela previdenziale della nuove leve di lavoratori pubblici.

Il settore del credito e delle attività sociali ha ancora conosciuto una espansione notevole, a fronte del crescente bisogno di tali servizi da parte degli iscritti e dei pensionati, pur se resta caratterizzato da carenze programmatiche.

Risultano avviate convenzioni con alcune banche cassiere dell'Istituto per espandere il volume di credito a condizioni assai vicine a quelle praticate dallo stesso Ente, mentre una maggiore attenzione deve essere rivolta al comparto delle vacanze, specie per quelle svolte all'estero, in cui si sono verificate gravi disfunzioni ed inadempienze da parte delle imprese aggiudicatari dei servizi che hanno condotto, in alcuni casi, alla sospensione ancorché parziale della convenzione nei confronti delle stesse.

In materia di indizione di masters universitari e di assistenza agli anziani, si registra una sovrapposizione di iniziative piuttosto occasionali ed estemporanee, non inquadrata in un ben definito disegno programmatico, che non consente un mirato intervento secondo moduli meditati in ragione di una equa distribuzione territoriale e di compiuti tracciati budgetari.

Si è già avuta occasione di accennare, nelle note conclusive della precedente relazione, alla stretta interconnessione sinergica che si sviluppa tra una elevata qualità dei servizi erogati e la più completa ed efficiente funzionalità dei sistemi informatici che ne costituiscono l'apparato servente. Ed in tale ottica l'INPDAP, a mezzo del suo organo di gestione straordinaria, ha avviato una rivisitazione della stessa architettura del sistema informatico in atto, sorto per aggregazione dei diversi sistemi già in uso presso gli enti di provenienza confluiti nell'Istituto, ma ormai inadeguato rispetto alle molteplici funzioni necessariamente interagenti dello stesso Ente ed alle domande dell'utenza in termini di rispondenza efficace e tempestiva.

È indispensabile, infatti, che l'INPDAP si doti di un sistema informativo che, pur conservando ciò che è compatibile del precedente sistema, sia in grado di costituire uno strumento affidabile e qualitativamente idoneo a supportare tutte le aree di operatività che lo interessano.

Conclusivamente, ad avviso di questa Corte dei conti, si osserva come l'INPDAP stia attraversando un delicato passaggio che conduce da una fase di operatività iniziale, caratterizzata da pause, incertezze, sovrapposizioni e ritardi, dipendenti anche dalla fusione di enti diversi caratterizzati ciascuno da propri ordinamenti e finalità, ad una fase consapevolmente più matura per l'intervenuta attuazione di circostanze esterne e per l'avvio del definitivo assetto della propria missione istituzionale (si pensi alla liquidazione diretta dei trattamenti pensionistici in tempo reale, ancora largamente incompleta ed alla costituzione dei fondi pensionistici integrativi).

Tale momento, che segna la definitiva messa a regime delle funzioni dell'Istituto, deve essere assecondato da una intensa partecipazione di ogni sua

componente, lavorativa e gestionale, e da una costante vigilanza da parte dei soggetti intestatari, a vario titolo, dei controlli.

Giovanni Decenti

RELAZIONE
DEL COLLEGIO DEI SINDACI

All. A verb. n.26/2003

RELAZIONE DEL COLLEGIO DEI SINDACI

SEZIONE I[^]

- PARTE GENERALE

1. Premessa

La gestione dell'INPDAP, ancorchè non sottoposta a specifiche limitazioni normative quali il controllo dei flussi finanziari o la partecipazione diretta nella realizzazione di obiettivi di finanza pubblica, resta condizionata dal quadro di riferimento generale del settore pubblico che impone, come è noto, un attento monitoraggio delle attività al fine di renderle coerenti con gli obiettivi istituzionali e con l'interesse generale.

Peraltro, ancorchè in misura non rilevante, specifiche misure di contenimento varate nel corso dell'anno 2002 (art. 1, commi 1 e 4, del D.L. 194/2002 convertito nella legge n. 246/2002) hanno direttamente influito nel settore della finanza derivata, imponendo riduzioni delle spese per acquisti di beni e servizi al fine di conseguire economie, in un'ottica di reimpiego qualitativo della spesa.

Tali esigenze generali di contenimento, coniugate anche alla necessità di omogenizzare le

rilevazioni attraverso una revisione dell'assetto contabile (che per gli Enti della legge 70/75 e, quindi, anche per l'INPDAP, andrà pienamente a regime con l'applicazione del nuovo regolamento di contabilità introdotto dal DPR 27/2/2003, n. 97) imporranno - in prospettiva - una più attenta valutazione dei fatti di gestione con una costante attività di " *budgetary control*".

Il conto consuntivo dell'INPDAP, relativo all'esercizio 2002, si articola:

- nel rendiconto finanziario, sia di competenza che di cassa;
- nel conto economico e nella situazione patrimoniale;
- nella situazione amministrativa.

E' allegata la situazione dei residui attivi e passivi. Come già si è avuto modo di evidenziare nella relazione al precedente conto consuntivo 2001, è da far presente che in attuazione dell'articolo 69 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), il rendiconto finanziario, la situazione economica, i quadri riassuntivi, la situazione amministrativa, la situazione dei residui e la situazione patrimoniale sono presentati in forma unica; la

situazione economica e quella patrimoniale, invece, sono rappresentate anche articolate per le ex singole Gestioni.

Il Collegio fa presente:

- che il conto consuntivo è redatto secondo le disposizioni, gli schemi e i criteri previsti dal vigente Regolamento di contabilità di cui al D.P.R. n. 696/79;
- che l'elaborato non è stato predisposto nel rispetto del termine previsto dalla legge, circostanza, questa, che ha comportato una necessaria accelerazione degli adempimenti di competenza del Collegio al fine di agevolare il rispetto, da parte degli altri organi, dei termini deliberativi ed approvativi previsti dalle disposizioni regolamentari; non risulta ancora predisposta la prescritta relazione del Presidente;
- che si rilevano sfondamenti per taluni capitoli delle uscite per un ammontare complessivo di 308,653 milioni di euro, di cui 156,836 milioni di euro sul titolo I (10,046 milioni di euro sul cap. 10413 - spese gestione immobili da reddito e 146,790 milioni di euro sul capitolo 10503 - pensioni e relativi trattamenti), e

151,817 milioni di euro afferenti al titolo IV (cap. 42101 - Versamento delle Ritenute erariali). L'Amministrazione, con chiarimenti successivi alla documentazione trasmessa per il rendiconto, ha segnalato che tali eccedenze sono legate quasi esclusivamente a fenomeni di natura cronologica che hanno comportato la registrazione di oneri (quasi tutti di natura obbligatoria) dopo il termine di chiusura dell'esercizio 2002. Nello specifico, relativamente al cap. 10413 (spesa di natura non obbligatoria) è stato altresì evidenziato che ha concorso allo sfondamento anche la circostanza che le Società di gestione uscenti hanno trasmesso una ingente documentazione di costo, anche per lavori remoti, in occasione della chiusura delle attività connesse alle precedenti convenzioni. Peraltro, sempre con riferimento a tale fattispecie, viene anche posto in rilievo la circostanza che, nel complesso, i capitoli relativi alla gestione del patrimonio immobiliare presentano economie di bilancio. Pur considerando la natura di dette spese, il Collegio deve rilevare che non risultano rispettate le prescrizioni stabilite

