ALL. N. 2

OSSERVAZIONI E CONSIDERAZIONI DEL COLLEGIO DEI SINDACI AL BILANCIO CONSUNTIVO 1997

– **Impostazione dei bilanci e problematiche connesse con la rilevazione contabile dei fatti di gestione**

– **Problematiche di rilievo**

PAGINA BIANCA

Impostazione dei bilanci e problematiche connesse con la rilevazione contabile dei fatti di gestione.

L'impostazione del rendiconto generale è attuata, come per il passato, sulla base degli schemi ex D.P.R. n. 696/1979 e sulla base della classificazione dei capitoli di entrata e di spesa, in funzione delle procedure di riscossione e di pagamento, a suo tempo approvata dal Consiglio di Amministrazione dell'Ente (deliberazione n. 47 del 29 marzo 1985), nonché sulla base dell'art. 3, comma 1, della legge n. 335/95 che ha integrato l'art. 20, comma 4 della legge n. 88/89.

In via preliminare, il Collegio osserva che a tutt'oggi l'Istituto non ha completamente ottemperato alle disposizioni dettate dall'art. 8 del "Regolamento di contabilità e per l'esecuzione delle opere, delle forniture e dei servizi dell'INPS", approvato dal Consiglio di Amministrazione con deliberazione n. 628 del 13 giugno 1995, per quanto riguarda la distinzione dei movimenti di cassa in conto competenza e in conto residui e la distinzione, per i crediti contributivi e per prestazioni indebite, per natura ed anno di accertamento.

Il Collegio, poi, con riferimento alle eccedenze di impegni di spese di natura obbligatoria rispetto alle corrispondenti dotazioni previsionali, deve rilevare come il mancato tempestivo aggiornamento delle dotazioni stesse costituisca inosservanza di uno dei principi cui deve informarsi la contabilità pubblica, quello, cioè, della continua verifica nel corso dell'esercizio, attraverso un adeguato controllo di gestione, della corrispondenza tra i programmi che hanno determinato le previsioni ed il manifestarsi dei fatti gestionali.

Tale carenza evidenzia il persistere di difficoltà nell'attuazione integrale delle procedure di rilevazione contabile, necessaria per consentire la realizzazione di un sistema più aderente ai principi propri della contabilità pubblica.

Non risulta, peraltro, ancora definita l'iniziativa a suo tempo approvata dal Consiglio di Amministrazione per l'attuazione della contabilità analitica che consentirebbe un efficace mezzo del controllo di gestione.

Il Collegio, poi, rileva che la specificazione contabile dei saldi relativi alle denunce contributive dei datori di lavoro ha riguardato, come riportato nella relazione del Direttore Generale, il 95% delle denunce stesse.

Per l'esercizio 1997, inoltre, non si sono avuti significativi progressi rispetto al 1996 per quanto riguarda la lettura ottica delle cedole di pagamento delle pensioni; risultano, infatti, lette soltanto il 68,3% rispetto al 67,3% dell'esercizio precedente.

Il mancato completamento del suddetto adempimento, dovuto al ritardo con cui l'Ente Poste rendiconta i pagamenti effettuati, ha determinato, in particolare, che l'importo iscritto nel rendiconto delle ritenute sia fiscali che sindacali operate sulle prestazioni risulta influenzato da stime, con tutte le correlate conseguenze negative nei rapporti con l'Erario e con le Organizzazioni sindacali interessate (disallineamenti tra somme corrisposte e somme effettivamente dovute), che vengono ad essere regolarizzate solo nel successivo esercizio con il riaccertamento dei valori, una volta ultimata la lettura ottica.

Problematiche di rilievo

Fondo integrativo di previdenza del personale a rapporto di impiego dell'INPS

Sulla specifica materia il Collegio ha ripetutamente sollevato la questione, attesa la situazione di permanente, progressivo squilibrio tra contributi e prestazioni che ha determinato, come già da ultimo evidenziato anche in occasione della relazione al bilancio di previsione per l'anno 1998, un sempre maggiore depauperamento della disponibilità del Fondo stesso che ha fatto registrare nel consuntivo 1997 un disavanzo pari a 148.097 milioni.

A tale riguardo appare utile evidenziare nel seguente prospetto l'andamento della gestione dal 1986 al 1997:

	Consistenza del Fondo Al 1° gennaio	Variazioni di esercizio: accantonamenti (+) prelievi (-)	Consistenza del Fondo al 31 dicembre
	(in milioni di lire)		
1986	126.438	-30.455	95.983
1987	95.983	85.990	181.973
1988	181.973	-26.109	155.864
1989	155.864	-6.604	149.260
1990	149.260	-10.863	138.397
1991	138.397	-8.960	129.437
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
1997	-39.979	-108.118	-148.097

Detto disavanzo, peraltro, è stato quantificato dall'Istituto sulla base delle prestazioni pensionistiche erogate nell'anno 1997 e di una quota di 2.920 milioni quale costo per liquidazione in capitale, imputato per l'anno 1997, rispetto all'effettivo costo complessivo sostenuto dall'Istituto, che ammonta invece a 64.231 milioni.

L'Istituto ha infatti ritenuto di ripartire il predetto onere complessivo in quote annuali da imputare negli esercizi successivi nel bilancio economico del Fondo di previdenza interno.

Il Collegio, com'è noto, sulla delicata situazione gestionale e patrimoniale del Fondo ha reso edotti sia i Ministeri vigilanti che la Corte dei Conti (Sezione controllo Enti e Procura Regionale della Corte medesima) nella considerazione, tra l'altro, che in carenza di apposita disciplina normativa concernente la copertura finanziaria del deficit, detto onere finisce con il gravare direttamente o indirettamente in termini di cassa sulla Tesoreria dello Stato e quindi sulla fiscalità generale.

Recentemente l'Istituto ha approvato un piano di riequilibrio della Gestione del Fondo che riguarda, peraltro, solo l'esercizio 1998, attraverso l'adozione di deliberazioni con le quali si è disposta l'utilizzazione di accantonamenti del Fondo salariati per 37.082 milioni, di accantonamenti di quota parte del Fondo orfani per 92.000 milioni e di accantonamenti del Fondo di Garanzia per la cessione di stipendi e salari per 4.751 milioni, nonché l'aumento dell'aliquota contributiva a favore del Fondo di previdenza del personale nella misura dello 0,50%.

Sulle richiamate delibere il Collegio, con nota inviata agli Organi responsabili dell'Istituto, ai Ministeri vigilanti ed alla Corte dei Conti, ha formulato le seguenti osservazioni:

- i provvedimenti in esame si sostanziano in un trasferimento di somme tra Fondi diversi per natura e per finalità. A taluni dei quali, peraltro, si ricollegano prestazioni di carattere assistenziale, mentre al Fondo integrativo a favore del personale dipendente, beneficiario delle iniziative sopra menzionate, vanno ascritte prestazioni di carattere previdenziale;

- non si ravvisa una coincidenza tra la popolazione dei contribuenti ai Fondi interessati e la platea degli iscritti al Fondo interno di previdenza per il personale a rapporto d'impiego;

l'aumento dell'aliquota contributiva dal 5,97% al 6,47% (pari ad un + 0,50%) della retribuzione pensionabile – di cui un terzo a carico degli iscritti e due terzi a carico dell'Amministrazione – appare assolutamente irrisorio e simbolico ove si pensi che secondo le stime tecnico-attuariali occorrerebbe un'aliquota di oltre il 20% per assicurare l'equilibrio della gestione medesima;

l'iniziativa adottata dall'Istituto si connota per il suo carattere meramente congiunturale e non strutturale, per cui, in assenza di soluzioni più adeguate e risolutive, l'andamento della gestione di detto Fondo non potrà che far registrare anche per l'avvenire deficit sempre crescenti.

Da notare che, sulla specifica questione, il Ministero del Tesoro ha segnalato l'esigenza che vengano riconsiderati gli stanziamenti iscritti in bilancio sul Fondo di previdenza interno del personale, tenuto conto delle riserve di legittimità dallo stesso Ministero espresse in ordine alle delibere assunte dall'Ente per il ripianamento del Fondo medesimo.

Peraltro il Ministero del Lavoro, in sede di osservazioni sul bilancio preventivo 1998, ha precisato che intende approfondire la questione con il Ministero del Tesoro, riservandosi di far pervenire ulteriori e definitive comunicazioni in proposito.

In proposito il Collegio sottolinea la necessità, anche in relazione alle raccomandazioni espresse dal Ministero del lavoro, di assicurare nell'immediato futuro il riequilibrio della Gestione.

- *Fondo di previdenza interno del personale ex SCAU*

Il Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU) aveva istituito un apposito fondo di previdenza interno a favore dei propri dipendenti.

A seguito della soppressione dal 1° luglio 1995 di detto Ente è stato disposto il trasferimento all'INPS e all'INAIL delle strutture, delle funzioni e del personale dell'Ente disciolto. Il patrimonio mobiliare e immobiliare, costituito a riserva finanziaria del Fondo di previdenza del predetto personale, viene amministrato tuttora dall'INPS, che ha istituito nell'ambito del bilancio generale una contabilità separata per l'evidenziazione delle risultanze dell'attività gestionale concernente il patrimonio stesso.

Ciò in quanto il decreto interministeriale del 23 gennaio 1996 ha disposto che i due Enti sopra indicati "acquisiscano rispettivamente il 90 e il 10 per cento del patrimonio immobiliare e mobiliare di proprietà dello SCAU".

La ripartizione, da effettuare per comune intesa tra INPS e SCAU, non essendo intervenuta entro i 120 giorni successivi alla pubblicazione del citato decreto, come previsto dallo stesso, dovrà essere effettuata, sempre a norma del decreto medesimo, con provvedimento dei Ministri firmatari del più volte citato decreto del 23 gennaio 1996.

Il Collegio, pertanto, nuovamente pone all'attenzione degli Organi competenti la necessità della definizione della questione concernente la ripartizione del patrimonio mobiliare e immobiliare in proporzione ai contingenti di personale trasferito presso i due Istituti.

I trattamenti integrativi di pensione relativi al personale dell'ex SCAU, cessato dal servizio entro il 30 settembre 1995, sono posti a carico della Gestione speciale presso l'INPS per i trattamenti pensionistici integrativi esistenti presso gli Enti disciolti. Per il pagamento delle rendite dovranno essere corrisposte all'Istituto i relativi valori di copertura costituiti dalle riserve matematiche dei singoli pensionati. Il valore di copertura calcolato a tutto il 31 dicembre 1997 ammonta a 64 miliardi, di cui 30 miliardi relativi all'esercizio 1997.

Crediti contributivi

La situazione dei crediti contributivi, le cui risultanze sono state evidenziate nella parte generale della presente relazione, continua a rimanere un punto critico della gestione dell'Istituto, come più volte evidenziato dal Collegio e da ultimo nella relazione al bilancio preventivo 1998.

Infatti, a fronte di 43.820 miliardi esposti nel consuntivo 1996, il consuntivo 1997 registra 50.988 miliardi, con un aumento di 7.168 miliardi.

La consistenza di tali partite creditorie ha fatto registrare nel corso degli ultimi anni aumenti sempre crescenti, passando dai 26.854 miliardi del consuntivo 1993 ai 50.988 miliardi del consuntivo 1997.

Le preoccupazioni suscitate dal livello al quale si attesta il dato del consuntivo 1997 sono per di più aggravate, da una parte, dalla considerazione che esso è al netto della operazione di riaccertamento dei residui che, per il 1997, ha determinato la cancellazione di residui attivi per crediti contributivi per oltre 1.000 miliardi e, dall'altra, dalla constatazione che, dal consuntivo in esame, emerge un notevole aumento delle spese legali che, in gran parte, sarebbe stato determinato, a quanto affermato dagli Uffici, da un maggior ricorso ad azioni giudiziarie volte al recupero di tali crediti.

Si pone, perciò, anche il problema di valutare il grado di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e legale che l'Istituto pone in essere per il recupero delle partite in questione attraverso una analisi comparata fra i costi sostenuti e i risultati conseguiti. Nella relazione del Direttore Generale non è dato rilevare elementi idonei a consentire tale necessario raffronto.

Nel corso dell'anno 1997 l'Istituto ha proceduto ad una ulteriore riclassificazione dei crediti sulla base della verifica di tutte le partite creditorie, finalizzata all'aggiornamento dei coefficienti di svalutazione degli stessi ed alla conseguente quantificazione dell'apposito fondo di svalutazione da iscrivere in bilancio.

A seguito di tale verifica, si è registrata una sostanziale conferma delle percentuali medie di svalutazione, determinate con la precedente riclassificazione che era stata effettuata, in larga parte, a stima. Si è, cioè, confermata la previsione del Collegio, evidenziata nella relazione al consuntivo 1996, che l'Istituto non è in grado di recuperare oltre il 50% dei propri crediti contributivi.

Si impone, perciò, la necessità che l'Istituto ponga la massima attenzione nel predisporre gli strumenti indispensabili per arrivare, fin dal consuntivo 1998, ad una drastica riduzione di tali partite.

- *Gestione budgettaria e contabilità analitica*

Il 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, 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.

L'Istituto, pertanto, ha introdotto nella sua attività gestionale, la metodologia budgettaria, con l'intendimento di ottimizzare il rapporto costi-benefici e migliorare la pianificazione e il controllo del processo di produzione.

Va evidenziato che il sistema budgettario così come attuato dall'Istituto comporta, per effetto dell'assegnazione dell'intero stanziamento di bilancio, una rigidità che contraddice le finalità proprie del controllo di gestione quale strumento di guida dello stesso in grado di modificare l'azione amministrativa quando questa è ancora in corso di svolgimento.

Il metodo budgettario ed il controllo di gestione presuppongono una programmazione articolata per piani ed obiettivi, da verificare periodicamente nel corso dell'esercizio; da qui l'esigenza di assegnazione di budget che comportano, appunto, come d'altra parte indicato nel suddetto Regolamento di contabilità, una verifica almeno trimestrale con apposita relazione al Consiglio di Amministrazione.

E' da evidenziare, però, che la suddetta metodologia non può trovare a tutt'oggi efficace ed integrale applicazione in quanto non è stato ancora completato l'impianto di contabilità analitica e industriale, affidato ad un raggruppamento di imprese a decorrere dal mese di gennaio 1998, data la reiterazione del bando di gara a seguito dell'annullamento del precedente per osservazioni avanzate dall'AIPA; impianto contabile che rappresenta il presupposto necessario per la valutazione dei risultati della gestione.

La essenzialità del citato sistema contabile ai fini della verifica dei risultati di gestione e quindi, della stessa applicazione della metodologia budgettaria è tanto più rilevante, in quanto solo attraverso un costante controllo dei risultati medesimi è possibile l'adozione di necessari aggiustamenti per raggiungere la ottimizzazione del rapporto costi-benefici.

In proposito lo stesso servizio di controllo interno, ha rilevato, in occasione di un report rassegnato il 31 marzo c.a., l'esistenza di alcune aree di criticità nell'attività di gestione, riferita in particolare alle strutture periferiche, che potrebbe comportare una mancanza di governo e di attenzione ai fini di una produzione efficace, che dovrebbe invece essere l'obiettivo primario di una "strategia pianificatoria" anche ai fini di una regolare erogazione degli incentivi al personale legati alla produzione.

- *Decentramento territoriale dei servizi.*

Nel corso del 1997 il Collegio ha più volte richiamato l'esigenza di una riconsiderazione di tale processo, sul piano giuridico e gestionale, all'interno di un compiuto quadro regolamentare teso alla individuazione di princìpi generali di organizzazione e al raccordo normativo di tale variabile con l'offerta di servizio sul territorio, mediante anche la definizione delle competenze delle varie strutture e delle connesse funzioni di responsabilità.

Condividendo le predette sollecitazioni, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, è addivenuto alla determinazione di far precedere lo sviluppo operativo del progetto di decentramento territoriale da un provvedimento a carattere generale, contenente tra l'altro sia la regolamentazione della specifica materia sia l'individuazione degli assetti essenziali per l'adeguamento dell'ordinamento dei servizi.

Tale quadro normativo non è stato ancora realizzato.

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

I benefici di natura assistenziale sono passati da 25.062 milioni del 1996 a 26.242 milioni del 1997 con un incremento di 1.180 milioni pari al 4,7 %, a fronte di una riduzione di personale nello stesso periodo di n. 1.793 unità, pari al 5,1 %.

Sulla specifica materia, il Collegio ha più volte manifestato l'esigenza che le elargizioni di tale natura vengano contenute al massimo, in conformità degli indirizzi e direttive governative in tema di spesa pubblica, tenendo peraltro presente che il plafond dell'1% delle spese di personale, indicato dall'art. 59 e dall'allegato 6 del D.P.R. n. 509/1979 e successive modificazioni ed integrazioni, costituisce un limite massimo erogabile, non implicante però necessariamente la sua integrale utilizzazione.

Dai detti benefici va peraltro tenuto distinto il problema dei locali di proprietà dell'Istituto concessi ai CRAL, il cui uso, ad avviso del Collegio, non può essere ricompreso tra gli oneri a carico del Fondo per interventi assistenziali a favore del personale, e ciò per effetto della disposizione di cui all'art. 9 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, secondo cui l'uso dei beni pubblici può essere consentito ad associazioni ed organizzazioni di dipendenti pubblici, se previsto dalla legge, solo previa corresponsione di un canone determinato sulla base dei valori di mercato.

Per quanto sopra il Collegio ribadisce l'avviso che l'Istituto è tenuto ad instaurare rapporti giuridici obbligatori di natura contrattuale con i circoli ricreativi, rapporti che vanno tenuti distinti dalle eventuali erogazioni di natura assistenziale in favore del personale dipendente (cioè di singoli dipendenti e non dell'Associazione ricreativa); erogazioni che rientrano nella discrezionalità dell'Ente medesimo e che trovano specifica fonte legittimante nell'apposito stanziamento dell'1% dei costi del personale.

Pertanto gli importi esposti a detto titolo nei bilanci dell'Istituto dovranno essere eliminati quali residui insussistenti.

Conclusivamente il Collegio ritiene che, come già esplicitato nella relazione al bilancio preventivo '98, per effetto della disposizione di legge sopra citata, dalla predetta concessione in uso dei locali in favore dei CRAL, deve derivare all'Ente una effettiva entrata, perlomeno, pari al valore dei canoni che l'Istituto ha quantificato in circa 18 miliardi di lire.

In relazione alla nuova convenzione tra l'INPS e l'Ente Poste, recentemente esaminata dal Consiglio di Amministrazione dell'Istituto ai fini della sottoscrizione della stessa da parte del Presidente dell'Istituto, la quale, tra l'altro, ha definito i rapporti relativi al periodo dal 1° gennaio 1993 al 31 dicembre 1997, anche per quanto riguarda i corrispettivi dei servizi resi all'Istituto dal suddetto Ente, essendo la precedente convenzione scaduta il 31/12/1992, il Collegio ritiene necessario che la rendicontazione dei ratei di pensione corrisposti ai beneficiari sia resa con tempestività, quanto meno alle scadenze previste nella convenzione stessa.

Il Collegio, inoltre, raccomanda che venga sollecitamente raggiunta una omogeneizzazione tra i compensi corrisposti alle banche per il servizio di cui trattasi e quelli corrisposti all'Ente Poste.

Nell'analisi svolta, nelle considerazioni, osservazioni e valutazioni formulate è il parere del Collegio dei Sindaci circa l'ulteriore corso del rendiconto 1997.

IL COLLEGIO DEI SINDACI

Giuseppe Morrone

Giovanni Leva

Valter Bartolucci

Lorenzo Di Maio

Giovanni Greco

Fiorenzo Pesiri

Vincenzo Rapisardi

Visto
IL SEGRETARIO
(Dr. R. D'Agostino)

Visto
IL PRESIDENTE
(Dr. P. Lucchesi)

19

PAGINA BIANCA