

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

BILANCIO CONSUNTIVO DELL'ESERCIZIO FINANZIARIO 1993

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

RELAZIONE CONSUNTIVO 1993

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

Il rendiconto 1993 presenta una situazione allarmante, non solo e non tanto per l'entità, pur rilevante, del deficit gestionale evidenziato - L. 87,9 miliardi - ma soprattutto perché alla base di esso si collocano fenomeni di profonda involuzione del settore tutelato, la cui soluzione può auspicarsi, ma non vedersi prossima.

Una digressione si impone per ricordare che, pur assumendo nello spettacolo e nello sport una valenza affatto particolare, il fenomeno involutivo colpisce, e non da oggi, l'intero sistema della previdenza pubblica, ed ha subito un deciso peggioramento per effetto di una congiuntura economica che ne ha posto in evidenza le carenze strutturali, ed ha, in pratica, quasi vanificato l'effetto di contenimento che si pensava di realizzare con il decreto legislativo 503. Va anche precisato che un effetto consistente di "controspinta", l'hanno avuto alcune prospettive, spesso non concretizzatesi, di interventi su alcuni aspetti della normativa: età pensionabile, riduzione del coefficiente di copertura, aumento degli anni di contribuzione per la pensione di anzianità ecc., ecc., ecc., che hanno accelerato gli esodi di lavoratori che vedevano mettere in discussione aspettative o, addirittura, diritti acquisiti. Anche questo, l'esigenza cioè di fornire "certezze", che insieme tutelino gli assicurati e consentano agli Enti erogatori di formulare previsioni attendibili, rende urgente un ridisegno del sistema previdenziale, che dovrà comunque muoversi su basi nuove, almeno per il nostro Paese. Tali basi, a giudizio di chi scrive, non possono che individuarsi in una combinazione di previdenza obbligatoria e previdenza complementare, che concilino esigenze sociali e aspettative individuali, conti degli Enti e copertura assicurativa. L'argomento, oggetto di approfondito e controverso esame, richiederebbe una trattazione

impossibile in questa sede, ma, se le circostanze la consentiranno, non potremo esimerci di affrontarlo.

Fatta questa breve premessa, si osserva - senza intenzione di addentrarsi nei dati contabili del bilancio in discussione, la cui valutazione si rimette per intero alla relazione del Direttore Generale - che a fronte di una spesa per prestazioni lievitata, nonostante l'impatto del D. Lgt. 503/92, dell'8% (L. 858,4 miliardi) le entrate contributive, se gli accertamenti si tradurranno in cassa, sono aumentate soltanto del 5,80 per cento (L. 729,7 miliardi): si tratta delle proverbiali due facce della stessa medaglia, in quanto la contrazione dell'attività incentiva patologicamente gli esodi per pensione, spesso sollecitati dalle stesse imprese per motivi di riduzione dei costi e di ristrutturazione aziendale: sono testimonianza probante di tale assunto le 2.500 domande di anzianità pervenute nel primo semestre dell'anno in corso.

Si deve anche citare, per spiegare il risultato negativo riportato all'inizio, la contrazione del concorso dello Stato alla copertura degli oneri assistenziali, passato dai già insufficienti 72 miliardi erogati nell'anno 1992 ai soli 48 del 1993, quando tali oneri - e limitatamente alle integrazioni al trattamento minimo - hanno superato i 99 miliardi.

Anche queste poche notizie sono bastate a dare l'idea della serietà della situazione, e della necessità di individuare correzioni di rotta che valgano a riportare la nave nella direzione di quel porto, che negli anni passati vedevamo prossimo, e che ora sembra invece allontanarsi.

Metafore a parte, sarebbe colpevole non cercare se sia ancora possibile ritornare - sia pure con misure che non potranno essere indolori - ad un sostanziale equilibrio finanziario, onde proporsi con le carte in regola a questa fase di cambiamento, che si presenta indubbiamente di notevole rilievo, se non "epocale", come qualcuno, con un pizzico di retorica, ho voluto definirla.

E gli strumenti per realizzare tale obiettivo indubbiamente esistono e possono essere ancora elencati, anche a rischio di apparire monotona e ripetitivi:

- revisione della normativa previdenziale;
- allargamento della base contributiva;
- eliminazione del contributo di "solidarietà" ex art. 25 L. 41/86;
- ammissione ad anticipazioni di tesoreria;
- adeguamento del contributo statale per la rifusione degli oneri di natura assistenziale;
- allineamento delle aliquote contributive ENPALS e quelle AGO.

Di quest'ultimo intervento non metterebbe neppure conto di fare cenno, dal momento che in numerose disposizioni normative si attribuisce ai Ministeri Vigilanti il compito di manovrare tale leva, quando i conti degli Enti Vigilati vanno in rosso: importante ribadire che ritardi su tale punto, nonchè sugli altri elementi, determineranno ulteriori appesantimenti della situazione, che, viceversa, necessita di una decisa sterzata, indipendentemente da qualsiasi discorso sulle possibili evoluzioni istituzionali che si pensi di applicare all'Ente.

Da mettere sul piatto della bilancia - sia in sede di valutazione, ma altresì nel ricercare ipotesi di sviluppo - anche l'exasperazione del settore sportivo per la sorte dei loro avanzi gestionali: il costante utilizzo di questi per la copertura dei passivi degli altri fondi gestiti dall'Ente, non viene più visto come una manifestazione di "solidarietà".

Il dover constatare un simile stato di fatto risulta ancora più doloroso, se si tiene conto dei risultati che si erano realizzati negli anni immediatamente precedenti. Non si può, infatti, e non si deve, dimenticare che era stata sufficiente una lieve ripresa di attenzione da parte del Governo - ripresa di attenzione concretizzatasi come noto in un contributo straordinario di 120 miliardi, nel progressivo adeguamento delle aliquote contributive (aumentate di oltre 3 punti in poco tempo) e dei massimali di contribuzione, nonchè in numerosi altri provvedimenti - perché l'Ente dimostrasse di possedere ancora risorse quasi impensabili, risanando mali antichi - la riduzione dei tempi di attesa per la definizione delle richieste di pensione da 20 a 4 mesi, e la messa a norma del patrimonio immobiliare sono

emblematici -, ma soprattutto avviando operazioni di grande significato: basterà citare a questo proposito la ristrutturazione del sistema informatico, secondo un progetto ed una logica che dovrebbero portare ben presto l'Ente ad una posizione di avanguardia nel settore della pubblica amministrazione. Voglio ricordare, infatti, che il nuovo sistema non è orientato semplicemente a fronteggiare le pur crescenti esigenze interne dell'Ente, ma si propone - come è stato detto anche in una precedente relazione al Bilancio - come osservatorio dei settori tutelati, in virtù sia della struttura delle nostre banche dati sia delle interconnessioni che si intendono attivare con le banche dati di altri organismi pubblici e privati.

Ed i risultati sul piano di una riacquistata efficienza trovano conforto anche nei dati di bilancio, per il quale più volte si è sfiorato l'equilibrio se non addirittura l'avanzo, non realizzatosi poi - a conferma di quella "fragilità" che anche in tempi meno nefasti ci aveva fatto insistere perché venissero adottate le misure sopra ricordate - per il sopraggiungere di eventi magari attesi ma il cui sopravvenire dopo anni di attesa determinava una concentrazione di oneri insostenibili. ricorderò, a tale proposito, l'estensione ai pensionati ENPALS del provvedimento noto come "superamento del tetto pensionistico".

In pratica, non si può nascondere o negare che l'Ente ha dimostrato una vitalità decisionale sorprendente, rinsaldata dall'immissione di circa 180 elementi nei vari livelli (che hanno consentito di fronteggiare gli esodi di un personale invecchiato e stanco), ed ha realizzato così sensibili progressi sul piano dell'efficienza - oltre che con i risultati già ricordati, anche con lo sviluppo delle relazioni con gli assicurati attraverso il Servizio Utenza e con l'incremento dell'attività ispettiva - da fornire le più ampie assicurazioni sulla idoneità a svolgere proficuamente i propri compiti istituzionali.

Detto questo, però, si deve necessariamente ritornare alla problematica finanziaria, e valutare le prospettive dell'Ente nel quadro di riferimento rappresentato dai mutamenti in atto o in gestazione del sistema previdenziale.

L'aver individuato ed indicato gli strumenti per riequilibrare il bilancio non esime - anche nel caso che venissero assunti tutti e con la massima tempestività - dal ricercare come l'Ente debba porsi in questa fase di evoluzione: risulta difficile, pensare, infatti, che - pur se raggiungesse un più o meno precario equilibrio - l'Ente possa rimanere quello che è attualmente, in quanto le tensioni endemiche che caratterizzano l'attuale previdenza pubblica, permarrebbero: il cambiamento si impone, ed occorre individuare verso quale soluzione indirizzarsi.

Il primo cambiamento che occorre realizzare è di tipo organizzativo, ed impone un profondo ripensamento della filosofia che sottende attualmente la struttura: tutto quanto è stato detto - problemi finanziari, carenze organiche, nuovo sistema informatico, ecc. - concorre a rendere prioritaria una scelta in tal senso. Approfondendo appena il discorso, i problemi finanziari suggeriscono di privilegiare, per l'avvenire, il momento esattivo su quello di erogazione; le carenze organiche impongono soluzioni coraggiose (e forse, in qualche caso, impopolari) per la distribuzione ottimale delle risorse umane; il nuovo sistema informatico renderà certamente sovrabbondanti le dotazioni di alcune figure professionali e carenti altre, la fase di acquisizione essendo destinata, nel disegno che si è inteso realizzare, a prevalere nettamente su quella di elaborazione: questo per dire che apparirebbe limitativa e miope una ipotesi organizzatoria che mirasse semplicemente a ridimensionare gli organici, facendo salvo lo schema attuale.

A queste considerazioni occorre aggiungere l'evoluzione che si registra nelle aspettative del Paese, che non accetta più la "lontananza" dei centri del potere amministrativo, nè di sobbarcarsi a faticose trasferte e trafile per rivendicare quelli che sente sempre più precisi diritti, e non "benigne concessioni".

Non si vogliono, in questa sede, fornire anticipazioni o suggerimenti, dovendo tali modifiche scaturire da una serie di valutazioni - gettito contributivo, densità demografica, incidenza delle attività di spettacolo e sport, ecc. - al momento non disponibili, ma si vuole soltanto confermare l'esigenza di operare senza preclusioni

e preconcetti, nell'intento di individuare la soluzione operativa che garantisca efficienza e trasparenza.

D'altra parte, anche se in misura più contenuta, tali principi erano stati tenuti presenti anche in sede di rideterminazione degli organici trasmessa ai Ministeri competenti: l'ottica cui ci si era ispirati era quella del decentramento, e dello sviluppo delle risorse umane destinate all'attività di vigilanza ed all'attività informatica.

La mancata approvazione di tali dotazioni - ancora più problematica in questo momento, nel quale i nostri conti sono così preoccupanti - ed una situazione interna che vede ben 48 dei 94 livelli VII e VIII con un'età superiore ai 50 anni e, conseguentemente, poco propensi ai cambiamenti, rendono indispensabile la ricerca di strumenti eccezionali per attivare gli interventi che si considerano prioritari, in particolare quello relativo all'attività ispettiva che si pone con un'urgenza che fa passare in secondo piano qualsiasi altra esigenza. E' infatti impensabile che le misure che il Governo potrebbe decidere nell'immediato, possibilmente con la prossima Finanziaria, siano tali da consentire all'Ente di impostare il Preventivo 95 su basi più solide: ciò passa, come si è fatto cenno all'inizio, per una riforma del sistema previdenziale, la cui definizione richiederà certamente tempi incompatibili con le necessità dell'Enpals. Ma ammettendo che le misure "possibili" riescano a coprire almeno la metà del deficit ipotizzabile "a bocce ferme", è chiaro che sarà rimesso alla iniziativa, alla inventiva ed al coraggio delle forze interne reperire le altre risorse necessarie per impostare un Preventivo in sostanziale equilibrio. E tale iniziativa, come già detto, non potrebbe che rivolgersi all'attività ispettiva, dal momento che - se ne parla da tempo - l'evasione nel settore dello spettacolo è presumibilmente maggiore di quella, già consistente, riscontrabile in altri, per cui ipotizzare un recupero di circa 40/50 miliardi non appare pretesa eccessiva.

Naturalmente bisogna fare i conti con i vincoli esistenti e, per questo, formulare ipotesi innovative, e soluzioni particolari, quali, ad esempio:

- lo sviluppo di sinergie con altri Enti accertatori, ed in particolare l'INPS. L'esistenza di aree di comune interesse suggerisce di avviare una sistematica collaborazione con altri organismi, compatibilmente con le esigenze di ciascuno;
- l'instaurazione di una collaborazione con la SIAE. Pur tenendo conto della particolare natura di tale Ente, appaiono discutibili le difficoltà frapposte alla definizione di un programma che consenta di utilizzare, senza duplicazioni, la capillare struttura di tale Ente;
- la definizione di un progetto speciale, che sposti verso l'attività di vigilanza la maggiore quantità possibile di risorse umane. Naturalmente le modalità di realizzazione di tale progetto non possono essere definite in questa sede, anche se si può anticipare la quasi impossibilità di raggiungere il numero di 92 ispettori, che costituisce uno degli obiettivi della rideterminazione delle dotazioni organiche: tuttavia resta la convinzione che qualcosa, poco o tanto che sia, debba essere realizzato, anche con tutti i vincoli e le difficoltà che norme e finanze impongono. E' difficile, infatti, che gli organi responsabili frappongano ostacoli a consentire assunzioni, magari temporanee, se sarà possibile dimostrare che ogni unità incrementale potrà assicurare un rientro nettamente superiore al costo.

Riprendendo brevemente il discorso per l'aspetto organizzativo, ferma restando l'esigenza di acquisire i dati cui sopra si faceva cenno, l'aspetto primario che dovrà tenersi presente riguarda le modalità attraverso le quali avvicinare l'Ente agli assicurati ed alle Imprese fornitori delle prestazioni, in linea con quell'orientamento che mira a "liberare l'azione amministrativa dalla dimensione esclusivamente autoritaria" in vista di un rapporto paritario con gli amministratori. In questa ottica, non sarà azzardato, ad esempio, chiedersi se risponda effettivamente a quei requisiti di economicità ed efficienza che debbono guidare l'azione amministrativa (L. 241/90) l'esistenza di una Sede Compartimentale a distanza di poche decine di metri dalla Direzione Generale, con le duplicazioni e i costi che ciò comporta, o mantenere due uffici periferici in una regione che, tutta

insieme, dà un gettito contributivo nettamente inferiore alla sola città di Milano - ovvero se non sia opportuno prevedere l'apertura di sportelli in diverse località, anche utilizzando, (magari attraverso la convocazione di una "conferenza di servizi", che consenta di verificarne la disponibilità), strutture e risorse di altri istituti dotati di una organizzazione più capillare, supportati, ove occorra, da funzionari dell'Ente, e specializzare le unità periferiche alla sola attività di vigilanza.

Nè è da ritenere che in tal modo si finirebbe per abdicare alla propria individualità, perché questa è nei fatti - nelle prestazioni fornite come nelle caratteristiche occupazionali e contributive degli assicurati, nella precarietà delle Imprese, e così via - e non può essere vulnerato dal fatto di fare ricorso a strutture esistenti per evitare insostenibili aggravi di costi. Molto più "rischioso", e, sotto certi aspetti, colpevole sarebbe venir meno al preciso dovere, di ricercare - in omaggio ai principi di economicità e rapidità che la ancora troppo sottovalutata legge 241/90 impone all'azione amministrativa - il modo migliore di erogare i servizi.

Il secondo cambiamento riguarda l'assetto istituzionale dell'Ente, che ci si limiterà a ricordare, non soltanto perchè rappresenta indubbiamente un momento successivo (se non venissero risolti i problemi finanziario ed organizzativo, il problema istituzionale si risolverebbe da solo), ma soprattutto perchè si tratta di un aspetto che travalica le competenze degli organi istituzionali dell'Ente, che nulla di più possono fare se non rappresentare opportunità e fornire indicazioni, che possano contribuire ad una decisione meditata.

Corre, però, l'obbligo di rilevare che l'incertezza sui propri destini non stimola l'impegno alla soluzione dei problemi. E quando tale incertezza già si è protratta per 3 lustri, e poi, dopo un breve periodo di tranquillità, si ripropone, mantenere impegno e dedizione al proprio lavoro diventa veramente impresa improba.

Per questo si vuole concludere questa relazione rivolgendo un sincero elogio alla