

RELAZIONE DEL COMMISSARIO

RELAZIONE DEL SIGNOR COMMISSARIO

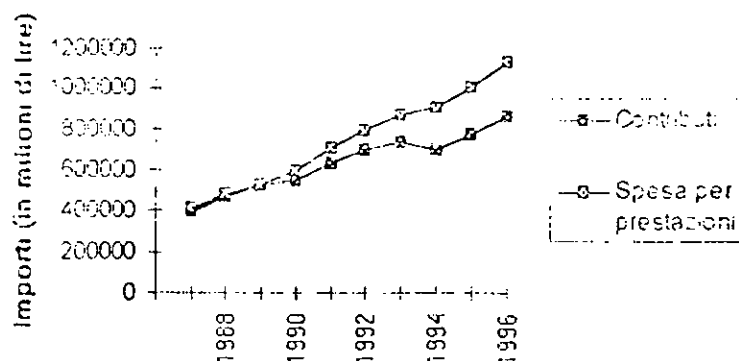
Il Bilancio Consuntivo 1996 evidenzia un disavanzo patrimoniale di 279,308 miliardi ed un disavanzo economico di 24,178 miliardi.

Le entrate per contributi sono aumentate di 79,158 miliardi (+10,28% rispetto all'anno precedente) e le uscite per prestazioni di 126.603 miliardi (+12,68%), portando il differenziale tra i due dati a 277 miliardi.

I semplici e scarni elementi appena esposti documentano come anche nel 1996, il trend di crescita della spesa pensionistica si sia attestato ad un livello di alcuni punti superiore a quello delle entrate contributive, determinando ancora una situazione di disavanzo, nonostante la rilevante crescita dei trasferimenti statali.

Questa è l'ulteriore conferma di uno stato di cose che parte da lontano, come evidenziato nel grafico che segue, inserito in un documento sui parametri più significativi della serie storica dei dati di bilancio 1987-1996, in questi giorni approntato dal "Centro Studi" di recente istituzione:

Graf. n. 1



L'appena intervenuta pubblicazione del decreto legislativo di armonizzazione della normativa ENPALS ai principi della riforma previdenziale definita nella legge 335 del 1995 dovrebbe costituire un significativo punto di svolta, assicurando consistenti effetti finanziari sia sul versante dell'aumento delle entrate che su quello del rallentamento del trend di crescita delle uscite. Anche se, forse, le economie complessive determinate dalla nostra Consulenza Attuariale ed inserite nella relazione al Consuntivo 95 (oltre 100 miliardi), si raggiungeranno in tempi abbastanza lunghi, gli effetti saranno sicuramente rilevanti anche nell'immediato.

Si rinvia senz'altro alla relazione tecnica del Direttore Generale, ed alle valutazioni che farà il Collegio Sindacale, l'analisi ed il commento dell'andamento gestionale e dell'evoluzione delle più significative poste contabili e si concentra l'attenzione, in questa sede, sulle prospettive che la situazione riserva a questo Ente.

Una breve notazione solo per sottolineare come - anche per soddisfare alle reiterate sollecitazioni dei Ministeri Vigilanti - l'Ente si sia attivato nell'operazione di "riaccertamento" dei residui attivi della quale il documento in approvazione riporta i primi risultati consistenti nella cancellazione di una cifra complessiva di 921,5 milioni per crediti di cui si è accertata l'inesigibilità. Risultati ancora più rilevanti si avranno in corso d'anno.

Detto questo, si riprende il discorso per sottolineare la necessità che l'organo "politico" valuti responsabilmente l'esistenza o meno di misure capaci, se non di eliminare completamente, almeno di attenuare il ricordato differenziale tra entrate contributive ed uscite istituzionali, e, in caso positivo, eserciti i necessari interventi presso gli organi competenti per la loro adozione e fornisca alla struttura indirizzi e direttive per quelle di competenza dell'Ente. Nè vale ad esonerare da tale dovere la constatazione che il rendiconto rappresenta il momento di sintesi di un periodo già concluso. Anzi, proprio la conferma di una situazione di disagio finanziario ed organizzativo e la consapevolezza che l'avvio di una seria e ragionata operazione di risanamento postula l'adozione di profondi interventi

strutturali impone la ricerca delle misure in grado di realizzare l'ormai ineludibile inversione di tendenza.

E l'indicazione di un percorso di risanamento e di rilancio appare tanto più doverosa ed urgente nell'attuale contesto, nel quale il perdurare di elementi di difficoltà all'interno sono bilanciati da affermazioni esplicite e segnali inequivocabili dell'interesse del mondo politico alla sussistenza di un Ente delegato a tutelare segmenti del mondo del lavoro, che promettono di diventare sempre più importanti.

Di questo clima sono stati testimoni il Ministro del Lavoro ed il Presidente del CNEL negli interventi svolti nel recente convegno organizzato dall'ENPALS e, appunto, dal CNEL. Sulla stessa linea si collocano le dichiarazioni contenute nei pareri espressi da Camera e Senato sul ricordato decreto legislativo di armonizzazione, la decisione di mantenere inalterata l'entità dei trasferimenti statali, e così via.

Tale esigenza è altresì enfatizzata da esponenti autorevoli delle categorie interessate, che vedono con favore l'evoluzione dell'Ente verso una tutela globale, che accorpi a quella tradizionale di Ente previdenziale, ulteriori competenze in settori quali il collocamento, l'addestramento professionale, il monitoraggio di attività di spettacolo, la previdenza integrativa; che, in altre parole, si configuri come ente di sistema, riconquistando sotto un certo profilo quella funzione che aveva saputo acquisire nel periodo immediatamente successivo alla sua costituzione, avvenuta - è opportuno e doveroso ricordarlo - esattamente 50 anni fa.

Gli accenni appena fatti lasciano chiaramente intendere che gli interventi che si sollecitano e si intende adottare per la parte di nostra competenza sono finalizzati non soltanto e non tanto ad individuare strumenti destinati ad incidere sui punti di sofferenza finanziari ed organizzativi, quanto a delineare la struttura, lo schema di un Ente diverso da quello attuale, con maggiori funzioni, maggiore presenza sul territorio, maggiore efficienza, migliori servizi. In definitiva, quindi, si può affermare che l'anno 1996 conclude per l'Enpals un'epoca, un ciclo vitale, per i motivi appena ricordati, e perchè il decreto legislativo 182 cambia le regole del gioco anche per l'aspetto previdenziale.

Fatta questa indispensabile premessa - chiariti cioè i cardini dell'operazione "riassetto" e l'obiettivo - si possono ora indicare i vari passi che debbono essere compiuti per realizzarlo.

Si tratta di misure dirette, in un periodo ragionevolmente breve, a ridurre significativamente lo squilibrio tra entrate ed uscite, ed a consolidare la posizione dell'Enpals nel novero degli Enti previdenziali, soddisfacendo ad una duplice esigenza:

- rimuovere definitivamente, constatato l'ormai acquisito consenso politico e delle categorie interessate, tutti quegli elementi di turbativa (siano essi di carattere finanziario, organizzativo o istituzionale) che ancora costituiscono un pesante condizionamento al recupero di immagine di questo Ente;
- creare i presupposti per rendere plausibile la richiesta di essere ammesso a svolgere prestazioni aggiuntive, che consentano di disegnare un istituto diverso, più efficiente, più sensibile al crescere di esigenze sociali, in grado di fornire un servizio che appare richiesto non solo dalle categorie, ma dalla società.

Tale operazione, se presuppone interventi di ampio respiro da parte delle forze di governo, impone che l'Ente si dimostri, facendo la sua parte, in grado di rispondere alle richieste sopra ricordate.

Sarebbe agevole, in presenza del perdurare di una situazione deficitaria, limitarsi a parlare della necessità di intervenire sull'evasione e l'elusione contributiva, ed impegnare la struttura ad incrementare gli sforzi per il recupero dei crediti. Ma è chiaro che sarebbe una raccomandazione "di maniera" ancorché ragionevole.

L'Ente è da anni impegnato in tale sforzo, ma deve considerarsi oramai acquisito che, forse, con le risorse esistenti si potranno ottenere soltanto miglioramenti marginali: il massimo, in questo campo e con le attuali strutture, in sostanza, è già stato fatto.

Eppure il problema centrale, il vero nodo da sciogliere per risolvere una volta per tutte le difficoltà finanziarie dell'Ente è quello di far emergere il "sommerso", di portare alla luce quella rilevante (e crescente) parte dell'attività di spettacolo che si svolge "in nero".

E si è parlato di "attività di spettacolo" perchè - è bene precisarlo - tutte le argomentazioni già prodote, e quelle che seguiranno, riguardano soprattutto lo spettacolo. Si precisa: i servizi del nuovo ente favoriranno anche le altre componenti, ma è indiscutibile che l'operazione risanamento riguarda, in pratica, il solo settore dello spettacolo, il cui squilibrio crescente trascina al disavanzo l'Ente, nonostante l'altra gestione conservi un attivo. Ed è anche per una questione di equilibrare i rapporti tra le due gestioni amministrative che si pone l'obiettivo del riequilibrio del fondo dello spettacolo, tanto più importante in prospettiva, dal momento che il nuovo sistema pensionistico su base contributiva ha come presupposto ed obiettivo proprio l'equilibrio.

Ma cercare di realizzare il risanamento del fondo dello spettacolo solo con l'attività ispettiva, che pure rimane uno strumento indispensabile, che anzi andrà affinato, è impresa inevitabilmente destinata - come è dimostrato anche da altre esperienze effettuate da realtà di dimensioni ben più rilevanti dell'Enpals - al fallimento. Molto più incisiva in tale direzione, si configura l'altra iniziativa che si espone qui di seguito.

Facendo tesoro di quanto scaturito da una recente analisi realizzata dal Centro Studi su alcuni elementi significativi dell'attività di spettacolo, è possibile rilevare la singolare coincidenza di una notevole concentrazione di attività di spettacolo nelle zone nelle quali l'Ente dispone di strutture periferiche.

Naturalmente, il dato in sè non è conclusivo, ma non si può negare che sia significativo, potendo essere interpretato nel senso che la scarsa presenza sul territorio disincentivi le imprese che si trovano a svolgere attività in sedi, nelle quali l'adempimento di obblighi amministrativi si presenti disagiata.

Per questo, ma anche per assecondare la regionalizzazione dell'attività di spettacolo, e per migliorare la qualità del servizio fornita alla propria utenza, l'Ente intende sviluppare un programma espansivo, che gli consenta di incrementare il livello di presenza sul territorio.

Per realizzare tale obiettivo in maniera compatibile con le attuali esigenze e tendenze della Pubblica Amministrazione, e con occhio attento al rapporto costi/benefici, l'Ente ha in programma di privilegiare al massimo sinergie con altri istituti, in particolare con l'INPS.

A tal fine si è attivato per ottenere che il Dicastero vigilante organizzi una conferenza di servizi, al fine di mettere a punto tempi, limiti e modalità per dotare l'Enpals di nuove sedi regionali (tenendo presenti anche i problemi etnico-linguistici che possano presentarsi), nonché di consentirgli l'apertura di sportelli polifunzionali in realtà subregionali, nelle quali sia possibile individuare una certa concentrazione di attività di spettacolo, stabile o stagionale.

Naturalmente, anche se a tali risultati si arrivasse utilizzando almeno parzialmente, postazioni pubbliche già esistenti nelle diverse località e si possa, in alcuni casi, limitare la presenza di risorse umane dell'Ente, non appare controvertibile che si dovrà, comunque, procedere ad adeguare le dotazioni organiche dell'Ente.

Non si vogliono indicare in questa sede dati numerici - che, per essere attendibili, necessitano di approfondimenti che la relazione ad un rendiconto non può esporre - né indicare i percorsi attraverso i quali acquisire le risorse che si rivelassero necessarie (concorsi, mobilità, comandi, contratti di formazione, ecc. ecc.: qualsiasi strumento è buono!); quello che si vuole sottolineare è che una volta quantificate le esigenze, l'Ente deve essere posto in condizione, anche con opportune deroghe, di acquisirle in tempi brevi.

Alcuni dati, invece, si vogliono azzardare su quello che può legittimamente attendersi, a regime, dall'operazione appena delineata. Ebbene, se si ipotizza prudenzialmente che il sommerso del settore si attesti nell'ordine del 15-20% del gettito contributivo attuale (125-160 miliardi) e se si considera che una parte di questo sommerso non è alimentata da vera tendenza all'evasione, ma soltanto dalla difficoltà di porre in essere gli adempimenti di legge, non sembra da libro dei sogni sperare che la maggiore presenza - abbinata, naturalmente, ad una tempestiva verifica della regolarità degli obblighi, una mirata azione ispettiva, una incisiva azione di recupero dei crediti - possa

arrivare (come si è già detto, a regime) ad incrementare l'attuale gettito contributivo del 10%. E tale previsione appare ancor meno peregrina se si tiene conto che numerosi indicatori convergono nel prevedere una fase non transitoria di notevole crescita dell'attività di spettacolo.

Si è fatto cenno, ma si vuole ribadirlo chiaramente, che l'ipotesi di riorganizzazione territoriale non prescinde dall'insistere nell'utilizzo di quelle armi, prima fra tutte la vigilanza ispettiva, che già hanno dato risultati interessanti. Anzi, occorre rendere tali armi più acuminata. In altre parole, considerando che l'obiettivo di far emergere il "sommerso" costituisce la "scommessa" non solo dell'Enpals, ma di tutte le amministrazioni che svolgono attività di esazione, è indiscutibile che tutte le forze e tutte le iniziative dovranno tendere a realizzarlo nella maniera più completa ed efficace.

Dal momento che ha individuato il punto qualificante dell'operazione di consolidamento e rilascio e si è attivato per tradurre i propositi in moduli operativi, l'Ente ha acquisito piena legittimazione per ribadire alle forze politiche e di governo la richiesta di quelle misure che completerebbero un quadro di interventi di vasto respiro, in parte già attuato, e che si configurano come indispensabili per consentire a questo organismo di acquisire la vitalità necessaria per fornire un servizio caratterizzato - per l'ampiezza che si ritiene dovrebbe avere - da un carattere fortemente innovativo.

Le misure che si ritengono necessarie prendono le mosse da quelle destinate a fornire all'ente le risorse per risolvere definitivamente i problemi di bilancio ed organizzativi.

Di questi ultimi si è già fatto cenno, e consistono nel consentire l'acquisizione di risorse nella misura e, soprattutto, della professionalità che si ritengono necessarie alla realizzazione del programma.

Per l'aspetto finanziario, invece, l'intervento - peraltro da tempo richiesto - riguarda soprattutto l'emanazione di un provvedimento per allargare la base assicurativa, attraverso l'attribuzione all'ENPALS di categorie all'atto sprovviste di tutela (o

con una tutela limitata), magari anche rivedendo in senso più moderno ed attuale - tenendo particolare conto delle forme che scaturiscono da nuove tecnologie - il concetto stesso di "spettacolo".

Si fa cenno, per completezza, anche ad altri due interventi di carattere "finanziario", che potrebbero contribuire ad un più rapido riassetto ed a "ripulire" i bilanci. Si fa riferimento - in breve, trattandosi di argomenti già ampiamente trattati in precedenti, analoghe occasioni - dell'ammissione alle anticipazioni di tesoreria senza onere di interessi (con conseguente economia di 25/30 miliardi di interessi passivi annui dovuti attualmente al sistema bancario) e dalla eliminazione all'origine dell'onere relativo al contributo di solidarietà ex art. 25 l. 41/86, il cui ammontare appesantisce i conti di un debito consolidato di oltre 200 miliardi, che cresce al ritmo di circa 7 miliardi annui.

Il naturale completamento dell'operazione di risanamento appare essere la restituzione dell'Ente ad una gestione ordinaria. In altre parole, non sarebbe più logico che rifanciato e proiettato verso il futuro continuerà ad essere amministrato da un organo straordinario, e cioè lessicalmente e logicamente transeunte. Il punto da sottolineare è che l'operazione non può limitarsi alla semplice ricostituzione di organi ordinari, dovendo necessariamente contemplare una revisione statutaria (d'altra parte, lo statuto precedente è del 1950) che preveda una nuova tipologia di organi, nuove competenze, nuova composizione, e così via. Nessuno può pensare che questa sarebbe una operazione di facciata, ma è chiaro che assume tanto maggior rilievo se si tiene conto di cosa questo Ente si candida, come si è sopra indicato, a diventare.

Il "progetto" di cui si sono delineate le linee tendenziali ed indicati i principi informatori - unitamente al piano definito per l'attività ispettiva nella delibera commissariale n. 94 del 30.1.1997 - soddisfa ampiamente anche all'esigenza di indicare le fonti di copertura del maggiore disavanzo verificatosi in corso d'anno rispetto alle previsioni.

In conclusione, si rivolge un sentito ringraziamento al Collegio Sindacale ed agli organi di amministrazione, per la collaborazione e disponibilità dimostrata, nell'ambito delle rispettive competenze.

Parimenti si ringrazia il Direttore Generale, i Dirigenti i Funzionari ed i dipendenti tutti, per lo spirito di sacrificio dimostrato nell'adempire i loro compiti, anzi, nell'andare ben oltre i propri compiti, per fronteggiare la crescente mole di adempimenti, in condizioni obiettivamente difficili.

**RELAZIONE
DEL DIRETTORE GENERALE**

Relazione del Direttore Generale

PARTE PRIMA: valutazioni generali

La considerazione di fondo che si trae dall'esame del Bilancio Consuntivo è che anche il 1996 registra un disavanzo di gestione, sia dal punto di vista finanziario che dal punto di vista economico, anche se inferiore ai disavanzi registrati negli esercizi precedenti grazie ad un intervento finanziario più incisivo da parte dello Stato.

Il conto economico complessivo dell'esercizio espone infatti un disavanzo economico pari a 24,2 mld. quale risultante dalle somme algebriche fra i proventi per 1.263,6 miliardi e costi e spese per 1.287,8 miliardi come emerge dal prospetto che segue:

(milioni di lire)

Proventi		Costi e Spese	
Entrate contributive	848.998	Spese per prestazioni istituzionali	1.125.365
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	318.842	Oneri per il personale	23.270
		Oneri finanziari	23.883
Altre entrate	37.377	Altre uscite	52.839
Totale	1.205.217	Totale	1.225.357
Componenti che non danno luogo a trasferimenti finanziari			
	58.352		62.391
Totale generale	1.263.569		1.287.748
Disavanzo economico	24.179		

I "fatti" più rilevanti che hanno influenzato la gestione risultano essere:

- 1) L'insufficienza del gettito contributivo di finanziamento a garantire la corresponsione delle prestazioni; il grado di copertura è ulteriormente diminuito attestandosi al 75,44 %;
- 2) L'importanza del contributo dello Stato: nel 1996 è ammontato a 315 mld. in virtù dell'ulteriore apporto del contributo straordinario di 173 mld. erogato per garantire la correttezza delle prestazioni.
Ovviamente, senza tale concorso il disavanzo di esercizio sarebbe stato ben più consistente.
- 3) L'incidenza delle spese per il personale. Complessivamente ammontano per tutte le gestioni dell'Ente a 26,1 mld., comprendendovi anche il costo del personale in quiescenza. Il personale in servizio incide sul totale delle spese correnti : 1,9%.
- 4) Il "peso" relativamente contenuto delle spese complessive per il sistema informatico. Su un totale di spesa per l'acquisto di beni e servizi pari a 8,9 mld., l'informatica ha impegnato risorse per 4,3 mld. pari quasi al 50% delle spese della categoria in questione.
- 5) La gestione dei residui attivi sia nel campo istituzionale che in quello strumentale, che ha portato ad un regime di maggiore trasparenza di bilancio depauperandola sul primo versante per L. 570,5 milioni e sul secondo per L.290,8 milioni (le specifiche trovano luogo nella seconda parte della relazione).