

alla normativa di cui al D. Lg.vo n.157/1996 affinché le prestazioni contrattuali avessero termini e durata certi e che venisse determinata la struttura responsabile nelle fasi pre-negoziali e di esecuzione dei contratti, e ciò, in termini più generali, anche al fine di tutelare l'Ente dal rischio connesso alle minori informazioni delle quali è in possesso rispetto alle imprese contraenti (asimmetria informativa ex ante ed ex post).

Il Collegio, in particolare, ha, fra l'altro, evidenziato, che:

- il ricorso all'art.44 della legge 724/1994, sempreché ne ricorrano comprovate "ragioni di convenienza e di pubblico interesse", costituisce un rimedio affatto eccezionale e derogatorio e che ha una sua logica giuridico-operativa in presenza, fra l'altro, di specifiche garanzie intese ad assicurare la congruità dei prezzi e la convenienza delle forniture, che, come è noto, allo stato non risultano operanti (osservatorio prezzi, rilevazione prezzi da parte dell'ISTAT, etc.);
- l'introduzione nell'assetto istituzionale delle Amministrazioni pubbliche della

programmazione pluriennale, assunta come funzione e come metodo di gestione, postula che al loro interno le attività e gli interventi e quindi le acquisizioni di beni e servizi suscettibili di utilizzazione continuativa e ricorrente vengano valutati ed acquisiti in modo coordinato ed organico e comunque collegati alla durata del ciclo programmatico dovendosi escludere la possibilità di ricorrere a "proroghe", prolungamento termini, riproduzioni contrattuali di durata infrannuale; per le acquisizioni di beni e servizi, quindi, l'Ente "dovrebbe normalmente provvedere mediante contratti ad esecuzione periodica e continuativa di durata pluriennale con l'esperimento di adeguate e corrette pratiche concorsuali fra idonee imprese, posto che solo dal confronto concorrenziale la stazione appaltante può trarre i maggiori benefici in termini di rapporto qualità-prezzi"; il problema dei rinnovi e delle "proroghe" contrattuali, peraltro ricorrente, deve essere superato mediante una corretta programmazione dell'attività negoziale, un costante

monitoraggio delle varie date di scadenza dei singoli contratti nonché un tempestivo inizio delle procedure contrattuali, e ciò ad evitare, da un lato, condizioni di diffusa deresponsabilizzazione nell'agire amministrativo in ordine alla doverosa osservanza dei tempi di attivazione ed esecuzione delle procedure di gara rispetto alle relative scadenze, e dall'altro, a non porre in essere decisioni informali o situazioni giuridiche non sorrette da connotati di sicura regolarità.

2-La struttura contabile

La struttura dei conti relativa alla categoria in esame presenta, secondo quanto indicato nella relazione illustrativa, voci di spesa a maggior livello di aggregazione motivate in sede di analoga relazione sul bilancio di previsione 1998 "perché ritenute più efficienti sotto il profilo della rilevazione contabile predisposta con il nuovo sistema di contabilità analitica". Siffatta impostazione, com'è noto, ha formato oggetto di rilievo da parte del Collegio sindacale, che nella propria relazione ai documenti contabili previsionali 1998 e 1999, nel formulare numerose e

puntuali osservazioni e considerazioni, aveva rilevato la non aderenza di siffatta impostazione contabile con numerose regole di redazione dei bilanci-tipo degli enti "parastatali" e di principi generali dell'ordinamento contabile pubblico, quali in particolare la regola della comparatività dei bilanci e soprattutto la clausola generale della chiarezza, che, com'è noto, pur assumendo un valore autonomo, indirizza la scelta ed il funzionamento degli schemi obbligatori dei documenti di bilancio espressa, sotto l'aspetto sostanziale, dalla prevista integrazione dei valori di sintesi con informazione di tipo contabile-ragioneristico o di natura analitico-descrittiva.

Le osservazioni del Collegio sindacale sono state poi recepite dall'Ente mediante una riconsiderazione del precedente piano dei conti, tant'è che in sede di relazione sul bilancio di previsione 2000 il Collegio ha ritenuto la nuova struttura contabile della categoria compatibile con le suindicate regole di redazione e con i vigenti modelli quantitativi di bilancio.

Ciò premesso, allo scopo di consentire comunque un confronto con il precedente esercizio, è stata

predisposta la tabella a fine paragrafo sulla base della documentazione richiesta dal Collegio e fornita dagli uffici. Come indicato nella relazione tecnica, al Cap.10401 "Acquisto beni" risultano accorpate le seguenti "voci":

- cap.10401 "acquisto libri, pubblicazioni tecniche, quotidiani e riviste;
- cap.10404 stampati, nastri magnetici ed altro materiale di consumo per l'elaborazione automatica dei dati";
- cap.10407 "stampa, modelli, acquisto cancelleria ed altro materiale di consumo";
- cap.10415 "oneri di rappresentanza";

Inoltre al cap. 10402 "acquisto servizi e spese connesse" sono state accorpate le seguenti voci:

- cap.10413 "manutenzione, noleggio ed esercizi mezzi di trasporto" (che include "il noleggio di hardware e apparecchiature ausiliarie con quello di altre attrezzature di ufficio e relative manutenzioni");
- cap.10411 "spese per pulizia ed igiene dei locali adibiti ad ufficio";
- cap.10412 "spese per il facchinaggio, trasporti e spedizioni varie";

- cap.10416 "spese di vigilanza", nonché altre voci, per le quali la relazione in esame non indica i capitoli relativi all'anno 1997 come "assistenza tecnico-specialista e manutenzione CED e quanto altro connesso al sistema informativo e non appostato alle spese in conto capitale".

Dalla predetta relazione tecnica risulta altresì che l'attuale cap.10415 "compensi onorari commissioni ed incarichi speciali", (che nel 1997 accoglieva le "spese di rappresentanza") include le spese per le consulenze esterne.

In relazione a ciò, il Collegio pur facendo presente che il nuovo piano dei conti ha già trovato applicazione in sede di impostazione del bilancio di previsione 1999, rappresenta l'imprescindibile esigenza di evitare per il futuro il ripetersi di frequenti modifiche alla struttura contabile, posto che bilanci non confrontabili con quelli degli esercizi precedenti non sarebbero in grado di assolvere alla più ampia funzione, ora riconosciuta anche dal regolamento di contabilità dell'Ente, di modello rappresentativo (e di apprezzamento) della realtà gestionale nonché di strumento di comportamento

atto a fornire le necessarie informazioni sulle condizioni aziendali per orientare i comportamenti sia degli organi di governo dell'Ente sia dei soggetti esterni.

D'altra parte il mancato rispetto delle regole di redazione dell'adattamento degli schemi di bilancio standardizzati non può essere superato su un piano di legittimità e regolarità formale da appositi elaborati contabili o informazioni supplementari di carattere analitico-descrittivo, non potendo questi ultimi documenti assolvere alla funzione di integrare i modelli standardizzati non correttamente redatti, e quindi, non in grado di fornire informazioni minime e neutrali agli utilizzatori.

3-analisi dei dati contabili

L'aggregato in esame evidenzia impegni per complessive L.285.254,7 milioni con una differenza rispetto alle previsioni definitive (L.297.175,0 milioni) di L.-11.920,3 milioni. A livello di singoli importi, gli scostamenti di maggiore significatività si sono verificati nel cap.10401 "acquisto di beni" (L.-17.339,2 milioni), nel cap. 10405 "spese postali, telegrafiche, etc." (-37.214,7 milioni), nel cap.10410 "spese

manutenzione stabili da reddito" (-4.965,7 milioni), nel cap. 10409 "spese assicurazioni immobili" (-L.3.640,0 milioni), nel cap.10415 "compensi onorari commissioni ed incarichi speciali" (-L.6.670,2 milioni) e nel cap. 10413 "spese gestione immobili da reddito" (+L. 78.483,4 milioni).

Rispetto a tale ultimo scostamento la relazione tecnica avrebbe dovuto fornire più adeguati elementi informativi, anche per le implicazioni che ne conseguono sul piano della responsabilità gestionale:

Dal raffronto impegni e pagamenti emerge a livello di categoria che a fronte di impegni per complessive L.285.254,7 milioni i pagamenti sono ammontati a L.187.995,7 milioni e rimangono da pagare L.97.258,9 milioni. Gli scostamenti di maggiore rilievo attengono al cap. 10413 per L.36.804,1 milioni, che risultano inferiori alle previsioni definitive (L.46.245,0 milioni), al cap.10402 per L.40.831,8 milioni, al cap.10410 per L.6.463,2 milioni.

La tabella riportata a fine paragrafo come sopra già detto consente un raffronto limitato e parziale delle voci di spesa relative ai "beni e

servizi" per i due esercizi finanziari 1997 - 1998 sia a livello di categoria che per singoli capitoli, ed evidenzia che talune spese relative al 1998 non risultano più iscritte alla categ. IV. Pertanto quanto evidenziato nella presente relazione va opportunamente integrato con i dati e le informazioni fornite dall'apposita relazione tecnica, cui si rinvia anche per maggiori dettagli.

Tale relazione ed i prospetti contabili forniti dagli uffici non consentono, peraltro, una lettura agevole degli omologhi dati di bilancio relativi agli anni 1997 - 1998. Ciò premesso si passa all'analisi finanziaria dei dati esposti in bilancio, il cui apprezzamento va ovviamente effettuato tenendo presente quanto sopra evidenziato.

Gli impegni di tale categoria, pari a L. 285,254 mld. fanno registrare, rispetto al 1997 (L.401,068 mld.) una diminuzione di L. 115.814 mld; l'incidenza sulle spese correnti che nel 1997 era del 0,56%, risulta nel 1998 dello 0,37% con una riduzione pari allo 0,19%. I pagamenti in c/competenza (L.137,995 mld) costituiscono il

65,9% degli impegni e registrano un peggioramento rispetto all'anno 1997 (- 9,8%).

Gli impegni per la gestione e la manutenzione degli stabili da reddito, che costituiscono la voce maggioritaria (L. 267,951 mld) registrano rispetto al decorso esercizio finanziario (L. 281,777 mld) un decremento di L. 13,826 mld, pari al 4,90%. Il livello di tale spesa presenta tuttavia valori inferiori a quelli reali in quanto non include gli ulteriori oneri per l'amministrazione del patrimonio in "service" a causa di ritardi nella presentazione dei rendiconti da parte delle Società di service e di carenze nell'uso del piano dei conti (vedi relazione tecnica, pagg. 92 e 93). Ne consegue, peraltro, l'impossibilità, allo stato, di valutare in sede di bilancio l'effettiva entità dell'onere sostenuto, talchè i dati di raffronto negli ultimi due esercizi finanziari risultano privi di concretezza e significatività. Al riguardo giova comunque ricordare che in sede di esame del nuovo piano dei conti da utilizzare per il bilancio 1999, il Collegio ebbe a sottolineare l'esigenza che "gli oggetti di spesa di cui al predetto cap. 10423 (che includeva voci promiscue fra i quali

l'onere per l'amministrazione del patrimonio) venissero disaggregati e la voce relativa alla amministrazione del patrimonio - che peraltro assorbe integralmente la dotazione del capitolo stesso - venisse imputata, secondo corretti principi contabili al pertinente capitolo relativo alla gestione degli immobili da reddito".

Il Collegio ebbe anche ad esprimere l'opinione, condivisa dall'Amministrazione, che "la rigorosa osservanza dei principi di chiarezza e di specificazione del bilancio comporta anche l'esigenza di valutare separatamente i costi indiretti affidati in gestione a terzi e quelli sostenuti in via residuale dall'Ente su base contrattuale".

Una differente evoluzione presentano in termini quantitativi gli impegni relativi al cap. 10403 "spese per pubblicazioni e promozione immagine dell'Istituto" (L. 4,989 mld), che nel 1997 erano appostate ai capp. 10421, 10435, 10425, 10428, 10436 (ved. tabella relazione tecnica pag. 96), al cap. 10414 "spese per la formazione e l'addestramento del personale dipendente" (- L.0,489 mld) (nel conto consuntivo 1997 figuravano iscritti al cap. 10208), al cap. 10415

"compensi ed onorari per commissioni ed incarichi speciali" (+ L. 3,290 mld) (nel 1997 aggregava i capp. 10424 e 10434). In proposito si fa presente che tale incremento, rispetto al 1997, determinato principalmente dalla lievitazione delle occorrenze informatiche che sono passate da L. 795 milioni a L. 5,377 mld, è, in particolare, scaturito dall'applicazione della delibera consiliare n. 655 del 3.11.1997, relativa alla aggiudicazione della gara per l'acquisizione delle risorse aggiuntive fornite dalla R.T.I. Finsiel sotto forma di competenze tecniche, esperienze progettuali ritenute indispensabili per la realizzazione del nuovo sistema informatico e per completare il piano di revisione e/o realizzazione di nuove procedure amministrative di supporto.

Registrano incrementi gli impegni relativi al cap.10408 "Assicurazione degli immobili" (nel 1997 al cap. 10418) (+ L. 5.650 mld), al cap. 10406 "spese illuminazione, acqua e riscaldamento" (+ L.2,110 mld) (nel 1997, ai capp. 10409 e 10410).

Regrediscono gli impegni relativi alla "manutenzione degli immobili strumentali" (nel 1998: capp. 10410, 10411, 10412; nel 1997

cap.10420) (- L. 1.967 mld). Tale diminuzione come sottolineato nella relazione tecnica (pag. 91) è presumibilmente ascrivibile alla non chiara identificazione dell'oggetto dei capitoli relativi al 1998 secondo quel piano dei conti (manutenzione ed adattamento) con la non corrispondenza degli adattamenti alla manutenzione straordinaria, invece rappresentata univocamente ed unicamente al successivo cap. 21103 in c/capitale.

Gli impegni inerenti alle spese per l'informatica, che nel 1997 ammontavano a complessive L. 37.566,84 milioni (di cui L. 16.548,35 milioni di parte corrente e L. 21.018,49 milioni di parte capitale) ammontano nel 1998 a L. 63.412,54 milioni, con un incremento di L. 25.845,69 milioni.

Giova sottolineare che l'Ente per l'anno 1998, in accoglimento delle osservazioni formulate dal Collegio con la propria relazione al conto consuntivo 1997, ha considerato fra le spese per l'informatica le spese per la formazione ed addestramento del personale, i corsi per l'informatizzazione nonché altre spese inerenti al "settore" (beni di consumo, servizi, consulenze, etc.).

In proposito il Collegio deve ancora una volta evidenziare che a fronte dei notevoli oneri che l'Ente ha sostenuto e sostiene per il sistema informatico e nonostante gli sforzi compiuti per il suo adeguamento, i risultati sinora conseguiti sono quantomeno da considerare limitati e parziali se non deludenti in relazione all'assetto dimensionale ed operativo del processo di informatizzazione, che peraltro stenta ad evolversi con la necessaria velocità secondo logiche funzionali all'organizzazione aziendale, che com'è noto richiedono flussi informativi diversificati sotto l'aspetto qualitativo e quantitativo al fine di soddisfare le esigenze dei vari livelli decisionali.

E' pertanto da auspicare che, superati i vincoli operativi derivanti dalla lunga coesistenza di sistemi informatici ereditati dalle diverse amministrazioni poi confluite nell'INPDAP ed improntati a logiche e procedure "proprietarie" e costose, e facendo leva sull'esperienza acquisita si pervenga in tempi ragionevoli ad un definitivo assetto del sistema informatico integrato, completo e congruente, tale cioè da coprire efficacemente le complesse funzioni ed attività

svolte, in modo che possa rivelarsi, secondo gli intendimenti dell'Ente, quel fattore strategico di innovazione organizzativa e gestionale necessario per l'ottimale perseguimento delle proprie finalità istituzionali nell'interesse dei cittadini, considerati, fondatamente, non più destinatari passivi dei servizi, bensì come proprietari dei medesimi.

(in milioni di lire)			CONSUNTIVI			
			1997	Incidenza % su spese correnti	1998	Incidenza % su spese correnti
Tot. Cat. 4		Spese acquisto beni di consumo e servizi + incidenza % su spese corr.	401.068,24	0,56	285.254,71	0,37
capitoli				Incidenza % su spese ctg. 4		Incidenza % su spese ctg. 4
1997	1998					
10408	1040501/02	postali, telegrafiche, telefoniche	18.871,07	4,71	17.305,31	6,07
10411	1040205	pulizia, igiene locali uffici	10.051,94	2,51	10.320,38	3,62
10413	1040202	manut. nol. app. mobilia e attrez.	1.397,35	0,35	276,95	0,10
10416	1040208	vigilanza	2.996,14	0,75	3.751,03	1,31
10418	1040704	premi di assicurazione automezzi	2.139,64	0,53	101,46	0,04
	1040801/02/03	premi di assicurazione immobili			7.789,96	2,73
10419	1040901/02/03	fitto e oneri acc. locali adibiti uffici	763,95	0,19	2.118,55	0,74
10420	1041001/02	manut. stabili strumentali	14.509,41	3,62	12.543,51	4,40
10423	1040211	servizi svolti da altri enti per accertamento e riscoss. prestazioni e amministrazione patrimonio	20.386,41	5,08	24.166,67	8,47
10424 10434	1041501/02	(compensi, rimborsi ed onorari per Commissioni e speciali incarichi, ivi compresi quelli che riguardano l'INPDAP nel suo insieme)	7.601,51	1,90	10.890,81	3,82
10426	1020801/02/03	servizio mensa, asili nido, trasp. pers.	5.602,07	1,40	3.526,83	
10430	10413	gestione stabili da reddito (pulizia, portieri, custodia, ecc.)	147.671,34	36,82	125.328,40	3,82
10431	4210304	manut. adatt. stabili da reddito	134.105,91	33,44	142.622,82	

SEZIONE III - LE GESTIONI**1. Gestione Fondo di previdenza per i dipendenti civili e militari dello Stato e loro superstiti (ex Enpas)**

Come risulta dalla tabella riassuntiva degli andamenti previsti (tab. 1) di seguito riportata, la gestione evidenzia, in termini di competenza, un disavanzo di esercizio per l'anno 1998 di lire 1.715,493 miliardi (e un avanzo di lire 1.704,116 miliardi in termini di cassa).

Questo risultato comprende (tab. 2) un disavanzo di lire 1.695,519 miliardi nel rapporto tra entrate e uscite correnti e un disavanzo di lire 19,973 miliardi nel rapporto entrate/uscite in conto capitale. L'avanzo finanziario dato dalla differenza tra deficit di competenza e avanzo di Amministrazione a fine anno ammonta a lire 963,299 miliardi. Le partite di giro si compensano naturalmente in entrata e in uscita. E' emerso invece, un differenziale tra il dato del 1998 e quello dell'anno precedente di lire - 1.908,914 miliardi per quanto riguarda la cassa (Tab. 3). Un risultato che rimane positivo (per lire 1.704,116 miliardi) in conseguenza di un consistente avanzo di cassa al 31.12.1997 pari a lire 3.613,030