

c) Spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi.

Le spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi, connessi al funzionamento degli Uffici, delle Istituzioni sanitarie e degli stabili da reddito, ammontano per il 1996 a complessivi 1.190 miliardi a fronte dei 1.201 miliardi del precedente esercizio, con una flessione quindi di 11 miliardi, pari allo 0,9%.

Dall'analisi delle singole poste si ritiene in particolare di dover evidenziare le seguenti partite, e ciò per il loro incremento rispetto al 1995 o comunque per la loro rilevante entità:

- spese per stampati, carta, cancelleria e altro materiale di consumo di cui al capitolo 1 04 05, ammontanti a 20.936 milioni a fronte dei 13.306 milioni del 1995, con un aumento di 7.630 milioni pari al 57,3%;
- spese per concorsi di cui al cap. 1 04 08, ammontanti a 687 milioni a fronte dei 120 milioni del precedente esercizio, con un aumento di 567 milioni pari al 472,5% ;
- spese postali, telegrafiche e telefoniche di cui al cap. 1 04 11, ammontanti a 121.816 milioni a fronte dei 137.935 milioni del precedente esercizio, con un decremento di 16.119 milioni, pari all'11,7% ;
- spese per illuminazione e forza motrice di cui al cap. 1 04 12, impegnate per complessivi 29.027 milioni contro i 27.768 milioni del 1995, con un aumento, quindi, di 1.259 milioni, pari al 4,5% ;
- spese per riscaldamento e condizionamento d'aria degli uffici di cui al capitolo 1 04 13, ammontanti a 22.925 milioni contro i 22.017 milioni nel 1995, con un incremento di 908 milioni, pari al 4,1%;
- spese di conduzione, pulizia e igiene, servizio di vigilanza per locali adibiti ad uffici di cui al cap. 1 04 14, ammontanti a 105.882 milioni a fronte dei 101.198 milioni nel 1995, con un aumento di 4.684 milioni, pari al 4,6%;
- fitto di locali adibiti ad uffici di cui al cap. 1 04 15, per un ammontare di 85.598 milioni contro gli 80.731 milioni dell'esercizio precedente, con un aumento, quindi, di 4.867 milioni, pari al 6% ;

- spese di manutenzione e di adattamento degli stabili strumentali di cui al capitolo 1 04 16, per un ammontare di 93.631 milioni contro i 76.535 milioni del precedente esercizio con un incremento di 17.096 milioni pari al 22,3%.

L'entità di tali spese e di quelle connesse con l'area informatica, dettagliatamente evidenziate nelle pagine seguenti, determina l'esigenza, di un attento controllo durante l'esercizio dei relativi processi erogatori, al fine di poter puntualmente verificare la loro rispondenza in termini di costi-benefici e di poter intervenire tempestivamente, ove necessario, con gli opportuni correttivi a livello organizzativo-procedurale.

Quanto poi alle spese per l'acquisto di libri, pubblicazioni tecniche, quotidiani e riviste (cap. 1 04 01), per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre e altre manifestazioni (cap. 1 04 17) e per consulenze varie (cap. 1 04 25), il Collegio nel prendere atto delle riduzioni di spesa conseguite in quasi tutti i capitoli di cui trattasi, rappresenta comunque la necessità di perseguire sempre il massimo contenimento degli oneri in questione, data la loro particolare natura facoltativa.

Si rileva, peraltro, che gli oneri di rappresentanza (cap. 1 04 24) passano da 27 a 118 milioni, (+ 337%) in relazione alle spese connesse con l'apertura di un maggior numero di Centri operativi rispetto all'anno 1995 e che le spese per erogazioni pubblicitarie (cap. 1 04 36) ascendono a 3.981 milioni a fronte dei 2.924 milioni del 1995 (+ 36%).

Il Collegio a conclusione dell'analisi dei suddetti oneri, ribadisce che il sostenimento degli stessi dovrà essere limitato alle più strette esigenze funzionali, in piena adesione agli indirizzi e alle direttive governative in materia di spesa pubblica e ai principi più volte espressi dalla Corte dei Conti.

Problematiche di rilievo

- Riclassificazione dei crediti contributivi dell'Istituto

La riclassificazione dei crediti, finalizzata alla individuazione delle percentuali di svalutazione degli stessi, ed alla conseguente quantificazione dell'apposito fondo di svalutazione da iscrivere in bilancio, è stata effettuata in larga parte a stima; mentre infatti sono state verificate tutte le posizioni debitorie delle aziende con debiti superiori a 100 milioni e quelle delle aziende agricole con debiti superiori a 28 milioni, i dati di svalutazione dell'area del lavoro autonomo (Artigiani e Commercianti) si fondano su una rilevazione concernente un campione pari al 10% dei soggetti debitori.

I dati, infine, riguardanti le aziende con debiti inferiori a 100 milioni si basano su un campione del 20%. Non è stata presa in considerazione la situazione debitoria delle aziende agricole con debiti inferiori a 28 milioni.

Laddove il dato non è stimato, ma è ricavato dalla verifica di tutte le situazioni debitorie, le percentuali di svalutazione si attestano a livelli molto elevati per l'area aziende (56%) e per l'area agricola (55%); si attesta a livelli meno elevati ma sempre comunque alti, nel caso di stima su campione.

Gli uffici tecnici dell'Istituto affermano che la rilevazione campionaria sul 20% delle aziende con debiti inferiori a 100 milioni e sul 10% dei soggetti debitori per l'area del lavoro autonomo (Artigiani e Commercianti) costituisce un campione statistico sufficientemente rappresentativo e comporta un margine di errore compreso tra lo 0,27% e lo 0,29%.

E' ragionevole, perciò, ritenere che le percentuali di svalutazione che emergeranno allorchè l'Istituto avrà completato il progetto per la verifica di tutte le posizioni debitorie difficilmente faranno registrare scostamenti significativi rispetto a quelle rilevate attraverso l'indagine campionaria.

Si può, dunque, sin d'ora affermare che l'Istituto non è in condizioni di recuperare oltre il 50% dei propri crediti contributivi, con riflessi negativi rilevanti sulla situazione patrimoniale dell'Ente.

- *Fondo integrativo di previdenza del personale a rapporto di impiego dell'INPS e per il personale delle istituzioni sanitarie*

Il Fondo integrativo di previdenza del personale a rapporto di impiego dell'INPS è considerato dall'Istituto una evidenza contabile nell'ambito del bilancio generale dell'Ente. I relativi movimenti economico-patrimoniali sono stati riportati nel consuntivo in esame in allegato alla relazione del Consiglio di Amministrazione.

Le risultanze economiche 1996 presentano entrate per complessivi 67.669 milioni e uscite per complessivi 100.239 milioni con un risultato deficitario di 32.570 milioni.

Si riporta nel prospetto che segue una serie storica del gettito contributivo derivante dall'aliquota del 5,97%, di cui l'1,99% a carico dei dipendenti e il 3,98% a carico dell'INPS, e delle prestazioni pensionistiche, unitamente ai dati concernenti il numero degli iscritti e dei pensionati.

	Contributi	Numero degli iscritti	Prestazioni pensionistiche	Numero dei pensionati	Rapporto iscritti pensionati
	(In milioni di lire)		(In milioni di lire)		
1992	32.734	21.698	64.736	18.313	1,18
1993	30.937	20.990	60.008	18.594	1,13
1994	29.526	19.191	79.161	19.193	1,00
1995	42.663	18.901	89.909	20.061	0,94
1996	46.078	17.849	78.970	20.222	0,88

Dal prospetto che precede si ricava chiaramente che il Fondo in esame ha costantemente conseguito un saldo negativo tra gettito dei contributi e massa di prestazioni pensionistiche; da ciò è derivata una progressiva riduzione delle disponibilità del Fondo sino a pervenire all'azzeramento delle stesse e ad una progressiva assunzione di ulteriori oneri a carico dell'INPS, con conseguente appesantimento sul prelievo dalla Tesoreria dello Stato.

A tale riguardo si riporta la seguente tabella:

	Consistenza del Fondo al 1° gennaio	Variazioni di esercizio	Consistenza del Fondo al 31 dicembre
	(in milioni di lire)		
1992	129.437	-27.386	102.051
1993	102.051	-21.454	80.597
1994	80.597	-40.553	40.044
1995	40.044	-47.453	-7.409
1996	-7.409	-32.570	-39.979

Lo stato di deficit permanente del Fondo, come già rilevato da questo Collegio in sede di precedenti relazioni sulla specifica materia, si è determinato a seguito del disposto di cui all'art. 14 della legge 20.3.1975, n. 70, per il quale il "Fondo" in questione è divenuto "a gruppo chiuso" e quindi destinato a vedere assottigliarsi, fino ad esaurimento, il numero degli iscritti.

Allo scopo di porre in essere le più adeguate iniziative tendenti al ristabilimento della situazione di equilibrio gestionale, si sarebbe dovuto predisporre tempestivamente, anzitutto, il bilancio tecnico, previsto del resto dall'art. 39 del relativo Regolamento con cadenza triennale, il quale solo dopo reiterate sollecitazioni del Collegio, nell'aprile del 1996, è stato sottoposto all'attenzione degli organi deliberanti dell'Istituto. Detto bilancio, riferito al 1° gennaio 1995, ha esposto un disavanzo tecnico di 859 miliardi.

Sulla questione il Collegio non ha mancato di prospettare l'esigenza che l'Istituto, pur in attesa che l'intera materia venga disciplinata con carattere di generalità per l'intero comparto degli enti pubblici, adotti tuttavia ogni concreta e possibile iniziativa sulla base della normativa vigente, la cui corretta applicazione potrebbe, ad avviso del Collegio, determinare le condizioni per il superamento della situazione deficitaria della gestione.

A tale riguardo, non è dato comprendere le ragioni per le quali non sia stata avviata una rapida modifica del Regolamento interno del Fondo da parte degli Organi deliberanti dell'Ente, ai fini anche della ricostituzione dello specifico Comitato di vigilanza che ha, peraltro, la competenza ad approvare i bilanci tecnici da sottoporre poi all'Amministrazione vigilante dello Stato, ferma restando l'esigenza di eventuale adeguamento di detta disciplina alla normativa vigente in materia di previdenza complementare.

Il Collegio, inoltre, ha avuto modo di rilevare, come per effetto dell'art. 18, comma 9, del Decreto Legislativo n. 124/1993 sulla previdenza complementare, sia stato espressamente abrogato il secondo comma dell'art. 14 della citata legge 20 marzo 1975, n. 70, con la conseguenza che da tale anno (1993) il Fondo di cui trattasi non può più considerarsi "a gruppo chiuso" fino ad esaurimento degli iscritti.

La stessa norma del citato decreto legislativo dispone peraltro che: "I dipendenti degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, assunti successivamente alla data di entrata in vigore della legge medesima, possono chiedere di essere iscritti al fondo integrativo costituito presso l'ente di appartenenza, con facoltà di riscatto dei periodi pregressi". "L'onere per la ricongiunzione o il riscatto, a qualsiasi titolo, derivante dall'esercizio delle facoltà di cui al presente comma è posto a totale carico dei dipendenti stessi secondo aggiornati criteri attuariali elaborati dagli Enti interessati, da approvarsi con Decreto del Ministro del Lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del Tesoro".

L'Ente, pertanto, ad avviso del Collegio, sarebbe in grado da tempo di poter disporre degli strumenti normativi che consentano di riportare gradualmente la gestione in situazione di equilibrio, sia con il progressivo aumento della massa degli iscritti, sia con il riequilibrio dell'aliquota contributiva, che al livello attualmente fissato, appare chiaramente insufficiente alla copertura delle relative prestazioni previdenziali. A tale specifico fine, il Collegio ritiene che anche l'attuale bilancio tecnico predisposto dall'Istituto non sia fondato su dati ed elementi coerenti con i presupposti normativi sopra evidenziati.

Merita osservare pertanto che, avvalendosi l'Ente del dettato previsto dall'art. 16 della legge n. 370/1974 e dall'art. 34 del "Regolamento di contabilità e per l'esecuzione delle opere, delle forniture e dei servizi dell'INPS", in particolare, dall'apporto delle

gestioni attive per il fabbisogno del Fondo di previdenza complementare, il deficit di tale gestione viene ulteriormente appesantito dagli oneri aggiuntivi derivanti dalla maturazione degli interessi da accreditare alle gestioni attive.

Pur tralasciando ogni considerazione sulla possibilità che detta disposizione normativa operi anche nei confronti della fattispecie in esame, non può, tuttavia, tralasciarsi di rilevare che l'ammontare complessivo del deficit di tale gestione finisce con il gravare sempre più sul bilancio dello Stato e che, pertanto, appare sempre più urgente la riforma della previdenza integrativa del personale dell'Ente.

Sulla situazione di progressivo squilibrio del Fondo, il Collegio non ha mancato di informare, a suo tempo, sia i Ministeri vigilanti che la Procura Regionale della Corte dei Conti.

- *Istituzione del Servizio di controllo interno o Nucleo di valutazione*

L'Amministrazione ha costituito il Servizio di controllo interno, previsto dall'art. 20 del decreto legislativo n.29/1993, nel quadro della disciplina contabile di cui alla deliberazione consiliare del 13 giugno 1995, n.628, delineandone la configurazione in termini di funzionalità e di competenza e stabilendone il posizionamento nei confronti del Consiglio di Amministrazione..

Per il concreto svolgimento di detta funzione ha poi proceduto all'inserimento di una nuova struttura centrale incardinata nella Direzione generale, nell'ambito del provvedimento di provvisoria revisione dell'Ordinamento dei servizi, adottato con deliberazione n.1851 del 3.12.1996.

Nel merito della questione, a prescindere dalla scelta effettuata di una direzione monocratica rispetto ad una direzione collegiale, il Collegio, tenuto conto che il servizio di controllo interno è deputato a rispondere all'organo di direzione politica, ai sensi del terzo comma dell'art.20 citato, ha inteso sottolineare soprattutto la necessità di assicurare al medesimo il carattere di assoluta autonomia.

Nelle more della operatività del servizio, il quadro di riferimento normativo è stato integrato dalla pubblicazione della legge 15.5.1997, n.127, che a norma dell'art. 17 dà facoltà al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza di avvalersi dell'organo di controllo interno nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza e di esprimere al Presidente dell'Istituto l'intesa per la nomina dei relativi componenti.

In relazione alle linee seguite e alla possibile revisione della materia sul piano regolamentare, il Collegio, nel richiamare le considerazioni e le osservazioni già svolte, ribadisce innanzitutto l'esigenza che alla precitata funzione siano garantiti una completa autonomia, alla stregua della normativa vigente, ed una posizione di terzietà rispetto alla tecnostruttura.

Inoltre, il Collegio segnala la necessità che la funzione di controllo interno sia resa al più presto concretamente operativa al fine di perseguire una costante azione di monitoraggio sulla gestione, attraverso i compiti di verifica della realizzazione degli obiettivi e della corretta ed economica gestione delle risorse attribuite ai centri di costo; azione questa tanto più necessaria per via dell'intervenuto decentramento dell'attività gestionale alla Dirigenza connessa con l'introduzione del sistema budgettario.

- *Contabilità analitica e gestione budgettaria*

L'Istituto ha introdotto nella sua politica gestionale la metodologia budgettaria con l'intento di ottimizzare il rapporto costi-livello di servizio e migliorare la pianificazione e il controllo delle attività sviluppate all'interno del processo di produzione.

I principi di tale metodologia sono stati sanciti dal Regolamento di contabilità e per l'esecuzione delle opere, delle forniture e dei servizi approvato dal Consiglio di Amministrazione dell'Ente con deliberazione n. 628 del 13 giugno 1995, che all'articolo 55 dispone l'approvazione da parte del Consiglio stesso su proposta del Direttore Generale, di piani analitici per ciascuna area di intervento e dei relativi budgets. Detto regolamento agli articoli 110, 111 e 112 pone altresì le linee di realizzazione della contabilità analitica e dell'istituzione del Servizio di controllo interno, che, tra l'altro, ha il compito di valutare comparativamente costi e rendimenti, valutazione che, appunto, è alla base della gestione budgettaria.

Circa l'attuazione della suddetta metodologia è da evidenziare che non risulta ancora adottato il sistema di contabilità analitica o industriale; ciò si riflette negativamente sulla realizzazione delle procedure che attualmente l'Istituto sta adottando in vista della completa definizione del modello sopra delineato; riforma che l'Istituto aveva già posto in essere con precedenti iniziative contrattuali.

Infatti lo strumento per la rilevazione di informazioni di natura contabile ed extra contabile inteso ad analizzare le singole componenti di costo, quale supporto conoscitivo necessario per la valutazione comparativa del suddetto rapporto costi-benefici a livello di strutture operative, risiede proprio nel sistema di contabilità analitica.

Appare opportuno menzionare che per l'adozione della contabilità l'Ente ha esperito un'apposita gara di appalto-concorso, della quale sono stati informati i Ministeri vigilanti con nota n. 17190 del 17 settembre 1996. Tale gara è stata annullata con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 1991 del 20 dicembre 1996, in relazione alle osservazioni contenute nel parere reso dall'AIPA sulle disposizioni del bando di gara e poi reiterata con nuovo bando a seguito della deliberazione consiliare n. 47 del 21 gennaio 1997.

Prescindendo, comunque, dal problema appena accennato della questione della gara esperita dall'Ente, si reputa di dover sottolineare il più vasto problema che nasce dalla istituzione del sistema budgettario collegato al sistema del decentramento territoriale e, quindi, a quello della autonomia di gestione da parte delle singole sedi periferiche dell'Istituto nella loro specifica qualità di separati centri di costo.

L'innovazione adottata dall'Istituto in merito al sistema budgettario, unito al decentramento territoriale e decisionale introdotto sia dal Decreto Legislativo n. 29/93, nonchè dagli atti regolamentari dell'INPS, rendono estremamente difficile l'espletamento delle funzioni degli organi di controllo e rende, altresì sempre più svincolata ed autonoma l'azione dei dirigenti responsabili delle Sedi periferiche, i cui atti di gestione non trovano un adeguato sistema di controllo a livello regionale.

La modifica del sistema di ordinamento amministrativo e contabile, così come delineata, rende di fatto, come già rilevato peraltro in altre occasioni, estremamente difficoltoso lo svolgimento dei compiti istituzionali di controllo del Collegio dei Sindaci e si ravvisa, pertanto, l'esigenza che da parte dei competenti organi venga approfondita la materia in tutte le variegate e delicate implicazioni.

- *Processo di informatizzazione dei servizi*

Al riguardo il Collegio ritiene opportuno evidenziare qui di seguito le spese in questione, sia di parte corrente che in conto capitale, sostenute nell'ultimo quinquennio.

(Importi in miliardi di lire)

<i>Anno</i>	<i>Parte corrente</i>	<i>Conto capitale</i>	<i>Totale</i>
<i>1992</i>	<i>150</i>	<i>178</i>	<i>328</i>
<i>1993</i>	<i>163</i>	<i>88</i>	<i>251</i>
<i>1994</i>	<i>144</i>	<i>82</i>	<i>226</i>
<i>1995</i>	<i>128</i>	<i>73</i>	<i>201</i>
<i>1996</i>	<i>132</i>	<i>147</i>	<i>279</i>

In relazione all'entità delle risorse finanziarie impiegate, il Collegio rappresenta l'esigenza di seguire con particolare attenzione il processo di informatizzazione dei servizi ai fini di una puntuale verifica circa l'efficacia delle iniziative che vengono man mano ad attuarsi in relazione agli obiettivi prefissati, in particolare per quanto riguarda il rapporto costi-benefici.

E' necessario, pertanto, che nella redazione dei piani programmatici si pongano chiaramente in evidenza gli obiettivi che si vogliono raggiungere e il grado di realizzazione dei piani precedenti, ai fini della verifica del necessario raccordo tra un piano e il successivo.

Il Collegio, pur ribadendo l'importanza dello sviluppo dei processi informatici ai fini del perseguimento di una sempre maggiore funzionalità delle strutture dell'Istituto, deve tuttavia rilevare come non sempre si siano raggiunti adeguati risultati in termini di operatività, pur in presenza di ragguardevoli aumenti di costo per spese in conto capitale (capp. 21208 e 21209) da ascrivere presumibilmente anche al processo di decentramento delle sedi periferiche.

A conclusione dell'argomento si riporta nel prospetto che segue, per le varie tipologie di spesa, il costo sostenuto nel 1996, raffrontato sia con le relative previsioni che con i corrispondenti impegni 1995.

SPESE AREA INFORMATICA	Consuntivo	1996			Differenze rispetto al consuntivo 1995	
	1995	Previsioni originarie	Previsioni definitive	Consuntivo	In valori assoluti	In percentuale
	(a)	(b)	(c)	(d)	(d-a)	
(miliardi di lire)						
SPESE CORRENTI	128	180	158	132	4	3,1%
Noleggio elaboratori elettronici, apparecchiature ausiliarie e relativa assistenza tecnico specialistica (Cap. 10402)	13	18	13	13	0	0,0%
Noleggio sistemi di elaborazione periferica, sistemi terminali in linea e assistenza tecnico specialistica (Cap. 10403)	11	16	9	9	-2	-18,2%
Spese per trasmissione dati (Cap. 10439)	56	67	65	57	1	1,8%
Stampati, nastri magnetici, pellicole e altro materiale di consumo (Cap. 10440)	18	37	32	21	3	16,7%
Mantenimento macchine e attrezzature (Cap. 10441)	26	37	34	28	2	7,7%
Spese per l'accesso al sistema informativo di altri Enti (Cap. 10442)	4	5	5	4	0	0,0%
SPESE IN CONTO CAPITALE	73	217	163	147	74	101,4%
Acquisto macchine e attrezzature (Cap. 21208)	63	163	126	118	55	87,3%
Spese per l'acquisizione di prodotti programma connessi con la realizzazione di procedure automatizzate (Cap. 21209)	10	54	37	29	19	190,0%
SPESE COMPLESSIVE	201	397	321	279	78	38,8%

- *Decentramento territoriale dei servizi.*

In relazione al decentramento territoriale avviato da tempo dall'Istituto, il Collegio aveva rappresentato l'esigenza di una riconsiderazione di tale processo, sul piano giuridico e gestionale; in particolare, anche in occasione della propria relazione al consuntivo 1995, cui si rinvia, aveva prospettato la necessità, con riguardo alle disposizioni che disciplinano l'organizzazione dei pubblici uffici, di demandare ad un provvedimento a contenuto generale la regolamentazione della materia.

Dall'esame del quadro di riferimento, sono state individuate dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza le linee di ristrutturazione organizzativa comportanti indirizzi e criteri da porre a base per l'attuazione del predetto processo, quali risultano dalla relativa deliberazione n. 9/1996 e dal documento del cennato Organo ad essa allegato.

Di seguito il Consiglio di Amministrazione, con deliberazione n. 1252 del 23 luglio 1996, ha approvato il Regolamento di attuazione del decentramento territoriale, stabilendo che l'Ente opera sul territorio anche attraverso strutture operative denominate Agenzie e definendo gli aspetti relativi all'istituzione di dette unità e alla considerazione dei connessi costi nell'ambito di piani analitici annuali.

In tale sede, da parte del Collegio è stata sottolineata l'esigenza che anche altri elementi di rilievo trovassero adeguato inquadramento, per una visione complessiva dei temi attinenti ai nuovi modelli organizzativi, quali la specificità degli uffici centrali e periferici, la determinazione delle relative competenze e il futuro assetto ordinamentale del personale, tenendo, altresì, conto dell'inevitabile lievitazione degli oneri a carico del bilancio dell'Istituto (spese di organizzazione, di strutture, di personale, ecc.).

Per quanto concerne particolari iniziative di attuazione in materia di decentramento, il Collegio non ha mancato di formulare specifiche osservazioni nel corso del dibattito concernente l'esame dei relativi documenti; in particolare, con riguardo all'esigenza di realizzare, conformemente alle direttive impartite dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza con deliberazione n. 21 del 5 novembre 1996, prioritariamente le strutture necessarie per le province di nuova istituzione e quelle per dare soluzione ai problemi di governabilità e decongestionamento delle grandi sedi metropolitane.

- *Ordinamento dei servizi*

Di seguito alla deliberazione consiliare n. 1523 del 12 dicembre 1995, con la quale l'Amministrazione è pervenuta alla determinazione di una dotazione organica comprensiva delle unità del soppresso SCAU affluite all'Istituto, si è sviluppato un processo di ristrutturazione che ha condotto il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ad approvare un progetto di revisione organizzativa e funzionale secondo gli indirizzi e i criteri stabiliti con deliberazione n. 9 del 17 luglio 1996.

In relazione all'esigenza di procedere ad un adeguamento dell'ordinamento dei servizi, il Consiglio di Amministrazione è addivenuto, con deliberazione n. 1851 del 3 dicembre 1996, ad una revisione provvisoria degli assetti centrali non essendo ancora identificabili i modelli organizzativi periferici per i quali è stata prefigurata una maggiore complessità dei relativi processi di revisione.

L'iniziativa si è quindi concretata in una prima rilevazione delle funzioni centrali, con la declaratoria delle relative attribuzioni, con la riserva di provvedere, entro il mese di aprile 1997, ad una verifica degli assetti stessi in rapporto al maturare delle condizioni di sviluppo organizzativo.

Al riguardo, e in carenza di successive iniziative, il Collegio sottolinea ancora una volta i caratteri di parzialità e di provvisorietà del provvedimento adottato, richiamando altresì l'esigenza che gli interventi in materia siano attuati in piena sintonia con i principi e con le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 29/1993 e successive modificazioni e integrazioni.

In particolare, in relazione al disposto dell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge delega n. 421/1992 e dell'art. 6, comma 1, del decreto legislativo n. 29/1993, secondo cui la materia è riservata alla legge e, nel suo ambito, agli atti normativi e amministrativi, il Collegio, ribadendo le eccezioni di legittimità formulate nel corso dell'esame dei documenti che hanno dato luogo alla deliberazione n. 1851 sopracitata, richiama la necessità che per la definizione dell'ordinamento dei servizi, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del decreto legislativo n. 479/1994, debba procedersi all'adozione di apposito atto a contenuto regolamentare.

- *Formazione del personale*

In argomento si ritiene opportuno esporre i dati dei costi sostenuti negli ultimi cinque anni, non comprensivi delle connesse spese di missione del personale interessato:

	<i>in milioni di lire</i>	<i>variaz. % su anno precedente</i>
<i>esercizio 1992</i>	<i>18.639</i>	
<i>esercizio 1993</i>	<i>5.519</i>	<i>-70,4%</i>
<i>esercizio 1994</i>	<i>15.391</i>	<i>178,9%</i>
<i>esercizio 1995</i>	<i>11.092</i>	<i>-27,9%</i>
<i>esercizio 1996</i>	<i>7.407</i>	<i>-33,2%</i>

Il Collegio premette di ritenere essenziale, ai fini di una valutazione dei programmi che si realizzano attraverso una continuità logica nel tempo, disporre di un quadro della situazione che tenga conto dei risultati ottenuti dagli interventi già attuati e delle nuove opportunità che vengono rilevate, fermo restando che il concreto svolgimento delle attività deve essere strettamente correlato con le esigenze funzionali e istituzionali in relazione agli obiettivi e agli strumenti indicati nei CCNL e agli indirizzi generali definiti in sede negoziale.

Il Collegio ha già avuto modo di rilevare che l'indicata flessione per il presente esercizio deriva dalla mancata realizzazione di taluni progetti previsti nel Piano annuale nonché dal rinvio di alcuni programmi e ha preso atto che alla ridotta percentuale di utilizzazione del budget hanno contribuito anche le minori spese determinatesi in relazione alle economie conseguenti alle aggiudicazioni connesse all'espletamento di licitazioni private riguardanti altri specifici progetti.

In argomento, il Collegio raccomanda in via generale l'esigenza di provvedere alle attività formative con apposite strutture interne, eventualmente in collaborazione con soggetti pubblici, ai sensi dell'art. 13, comma 6, della legge n. 88/1989 e richiama la necessità che i piani formativi siano inviati alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'art. 29, comma 1, del decreto legislativo n. 29/1993, tenendo altresì conto delle direttive impartite in materia dalla Funzione Pubblica con circolare n. 14/95 del 24 aprile 1995.

Per il caso in cui sia necessario affidare a ditte esterne attività formativa, il Collegio raccomanda inoltre che vengano sempre applicate le disposizioni concernenti le procedure concorsuali previste dalle norme di contabilità e dalla normativa CEE, evidenziando a tale fine che anche le istituzioni universitarie possono configurarsi come destinatarie delle norme predette specie laddove le eventuali convenzioni ammettano la possibilità di avvalersi di collaborazioni esterne alla relativa organizzazione.

- *Missioni del personale*

Il ricorso all'istituto delle missioni ha comportato nell'ultimo quinquennio il sostenimento degli oneri risultanti dalla seguente serie storica:

- esercizio 1992	milioni	65.346
- esercizio 1993	milioni	67.998
- esercizio 1994	milioni	57.738
- esercizio 1995	milioni	52.828
- esercizio 1996	milioni	51.624

In proposito il Collegio, pur rilevando che nell'ultimo biennio si è consolidata una tendenza di flessione rispetto al passato, richiama la necessità che detto istituto sia sempre utilizzato nel puntuale rispetto dei principi e dei criteri che lo regolano e in presenza di inderogabili e improcrastinabili esigenze di servizio.

D'altra parte tale orientamento si pone in linea con l'invito rivolto dal Ministero del Lavoro nel corso dell'esercizio 1996, in relazione all'esigenza di un ridimensionamento del fenomeno delle missioni in generale, nonché con le misure restrittive previste per le analoghe missioni del personale statale.

Ovviamente la suindicata linea di indirizzo, volta ad un contenimento delle missioni, non può riguardare le esigenze connesse con le azioni di vigilanza, per le quali il Collegio raccomanda invece un potenziamento, unitamente all'opportunità che la predetta attività istituzionale costituisca distinto centro di costo nell'ambito dell'articolazione del capitolo di spesa delle missioni.

Su tale esigenza il Collegio aveva già richiamato l'attenzione in sede di relazione al consuntivo 1995 e prende atto che l'Amministrazione ha recepito tale raccomandazione

- *Benefici di natura assistenziale e sociale per il personale*

Il fondo per i trattamenti assistenziali a favore del personale, di cui al capitolo 10681, presenta per il 1996 impegni per 25.062 milioni, con un incremento di 2.751 milioni, corrispondente al 12,3%, rispetto al precedente esercizio; situazione questa, che si appalesa non in linea con la ratio dell'art. 59 e dell'allegato 6 del D.P.R. n. 509/1979, come evidenziato ed osservato in altra parte della relazione (pag. 30).

Per quanto concerne i locali utilizzati dai CRAL e l'applicazione dell'art. 9, comma 2, della legge n. 537/1993, il Collegio ha preso atto che il problema del ricalcolo dei canoni a valore di mercato è stato affrontato e, tuttavia, non ancora risolto dall'Amministrazione con la deliberazione consiliare n. 1225 del 24 ottobre 1995.

A tale proposito, anche in relazione agli indirizzi forniti dal Ministero per la Funzione Pubblica con circolare 15 ottobre 1994, n. 22/94, per l'attuazione del richiamato art. 9, il Collegio deve ribadire ancora una volta la necessità che l'operazione riguardi anche l'anno 1994, in funzione della decorrenza della nuova normativa.

- *Servizio di mensa*

La spesa per tale servizio si è stabilizzata negli ultimi anni intorno all'importo di 21 miliardi come rilevasi dalla serie storica di seguito riportata:

- esercizio 1992	milioni	19.181
- esercizio 1993	"	20.979
- esercizio 1994	"	21.100
- esercizio 1995	"	21.086
- esercizio 1996	"	21.001

Tenuto conto del livello di spesa, come sopra consolidatosi per effetto anche dell'estensione generalizzata dell'utilizzo del buono pasto sostitutivo, il Collegio, pur prendendo atto che la relativa gestione viene effettuata mediante l'adozione di un budget mensile, conferma la necessità di perseguire misure adeguate per un utilizzo razionale del predetto servizio, da correlare ad effettive esigenze funzionali e comunque da realizzare in coerenza con la programmazione degli orari di lavoro.