

ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA
PER I LAVORATORI DELLO SPETTACOLO
(ENPALS)

BILANCIO CONSUNTIVO DELL'ESERCIZIO FINANZIARIO 1992

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

Il rendiconto dell'anno 92, sottoposto all'attenzione del Consiglio di Amministrazione, presenta uno squilibrio di L. 38,438 miliardi, superiore a quello registrato in sede di consuntivo 1991 per L. 34,2 miliardi e maggiore di 16,81 miliardi (+ 77,9%) rispetto al preventivo.

L'andamento contabile, che indubbiamente delude le aspettative, conferma ancora una volta la fragilità della situazione economica dell'Enpals: in un anno in cui - per il concentrarsi di alcuni provvedimenti destinati, secondo le previsioni, ad incidere con segno positivo, sul versante delle entrate - si era arrivati a ritenere possibile addirittura un avanzo di bilancio, si deve registrare, invece, un saldo che sarebbe colpevole minimizzare. Questo naturalmente non significa assumere atteggiamenti fatalistici o remissivi, e sottrarsi all'obbligo di individuare le cause interne ed esterne che hanno determinato questo risultato. E le cause indubbiamente non mancano:

- innanzitutto, è risultato decisamente inferiore alle previsioni il gettito derivante dall'aumento del massimale contributivo, facendo attestare le entrate complessive per contributi a L. 689,7 miliardi rispetto ai previsti 748,8. Le analisi effettuate su tale dato hanno consentito di rilevare una consistente traslazione dei compensi compresi fra le L. 315.000 ed il milione, verso la fascia inferiore: l'entità di tale traslazione ha sfiorato l'8%. Infatti, la fascia retributiva compresa nel limite delle L. 315.000 interessa, a consuntivo, l'85,7 per cento del monte salari complessivo, a fronte del 77,8 per cento valutato all'atto dell'adozione del provvedimento; mentre le retribuzioni direttamente interessate dallo stesso si sono contratte dal 22,2 per cento al 14,3 per cento. La conferma di tale anomalia viene dalla constatazione che la retribuzione media giornaliera per l'anno 92 è inferiore di circa il 7% rispetto a quella del 1991;

- per quanto riguarda le uscite, poi, ai 9,5 miliardi di oneri relativi al riassorbimento da pratiche in giacenza, se ne sono aggiunti altri 20 di competenza degli anni precedenti, conseguenti all'applicazione di disposizioni normative, quali il superamento del tetto pensionistico, la rivalutazione dei tetti pensionistici e la rivalutazione delle pensioni d'annata. Rinviamo alla relazione del Direttore Generale per i dati disaggregati riferiti a ciascun provvedimento, qui preme soprattutto ribadire che, in più di un caso il problema della anomala concentrazione di oneri va ascritto al ritardo con il quale è stato riconosciuto all'Ente il diritto di applicare norme, già da tempo operanti in altre realtà.

Sembra chiaro che, in un contesto come quello appena accennato, la valutazione del trend dei bilanci dovrebbe essere preceduta da una operazione, che potremmo definire di "destagionalizzazione" dei dati: gli stessi cioè andrebbero depurati degli aggravamenti determinatisi per effetto di fenomeni negativi come quelli sopra descritti, nonchè di aspetti favorevoli, come le entrate per condono realizzate nell'anno 1991 e nell'esercizio in corso.

Ma al di là di qualsiasi ragionamento o ipotesi, un dato appare incontrovertibile, ed impone tutte le riflessioni che seguono: il permanere di un sensibile squilibrio tra entrate per contributi ed uscite per prestazioni del Fondo Lavoratori dello Spettacolo. Si tratta di un fenomeno già rilevato dagli organi di vigilanza interni ed esterni, i quali - ancora in occasione dell'approvazione del Preventivo 93 - hanno invitato ad assumere le misure previste dalla legge per eliminarlo: il riferimento a manovre sui contributi è palese, ma non può essere accettato acriticamente, non potendo tal misura prescindere da altri interventi interni ed esterni, atti a eliminare quegli squilibri strutturali del sistema ENPALS più volte lamentati. Ma soprattutto va opportunamente valutato che una modifica della aliquota contributiva va

correttamente inserita nel quadro socio-economico disegnato dall'attuale fase congiunturale, se non si vuole correre il rischio che le entrate, lungi dall'incrementarsi, finiscano con il contrarsi.

Continuando, però l'analisi dei risultati contabili, si deve osservare come, accanto a motivazioni di carattere contingente - e, che, quindi, prevedibilmente hanno già esaurito i loro effetti - esistono anche cause endemiche e persistenti destinate, se non rimosse, a ripercuotersi in misura più o meno sensibile anche sugli anni a venire.

Questo impone l'individuazione delle misure e dei correttivi che possano riportare subito, o comunque in tempi brevissimi, i conti dell'Ente in equilibrio, potendosi escludere fin d'ora - in una situazione economica generale sicuramente difficile e di non breve durata - qualsiasi intervento di carattere "assistenziale" a carico del bilancio statale.

Ed è chiaro che, prima di sollecitare interventi normativi, l'Ente debba mettere ordine in casa propria, adottando tutti quei provvedimenti che possano migliorare la situazione sul piano finanziario, organizzativo e gestionale.

Inoltre, nel quadro di un miglioramento della gestione aziendale, si dovranno creare - con l'idonea utilizzazione della strumentazione informatica ed, eventualmente, anche con la predisposizione di strutture apposite - i presupposti per consentire una valutazione in corso d'anno dei dati contabili, al fine di rendere possibili eventuali interventi o correzioni di rotta, quando si rilevi uno scostamento dai dati previsionali.

Tra le misure e i correttivi di cui sopra, assumono un particolare rilievo ed una particolare urgenza quelli riguardanti l'aspetto organizzativo, quali:

A) la riconsiderazione del modello aziendale nella sua globalità.

Il che significa un processo riorganizzativo che, previa individuazione delle priorità, consenta di rimodulare la struttura centrale e periferica in coerenza con queste. E la priorità, - in una situazione in cui la sostanziale rigidità della spesa consente un margine di manovra irrilevante sul versante delle uscite - non può che essere rappresentata dall'incremento delle entrate contributive e patrimoniali. Questo non vuol certo dire trasformare l'Ente da azienda erogatrice di servizi in una società di recupero crediti: vuol dire semplicemente spostare risorse dai segmenti operativi che - specie con l'entrata a regime del sistema informatico e con il concretizzarsi degli effetti del decreto legislativo 503/92 - avranno carichi decrescenti, verso quei settori e quelle aree che necessitano di interventi più massicci e più incisivi. Proprio con questo spirito va assunta l'attribuzione alla B.N.L. della gestione gratuita dei contratti di locazione degli immobili dell'Ente. Ma non sembra discutibile che questo costituisca solo un piccolo passo: il discorso dovrà, come si è accennato, riguardare tutto l'assetto organizzativo;

B) la definizione immediata di una politica di selezione e addestramento del personale: selezione per l'individuazione delle attitudini individuali, e addestramento per lo sviluppo di tali potenzialità, in armonia con le esigenze dell'Ente.

Si tratta di una "filosofia del personale" affermata da tempo nel privato e che ha trovato applicazione, con risultati brillanti, anche in settori della pubblica amministrazione, ma che nella nostra realtà fatica ad affermarsi, soprattutto per motivi obiettivi. E' difficile, infatti, ipotizzare o, peggio, programmare

cambiamenti culturali profondi in una situazione di continua "emergenza".

Non si sa come chiamare altrimenti se non emergenza un contesto che vede - a fronte di 8 fra Servizi ed Uffici centrali e di 10 Sedi Compartimentali - la presenza in servizio di soli 7 Dirigenti, alcuni dei quali già dimissionari, sia pure con scadenza non immediata; e a fronte di un organico teorico di 558 unità, meno di 400 presenze, per di più dislocate per circa il 70% a Roma.

Queste osservazioni consentono di spostare il discorso dall'ambito interno a quello esterno. E' da tempo, infatti, che l'Ente si sforza di ripristinare l'integrità dei propri organici, ricevendo risposte elusive: dopo l'immissione di circa 150 unità realizzata negli anni 88/90 (che veniva però ad incidere su una realtà ai limiti dell'asfissia a causa di una stasi nelle assunzioni protrattasi per 15 anni), gli ulteriori tentativi si sono rilevati vani, riaggravando - per esodi più o meno fisiologici - una situazione già difficile, specie in periferia.

Per completare il discorso su questo punto, sembra ovvio che l'Ente possa programmare le proprie linee tendenziali di sviluppo solo conoscendo le risorse umane e strumentali di cui potrà disporre nonché i relativi tempi. Mentre sul piano strumentale l'organizzazione ha già assunto un indirizzo ben preciso - decentramento, risorse distribuite, data base integrati, informatizzazione capillare, ecc.-, sul versante del personale le certezze mancano, anzi - ove si eccettui la soluzione rappresentata dalla mobilità, di cui è ancora difficile valutare le possibilità operative - la situazione sembra offrire pochi o nessuno sbocco.

Rimanendo sugli interventi che l'Ente non può effettuare, ma solo sollecitare, si deve innanzitutto parlare ancora una volta di problemi che sono rintracciabili non solo nelle precedenti relazioni a bilanci e consuntivi, ma altresì in note, lettere ed

anche articoli redatti negli anni passati. Mi riferisco soprattutto alla revisione della normativa specifica dell'ENPALS. Non sarà inutile ricordare ancora che il corpus delle norme statutarie dell'Ente risale al 1950, e che la legge 1420 è del 1971. Si trascura in questo momento l'aspetto relativo alla revisione istituzionale, anche se l'esigenza di una maggiore autonomia, oltre che dai tempi, è imposta anche dalla necessità di allineare le normative con le tendenze che si manifestano nella pubblica amministrazione verso una separazione dei ruoli tra organi politici ed organi di gestione. Sembra doveroso ed attuale ribadire, invece, che la vetustà, ed in alcuni casi la indeterminatezza, di alcune disposizioni creano distorsioni che caricano l'Ente di oneri impropri, ovvero determinano mancati introiti. Si ricordano per esempio:

- a) la riclassificazione delle categorie, non soltanto per definirne meglio la tassonomia professionale, ma altresì per impostare su criteri più congrui la linea di demarcazione tra i 2 gruppi in cui sono divisi i lavoratori assicurati all'Ente;
- b) la revisione dell'istituto della prosecuzione volontaria, con la predisposizione di tabelle da adeguare annualmente alle variazioni del costo della vita;
- c) il ripensamento della convenzione con l'INPS, attribuendo la definizione delle pratiche di pensione che presentano contribuzione mista all'Istituto dove risulta versata la contribuzione prevalente;
- d) la soluzione delle difficoltà che hanno impedito la piena espansione dell'assicurazione degli sportivi professionisti.

Si tratta di una enumerazione parziale, ma già di per sè significativa ed indicativa di come sarebbe tutto sommato agevole, e soprattutto non oneroso per i conti pubblici, creare i presupposti per il riequilibrio stabile dei conti dell'Ente.

Naturalmente, questo già incisivo intervento da solo non sarebbe sufficiente ad ovviare alle attuali difficoltà che, è bene ricordarlo, hanno radici vetuste e difficili da estirpare. Altri provvedimenti si imporrebbero, anche questi ampiamente e ripetutamente "reclamizzati":

- 1) innanzitutto, la revisione della normativa sul contributo di solidarietà ex art. 25 L. 41/86, che grava sul conto finanziario per oltre 178 miliardi e su quello economico per 11. L'opportunità di un intervento su tale punto è suggerita non soltanto dalle riflessioni più volte esposte (incongruità di sottoporre ad un tale onere un bilancio assistito; caratteristiche dell'Ente; squilibrio strutturale), ma anche in un quadro di semplificazione contabile, eliminando dai bilanci degli Enti interessati quelle poste di cui, a dir poco, è improbabile il pagamento e la corrispondente acquisizione;
- 2) la previsione di un diverso modo di gestione del patrimonio immobiliare. Si tratta di una questione delicata, perché non implica semplicemente l'autorizzazione ad una politica attiva sul mercato con dismissioni ed acquisizioni destinate ad ottimizzare il rendimento di tali cespiti, ma anche l'affidamento di tale incombenza ad investitori specializzati, per ovviare alle indubbie carenze professionali che questo Ente, come del resto altri del settore pubblico, lamenta. Si tratta di richieste che rientrano negli attuali orientamenti che appaiono privilegiare la cosiddetta "privatizzazione" e che sembrano

prendere atto delle carenze della Pubblica Amministrazione: significative, a questo proposito, le disposizioni della legge 88/89, che consentono ad alcuni istituti di affidare la gestione dei propri immobili, a società di cui partecipino al capitale, e quelle contenute nel decreto legge istitutivo dell'Inpdap, recentemente reiterato, che consentono di affidare l'alienazione del patrimonio a "consorzi di banche ed altri operatori economici e a società specializzate nel settore, anche a capitale misto".

Per completare il discorso sul patrimonio immobiliare, non sarà inutile ricordare:

- a) i consistenti investimenti operati su tale versante negli ultimi anni, che hanno consentito non soltanto la messa a norma di quasi tutti gli edifici di proprietà dell'Ente, ma anche di migliorare la qualità degli stessi, dopo un periodo nel quale le difficoltà economiche non avevano consentito alcun intervento;
- b) l'esigenza di provvedere ad una rivalutazione degli immobili dell'Ente tuttora iscritti in bilancio al prezzo di acquisto. Si tratta di una operazione che andrà fatta con le opportune cautele e con gradualità, ma è indubbio che non è più a lungo ammissibile che il valore del complesso immobiliare di proprietà di questo Ente resti ancorato al costo storico di L. 18 miliardi, laddove la valutazione ai fini della recente imposta straordinaria è stata di L.276,5 miliardi;
- 3) la certezza sulla entità delle rimesse statali a copertura degli oneri impropri addossati all'Ente. Non si chiede, è bene precisarlo, che, nelle difficoltà in cui la finanza pubblica si dibatte, l'Ente percepisca il ristoro integrale delle spese sostenute a titolo di assistenza (circa 90 miliardi per la sola integrazione al minimo), ma soltanto che la cifra iscritta nel bilancio statale a titolo di

separazione tra previdenza ed assistenza ritorni all'entità del 1991 (L. 72 miliardi) dopo l'abbattimento per un terzo operato nel 1992.

Anche questi provvedimenti - ove si eccettui l'ultimo - non comportano carichi per i conti pubblici, ma soltanto un'opera di "razionalizzazione legislativa", che elimini quelle distorsioni createsi per effetto della frammentarietà della produzione normativa e del trascorrere del tempo.

Da quanto detto finora appare plausibile concludere che l'operazione di riequilibrio del bilancio - ed in particolare la progressiva eliminazione del persistente disavanzo che registra il Fondo Lavoratori dello Spettacolo - non è una operazione utopistica, ma, tutto al più, una pazzia ragionata, se, agli interventi elencati, si aggiunga anche l'ipotesi di una possibile operazione di allineamento delle aliquote contributive ENPALS a quelle vigenti nell'assicurazione generale obbligatoria.

Si tratta, però, come si è già fatto cenno, di un'operazione da attuare con cautela, non potendosi escludere - per la situazione di precarietà sulla quale la stessa verrebbe ad incidere - il rischio che si innesti un moltiplicatore al contrario, e che, di conseguenza, gli effetti contrastino con le previsioni. Per avere un quadro più esauriente, sono in via di elaborazione i bilanci tecnici, che dovrebbero essere disponibili subito dopo la pausa feriale: solo in quel momento, è da ritenersi, sarà possibile definire anche questo aspetto del piano di riequilibrio contabile, fissandone tempi e modalità operative.

Il discorso si è finora incentrato sul Fondo dello Spettacolo. Ciò è comprensibile considerando che la maggioranza dei problemi che questo bilancio presenta sono conseguenti a difficoltà di tale Fondo, ma non possono trascurarsi alcune osservazioni anche sugli altri due Fondi gestiti dall'Ente.

Il Fondo Sportivi Professionisti, che continua a realizzare consistenti avanzi di

gestione, rivendica da tempo la definizione della propria identità.

Sono note le richieste - ribadite ancora nell'ordine del giorno approvato dal Comitato di Vigilanza degli Sportivi Professionisti nella seduta dell'8 giugno c.a. - di una maggiore autonomia, di una adeguata redditività delle proprie risorse, e, più recente, di un ripensamento delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 503/1992 di riforma del sistema pensionistico, disposizioni che hanno, di fatto, quasi precluso agli iscritti a questo Fondo di beneficiare dei trattamenti pensionistici previsti dalla legge istitutiva.

Sono tutte esigenze decisamente plausibili, ma che in gran parte hanno il loro presupposto nel riequilibrio fra entrate ed uscite del fondo lavoratori dello Spettacolo, riequilibrio che faccia venir meno l'esigenza di ricorrere agli avanzi di gestione del Fondo Sportivi, e consenta invece di indirizzare tali disponibilità verso investimenti ben più remunerativi del modesto interesse che, perdurando questa situazione, la legge garantisce loro.

Alcune parole anche per il Fondo Previdenza Impiegati, se non altro per ricordare che il recente decreto legislativo 124/93 sulla "disciplina delle forme pensionistiche complementari" ne ha previsto la "rivitalizzazione", stabilendo, all'art. 18, comma 9, la riapertura delle iscrizioni, che la legge 70/75 aveva bloccato. Questo crea una situazione nuova, che dovrà essere adeguatamente valutata nei suoi riflessi operativi, non solo per quanto riguarda l'esigenza di un adeguamento delle disposizioni regolamentari vigenti, ma anche per le connessioni che potranno crearsi con i costituendi Fondi pensioni. E' bene ricordare che - una volta risolte le perplessità che il testo del citato decreto 124 ha sollevato - l'Ente si ripropone anche per la gestione dei fondi integrativi in argomento.

Un discorso non marginale va fatto in ordine alla questione della separazione - cui

si è già fatto cenno - tra attività "politica" ed attività di gestione.

Le linee direttrici di tale nuova concezione sono contenute nel decreto legislativo 29/93, avente per oggetto la "razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e della disciplina in materia di pubblico impiego". Pur presentando aspetti che necessitano di chiarimenti - ed in tale ottica vanno considerate quanto mai opportune la circolare 6/93 della Funzione Pubblica e quella, in via di emanazione, del Ministero del Lavoro - alcune conclusioni possono già trarsi fin da subito: agli Organi di amministrazione competono, da ora in avanti, esclusivamente compiti che potremmo definire di "alta amministrazione", e cioè compiti di indirizzo e pianificazione, restando, invece, affidata "in via esclusiva" alla Dirigenza, secondo budgets da definire, l'attività di gestione. Ciò comporterà innanzitutto l'adozione di alcuni atti di attuazione che - nelle more di una possibile ed, anzi, prevista ridefinizione delle competenze e della stessa composizione degli organi - consentano di rimuovere le difficoltà che determinano l'innesto di disposizioni fortemente innovative su una struttura già esistente. Ed a ciò si dovrà provvedere con la massima urgenza, al più tardi alla prima riunione del Consiglio di Amministrazione, successiva alle ormai imminenti ferie estive.

In conclusione, Signori Consiglieri, si deve ritenere che l'andamento registrato dal Rendiconto 92 possa considerarsi un incidente di percorso, e, forse, paradossalmente, un incidente salutare perchè fa giustizia di alcuni facili ottimismo che, pure, i risultati precedenti avevano destato. Più razionalmente, si ritorna ad una impostazione che può essere rintracciata anche in precedenti relazioni, e che esprime fiducia nella capacità dell'Ente di riacquistare capacità operativa - e questo è già un dato acquisito! - ma anche solidità economica.

Nell'invitarVi, Signori Consiglieri, ad esprimere parere favorevole al Rendiconto

che viene sottoposto alla Vostra attenzione, si forniscono alcuni dati interessanti relativi all'andamento dei primi cinque mesi del 1993.

Sul versante delle uscite per prestazioni istituzionali, l'ammontare riferito al periodo sopra indicato è di L. 308,71 miliardi, che corrisponde ad una media mensile di L. 61,74 miliardi, a fronte della media di 60,846 registrata nel 1992: la crescita percentuale si attesta all'1,47%, decisamente inferiore a quella verificatasi fra gli anni 1992 e 1991, che era stata del 12%. Si tratta, naturalmente, di dati parziali e che non possono ancora certamente considerarsi acquisiti, ma è indubbio che se confermati indicherebbero una tale brusca contrazione del trend di crescita che dovrà essere oggetto di adeguati approfondimenti, dovendo ritenersi improbabile che l'effetto congiunto dell'avvenuto smaltimento delle giacenze ed i vincoli introdotti dal decreto legislativo 503 possano aver provocato una crescita delle uscite prossima allo zero.

Questo pur senza dimenticare che esistono consistenti "code", soprattutto per quanto riguarda il superamento del tetto pensionistico, per il quale sono previsti - come chiaramente evidenziato e motivato nella relazione del Direttore Generale - oneri aggiuntivi, non ripetitivi, per circa 25 miliardi.

Più complessa la valutazione da attribuire ai dati disponibili sulle entrate contributive, che scontano il maggior introito derivante dal condono contributivo chiusosi nel mese di aprile e quello del pagamento, a gennaio, anche dell'importo relativo alla tredicesima mensilità del 1992. Se si opera in modo prudenziale dividendo per sei il gettito verificatosi da gennaio a maggio, al fine di neutralizzare appunto l'impatto della tredicesima, si nota una crescita, rispetto alla media 92, del 7,9% (57260 su 53053), a fronte di una crescita del 9,2% del 1992 sul 1991 (53053 su 48576). Si tratta, naturalmente, anche in questo caso se confermati, di