

situazione amministrativa, come gli Organi dell'Istituto hanno potuto rilevare nelle diverse sedute dedicate alle relative disamine.

Inoltre, ed analogamente, sono presenti le dettagliate situazioni annuali dei residui attivi e passivi che evidenziano per ciascun capitolo la consistenza di quelli provenienti dagli esercizi antecedenti a quello di competenza (1995), le somme accertate dal 1° gennaio, quelle riscosse e pagate nel corso dell'anno, quelle eliminate perché non più realizzabili o dovute nonché quelle rimaste da riscuotere o da pagare al termine dell'esercizio; al riguardo ci si soffermerà, peraltro, nel capo 3.

Sono altresì allegati il quadro riassuntivo economico e le note tecniche illustrative delle singole poste e dei relativi aspetti od elementi più rilevanti.

Risulta così notevolmente progredito - pur in mancanza dell'utilizzabilità del sistema informativo per le contabilità ex I.P. (potute avviare ad inserimento adattativo soltanto nel 1996) rilevabile dalla diversità grafica degli elaborati - l'adeguamento compositivo al DPR n.696/1979 anche dei rendiconti di CPDEL, CPS, CPI e CPUG, avviato - in rispondenza al D.L.vo n.479/1994 ed alle raccomandazioni del Collegio dei Sindaci e dei Ministeri vigilanti - con la prima variazione al bilancio previsionale 1995 rispetto alla globalità ex I.P. inevitabilmente presente nel rispettivo bilancio previsionale e, poi, nel consuntivo 1994, la cui peculiarità rendicontativa aveva trovato (nel novembre 1995) il già citato assenso ministeriale alla proposta derogatoria avanzata nel luglio dello stesso anno dall'Istituto, in presenza della presa d'atto dello stato di incertezza dei residui degli anni 1993 e precedenti, dichiarato dagli ex I.P.

Quanto alla più estesa raccomandazione ministeriale del 30 maggio 1996, a "provvedere ad organizzare un'adeguata struttura amministrativa che consenta una puntuale osservanza delle disposizioni contenute nel DPR n.696/1979", possono ricordarsi, in primis, le deliberazioni del Consiglio di Amministrazione n.61 e 62 dell'aprile 1995 e, in successione temporale, gli indirizzi del medesimo Consiglio e di quello di Indirizzo e Vigilanza fino, anche, ai provvedimenti deliberati sull'Ordinamento dei servizi, sulla dotazione organica e sul regolamento di contabilità ed amministrazione, sottoposti nell'aprile 1996 all'esame dei suddetti Dicasteri vigilanti.

In questa cornice ed ai medesimi fini di perseguimento della puntualità amministrativa, si possono inoltre richiamare le attenzioni al riguardo poste dalla Direzione Generale con le direttive 1995 e 1996 in materia di accertamenti ed impegni, bilanci e relative variazioni nonché gestioni dei residui, della cui rispondenza normativa nonché adeguatezza formativa ed ai fini operativi ebbe a dare atto lo stesso Collegio dei Sindaci.

3) **RESIDUI**

Sull'argomento, i Ministeri vigilanti hanno concluso l'esame dei consuntivi 1994 sottolineando due esigenze: una specifica, concernente "la sollecita definizione della consistenza dei residui attivi e passivi" delle Casse pensioni ex I.P., ed una generale, mirata "a limitare la formazione della massa dei residui a livelli fisiologici, procedendo altresì ad un'attenta verifica degli stessi con particolare riferimento a quelli di formazione più remota".

La prima esigenza (come rammentato al precedente punto 1), era stata oggetto - nel luglio 1995 - di apposita proposta dell'Istituto ai suddetti Dicasteri, condivisa dal Collegio dei

Sindaci, finalizzata alla progressiva eliminazione della nota incertezza sui residui ex I.P. 1993 e precedenti ed alla conseguente inclusione nei bilanci successivi di dati certi nella natura, nella misura e nel tempo.

I primi risultati operativi ricognitori (cfr. relazione n.902154 del 12/7/96) hanno evidenziato come per i residui delle citate quattro Casse pensioni ex I.P. si concretizzi anche la seconda esigenza sottolineata dai Dicasteri vigilanti, talché - stante anche la globalità del "riscosso" e del "pagato" sostanziante il consuntivo unico ex I.P. 1994 - i distinti rendiconti 1995 di CPDEL, CPS, CPI, e CPUG avrebbero potuto esporre, come certi, soltanto i residui discendenti dalla competenza di quest'ultimo esercizio.

A fronte, pertanto, di siffatta caratterizzazione dei consuntivi 1995 delle citate Casse, che pur ne contrassegna il miglioramento di puntualità rispetto al consuntivo 1994, è sembrato opportuno richiamarne qui le motivazioni - d'altro canto prospettate, coerentemente alle conclusioni dell'incontro tra gli Uffici di Presidenza degli attuali Organi dell'Istituto in data 18 luglio c.a., anche ai Ministeri con la proposizione n.1758/556 del 19/7/96 - onde la rilevazione di tale conformazione dei residui delle Casse in argomento ne consenta la constatazione di rispondenza alle prospettazioni intercorse.

E la citata distinzione al 1995 appare tanto più inevitabile e necessaria, dal momento che le partite trasportate negli e dagli esercizi 1993 e precedenti cominciano a risultare non tutte debitamente suffragate da validi titoli confermativi della loro vigenza ex DPR n. 696/1979, come - ad esempio - sembra emergere per gli affitti degli stabili da reddito ; per alcuni di questi infatti i reperti documentali d'archivio (di notevole difficoltà di individuazione e rinvenimento) stanno facendo rilevare, alla nuova struttura INPDAP per il patrimonio immobiliare, la presenza di mantenimenti informatici (P.IM.) di situazioni creditorie attive - malgrado regolari documenti cessatorii debitamente rilevati dagli ex I.P. - non legati ad atti corrispondentemente convergenti.

Nè è di poco conto che le acquisite certezze di cassa sul "riscosso" e sul "pagato" in materia di crediti delle Tesorerie provinciali (per le anticipazioni pensionistiche alle D.P.T. da parte della Banca d'Italia), presenti nelle situazioni patrimoniali 1994, abbiano influito su quelli 1995, determinando (cfr. cap. 72208 delle entrate e cap. 42108 delle uscite) nelle partite di giro CPDEL una rilevantissima massa di residui passivi d'esercizio al 31/12/95 che ne ha pesantemente accresciuto - rispetto alla problematica indicazione 1994 - il disavanzo di amministrazione fino a globali 5.459,882 miliardi.

Relativamente invece alla seconda esigenza sopra trascritta, quella cioè generale sul perseguimento della limitazione dei residui a livelli fisiologici con eliminazione delle poste più remote, si può sottolineare che - nell'ambito degli ex ENPAS, INADEL ed ENPDEDP cui, per il 1995, la situazione ex I.P. appena ricordata ovviamente qui circoscrive la notazione che segue - la situazione dei residui, quale risulta dalle rispettive articolazioni di consuntivo, appare trasparentemente dimostrativa dell'impegno naturalmente già posto al riguardo dagli Uffici nel quadro dell'attenzione costruttivamente stimolata dall'Organo di controllo.

Se infatti si ha riguardo alle situazioni annuali a consuntivo 1995 presenti nel Fondo previdenza e credito statali ed in quello per la gestione previdenziale dipendenti enti locali, si può constatare che le variazioni alla consistenza dei residui risultata al termine del 1994, ivi indicate per ciascun capitolo di entrata o di uscita, oltre a corrispondere - ovviamente - all'entità dei riaccertamenti in proposito preventivamente deliberati dal Consiglio di

Amministrazione in conseguenza di fattori di origine non contabile, discendono, come rilevato dal Collegio dei Sindaci revisori nella apposita relazione del 6/9/96, da accadimenti esterni oppure interni all'Istituto ma tutti attentamente individuati.

E, a parte gli accadimenti esterni sui quali l'iniziativa dell'Istituto ha proseguito ad essere ininfluenza (cfr., ad esempio, tempi e quantità dei risultati delle entrate contributive dell'ex ENPAS, derivanti inevitabilmente dalla parificazione da parte della Corte dei Conti del rendiconto dello Stato dell'anno scaduto), proprio quanto potuto conseguire per la puntualizzazione dei secondi (rettifiche di ruoli contributivi locali, cancellazione o ridimensionamento documentati di impegni provvisori, etc.) denota, anche attraverso l'analitica esiguità quantitativa delle singole fattispecie rilevate nei capitoli di entrambi i riaccertamenti, la minuziosità dello sforzo di riconduzione ai richiesti livelli fisiologici.

Si deve peraltro sottolineare che quest'ultimo non può intendersi completato e potrà, particolarmente a proposito delle partite di formazione più remota, cogliere ulteriori risultati in presenza della concretizzazione della prevista reintegrazione degli organici (cfr. riordinamento dei servizi e delle dotazioni di personale) soprattutto delle sedi periferiche, cui resta la gestione di buona parte dei residui prevedibilmente non soggetti ad accadimenti esterni. E per quelli è evidente che non è allo stato praticabile l'eventuale allegazione dimostrativa delle analitiche componenti la cui sommatoria sostanzia la dimensione, globalmente dovuta e puntualizzata regolarmente, riportata per ciascun capitolo elencato nella situazione annuale.

Con tali limiti la ricercata riconduzione a livelli fisiologici passa, comunque, anche attraverso i movimenti contabili (incassi e pagamenti) connessi allo svolgimento della relativa amministrazione, pur esso praticato consistentemente nel 1995, malgrado la distribuzione delle contabilità sul territorio e la mancanza, per converso, dello strumento informatico diffuso ed integrato in corso di studio progettuale innovativo dal 1996.

Tale svolgimento trova particolare conferma nelle situazioni annuali dei residui della gestione economico-previdenziale per i dipendenti da enti di diritto pubblico e dei due Fondi per il personale (ex ENPAS ed ex ENPDEDP), per i quali, nel 1995, non si sono verificati fattori riaccertativi delle consistenze rilevate al 31/12/1994 ma solo movimenti contabili.

Le note illustrative allegate ne espongono consistenze e motivazioni.

Da queste si rileva la non ridimensionabilità dei residui esistenti al 31/12/1994 se non in presenza di non ancora intervenuti o definizioni di sentenze giudiziarie (Fondo integrativo ex ENPDEDP per lire 1.783 milioni c. di contributi previdenziali conseguenti alla attuazione della legge n.833/1978 di riforma del sistema sanitario nazionale) od adempimenti del Ministero del Tesoro (ex ENPDEDP, per I.I.S. anticipata ai pensionati della ex gestione di assistenza sanitaria, in ragione di complessive lire 28.662 milioni c. , di cui lire 21.687 milioni relativi ad esercizi anteriori al 1995) .

E' quindi evidente che, almeno per le esemplificazioni sopracitate, possano valere le citate identiche valutazioni INPDAP esposte con i consuntivi 1994, la cui risintetizzazione in questa sede implica che, senza il concorso di accadimenti esterni estranei alla volontà ed alle iniziative dell'INPDAP stesso, la riconduzione a limiti fisiologici dei residui dei suddetti Fondi non può essere conseguita compiutamente e che le situazioni amministrative di singole Gestioni dell'Istituto ne restano, per il 1995, ancora influenzate, almeno in parte.

In ogni caso dai dati globali della situazione complessiva dei residui, - che si riepilogano nella tabella (in miliardi) che segue e nella quale, per quanto già detto, non si trascrivono i risultati di CPDEL, CPS, CPUG e CPIA ancora da verificare relativamente agli esercizi precedenti e perciò, al momento, non conferenti - possono trarsi alcune significative indicazioni di riferimento e confronto.

I. Residui complessivi

GESTIONE	Residui attivi		Residui passivi	
	al 31/12/94	al 31/12/95	al 31/12/94	al 31/12/95
ENPAS STATALI	1.083,421	3.370,959	2.640,384	5.414,124
ENPAS F. IMPIEGATI	6,185	5,475	44,692	10,550
INADEL	625,350	589,371	860,221	1.054,076
ENPDEDP EC. PREV.	33,215	35,567	5,657	11,812
ENPDEDP F. PERS.	0,563	1,479	0,566	4,089

L'entità, globale e per Gestioni, dei sopra riportati volumi potrebbe apparire in contrasto con l'obiettivo della loro riconduzione a livelli fisiologici e con quanto in proposito richiamato poc'anzi sull'azione dispiegata al riguardo.

A fronte della complessità della attività a tali fini necessaria, ed immanente anche per le Gestioni sopra non elencate, ci si deve perciò soffermare sugli elementi e dati che di seguito si rammentano.

- a) L'obiettivo/scelta 1995 dell'Istituto, di operare prioritariamente a pro della correttezza delle prestazioni istituzionali e del recupero dell'arretrato particolarmente ed abnormemente presente da anni negli ex I.P., ha notoriamente coinvolto sulle quantità di produzione di quelle la maggior parte delle risorse umane dell'Istituto (come sanzionato anche degli accordi aziendali con le OO.SS.)

Siffatta impostazione operativa ha avuto, tenuto conto delle carenze organiche periferiche, inevitabili riflessi anche sui residui. Se infatti, nell'ambito dei volumi complessivi innanzi riportati, si fa riferimento ai soli residui passivi per le prestazioni (valendo per quelli attivi le indicazioni prima esposte) si può rilevare la seguente situazione, inerente le tre Gestioni istituzionali citate.

II Residui prestazioni istituzionali

Gestione	Residui passivi al 31/12/1994	Residui passivi al 31/12/1995 (*)
ENPAS F. STATALI	333,041	876,612
INADEL	321,856	201,430
ENPDEDP EC. PREV.	3,423	3,059

(*) al netto dei riaccertamenti deliberati.

E detta situazione consente di sottolineare come, a fronte delle prestazioni erogate conseguendo l'obiettivo primario sopra ricordato, le dimensioni dei relativi residui a fine 1995 siano fisiologiche cioè riconducibili agli impegni assunti nell'ultimo periodo dell'esercizio (fine novembre-dicembre) e necessariamente pagati dopo l'inizio dell'esercizio successivo (incidendo, sull'ex ENPAS, la crescita dovuta al primo anno di riliquidazione I.I.S. ex lege n. 87/1994).

Con tale chiarimento risulta evidente che la accresciuta dimensione 1995 dei residui complessivi rispetto al 1994 rilevabile dalla tabella I depurata di quella ex tabella II per le prestazioni istituzionali, dimostra che la maggior e prevalente parte di essi attiene o ad oneri per il personale (cat. 02) o alle partite di giro (titolo IV). E mentre la prima fattispecie è dipendente dal previsto differimento all'esercizio successivo dei saldi di oneri accessori subordinati a verifiche di produttività, la seconda fattispecie costituisce inevitabile conseguenza della scelta/obiettivo citata all'inizio del presente chiarimento e che non poteva conseguire, con le carenti risorse organiche disponibili, anche il risultato (non collocato tra quelli prioritari 1995) di procedere alle puntualizzazioni amministrative, e sistemazioni contabili conseguenti, necessarie al proposito.

- b) Analoga scelta/obiettivo è stata notoriamente compiuta per il 1996, accentuando inoltre il processo di decentramento (in particolare riscatti e ricongiunzioni ex I.P.) ed includendo in esso aggiuntivamente la rilevante parte concernente la gestione del patrimonio immobiliare da reddito.

Se quindi i risultati 1996 per le prestazioni istituzionali e relativa erosione dell'arretrato saranno (e l'andamento in corso sembra confermarlo) pari o migliorativi di quelli 1995, è evidente che - in presenza della non adeguata reintegrabilità delle carenze organiche soprattutto periferiche - non potranno scaturirne miglioramenti anche nella dimensione dei residui, la cui conoscenza compositiva ed azione eliminativa richiedono risorse professionalizzate e dedicate non soltanto alle prestazioni ed al presente ancora non disponibili.

Sarebbe perciò almeno non attenta alla positività dei risultati prestazionali conseguiti - ai quali l'Istituto è innanzitutto finalizzato - una induzione generale, od anche riferita a qualche Gestione solamente, che dalla dimensione dei residui traesse supposizioni di non attenzione o di carente ricerca di efficienza da parte dell'Istituto.

E' quindi con le sopra puntualizzate avvertenze che devono essere presi in considerazione i risultati delle situazioni amministrative 1995 di ciascuna Gestione, il cui elenco riepilogativo si riporta nella seguente tavola sinottica (in miliardi).

A) AVANZO / DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE

GESTIONE	RISULTATO 1994	RISULTATO 1995
ENPAS F. STATALI	118,829	254,453
ENPAS F. IMPIEGATI	3,843	0,290
INADEL	91,669	178,955
ENPDEDP EC. PREV.	29,246	36,946
ENPDEDP F. PERS.	- 1,936	- 2,054
CPDEL	- 894,860	(- 5.459,882)
CPS	- 30,941	(6.196,670)
CPUG	- 4,764	(- 50,097)
CPIA	- 21,429	(- 67,374)

Posto che i dati 1994 di CPDEL, CPS, CPUG e CPIA, come prima nonchè all'epoca evidenziato, sono condizionati alla definizione dei residui 1993 e precedenti e che quelli 1995, in conseguenza, hanno compiutezza di definizione soltanto per le partite insorte dalla competenza 1995, è palese che gli avanzi / disavanzi di amministrazione 1995 delle medesime quattro Casse pensioni non possono dimostrare ancora una compiuta congiunzione con gli esercizi precedenti, presente invece per tutte le altre cinque Gestioni, malgrado la prioritaria attenzione dedicata dall'Istituto, in termini di risorse ed organizzazione interna, alle problematiche pensionistiche, creditizie ed immobiliari degli ex Istituti di Previdenza del Ministero del Tesoro.

Per questo motivo essi vengono qui trascritti, dalle tabelle comunque redatte ed allegate alle rispettive articolazioni di consuntivo, soltanto in parentesi sicchè sinotticamente ne resti sottolineata la rilevanza di entità, sulle cui cause ci si soffermerà nel seguito.

4) PREVISIONI DI BILANCIO E MISURA DI ACCERTAMENTI ED IMPEGNI NELL'ESERCIZIO.

Una ulteriore raccomandazione, comunicata contestualmente dai Ministeri vigilanti in esito all'esame dei consuntivi 1994, è stata quella di "formulare le previsioni di bilancio con maggiore attendibilità e provvedere al loro tempestivo adeguamento nel corso dell'esercizio, allo scopo di evitare l'assunzione di impegni di spesa in eccedenza agli stanziamenti definitivi, come verificatosi in alcuni casi" nello stesso 1994.

Questa raccomandazione, con la quale i medesimi Dicasteri richiamano l'altra analoga precedentemente formulata per le previsioni 1996, sintetizza con efficacia le specifiche osservazioni avanzate dal Collegio dei Sindaci nel corso del 1995 sia sui consuntivi 1994, particolarmente su quello ex ENPAS, sia in ordine alle previsioni 1995 e relative successive variazioni, tutte risententi, tra l'altro ma in particolare, delle note difficoltà di passaggio degli ex I.P. da un sistema di sola cassa ad una sistema previsionale basato sulla competenza d'esercizio.

A proposito delle variazioni 1996, il Collegio ha inoltre posto l'accento sulla opportunità e necessità di idonei strumenti di monitoraggio sugli andamenti finanziari.

Cosicché, nel presentare il rendiconto 1995, appare necessario soffermarsi su tali indicazioni che - oltre a condensare un rilevante aspetto della più ampia raccomandazione ministeriale di puntualità organizzativa ed operativa sulla quale ci si è soffermati nel precedente punto 1) - corrispondono a naturali esigenze, proprie dell'Istituto e della sua adeguata gestione, oggetto di indirizzi, direttive e cura unitari almeno dall'entrata in vigore del D.Lvo n.479/1994.

E' pertanto conferente ricordare che le previsioni 1995 erano enunciatamente contrassegnate e condizionate, sin dalla loro predisposizione e deliberazione commissariale di fine 1994, da fattori che - al di là delle implicazioni conseguenti alla precarietà e provvisorietà normativa ed organizzativa del neonato Ente - comportavano necessità di verifiche ed assestamenti successivi o che restavano estranei alla volontà dell'INPDAP.

Richiamando, quindi, quanto in proposito a suo tempo rappresentato in occasione delle complesse tre variazioni alle previsioni 1995, basti qui rammentare:

- la complessità dell'adeguamento al DPR n. 696/1979 degli ex I.P. (innanzi già citata) comportante, per le singole Casse, l'abbandono - si risottolinea - di una metodologia previsionale incentrata sulla cassa e l'adattamento a quella basata sulla competenza d'esercizio e sulla correlazione a questa del precedente sistema di adozioni di impegni dirigenziali esecutivi;
- l'adozione, rispetto al 1994, di un nuovo piano dei conti (la cui applicazione sperimentativa 1995 ha comportato, in rispondenza anche ad osservazioni del Collegio dei Sindaci nel corso dell'esercizio, necessità di perfezionamenti ed integrazioni deliberati per il 1996) con conseguenti scorpori e riaccorpamenti 1995 rispetto alla composizione delle poste 1994; la relativa descrizione specifica in occasione della inerente delibera di approvazione preventiva (dicembre 1994) non è stata, peraltro, ripetuta a corredo di ciascuna previsione 1995, talché la completezza del relativo riallineamento può non trasparire nei dati del consuntivo in argomento.

Queste consapevolezza e complessità, inquadrare anche nelle carenze di norme generali transitorie, valgono certamente ad escludere comportamenti dell'Istituto improntati a genericità rappresentativa e, ancor più, ad inadeguata ricerca della attendibilità sia a livello generale sia a fronte di singoli capitoli.

Sembra allora che la richiesta di maggiore attendibilità delle previsioni, riferita a quelle 1995, possa - nei presupposti citati - essere intesa quale sollecitazione al maggior dettaglio illustrativo delle singole motivazioni, richiesto anche dal Collegio.

A questa oggettiva esigenza si è cercato di corrispondere nelle note illustrative analitiche al consuntivo 1995 ai cui fini è stato adottato lo stesso criterio seguito per le proposizioni 1996 e, per queste, accettato dal Collegio; quello cioè che - avendo riguardo alla conformazione del bilancio e del consuntivo, da un lato unitario e globale e dall'altro articolato per gestione - conduce ad illustrare gli accadimenti prevalentemente propri dell'uno (ad esempio: spese di funzionamento) o degli altri (ad esempio: proventi patrimoniali), soltanto a proposito di ciascuno e ricorre poi al rinvio, per l'illustrazione delle motivazioni concernenti le articolazioni delle gestioni coinvolte di riflesso.

Tuttavia, se quanto fin qui rammentato può valere ad escludere approssimazioni estimative previsionali 1995, compresi i relativi correttivi (variazioni), non ancorate all'eccezionalità della costruzione assemblativa del nuovo Istituto proseguita ancora nel 1996, appare opportuno esporre approfondimenti più dettagliati; resta infatti consono anche al bisogno interno di chiarezza tenere conto degli scostamenti, rispetto alle previsioni, degli accertamenti di entrata e degli impegni di spesa rendicontati, tanto più in presenza 1994 di taluni casi di superamento degli stanziamenti di spesa.

Anche a questo aspetto sono, infatti, apparse richiamarsi la citata raccomandazione ministeriale per il 1994 e le attenzioni del Collegio dei Sindaci in ordine, particolarmente, alle variazioni previsionali 1995.

Si rappresenta pertanto quanto segue.

Circa le entrate contributive, il cui dimensionamento previsionale 1995 ha seguito i canoni antecedenti l'entrata in vigore della legge 8/8/1995 n. 335, la cura delle stime previsionali era stata particolarmente sollecitata per quelle ex ENPAS in relazione alla da tempo adottata coincidenza, in conto competenza, dell'accertamento con la previsione di bilancio, comportante poi variazioni riaccertative dei residui dell'esercizio precedente, in esito ai risultati - nell'anno successivo - della parificazione della Corte dei Conti del consuntivo dello Stato.

In mancanza di strumenti normativi e conoscitivi diversi, anche sotto il profilo temporale, da quello tradizionale appena citato, deve seguitare a ritenersi che la connessa entità delle variazioni annuali di tali residui attivi specifici non debba essere ascritta a carenze estimative dell'Istituto, pur in presenza di analoghi risultati nei residui attivi riportati nel consuntivo 1995 ed ivi compiutamente illustrati.

Ma la particolare cura richiesta è certamente più rilevante sotto il profilo della correlazione tra stanziamenti ed impegni di spesa, anche se - stanti le peculiarità delle spese obbligatorie, cioè almeno di quelle per le prestazioni istituzionali - dovesse essere riferita alle sole componenti usualmente denominate "discrezionali".

In ogni caso, la dovuta attenzione alla riportata raccomandazione rende necessario corredare la valutabilità dei dati 1995 riguardanti le singole gestioni e delle rispettive illustrazioni tecniche allegate, della evidenziazione di alcune sostanziali differenziazioni rispetto al 1994 ed al 1996.

Tali differenziazioni concernono stanziamenti ed impegni nella loro rispettiva formazione ed operatività, significativamente esemplificabili in relazione alle cosiddette "spese di funzionamento", le quali includono sia spese obbligatorie (spese per gli Organi e spese per il personale) sia spese "discrezionali" (beni e servizi).

Il 1994, nelle peculiarità legislative che condizionavano la conferma della nascita dell'INPDAP, era stato caratterizzato tra l'altro da una amministrazione di esse non unitaria, ma articolata per gestioni autonome, ognuna delle quali (INADEL, ENPAS, ENPDEDP ed Istituti di Previdenza) impegnava a proprio carico ciò che prioritariamente la riguardava, accollando formalmente alle altre le rispettive quote di pertinenza, ma senza tener preventivo conto delle capienze del bilancio di queste ultime, ognuno autonomamente dimensionato (previsioni) e gestito da apparati organizzativi mantenuti separati dai reiterati D.L. costitutivi ed inevitabilmente rimasti tali anche nella loro allocazione fisica.

Cosicchè l'unica gestione che registrava informaticamente i propri impegni (cioè l'ex ENPAS) si è trovata a dover procedere alla inclusione finale delle proprie quote partecipative risultate dalle altre gestioni, senza la iniziale conoscenza documentale della loro sussistenza che ne avrebbe potuto consentire la comprensione nelle variazioni alle previsioni stanziare.

Con il 1995 sono intervenute e sono state introdotte rilevanti modifiche rispetto al 1994.

Da queste (riorganizzazione provvisoria della Direzione Generale, modifiche delle aliquote partecipative alle spese di funzionamento, unitarietà del bilancio, individuazione delle articolazioni per CPDEL, CPS, CPI e CPUG rispetto agli ex I.P., nomina degli Organi ordinari dell'Istituto, estensione della praticabilità del sistema informatico ex ENPAS - in varia misura e campi contabili - all'ex ENPDEDP ed all'ex INADEL, etc) sono derivate conseguenze delle quali almeno due meritano una menzione introduttiva alla lettura dei consuntivi 1995, affinché possano esserne considerati gli effetti in relazione alle citate raccomandazioni ministeriali e del Collegio dei Sindaci sui risultati 1994 e sul 1995.

- a) La prima è per ricordare che il progressivo insediamento 1995 degli Organi consiliari ordinari ha iniziato a rendere possibile la traduzione delle previsioni finanziarie in programmi attuativi per materia e/o obiettivi la cui approvazione è prodromica (cfr. delibere del C.d.A. n.61 e n.62/1995) ai relativi impegni di spesa, soprattutto (opere, forniture e servizi) nell'ambito delle spese c.d. "discrezionali".

Tale strumento fondamentale di gestione unitaria, sostanzialmente innovativo rispetto al 1994 e pur perfezionabile nei tempi e nei modi, non ha tuttavia potuto - nè da solo avrebbe potuto - cogliere l'aggiuntivo, ma non secondario, obiettivo di concretizzare in impegni di spesa tutti gli stanziamenti previsti nel bilancio 1995, particolarmente in due rilevanti comparti di attività : quello informatico e quello di gestione del patrimonio immobiliare.

E' noto che le relative problematiche, anche in termini di soluzioni da adottare, hanno costituito ripetuto oggetto dell'attenzione degli Organi dell'Istituto durante il 1995 (nonchè nel corrente esercizio); esse sono perciò troppo conosciute per dover essere qui riportate.

Il riferimento ad esse in questa sede è tuttavia indispensabile perché, senza la loro consapevole memoria, la raccomandata correlazione stanziamenti previsionali - impegni adottati potrebbe ancora apparire, dalla semplice rilevazione dei rispettivi dati di consuntivo, disattesa o non adeguatamente motivata, esponendo anche l'andamento 1995 alla critica di puntualità previsionale e di genericità rendicontativa esplicativa.

Pertanto, incombendo questa ultima alle finali e riassuntive note predispositive della Ragioneria - che ovviamente non costituiscono che elementi per il resoconto e le valutazioni gestionali nelle sedi competenti - si deve qui rammentare che, nella provvisorietà organizzativa e normativa in cui l'Istituto ha dovuto operare, i divari rilevabili - e sui quali ci si soffermerà in occasione della successiva presentazione di dati analitici - appaiono ascrivibili all'aver l'INPDAP potuto soltanto e prioritariamente fronteggiare, al di là dei programmi iniziali, le emergenze scaturite nel 1995 dalle pregresse irrisolte urgenze ereditate, il cui assorbente prorompere non è risultato correlabile alle previsioni (anche accresciute) soprattutto a causa del

sovrapporsi di nuovi obiettivi (annuali o contingenti, ma comunque posti dagli Organi) rispetto alla complessità delle procedure di intervento (cfr. cap. 10423) a cura di risorse non sempre fungibili tra loro nè ancora polifunzionali.

E questo anche perchè uno strumento di monitoraggio, che potesse ovviare alla rilevazione tardiva degli scostamenti, sarà disponibile prevedibilmente nel 1997 con l'impiegabilità, almeno sperimentale, del nuovo sistema informatico di contabilità integrata, analitica e per budget.

- b) La seconda menzione attiene invece all'inverso tema della eccedenza degli impegni rispetto agli stanziamenti, precedentemente ricordata per il 1994 insieme alle relative cause.

Per evitarne l'eventualità ripetitiva nel 1995, si è fatto ricorso, soprattutto nelle "spese di funzionamento" unitario (deliberate percentualmente ripartibili tra le singole gestioni autonome con aliquote modificate rispetto al 1994), ad una operatività di registrazione degli impegni ed emissione degli ordinativi di pagamento incentrata sull'unitarietà organizzativa in costruzione anche logistico-ambientale.

Questa peraltro ha postulato una peculiare onerosità specifica per la Gestione ex ENPAS, indipendentemente dall'entità delle singole poste sia unitarie sia articolate per gestioni e dalla loro diversità compositiva.

E' noto che i modi di tale onerosità, di carattere procedurale e particolarmente ricorrente per le componenti relative alle spese per i beni e servizi, hanno dato luogo a diversi inviti ed osservazioni di normalizzazione da parte del Collegio dei Sindaci su singoli provvedimenti, soprattutto delle sedi periferiche.

E' pertanto opportuno sottolineare, a completamento dei chiarimenti contingenti di volta in volta forniti, che tale peculiarità ha contrassegnato proprio e solamente (e perciò viene qui ricordata) la ex gestione ENPAS soltanto perché questa era l'unica, tra le nove amministrate, di fatto in condizione - in mancanza di una posta contabile "spese di funzionamento" unitaria per l'INPDAP ed in presenza di un preesistente, proprio sistema informativo anche periferizzato - di procedere ai relativi pagamenti unitari centrali e periferici, con conseguente contabilizzazione ripartitoria pro-quota tra le singole altre gestioni e connesse restituzioni.

Di qui, ed in tali occasioni, le anticipazioni "in sospensione" dell'ex ENPAS, con appositi conti provvisori - oggetto delle ricordate osservazioni del Collegio - la cui sistemazione regolarizzatrice (non praticabile informaticamente per tutte le gestioni) è stata rallentata dalla nota carenza di risorse delle ragioni periferiche.

Si deve peraltro aggiungere che con l'esercizio 1996 si è avviata la normalizzazione della riferita peculiarità, prima includendo - già in sede previsionale - nel piano dei conti la specifica individuazione e composizione delle "spese di funzionamento" non più (come per il 1995) quale categoria soltanto logico-concettuale, e poi iniziando la eliminazione (anche informatica) dei suddetti conti nonché la progressiva praticabilità dell'attuale sistema informativo per le spese relative al decentramento della gestione immobiliare CPDEL, CPS e CPI.

In conseguenza l'obiettivo della sostanziale eliminazione del fenomeno osservato per il 1994 risulta di fatto pressochè interamente realizzato per i cinque Fondi o Gestioni dei tre Enti soppressi dal D.Lvo n. 479/1994.

E' in proposito rilevabile che nei consuntivi 1995 le eccedenze di impegni rispetto agli stanziamenti risultano infatti:

- non sussistenti per entrambe le gestioni ex ENPDEDP;
- di entità ridottissime (£ 2.467.747 totalizzanti le eccedenze di n. 10 capitoli relativi a "spese di funzionamento") per il **Fondo integrativo del personale ex ENPAS**; l'affinamento procedurale già in corso per il 1996 ne lascia, peraltro, prevedere la non configurabilità per il nuovo esercizio, giacché le singole fattispecie attuali (ascrivibili per almeno un terzo alle spese obbligatorie) sono scaturite dalla ricognizione finale dell'esattezza dei risultati percentuali della ripartizione pro-quota delle pertinenze partecipative delle singole gestioni alle spese unitarie; e queste non risultano (cfr. consuntivo unitario) eccedenti i rispettivi stanziamenti unitari complessivi.

Altrettanto è rilevabile in ordine al **Fondo previdenza e credito statali**, il totale delle cui eccedenze ai capitoli 10202 e 10401 è pari a lire 3.876.201 complessive.

Sembra infatti non significativa, rispetto al conseguimento dell'obiettivo suddetto, l'eccedenza ex ENPAS (cap. 10804, lire 574 milioni c.) dipendente dalla trattenuta alla fonte dell'imposta di legge sugli interessi relativi ai conti correnti bancari, la cui entità è legata -oltre che al variare dei tassi (cfr. note tecniche illustrative specifiche)- al fluttuare delle consistenze delle giacenze dei depositi entro il plafond di legge ed alle risultanze di fine esercizio.

Parimenti non sostanzialmente influenti sul conseguimento dell'obiettivo appaiono i risultati delle spese obbligatorie (cap. 11001: + £ 120 milioni c.) legate a procedimenti giudiziari e quelli che sono evidenziati (partite di giro) per la definizione dei rimborsi di fine anno (cap. 72208 Entrate e cap. 42108 Uscite) alla Banca d'Italia in dipendenza delle contabilità passive inviate dalle Tesorerie Provinciali dello Stato o per la sistemazione -in via di regolazione- di partite di debito e credito (cap. 72207 Entrate e cap. 42107 Uscite).

Quanto alla **Gestione ordinaria previdenziale per i dipendenti enti locali (ex INADEL)**, a parte i + 6.165 milioni delle uscite in partite di giro (cap. 42101) per ritenute erariali correlate alla sistemazione di altrettante in entrata (cap. 72201), può confermarsi l'indicazione valutativa già evidenziata per l'ex ENPAS, stanti il contenutissimo importo dell'eccedenza (lire 2.797.366) risultata rispetto allo stanziamento del cap. 10401 (acquisto libri e pubblicazioni) e la natura obbligatoria propria della spesa per prestazioni istituzionali (cap. 10503: I.P.S.), superante di lire 131 milioni lo stanziamento.

Fa eccezione la entità della misura rilevabile per il cap 21101 Acquisto immobili (+ lire 13.153 milioni), risalente al differimento di impiegabilità - approvato dal Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale il 28/7/95 (nota n. 4/PS/31861) - di somme per acquisti deliberati individuativamente ma non definiti entro il 31/12/93 e poi alternativamente conclusi con il motivato reimpiego di cui alla correlata specifica

deliberazione n. 79 del Consiglio di Amministrazione in data 6 giugno 1995. La inerente peculiarità procedurale ed autorizzativa dovrebbe valere ad escluderne la valutabilità dal novero delle sostanziali eccedenze di stanziamento, che pure - in linea non fattuale ed a regime - potrebbe essere eccepita.

- c) La terza menzione deve necessariamente riguardare la situazione degli **ex Istituti di Previdenza del Ministero del Tesoro**, il cui primo tentativo di rendiconto finanziario ex DPR n. 696/1979 (non ancora articolabile per singole Casse pensioni, stante la globalità previsionale del medesimo esercizio) è stato faticosamente adottato per il 1994 e che, si ricorderà, fu coevo alla necessità di un'anomala variazione di assestamento generale, soprattutto di impegni eccedenti gli stanziamenti, basata sulle "certezze" ex I.P. del "riscosso" e "pagato" di cassa, intesa come Tesoreria Centrale. Tale primo sforzo dell'INPDAP di uniformare il sistema contabile di cassa ex I.P. e quello di competenza e cassa dovuto ex D.lvo n. 479/1994 non soltanto è proseguito con le previsioni e variazioni 1995, ma in queste ultime si è accresciuto (si rammentano le osservazioni Ministeriali e del Collegio dei Sindaci e la conseguente prima variazione 1995) di quello con il quale le previsioni finanziarie globali dei detti Istituti di Previdenza sono state articolate in quelle distinte di ciascuna Cassa pensioni. E' evidente che un cambiamento così radicale come quello ora ricordato - pur praticabile previsionalmente anche con le incompletezze del sistema informatico transitoriamente in uso e non includente ancora CPDEL, CPS, CPUG, CPIA - si traduce, in corso d'opera, in adempimenti non più correlati - come fino al 1994 - alle contingenti disponibilità di cassa di questa o quella Cassa pensioni sistemabili a fine esercizio con la certezza del "riscosso" e del "pagato" e li espone alla necessità di assestamenti previsionali sulla competenza tanto maggiori quanto minori è, per essi, la rilevabilità attraverso sistemi di contabilizzazione non integrati a quello informativo in uso per le altre gestioni. Ed è appunto questo che per CPDEL, CPS, CPUG e CPIA è risultato essersi verificato a consuntivo 1995 sia sul versante delle entrate che su quello delle uscite, come è rilevabile dal prospetto che segue.

III - Eccedenze CPDEL, CPS, CPUG e CPIA di accertamenti ed impegni

Gestione	Differenza in più rispetto alle previsioni (in miliardi)	
	Entrate	Uscite
CPDEL	12.063,118	15.458,439
CPS	4.350,395	2.449,186
CPUG	64,708	77,133
CPIA	150,382	202,032

E' peraltro significativo che di tali differenze algebriche globali per entrate ed uscite in competenza 1995 di ciascuna Cassa pensioni, la più rilevante componente sia determinata dalle partite di giro.

Esaminandone i dati analitici, si può allora rilevare che:

per la CPDEL

in Entrata: gli accertamenti sono stati inferiori alle previsioni per tutti i Titoli, tranne che per il VI (ove si è accresciuto di 494,609 il fabbisogno di anticipazioni ripianatrici, cap. 62001) e per il VII, le partite di giro appunto (che trovano poi riscontro nelle corrispondenti uscite);

in Uscita: gli impegni sono stati inferiori alle previsioni sia nelle spese correnti globali (Titolo I) che in quelle in conto capitale (Titolo II), mentre le hanno superate nella esposizione della restituzione delle anticipazioni occorse (Titolo III, cap. 31901 riscontrante quello in entrata) da altra Cassa pensioni e nelle partite di giro (Titolo IV) soprattutto per fronteggiare il debito nei riguardi delle Tesorerie provinciali (cap. 42108), cui si è già fatto riferimento.

per la CPS:

in Entrata: insieme alla minor consistenza di accertamenti rispetto alle previsioni, riscontrabile per il Titolo V e in notevoli entità ai Titoli I, II e III, analoga a quella CPDEL, si riscontra la inversa rilevante eccedenza nel Titolo IV (essenzialmente per il realizzo di valori mobiliari al cap. 41301, compensante le anticipazioni richieste alla Cassa, cap. 31901 delle uscite) e, soprattutto, nel Titolo 7 (partite di giro) per la componente relativa ai crediti delle Tesorerie provinciali (cap. 72208 per 2.099,057 miliardi) aventi la medesima carenza citata per la CPDEL - essendo unico per gli ex I.P. il sistema di riscossioni e pagamento attraverso queste ultime - e trovante riscontro in uscita (Titolo IV, cap. 42108).

in Uscita: come per la CPDEL gli impegni sono risultati inferiori alle previsioni nelle spese correnti (Titolo I) ed in quelle in conto capitale (Titolo II) mentre le hanno superate nel Titolo III (anticipazioni alle altre Casse ex I.P.) e nelle partite di giro (Titolo IV), come sopra descritto (cap. 42108 per debiti verso le Tesorerie provinciali).

per la CPUG

in Entrata: si riscontrano i medesimi andamenti già evidenziati per le precedenti Casse relativamente ai titoli I, II e III (minori accertamenti) con, invece, gli esuberi rilevanti sulle previsioni degli accertamenti relativi ai titoli IV, VI (anticipazioni) e VII (partite di giro).

in Uscita: tranne che nelle spese in conto capitale (Titolo II), si rilevano, a parte le eccedenze di impegni sulle previsioni ai Titoli III (situazioni anticipazioni CPS) e IV (partite di giro per debiti verso le Tesorerie provinciali), il superamento delle previsioni riscontrabile per il Titolo I (spese correnti) riguarda essenzialmente le prestazioni pensionistiche obbligatorie oltre alle conseguenze finali degli effetti delle aliquote partecipative alle "spese di funzionamento" (mutate rispetto al 1994), modestamente - in valori assoluti e percentuali - riguardanti le rispettive Categorie 1, 2 e 4.

per la CPIA: si rilevano i medesimi effetti già evidenziati per la CPDEL sia in entrata sia in uscita.

Tale sommaria disamina, che peraltro trova riscontro nei dati analitici 1995 di ciascuna Cassa degli ex Istituti di Previdenza del Ministero del Tesoro, evidenzia come la rilevanza dimensionale globale di eccedenza rispetto alle previsioni, sopra prospettata riassuntivamente (cfr. tabella III), assuma eguali connotazioni per tutte le quattro Casse CPDEL, CPS, CPUG e CPIA e come - nel suo incentrarsi esclusivo sui temi delle anticipazioni tra Casse e delle partite di giro relativamente ai crediti/debiti con le Tesorerie provinciali (anticipazioni e rimborsi alla Banca d'Italia) rifluenti, nell'esposizione finanziaria 1995 potuta concretizzare singolarmente ex DPR n. 696/1979, dalle situazioni patrimoniali 1993 e precedenti - rivesta perciò carattere fenomenologico di trasparente riconduzione INPDAP alle regole espositive proprie della nuova normativa cui, anche contabilmente, gli ex Istituti di Previdenza dovevano essere convertiti.

- d) Sul tema sembra quindi potersi concludere non soltanto con la conferma che i descritti relativi risultati - conseguiti, rispetto al 1994, con (e malgrado) l'organizzazione, le risorse organiche e lo strumento informatico carentemente e provvisoriamente disponibili ed in costruzione unitaria 1995 - sono indubbiamente positivi e migliorativi, ma anche con la prospettazione che la soluzione delle carenze menzionate - in parte risiedente nelle attribuzioni ministeriali (entrate contributive precedenti, organici, ordinamento dei servizi, etc.) - porterà ad eliminare i difetti sopra richiamati. In particolare, con la disponibilità del sistema di monitoraggio auspicato anche dal Collegio dei Sindaci, saranno risolvibili altresì le apparenti discrasie 1995 tra stanziamenti incrementati con le variazioni ed impegni talvolta inferiori ai primi (ad es. per l'ex INADEL), che costituiscono casi - e non fenomenologia - o di sopravvenuta impraticabilità nell'anno di soluzioni preordinate (cfr. gestione in service immobili da reddito, cap. 10423) o di inevitabili difficoltà realizzative di prospettazioni di unitarietà organizzativa (ad es. cap. 10417 e 10420) che hanno inciso su ogni gestione.

A tale prospettabilità non può non concorrere inoltre la consapevolezza che la complessità e peculiarità tecnica e gestionale delle tre variazioni globali 1995 - rispetto alle quali sono poi emersi i dati ed elementi osservati - non si è riproposta alla medesima stregua per il 1996.

Infatti a fronte del non ancora avvenuto soddisfacente superamento di quelle del primo tipo, si pone - anche con la già menzionata pronuncia della Corte dei Conti del marzo 1996 - la continuità, senza accavallamenti né incertezze interpretative, delle attribuzioni ed azioni di indirizzo, vigilanza e amministrazione che, nel 1995, si è potuta concretizzare (indipendentemente dall'Istituto) soltanto nel periodo finale (settembre - dicembre) dell'anno.

Constatazione questa che da sola, basterebbe ad escludere un' eventuale ipotesi di previsioni esecutive (e quindi di provvedimenti di bilancio) non dipendenti da indirizzi ed obiettivi predeterminati od aggiornati e perciò ipotizzabili come ascrivibili a scavalcamenti di questi ultimi. Ove peraltro l'assenza regolamentativa della correlazione tra il D.lvo n. 479/1994 ed il D.lvo 3/2/1993 n. 29 rendesse teorizzabile detta ipotesi, la relativa sfera di accadibilità non potrebbe annoverare né le prestazioni obbligatorie, né l'eccezione INADEL sopracitata, né le partite di giro talché si restringerebbe ai limitati casi di spese per beni e servizi sopra menzionati, sulla cui incidenza complessiva si rinvia al successivo cap. 6.

5) ELEMENTI SULLE RISULTANZE COMPLESSIVE

Tenuti presenti i chiarimenti fin qui descritti, si possono ora riassumere le principali risultanze a consuntivo per l'esercizio 1995 affinché possano trarsene elementi valutativi, e se del caso decisionali, anche in riferimento alle ulteriori raccomandazioni - a carattere di indirizzo gestionale - contenute nella citata nota ministeriale n.° 1/4PS/31372 del 30/05/96 sui rendiconti 1994.

Le tabelle che seguono (in miliardi) pongono, pertanto, a confronto i risultati complessivi 1994 citati dai Ministeri vigilanti con quelli rilevabili per il 1995.

B) AVANZO / DISAVANZO DI COMPETENZA

GESTIONE	RISULTATO 1994	RISULTATO 1995
ENPAS F. STATALI	- 589,1	267,5
ENPAS F. IMPIEGATI	- 3,3	- 3,5
INADEL	- 410,1	68,0
ENPDEDP EC. PREV.	2,0	7,7
ENPDEDP F. PERS.	0,4	- 0,1
CPDEL *	- 894,9	- 3.395,320
CPS *	- 30,9	1.915,2
CPUG *	- 4,7	- 12,424
CPIA *	- 21,4	- 51,649
TOTALI	-1.952,2	- 1.204,593

*) con la riserva, già citata anche all'epoca, dell'influenza - sulla consistenza del "riscosso" e "pagato" 1994 in termini di competenza - dell'esattezza dei residui 1993 e precedenti.

C) AVANZO / DISAVANZO ECONOMICO

GESTIONE	RISULTATO 1994	RISULTATO 1995
ENPAS F. STATALI	- 301,8	306,4
ENPAS F. IMPIEGATI	- 3,4	- 3,5
INADEL	- 453,7	342,0
ENPDEDP EC. PREV.	7,1	8,8
ENPDEDP F. PERS.	- 4,3	- 3,8
CPDEL *	- 2.398,2	- 3.802,5
CPS *	981,9	828,7
CPUG *	- 48,2	- 12,8
CPIA *	- 1	- 78,0
TOTALI	- 2.221,8	- 2.414,7

*) con la riserva, già citata anche all'epoca, dell'influenza - sulla consistenza del "riscosso" e "pagato" 1994 in termini di competenza - dell'esattezza dei residui 1993 e precedenti.

Dai dati delle tabelle B e C appena riportati emerge, nelle relative misure specifiche, la concretezza dell'influenza per CPDEL, CPS, CPUG e CPIA di quanto prima illustrato (cfr. lettera C) nel capo 4-

D) PATRIMONIO NETTO

GESTIONE	RISULTATO 1994	RISULTATO 1995
ENPAS F. STATALI	7.661,6	7.968,1
ENPAS F. IMPIEGATI	24,3	20,7
INADEL	5.518,2	5.860,2
ENPDEDP EC. PREV.	61,9	70,8
ENPDEDP F. PERS.	- 9,0	- 12,9
CPDEL	6.611,0	
CPS	9.435,2	
CPUG	- 18,6	
CPIA	192,0	
TOTALI	29.476,0	

I dati relativi a CPDEL, CPS, CPUG e CPIA non sono riportati nella tabella C relativamente ai risultati 1995, giacchè la loro quantificazione non avrebbe potuto, in conseguenza dello stato dei residui prima ricordato, essere compiutamente rappresentativa delle rispettive situazioni patrimoniali neppure in assestamento di quelle 1994, soggette - come è noto sin da allora - alle medesime necessità chiarificatrici 1993 e precedenti a suo tempo rappresentate.