



ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA E DI ASSISTENZA PER I LAVORATORI DELLO SPETTACOLO

Viale Regina Margherita n. 206 - C.A.P. 00198 – Tel. n. 06854461 – Codice Fiscale n. 02796270581

PRESIDENZA CIV

CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

SEDUTA DEL 22 MARZO 2005

DELIBERA N.12

OGGETTO: Approvazione documento **“Piano Strategico pluriennale 2005-2008 e Linee di Indirizzo”**.

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza,

- **visto** il DPCM 29 luglio 2004, con il quale è stato costituito il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza;
- **visto** l'art.2 punti a) e b) del D.P.R. n.357 del 24.11.2003;
- **visto** l'art.3 comma 4 del D.L. n.479 del 30.06.1994;
- **visto** l'art.17 comma 23 della Legge n.127 del 15.05.1997;
- **in considerazione** dell'avvenuto insediamento del CIV in data 29.9.2004;
- **visto** l'art.4 del Regolamento Generale di Organizzazione e Funzionamento del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, che prevede la predisposizione e l'approvazione delle linee di indirizzo per il piano pluriennale “di norma entro sei mesi dall'insediamento”;
- **preso atto** che alla fase preparatoria del documento hanno partecipato con propri contributi: la Commissione “Economico-Finanziaria, la Commissione “Entrate” e la Commissione “Prestazioni”;
- **su proposta** della Presidente;
- **all'unanimità**

DELIBERA

di approvare il **“Piano Strategico pluriennale 2005-2008 e Linee di Indirizzo”** di cui al testo allegato, che costituisce parte integrante della presente deliberazione.

La presente deliberazione sarà pubblicata ai sensi dell'art.34 della Legge 20.03.1975 n.70

LA PRESIDENTE
Donatella Vercesi



CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

**PIANO STRATEGICO PLURIENNALE
2005-2008
LINEE DI INDIRIZZO**

Approvato con delibera n.12 del 22.3.2005

Aggiornato con delibere n.30 del 14.11.2006 e n.36 del 13.3.2007

INDICE

PREMESSA	Pag.	1
QUADRO NORMATIVO PREVIDENZIALE DI RIFERIMENTO	“	5
ENTRATE	“	8
PLATEA ASSICURATIVA, EVASIONE, ELUSIONE	“	8
RESIDUI ATTIVI	“	14
INVESTIMENTI	“	18
PRESTAZIONI	“	20
IL SISTEMA DELLE RILEVAZIONI	“	23
PROCESSO DECISIONALE E PROGRAMMAZIONE	“	26
IL SISTEMA DI CONTROLLO	“	29
FORMAZIONE E RISORSE UMANE	“	34
IL SISTEMA INFORMATICO	“	36
PREMESSA	“	36
LO SVILUPPO DEL SISTEMA DIGITALE	“	36
NORME E LEGGI DI RIFERIMENTO	“	40
IL RAPPORTO CON L'ASSICURATO, I PATRONATI E LE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA	“	43
IL RAPPORTO CON L'IMPRESA	“	44
IL RAPPORTO INTRA-AMMINISTRATIVO	“	45
IL RAPPORTO INTER-AMMINISTRATIVO	“	46
LA COMUNICAZIONE	“	48

PIANO STRATEGICO PLURIENNALE 2005- 2008

LINEE DI INDIRIZZO

PREMESSA

Dopo un lungo periodo di incertezza e di commissariamento (che è durato per circa 25 anni con una breve interruzione nel periodo 92/96) finalmente con la Finanziaria 2003, l'ENPALS è stato riportato, a pieno titolo, nel novero degli Enti Previdenziali di primo livello. Il suo assetto istituzionale è stato completato (ad eccezione del Collegio dei Sindaci che ci si augura sia al più presto definito) nel secondo semestre dello scorso anno e prevede tre Organi ai quali compete, con diverso ruolo, la funzione gestionale: il Presidente dell'Ente, il Consiglio di Amministrazione, il Direttore Generale ed un Organo al quale spetta la funzione politica di indirizzo e vigilanza: il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV).

E' stato inoltre costituito il Nucleo di Valutazione e Controllo Strategico.

Tutto ciò all'interno di quanto previsto nel D.Lgs. 479 del 30 giugno 1994, nella L. 127 del 1997 e nel D.P.R. 357 del 24 novembre 2003, confermando il "sistema duale" di governo degli enti fondato sulla separazione tra le funzioni di indirizzo e vigilanza e quelle di tipo gestionale.

Sistema duale che deve obbligatoriamente, dando per scontati gli inevitabili aggiustamenti iniziali e le necessarie definizioni degli spazi reciproci, portare ad una realizzazione, la migliore possibile, di pratiche di buon governo.

Il sistema duale è ormai consolidato negli altri enti previdenziali, pur con un'alternanza di periodi positivi e negativi, che si potrebbe definire fisiologici, stante la mancanza di una univoca interpretazione delle norme vigenti ed una certa lacunosità delle stesse.

Nell'ENPALS, non essendoci esperienze di Consigli di Indirizzo e Vigilanza precedenti, è indispensabile, anche se sicuramente più difficile, fare sperimentazione sul campo per definire i reciproci spazi di intervento non perdendo però, mai, di vista l'obiettivo comune di programmare e mettere in pratica, ognuno per le proprie competenze, una prassi di buon governo con la consapevolezza che, passato questo primo periodo di "rodaggio", il sistema marcerà a pieno regime.

Infatti, se la fase più acuta dell'emergenza degli anni passati è ormai superata grazie anche all'ottimo lavoro svolto, ed è doveroso darne atto, dalla Presidente e dal Direttore Generale (naturalmente coadiuvati dai Dirigenti e dal personale), è necessario ora, con l'apporto del CdA e del CIV, imporre una accelerazione del processo di normalizzazione e di rilancio dell'attività produttiva, amministrativa, informatica e gestionale in genere.

E' opportuno ricordare sinteticamente le principali tappe che hanno caratterizzato quest'ultimo periodo:

- un nuovo assetto dell'organico, che dal 1993 (558 unità) si era ridotto a 333 persone nel 2000 in considerazione del preventivato scioglimento dell'Ente; l'organico, previsto a regime, è ora di 430 persone con 15 dirigenti. Compatibilmente con quanto previsto dalla Finanziaria 2005, questa dotazione dovrà essere raggiunta al più presto;
- è stato assunto personale a tempo determinato per fronteggiare le esigenze dei settori informatico e legale e di alcuni uffici periferici;
- si è realizzato un miglioramento delle relazioni sindacali che si erano fortemente deteriorate per le difficoltà in cui l'Ente si era fortemente dibattuto; è necessario proseguire su questa strada al fine di attivare tutti i confronti necessari all'attuazione di una politica del personale sempre più attenta a rilevare le professionalità, le aspirazioni del personale e le loro esigenze formative coniugandole strettamente alle necessità di efficientamento dell'ENPALS;

- si è avviato un processo di promozione dell'immagine dell'Ente attraverso la partecipazione, con proprio stand, al Forum della Pubblica Amministrazione di Roma ed al COM.PA di Bologna;
- nel settore telematico e informatico, indispensabile per il miglioramento dei servizi all'utenza, è stata dedicata particolare attenzione ai seguenti punti:
 - a) si è deciso, tenuto conto delle difficoltà di manutenzione e di aggiornamento dell'hardware, di localizzare il mainframe presso il Centro Elaborazione Dati dell'INPS, mantenendo sotto controllo lo sviluppo delle applicazioni ed il governo strategico delle banche dati;
 - b) è stato attivato un portale ENPALS, inserito nella Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA), che è destinato a facilitare in misura decisiva la condivisione delle informazioni e l'accesso alle stesse;
 - c) si è fatto ricorso all'assunzione di lavoratori interinali per smaltire le giacenze esistenti, consentendo, in questo modo, un caricamento delle denunce presentate fino al 31 dicembre 2002;
- si è intervenuti sui tempi di liquidazione delle pensioni che attualmente sono di circa 90 gg. medi;
- si è avviata un'operazione di riaccertamento tendente ad acquisire certezze relativamente ai residui attivi, per poter adottare, in un secondo tempo, le misure necessarie a ridimensionare l'importo complessivo.

Molto altro è stato fatto, molto resta ancora da fare per raggiungere traguardi positivi in termini di recupero di efficienza, efficacia ed economicità dell'Ente.

Probabilmente in passato qualcuno non ha propriamente operato a favore di ENPALS. Allo stato è assolutamente consolidato l'orientamento di coloro che intendono, anzi vogliono che il futuro dell'Ente sia garantito e non messo in discussione da presunti "riordini" che non solo non garantirebbero affatto recuperi di efficienza o risparmi, ma di fatto eliminerebbero le specificità dei vari settori interessati e dei lavoratori di questi stessi settori.

QUADRO NORMATIVO PREVIDENZIALE DI RIFERIMENTO

Il corpus di norme istituzionali, contabili, contributive e previdenziali che, direttamente o indirettamente, hanno interessato l'ENPALS nell'ultimo decennio hanno inciso su tutti gli aspetti strutturali ed operativi dell'Ente dello Spettacolo e dello Sport.

I principali provvedimenti relativi alla normativa previdenziale specifica dell'ENPALS hanno origine dal D.Lgs.C.P.S. 708/1947, convertito con modificazioni nella L. 2388/1952 – tuttora vigente in molti suoi aspetti, tra i quali si ricorda l'elencazione delle categorie dello spettacolo obbligatoriamente assicurate - per proseguire con il D.P.R. 1420/1971, che per la prima volta dettava norme previdenziali e contributive specifiche per questo Ente, le leggi n. 366/1973 e n. 91/1981 – che hanno incluso prima il calcio e poi lo sport professionistico tra le categorie tutelate – per arrivare ai provvedimenti più recenti, attuativi del processo di riforma previdenziale, avviato dalla L. 335/1995, e tuttora in corso.

Ed è proprio su questi ultimi – e cioè sui decreti legislativi n. 166/1997 e n. 182/1997 che hanno recepito i criteri riformistici rispettivamente per gli sportivi professionisti e per i lavoratori dello spettacolo – che conviene soffermarsi per sottolineare il profondo cambiamento che hanno operato nella normativa previdenziale, grazie al quale è stato possibile arrivare in breve tempo ad un risanamento dei conti dell'Ente, per lungo tempo caratterizzati da disavanzi crescenti.

I capisaldi sui quali si è fondata la riforma sono stati l'allineamento delle aliquote contributive a quelle vigenti nell'assicurazione generale obbligatoria gestita dall'INPS, un inasprimento dei requisiti necessari per maturare il diritto a pensione, nuovi criteri di calcolo del trattamento pensionistico ed al successivo ulteriore inasprimento dei requisiti operato dalla L. 243/2004. Questo mix di misure ha ottenuto, come detto, il risultato di riportare in equilibrio l'andamento gestionale, anche se occorre valutare l'opportunità di riprendere in considerazione alcuni aspetti

normativi, che sembrano non tenere conto delle specificità che caratterizzano l'attività dello sport e dello spettacolo, così come occorre porre la massima attenzione all'ormai prossima emanazione dei provvedimenti attuativi della L. 243/2004.

Ma al di là di queste considerazioni – che, comunque, non debbono perdere di vista le tensioni che sottendono il sistema pensionistico nel suo complesso – l'aspetto che si vuole sottolineare è che il sopraggiungere di una serie di normative in un ristretto lasso di tempo – qui sono stati ricordati soltanto i provvedimenti più rilevanti, ma è fin troppo noto che ad essi si affiancano una miriade di altre disposizioni, di maggiore o minore respiro: basti ricordare che quasi regolarmente le leggi finanziarie sono intervenute con modifiche che incidono di volta in volta sui tempi di attuazione della riforma e sui limiti di età – ha determinato una ulteriore complicazione di un complesso di norme, già caratterizzate da un elevato livello di difficoltà, sì che adesso è obiettivamente arduo, anche per gli addetti ai lavori, soddisfare la sempre crescente esigenza di informazioni, che costituisce un preciso diritto dell'utenza.

In simile contesto, sarebbe certo auspicabile che il legislatore prevedesse nell'ambito della stesura del Testo Unico previdenziale – previsto dal comma 50 dell'art. 1 della L. 23 agosto 2004, n. 243, nota come riforma Maroni – un settore relativo alla previdenza dello spettacolo e dello sport per evidenziare le specificità che connotano la previdenza di questi mondi.

Nel frattempo, sempre con l'obiettivo di rendere più immediatamente visibile e conoscibile il quadro normativo di riferimento e omogenei i comportamenti a tutti i livelli, l'Ente potrebbe provvedere alla unificazione delle disposizioni in essere, così da disporre di una compilazione che riunisca in un corpo unico tutte le norme in vigore. Un lavoro di tal fatta potrebbe essere redatto con l'utilizzo di strumenti informatici, che ne consentirebbero anche il tempestivo aggiornamento, al sopraggiungere di nuove norme che andassero ad incidere sulla situazione esistente.

Questa operazione, oltre che all'aspetto previdenziale, potrebbe essere rivolto anche a

quello relativo all'altro settore istituzionale, quello della riscossione dei contributi, sul quale pure si sono succedute disposizioni, che hanno riguardato sia le modalità di versamento, sia l'attività della vigilanza, sia la normativa sanzionatoria, sia, ancora, le forme di riscossione coattiva.

In definitiva, quindi, si può dire che la dinamicità della normativa lato sensu previdenziale rende auspicabili interventi che consentano agli operatori ed agli utenti di individuare con sicurezza come agire senza timore di errori.

ENTRATE

PLATEA ASSICURATIVA, EVASIONE, ELUSIONE

Attualmente l'ENPALS ha al suo interno due grosse categorie di assicurati: gli sportivi professionisti e gli appartenenti al mondo dello spettacolo in genere.

Per quanto riguarda gli sportivi sarebbe opportuno aprire un confronto con CONI e Federazioni onde verificare quanto ci sia di dilettantistico in alcune attività, quali: pallacanestro femminile di vertice, pallavolo maschile e femminile di vertice, rugby; l'esclusione dall'assicurazione ENPALS di questi sport di squadra nei quali, di fatto, si pratica attività professionistica è illogica ed è necessario attivarsi per estendere la corretta copertura contributiva anche a questi sportivi, ed a tutti coloro che (in assenza di specifiche norme di legge), essendo regolarmente retribuiti, sono da classificare tra i professionisti.

Si ritiene anche opportuna una verifica sulla possibilità di estendere quanto previsto, in termini di convenzioni, per le società di calcio alle società di pallacanestro così come una indagine sul mondo del ciclismo e degli altri sport (anche se poco significativi numericamente).

Passando dai "dilettanti" dello sport agli "amatoriali" del mondo dello spettacolo si può affermare che in molti settori questo fenomeno ha dimensioni anomale e ingiustificate; serve, per una necessaria verifica, l'avvio di rapporti con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali in quanto questo è il certificatore dello stato di amatorialità ed, a volte, anche il finanziatore di alcune iniziative.

Non appare inoltre in alcuna maniera condivisibile l'iniziativa dei datori di lavoro associati all'ANAGT e all'UNAGT, tesa al trasferimento di tutto il personale addetto al mondo dell'ippica dalla gestione ENPALS a quella dell'Agricoltura al solo fine di realizzare risparmi contributivi; tutto ciò nonostante l'elenco riguardante le figure professionali dei lavoratori che devono essere iscritti obbligatoriamente all'ENPALS

concordato tra datori di lavoro, OO.SS. ed ENPALS, nella riunione tenutasi nel mese di novembre del 2004 presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, comprenda al punto 18 gli artieri ippici e al punto 19 gli impiegati ed operai degli ippodromi, scuderie di cavalli da corsa, i prestatori di opera addetti ai totalizzatori o alla ricezione delle scommesse presso gli ippodromi.

Si auspica, a proposito degli incontri di cui sopra, che la procedura relativa, contenente il riconoscimento di nuove figure professionali ENPALS, concluda rapidamente il suo iter burocratico ed autorizzativo in modo da rendere possibile, a breve, la sua applicazione.

La frammentazione dei settori, la discontinuità delle attività, la dimensione spesso esigua delle imprese e la loro polverizzazione sul territorio nazionale, sono fattori che caratterizzano la complessità della missione dell'Ente.

Da un esame dei dati statistici emerge anche una situazione articolata a due facce: una, costituita da imprese di dimensioni consistenti, con occupazione prevalentemente stabile, che fornisce dati credibili per addetto relativamente al gettito contributivo, al numero delle giornate medie lavorate per anno, alla retribuzione media giornaliera ed al reddito annuo; una seconda faccia costituita da micro-imprese che impiegano lavoratori saltuariamente e che consegnano un dato non credibile sia per quanto riguarda il numero delle giornate lavorate per anno sia per il conseguente reddito annuo per addetto che risulta ben al di sotto della soglia di povertà.

C'è quindi una diffusa pratica di elusione contributiva testimoniata anche dalle denunce che si attestano ai minimi impositivi previsti che non sono i minimi contrattuali in vigore e tanto meno le retribuzioni o i compensi effettivamente corrisposti, bensì quelli individuati dalla normativa.

Problema questo di ben difficile soluzione, vista anche la connivenza fra i due soggetti interessati (uno con volontà autonoma, l'altro con dichiarazione indotta) ma questa difficoltà non deve indurre ad una passiva accettazione di un fenomeno così

palesamente ingiusto e con riflessi pesanti al momento della quiescenza del lavoratore interessato.

Molto si è fatto ma molto rimane ancora da fare per quanto riguarda la rilevazione delle imprese che operano nel territorio nazionale pertanto, ad avviso del CIV, è necessario concentrare gli sforzi di tutti per una azione concertata di prevenzione cioè tendente ad individuare le attività produttive “sommerse” che determinano forme di concorrenza sleale particolarmente dirompente in un tessuto produttivo a volte molto fragile e per scongiurare forme di abusivismo i cui contorni vanno sempre più ingrandendosi producendo, come già detto, attività lesive sia nei confronti delle imprese che adottano comportamenti corretti, sia nei confronti dei lavoratori e dell’Ente.

L’impegno di individuazione del sommerso, che l’Ente ha già attivato tramite il suo servizio ispettivo ed anche con la SIAE, rappresenta certo un impegno oneroso, data la parcellizzazione tipica del settore che è però costituito da imprese la cui attività è rivolta al pubblico e per questo più facilmente individuabili.

A sostegno di questa azione conoscitiva, che deve essere preceduta da una corretta pulizia degli archivi e loro aggiornamento, potrebbero essere di grande utilità:

- gli Organismi bilaterali e gli Osservatori contrattualmente costituiti;
- i Patronati accreditati;
- un continuo confronto con le Associazioni datoriali e controlli incrociati degli elenchi delle aziende risultanti ad ENPALS con elenchi aziende del settore interessato;
- confronti da attivare con CONI, Camere di Commercio, Enti Pubblici ecc. nell’intento di avviare percorsi congiunti per favorire l’emersione delle aziende e creare sinergie certamente positive;
- l’ampliamento della convenzione con SIAE per la trasmissione di dati utili per un’azione preventiva;
- un raccordo con Regioni, Province, Comuni i quali, per incentivare sul loro territorio l’arte, lo sport e la cultura (opera di per sé certamente meritoria) concordano, con imprese di vario tipo, programmi di manifestazione estive o annuali che vengono, solitamente, finanziate anche dal livello locale e

potrebbero essere organizzate in termini non regolari dal punto di vista contributivo;

- l'avvio di un confronto con UNIRE (Ministero delle Politiche Agricole e Forestali) tendente a favorire l'emersione dal sommerso nel settore ippico, che appare alquanto rilevante, con una possibile richiesta di collegare la concessione di finanziamenti erogati da UNIRE stessa, sotto forma di premi, ad una buona pratica di regolarità contributiva (naturalmente certificata da ENPALS).

Si ritiene inoltre opportuno procedere ad incontri con gli studenti degli ultimi anni degli istituti preposti alla formazione artistica e tecnica (studiando un'opportuna estensione agli sportivi) per una proposta di azione conoscitiva relativa alle finalità della previdenza pubblica, rendendoli edotti dei loro diritti, doveri, convenienze, ecc.; questo è ancora più opportuno in relazione al nuovo sistema previdenziale contributivo.

L'attività lavorativa in questi settori è praticata e percorsa dai lavoratori più giovani tanto "individualmente" quanto "saltuariamente" ed è tale da non consentire loro di percepire la valenza del sistema previdenziale che, invece, presuppone continuità ed ha efficacia nel tempo: è la fascia di lavoro maggiormente esposta alla pratica del sommerso, al compromesso ed allo scambio tra occasione di lavoro ed evasione previdenziale (oltre che fiscale e contrattuale).

Questa promozione potrebbe essere svolta su iniziativa diretta di ENPALS ma anche con il coinvolgimento del CIV data la sua composizione su base associativa.

L'obiettivo di riduzione dell'evasione e dell'elusione è già presente nei programmi dell'Ente che ha previsto nella nuova pianta organica un incremento del numero degli ispettori da 28 a 58.

Di questo obiettivo costituisce indispensabile corollario l'adozione dei più corretti criteri di assoggettamento a contribuzione dei redditi di lavoro, che, nell'ovvio rispetto delle norme di legge, tenga opportunamente conto delle obiettive specificità dei singoli settori ed, in particolare, di quelli caratterizzati tradizionalmente da una

attività variamente articolata, per sua natura, sull'intero territorio nazionale (come ad esempio le compagnie di giro del teatro), che comporta mobilità territoriale.

Quanto sopra, congiuntamente ad un programma formativo adeguato a svolgere al meglio le attività ispettive, con particolare riguardo alla necessaria omogeneità di comportamento degli ispettori dell'Ente e degli ispettori SIAE che agiscono nelle diverse sedi compartimentali, combinato inoltre con una maggiore presenza sul territorio anche tramite l'utilizzo di strumenti informatici.

RESIDUI ATTIVI

La massa dei residui attivi dell'ENPALS è eccessiva e, ad avviso del CIV, vanno effettuati, a partire da subito, concreti interventi volti a determinare una effettiva, anche se necessariamente graduale, inversione di tendenza dell'ammontare dei medesimi.

L'Ente dovrà quindi individuare e definire gli strumenti da attivare per realizzare un progressivo ridimensionamento della massa dei residui in modo da raggiungere, nell'ambito di un triennio, livelli fisiologici degli stessi.

Infatti se è vero che una buona parte dei residui attivi deriva da un'operazione, certamente meritoria, di individuazione di denunce contributive che non risultano essere integralmente o parzialmente regolarizzate (cioè non hanno comportato il pagamento dovuto nell'anno di competenza); oppure nascono da accertamenti predisposti tramite il servizio ispettivo per scoraggiare la diffusione di evasione contributiva totale e far emergere conseguentemente aziende totalmente sconosciute, è anche vero che è necessario avviare o completare tutte quelle operazioni che servono per una gestione dinamica del fondo residui.

Nel biennio 2002-2003, nel settore spettacolo, c'è stato un aumento degli incassi da residui pari al 28% mentre i nuovi residui sono aumentati del 32% proprio in virtù dell'attività di monitoraggio delle situazioni di omissioni contributive attuata. In relazione alla gestione degli sportivi, si è registrato un forte aumento degli introiti (dovuto alle operazioni di rateizzazione dei debiti contributivi delle società di calcio professionale) del 118% mentre i nuovi accertamenti sono stati inferiori del 17% rispetto al 2002: questo a dimostrazione della bontà dell'accordo raggiunto in quanto si è facilitata la regolarizzazione contributiva delle società medesime aumentando contemporaneamente gli incassi dell'Ente.

Sicuramente la situazione ereditata non aiuta: in passato, infatti, le operazioni di calcolo dei residui attivi contributivi, in particolare nel settore spettacolo, sono state effettuate avvalendosi di una procedura che gestiva una base dati per ogni unità periferica dell'Ente, estremamente farraginoso nelle modalità di funzionamento,

nonché priva di sistemi idonei a garantire l'attendibilità, la sicurezza e la completezza dei dati. Le operazioni di aggiornamento dei dati, da effettuarsi a cura delle sedi periferiche risultavano essere, anche a causa della carenza di personale, scarsamente attendibili.

Il lavoro, già in corso, di analisi delle diverse basi dati contenenti le partite creditorie riferite ad una stessa impresa con una idonea procedura unificante che prevede anche la predisposizione di un partitario analitico dei crediti dell'Ente (circa 90.000 crediti) con evidenza di imprese individuate, importi da esigere, periodi contributivi di riferimento, esercizi di competenza, potrà consentire, una volta ultimato, di porre in essere più efficaci azioni di monitoraggio e conseguente individuazione del possibile esito del credito stesso.

Partendo dal monitoraggio sarà necessario che l'Ente dedichi particolare attenzione al problema del riaccertamento dei residui attivi contributivi, alla rivisitazione del vigente regolamento di inesigibilità dei crediti (anche alla luce del D.P.R. 97/2003) per poter avviare, entro il 2005, azioni idonee ad incidere sulla massa dei crediti, considerata anche la sua valenza in rapporto alle risultanze dei bilanci.

Pertanto è necessario, stante la consistenza di tali crediti, implementare il programma di recupero con diffide di pagamento, iscrizioni ai ruoli esattoriali delle somme accertate, ingiunzioni della cartella esattoriale di pagamento, azioni esecutive, riscossioni coattive, ecc...

Va comunque esplorata la possibilità di eventuali transazioni o rateizzazioni (di cui è già stata rilevata la positività) ed esaminata la praticabilità e la convenienza di eventuali iniziative di "cartolarizzazione" dei crediti vantati dall'Ente.

Dovrebbe inoltre essere effettuata una approfondita verifica sulle reali possibilità di recupero di questi crediti con particolare attenzione ai crediti vecchi di decenni.

Si richiama l'attenzione su:

- società sportive non più iscritte ai campionati professionistici da parecchi anni magari fallite o, comunque, prive di patrimonio e di mezzi finanziari;

- società di calcio che retrocedono nei dilettanti ma non falliscono (9 società per ogni stagione sportiva): per queste società, che non sono più vincolate agli accordi con FIGC del 15.7.2002, senza un'azione immediata, si rischia di dover riscontrare, in un secondo tempo, l'inesigibilità di un credito dato per certo fino a quel momento.

Esercitati tutti gli strumenti che l'Ente vorrà determinare per la riscossione ed il recupero dei crediti esigibili che porteranno sicuramente (naturalmente nel tempo) ad una riduzione della massa dei residui attivi, sarà opportuno, fatte tutte le verifiche e gli accertamenti necessari, prendere in considerazione l'ipotesi di dichiarazione di inesigibilità di alcuni crediti (naturalmente nell'osservanza di tutte le procedure previste dalla normativa vigente).

INVESTIMENTI

L'ENPALS nell'impiego delle risorse disponibili deve agire in un contesto normativo e regolamentare improntato alla prudenza ed alla sana gestione, configurandosi come un investitore previdenziale, non speculativo, con orizzonte temporale di medio-lungo periodo e con una elevata avversione al rischio.

In considerazione di questi aspetti sostanziali sono da intendersi prioritari nell'implementazione dell'attività di investimento i seguenti requisiti:

- il livello del rischio del portafoglio da considerarsi compatibile non deve essere superiore al rischio di una gestione differenziata in titoli di stato italiani;
- il portafoglio dell'Ente deve essere dinamico, ovvero un portafoglio che, nel rispetto dei principi di cui sopra, sia contrassegnato da un tasso di rendimento atteso più elevato. Tale ultimo valore deve essere selezionato anche in base alle caratteristiche di persistenza dei rendimenti attesi dei portafogli investibili;
- le attività di investimento devono concorrere a comporre un portafoglio la cui formazione rispetti i vincoli di rischio/rendimento assunti;
- il portafoglio deve essere convenientemente diversificato, con una ripartizione per classi e sotto-classi di investimento ed area geografica. Ciò per racchiudere opportunamente il rischio di mercato;
- il portafoglio deve essere ripartito tra le controparti (banche, asset manager, fondi, ecc.) a cui è affidato per contenere efficacemente sia il rischio di credito, sia il rischio di controparte, sia il rischio di liquidità, sia il rischio di solvibilità nonché tenendo conto dello stile di gestione e del modello;
- gli investimenti dovranno essere effettuati in via esclusiva tramite gestori professionali o con l'acquisizione/sottoscrizione di quote di organismi di investimento collettivo del risparmio.

PRESTAZIONI

Si ritiene indispensabile che l'Ente prosegua ed acceleri il processo, peraltro già avviato, di recupero di efficienza ed efficacia relativo all'intero suo campo di attività.

Per quanto riguarda i tempi di liquidazione delle pensioni, pur apprezzando il significativo taglio dei medesimi registrato a fine 2003 (pensioni di vecchiaia da 124 giornate a 105 giornate, pensioni di anzianità da 169 giornate a 121 giornate, pensioni ai superstiti da 60 giornate a 29 giornate) è opportuno qualificare gli interventi per le pensioni di invalidità ordinaria (144 giornate) e le pensioni in regime di Convenzione Internazionale (912 giornate): si è consci delle difficoltà che si incontrano relativamente a quest'ultima partita ma è indubbio che, con un'Europa unita ed un contesto internazionale sempre più senza confini ciò è sicuramente molto più facile che in passato.

E' peraltro necessario porre contestualmente particolare attenzione ad un diverso parametro qualitativo del processo produttivo, quello cioè dei tempi reali entro cui viene erogata al lavoratore la prestazione pensionistica.

Ciò ad evitare che si privilegi un parametro di efficienza prevalentemente interno, che non è avvertito e comunque interessa relativamente l'utenza, per la quale il dato davvero rilevante è invece quello relativo ai tempi di materiale acquisizione della pensione.

Tutto ciò ottemperando, naturalmente, quanto previsto, dalla normativa relativa al cosiddetto "Bonus pensionistico", rispettandone i limiti temporali fissati ed adottando eventuali rimodulazioni organizzative onde evitare un allungamento dei tempi di liquidazione dei trattamenti pensionistici.

Parimenti sarà opportuno porre la massima attenzione affinché il monte dei trattamenti provvisori di pensione (5.942 nel 2004) si riduca notevolmente; nella consapevolezza che ciò dipende, in gran parte, da una documentazione pervenuta

all'Ente in termini incompleti (data la discontinuità e frammentazione del mondo dello spettacolo) o inesatti, si ritiene necessario addivenire in tempi rapidi ad un perfezionamento dello stato assicurativo che riguarda normalmente una popolazione, quella relativa alla terza età, particolarmente bisognosa di certezze sull'importo della pensione.

E' altrettanto importante ridurre i tempi rispetto alla definizione di eventuali contenziosi e predisporre per l'erogazione delle prestazioni pensionistiche calcolate con il sistema contributivo puro come previsto dalla legislazione vigente.

Infatti, se è vero che nel sistema previdenziale italiano, si avranno richieste di liquidazioni di questo tipo non nell'immediato, è anche vero che, nel caso di rientro nella patria d'origine di lavoratori extracomunitari la legge del 30/7/2002, n. 189 prevede una deroga al requisito contributivo minimo previsto dalla legge dell'8/8/1995, n. 335.

Sempre nell'ambito delle prestazioni è inserito il problema del rilascio delle certificazioni relative agli adempimenti contributivi a carico delle imprese (certificati di agibilità, denunce di correntezza contributiva, liberatorie, ecc.); da un lato è importante che, fatte le opportune verifiche di salvaguardia delle specificità dei singoli settori, gli obblighi a carico delle imprese abbiano un carattere di omogeneità, dall'altro è forse possibile una rivisitazione e semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese stesse.

Infine, in attesa di un completo e generale passaggio al sistema telematico-informatico che, di fatto, ridurrà drasticamente tutti i cosiddetti "tempi di attesa", (o con collegamenti diretti degli utenti/aziende-associazioni o tramite patronati per gli utenti/pensionati) così come indicato nella parte del documento relativa all'informatizzazione, sarà necessario concentrarsi con un'attenzione straordinaria sulla velocizzazione dell'evasione delle pratiche nella logica di continuo recupero di efficienza ed efficacia.

IL SISTEMA DELLE RILEVAZIONI

Il D.P.R. 97/2003 prevede la emanazione di un nuovo regolamento di contabilità con la possibile introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale regolato da metodi e tecniche proprie, che dovrà necessariamente essere in parallelo e in aggiunta all'attuale sistema di contabilità a fini autorizzativi e realizzare nel tempo le condizioni per adeguare l'attuale sistema contabile che presenta differenti ordini di limiti strutturali propri di una contabilità di natura strettamente finanziaria: quelli connessi al sistema di autorizzazioni, connessi alla divaricazione tra uso del bilancio come strumento di osservazione ed espressione della dinamica economica dell'Ente e uso del bilancio come strumento di regolazione dei rapporti istituzionali, quelli connessi ai comportamenti concreti, ossia alla significatività dei dati rilevati, quelli connessi alla sottovalutazione delle rilevazioni consuntive e della loro interpretazione.

Inoltre, il sistema di contabilità finanziaria è predisposto, seppur con tutti i limiti evidenziati, per l'informazione esterna. E' invece scarsamente recepita dallo stesso tutta l'elaborazione teorica in tema di informazione economica orientata alla direzione che da un lato potrebbe suggerire miglioramenti tecnici e di metodo da apportare al sistema di contabilità generale e dall'altro potrebbe portare ad introdurre una serie di strumenti di contabilità analitica o di contabilità direzionale senza i quali non si è in grado di indirizzare la gestione nella complessa realtà odierna.

Si potrebbero così definire le possibili linee di una evoluzione futura per adeguare il sistema di rilevazioni alla realtà di una moderna pubblica amministrazione :

- decisa rivalutazione della funzione del bilancio consuntivo e dei risultati di sintesi;
- sviluppo della componente di rilevazione di carattere economico-patrimoniale (proventi, costi, variazioni di patrimonio), accanto a quella di entrata e di uscita; ciò potrà avvenire in una prima fase tramite lo sviluppo di un sistema di

contabilità analitica a rilevanza interna e, in un secondo tempo, tramite l'introduzione del metodo della rilevazione duplice;

- separazione del sistema di rilevazione ai fini autorizzativi da quello ai fini di programmazione e controllo di gestione, con la definizione di opportuni elementi di raccordo tra i due sistemi;
- revisione del sistema di autorizzazione nel senso di una sua applicazione agli elementi sostanziali e rilevanti della gestione e di una eliminazione di tutti gli elementi procedurali che hanno solo rilevanza formale e non di contenuto dell'azione amministrativa.

Tali soluzioni, tuttavia, presuppongono una approfondita conoscenza delle caratteristiche della gestione per introdurre, non tanto un nuovo sistema di rilevazioni, poiché è inevitabile e strutturale l'evoluzione verso un sistema economico-patrimoniale, ma le modalità con cui garantire che il tutto non sia svuotato di significatività se collegato alla funzione dominante di natura autorizzativa e di prevalenza della forma sulla sostanza.

Non esiste un sistema contabile ottimale, ma regole e soluzioni tecniche utili ed idonee a migliorare i processi per consentire il passaggio da una cultura contabile, centrata sulle regole di contabilità, ad una cultura manageriale che considera centrali i processi di gestione e la loro comprensione. Il D.P.R. 97/2003 fornisce la possibilità di delineare un sistema di rilevazioni idoneo per un Ente pubblico che deve porsi sempre più come "Azienda pubblica di prestazioni e servizi".

Si dovrebbero, quindi, creare le condizioni affinché il sistema contabile possa essere strumento per misurare correttamente il grado di "economicità", cioè la capacità di conseguire un duraturo equilibrio di valori economici, requisito senza cui non può esistere alcun ente o azienda (in assenza del grado di economicità delle risorse anche il CIV non sarebbe posto nelle migliori condizioni per adempiere in modo puntuale alle attribuzioni di cui al D.P.R. 357/2003); per svolgere tale funzione il sistema dovrebbe essere in grado di rilevare valori correlati all'uso di risorse e di condizioni

produttive nei diversi periodi della vita dell'Ente, indipendentemente dal fatto che tali valori derivino da una variazione numeraria nel periodo stesso. Ciò si può ottenere con l'introduzione del principio della "contabilità economica", o meglio della "competenza economica", in aggiunta a quella finanziaria.

PROCESSO DECISIONALE E PROGRAMMAZIONE

Il D.P.R. 24 novembre 2003, n. 357 dispone, fra l'altro, che il CIV, nell'ambito della programmazione generale dell'Ente, determina gli obiettivi strategici pluriennali; deve inoltre acquisire i dati e gli elementi relativi alla realizzazione degli obiettivi e per la corretta ed economica gestione delle risorse.

Dovrebbe pertanto essere definito un modello complessivo di pianificazione, programmazione e controllo di gestione con cui orientare l'attività dell'Ente, integrato con bilanci a loro volta profondamente e prioritariamente innovati. Proprio l'adozione di un nuovo sistema di contabilità che privilegi le valutazioni sulle convenienze economiche rispetto alle analisi ed alle valutazioni di carattere strettamente contabile, può far sorgere l'esigenza di allineare l'attività dell'Ente ad una logica complessiva di sistema, le cui modalità di funzionamento potrebbero implicare una analitica definizione degli obiettivi a livello di centro di responsabilità o di costo, basati sulla possibilità di confrontare nel tempo i risultati di gestione, sia in termini di scostamento dai risultati attesi, sia in relazione ai costi.

Andrebbero, quindi, individuati i vari ambiti di autonomia territoriale per pervenire alla definizione di obiettivi concordati e condivisi dalle strutture periferiche, attuando nel contempo un ampio decentramento funzionale e realizzando interventi capaci di rompere i "circoli viziosi", tenendo conto degli specifici contesti istituzionali e sociali, dei comportamenti individuali e delle tecnologie informatiche concretamente disponibili.

Conseguentemente sarebbe anche necessario intervenire sulle strutture di base per opportunamente modificarle definendo responsabilità per "risultati", ossia aggregando compiti, mansioni e funzioni, non in relazione alla loro omogeneità tecnica o formale, ma in relazione al fatto che essi concorrono all'ottenimento di un certo risultato.

Tutto ciò presuppone la revisione del modello organizzativo basato su un nuovo

processo di programmazione e su un sistema di controllo di gestione che consenta anche di effettuare analisi sull'andamento della gestione utili ad esprimere valutazioni finalizzate a prendere decisioni riguardanti la gestione stessa. Ciò in conseguenza dell'introduzione della contabilità economico-patrimoniale, come previsto dal D.P.R. 97/2003 per l'applicazione del quale l'Ente si è attivato costituendo apposita Commissione di studio già operativa.

Un corretto processo di programmazione richiede che le differenti alternative riguardanti gli obiettivi siano presentate correlate ai piani e programmi, per cui scegliendo gli obiettivi si decidono anche i piani ed i programmi. La fase di scelta dei piani e programmi, sia essa realizzata contestualmente o in conseguenza rispetto alle scelte degli obiettivi, è un atto fondamentale che deve rappresentare la saldatura tra la dimensione istituzionale e la dimensione aziendale e di amministrazione.

La fase successiva deve consistere nel passaggio alla definizione delle risorse necessarie per realizzare piani e programmi. Sulla base di analisi dei livelli di efficienza dell'amministrazione si definiscono le risorse in termini quantitativi e fisici e poi in termini finanziari attraverso:

- analisi dei livelli di efficienza attuali;
- inventario delle risorse già disponibili e di eventuali esigenze di risorse aggiuntive;
- proposte per realizzare un aumento dei livelli di efficienza;
- stima dei costi e dei prezzi di acquisizione delle risorse reali (costi e prezzi dei beni, retribuzioni per il personale, ecc.);
- stima delle risorse finanziarie necessarie, ossia degli stanziamenti di bilancio per ogni programma.

Questa fase è tipicamente da inserire nel processo di discussione ed approvazione del bilancio preventivo; l'approvazione del bilancio può costituire condizione per la gestione, dalla cui qualità dipendono i livelli quali-quantitativi effettivi di prestazioni e servizi, ed in relazione ad essi l'impatto finale sui bisogni cui si intendeva dare risposta con i programmi. L'analisi di questi effetti finali fornisce informazioni utili per modificare i programmi approvati e renderli sempre più aderenti alla realtà o per

avviare il ciclo di programmazione successivo.

Rispetto al tema specifico della logica di programmazione, avuto riguardo alla situazione dell'ENPALS, in fase di prima applicazione, sarebbe opportuno prendere in considerazione un modello che privilegi soprattutto:

- il coordinamento delle attività, e quindi con forte valenza tecnico operativa;
- la motivazione della risorsa umana, in quanto la definizione di obiettivi specifici e di criteri di valutazione dei risultati può essere rilevante fattore di cambiamento dei comportamenti delle persone;
- il riorientamento degli interventi che evidenzia soprattutto aspetti di relazione con l'ambiente esterno.

IL SISTEMA DI CONTROLLO

Strettamente collegato al discorso di programmazione è il sistema dei controlli. I limiti sempre più frequenti dei tradizionali controlli sugli atti, che riguardano tutti gli Enti pubblici, hanno determinato una forte e crescente esigenza di introdurre altre logiche e altri strumenti di controllo, tra i quali in particolare il sistema di controllo di gestione. Si tratta di una esigenza già recepita dalla normativa, che a partire dagli anni ottanta ha previsto espliciti riferimenti all'introduzione del controllo di gestione, prima in leggi di settore o su specifiche materie e poi in normative "quadro" quali sono quella di riforma delle autonomie locali (L. 142/90), quella sul pubblico impiego (D.Lgs. 29/93), quella di riforma della Corte dei Conti (L. 20/95), quella sul nuovo ordinamento contabile degli Enti locali (D.Lgs. 77/95).

Il controllo di gestione si deve intendere come un sistema di misurazioni di risultati economici complessivi e parziali della gestione, che consentono di effettuare analisi sul suo andamento utili ad esprimere valutazioni finalizzate a prendere decisioni riguardanti la gestione stessa. Esso è quindi uno degli strumenti che i dirigenti possono usare per governare la realtà organizzativa complessa dell'Ente e non va confuso con la generale esigenza di tenere sotto controllo la gestione o di garantire la funzionalità dell'amministrazione. Di conseguenza, l'adozione di un nuovo sistema di controllo di gestione non significa far prevalere criteri di scelta economici nella

gestione o introdurre logiche di mercato, ma semplicemente attivare un sistema di raccolta di segnali di compatibilità tra le attività che si svolgono e le risorse economiche a disposizione.

Il sistema di controllo di gestione, può presentare talune specificità se riferito ad un Ente come l'ENPALS, soprattutto in ragione della natura dell'attività e del contesto istituzionale in cui opera l'amministrazione. Infatti il dirigente ha la responsabilità di dare risposte alla domanda di servizi e prestazioni ed è chiamato a guidare la gestione in base a valutazioni complessive che includono la razionalità tecnica, la legittimità giuridica, l'opportunità sociale, la conoscenza e la compatibilità economica. Solo per questo ultimo aspetto egli può utilizzare gli strumenti del controllo di gestione. Il che, peraltro, non deve portare a confondere la responsabilità del dirigente, che è ampia, con il controllo di gestione, che è solo uno degli strumenti che egli può utilizzare, e che, come tale, non deve essere sovraccaricato di scopi.

Nel processo di decisione, in presenza di programmazione, il dirigente ha sicuramente un ruolo significativo, così come hanno rilevanza i dati che si possono raccogliere sulla gestione, sulla dinamica dei bisogni, sulle prestazioni e sui servizi forniti, ma occorre precisare che il controllo di gestione è un sistema interno che deve aiutare a "produrre" al meglio le prestazioni e i servizi richiesti dagli utenti. In altre parole, il controllo di gestione è un sistema di supporto al dirigente riguardo a come fare e con quali risorse fare, una volta che i meccanismi economici ed istituzionali esterni o interni hanno definito che cosa fare.

Nella situazione dell'ENPALS in cui la struttura organizzativa è molto consolidata, appare opportuno adattare il sistema di controllo alla struttura organizzativa esistente, rinunciando ad una impostazione magari più raffinata sul piano tecnico-contabile, ma probabilmente meno ricevibile, in questa prima fase, dai responsabili di vario livello. In sostanza il peso da attribuire ai due tipi di relazioni è in funzione dello stato della struttura organizzativa nella quale si intende introdurre il controllo di gestione evitando eventuali sovrapposizioni di potere decisionale formale e potere decisionale sostanziale, di limitazioni formali dell'autonomia che potrebbero creare commistioni di responsabilità di non agevole separazione. Ciò significa che l'ostacolo più

difficile da superare è proprio quello della chiara identificazione dell'autonomia operativa e decisionale "reale", al di là di quelli che sono i ruoli formalmente definiti.

Il riferimento alla struttura organizzativa suggerisce come il controllo di gestione richieda una coerente professionalità della dirigenza. Allo stato prevalgono gli aspetti amministrativi, contabili e finanziari, che richiedono un tipo di professionalità tecnico-specialistica rivolta più alla corretta applicazione di norme, di indirizzi, di politiche che non alla ricerca di innovazioni gestionali ed amministrative.

Il controllo di gestione, concentrando la propria attenzione sulle relazioni risorse-risultati, sul confronto "obiettivi previsti-risultati conseguiti", sul confronto tra risultati effettivi della gestione e parametri di riferimento, richiede una professionalità della dirigenza più attenta ai criteri di allocazione delle risorse tra possibili impieghi alternativi, alle modalità di impiego delle stesse, alla ricerca di soluzioni idonee ad ottenere maggiori risultati, in termini quantitativi e qualitativi, date certe risorse. Questo significa che il controllo di gestione non può essere efficace se non si realizza il passaggio da una cultura dirigenziale di tipo tecnico e/o di tipo burocratico ad una cultura manageriale: ciò costituisce prerequisito indispensabile per l'introduzione di un sistema di controllo di gestione. D'altro canto, la necessità non procrastinabile di far funzionare un sistema di controllo di gestione, imponendo una serie di rilevazioni, di analisi e di valutazioni molto diverse da quelle tradizionali, può diventare un decisivo strumento per sviluppare una nuova professionalità della dirigenza; in tal senso, oltre che sistema per governare la gestione, esso assume anche una utilità ai fini del processo di sviluppo di una dirigenza moderna volta ad assicurare una sempre continua evoluzione dell'Ente nell'interesse generale.

Infine, affrontare il tema del controllo di gestione potrebbe richiedere anche di dare risposta alle implicazioni di carattere motivazionale. Si può notare come in genere il controllo della quantità e qualità delle prestazioni o dei servizi da erogare trova motivazioni forti nell'interesse degli Organi ad acquisire, mantenere ed aumentare il consenso politico, oppure nell'esistenza di responsabilità personali collegate alla

eventuale mancanza di alcuni requisiti delle prestazioni erogate. Similmente il controllo sugli atti di tipo amministrativo e contabile ed il controllo della spesa possono trovare stimoli forti negli obblighi imposti dalla normativa.

Per garantire il funzionamento del sistema di controllo di gestione non solo è necessario definire un nuovo sistema di rilevazioni contabili, individuare i dati che si devono rilevare, identificare i metodi di analisi degli stessi, stabilire le correlazioni tra diversi dati espressivi di diversi fenomeni, ma occorre individuare un sistema che incentivi l'assunzione di comportamenti coerenti con gli obiettivi di controllo e disincentivi comportamenti non coerenti. Tali incentivi o disincentivi possono essere di tipo individuale o di tipo organizzativo, ossia riguardare i singoli operatori o essere riferiti ad unità organizzative. In definitiva si può affermare che se non si è in grado di creare un ambiente organizzativo "motivante" nei confronti del controllo di gestione, esiste il concreto rischio che rilevazioni ed analisi di vario tipo diventino anch'essi "adempimenti formali", incapaci di incidere sui processi di allocazione e di impiego delle risorse e tali da incrementare ulteriormente la burocratizzazione della gestione.

FORMAZIONE E RISORSE UMANE

Nell'ottica dell'allineamento dell'ENPALS ad obiettivi di efficientamento ed ai nuovi compiti di innovazione rispetto sia al nuovo sistema di contabilità e bilancio ed all'implementazione degli strumenti telematici per snellire il rapporto burocratico-amministrativo con le imprese e con gli assicurati, si deve tendere ad avviare un percorso di formazione continua del personale, sia per quanto riguarda le nuove procedure che si intendono attuare, sia sotto l'aspetto motivazionale al fine di un maggiore coinvolgimento dei dipendenti nella programmazione delle attività relativamente agli obiettivi che si intendono conseguire.

Infatti qualunque progetto organizzativo, anche il migliore, che non veda un coinvolgimento stretto, convinto e condiviso del personale è destinato all'insuccesso. Le risorse umane sono il patrimonio più importante e prezioso dell'Ente; l'ottimale gestione del personale deve prevedere una valorizzazione delle sue capacità, un miglioramento continuo ed un conseguente riconoscimento delle professionalità espresse, uno "sfruttamento" delle potenzialità individuate o da individuare, una maggiore fidelizzazione di tutti coloro che sono impegnati nei vari livelli dell'organizzazione; particolare attenzione va posta al completamento del processo di integrazione organizzativo e funzionale del personale proveniente da altre amministrazioni pubbliche in considerazione della delicatezza insita nel momento del passaggio sia per quanto riguarda i nuovi dipendenti sia nei confronti del personale già in organico.

Tutto ciò, naturalmente, nel rispetto dei contratti e degli accordi aziendali vigenti e proseguendo nei confronti previsti con le OO.SS. ai vari livelli definiti per le singole materie.

IL SISTEMA INFORMATICO

PREMESSA

Con riferimento al lungo periodo di incertezza e instabilità dell'Ente, per quanto riguarda il Sistema Informativo, nel 2001 si era venuta a creare una situazione in cui le infrastrutture tecnologiche dell'ENPALS erano, di fatto, state trasferite presso l'INPS.

Avendo la Finanziaria di quell'anno sancita la necessità di riconfermare la presenza dell'Ente nel panorama previdenziale, si è reso necessario progettare ed attuare il reinserimento delle funzioni operative informatiche all'interno dell'Ente stesso con diverse possibili soluzioni, che sono state attentamente valutate e vagliate, fino a realizzare l'attuale architettura del Sistema Informativo fondamentalmente basata su applicazioni Web.

LO SVILUPPO DEL SISTEMA DIGITALE

“Recuperare i livelli di efficienza, effettuare servizi migliori per i cittadini e i privati, portare la pubblica amministrazione a livelli europei per qualità, efficienza e trasparenza”. Questo è il messaggio-obiettivo che il Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie ha più volte pubblicamente lanciato.

Alla base del modello di gestione dei flussi documentali risiede la realizzazione del protocollo informatico per il quale l'Ente, che risulta essere classificato come Ente Sperimentale nell'ambito del progetto promosso dal CNIPA, ha già avviato l'adozione del nucleo minimo previsto dalla legge e la formazione del personale addetto. Il protocollo informatico, abbandonate le funzioni classiche di registrazione e certificazione della corrispondenza, diventa un sistema aperto all'integrazione con altri sistemi per l'esecuzione automatica di gestione dei flussi di lavoro (workflow), per l'archiviazione e conservazione dei documenti, per l'accesso agli atti

amministrativi, per l'autenticazione, autorizzazione e sicurezza dei documenti gestiti con firma digitale e per il controllo di gestione.

Le relazioni di scambio della documentazione informatica garantite dal modello "aperto" del protocollo informatico, riguardano, infatti, ogni livello di comunicazione intra-amministrativo, tra uffici della stessa amministrazione, inter-amministrativo, tra amministrazioni differenti, extra-amministrativo, tra amministrazione ed utenti (cittadini ed imprese).

Per poter realizzare la riforma elettronica della pubblica amministrazione senza carta, è necessario il trasferimento degli archivi cartacei su supporti informatici, garantendo l'efficacia legale sia dei documenti originali sia degli archivi digitali; ad avviso del CIV è necessario programmare un controllo sulla completezza di quanto trasferito nel sistema informatico stesso.

A conferma dell'importanza che riveste il fattore organizzativo in un sistema di gestione informatica dei documenti, la classificazione e fascicolazione dei documenti diventano fattori cruciali del sistema stesso, in base alle quali viene stabilito l'ordine con cui si organizzano i documenti nello svolgimento dell'attività amministrativa, esprimendo il rapporto tra i documenti e il loro inserimento in processi amministrativi nel corso dei quali i documenti stessi sono prodotti o acquisiti.

Il sistema di archiviazione, quindi, diventa un modulo importante dell'intero sistema di gestione documentale. In questo senso il Testo Unico sulla documentazione amministrativa dispone che presso ogni amministrazione sia creato un servizio dedicato alla gestione informatica dei flussi documentali e degli archivi.

La realizzazione di tale sistema, descritto in appositi Piani di classificazione, che definiscono i criteri di organizzazione dell'archivio, consente l'accesso esterno ai documenti amministrativi ed alle informazioni loro riguardanti, sia da parte di tutte le

pubbliche amministrazioni, sia da parte dei cittadini che esprimono un interesse legittimo sul procedimento.

La firma digitale è il risultato di una procedura informatica, che consente al sottoscrittore di rendere manifesta l'autenticità del documento informatico e al destinatario di verificarne la provenienza e l'integrità.

Sul versante interno l'Ente, utilizzando un progetto finanziato dal MIT, è uno dei primi nell'ambito della Pubblica Amministrazione ad aver fornito a quasi tutto il personale in forza il kit per l'apposizione della firma digitale. Rispetto all'utenza (imprese) esistono diverse applicazioni, disponibili sul portale dell'Ente, che sono in grado di riconoscere utenti che si registrino con la firma digitale rilasciata da enti certificatori.

Tale meccanismo dovrebbe consentire un effettivo e maggiore utilizzo degli strumenti informatici e della telematica nella gestione della documentazione elettronica, determinando un sensibile snellimento nell'attività della Pubblica Amministrazione, nonché transazioni più sicure in rete.

Affinché l'innovazione tecnologica, così come indicato anche dalla L. 59/97 (Bassanini), sia davvero incisiva essa deve avvenire a tutti i livelli della Pubblica Amministrazione, sia centrali che locali. I livelli sono pensati come integrabili e coordinati tra loro, così da poter collaborare e condividere informazioni in quanto parte di un piano generale di sviluppo.

L'integrazione dei settori della Pubblica Amministrazione comporta grandi vantaggi, tra i quali il fatto di creare servizi bidirezionali: in grado cioè di permettere uno scambio paritario dei dati tra i soggetti che dialogano tramite la rete di computer, sebbene gerarchicamente posizionati su piani diversi. Questo avrà effetti molto positivi anche sul mondo imprenditoriale e, più in generale, produttivo in quanto l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione permetterà un migliore accesso alla informazione ed una velocizzazione delle procedure che lo vede coinvolto. La

possibilità di poter fornire vari servizi on line, fino a ora erogati allo sportello, sarà un ulteriore vantaggio sia per i cittadini e le aziende che per la Pubblica Amministrazione.

Lo snodo fondamentale, che al tempo stesso rappresenta il trait d'union tra il progetto teorico e la piena efficace ed efficiente realizzazione in concreto, è rappresentato dalla disponibilità reale di tutte le informazioni che gli assicurati e le imprese inoltrano all'Ente per via telematica.

Il sistema informatico utilizzato per la comunicazione esterna deve corrispondere – o, in alternativa deve essere interfacciato in tempo reale – a quello utilizzato dai dipendenti dell'Ente pubblico al fine di evadere le prestazioni istituzionali. Pertanto l'informazione caricata nel web da parte di un assicurato/impresa essendo interfacciata con il sistema interno, non necessita del trasferimento su carta per il suo utilizzo. Allo stato attuale solo una parte delle attività istituzionali risultano essere realizzate con questa modalità; occorre incentivare questa “buona pratica” soprattutto sul versante delle prestazioni fino a giungere, in un breve periodo, alla sua generalizzata applicazione.

NORME E LEGGI DI RIFERIMENTO

Dal 1° gennaio 2006 i cittadini e le imprese potranno (anzi dovranno) far leva sulle nuove tecnologie per dialogare con la Pubblica Amministrazione. A sancire l'avvio della nuova era è il Codice dell'Amministrazione Digitale, che si propone di introdurre benefici per i cittadini ed imprese e risparmi per la Pubblica Amministrazione. I riferimenti principali del Codice sono indirizzati all'introduzione o, implementazione del canale digitale sicuro e certificato, comunicazioni con e-mail certificata con valore di raccomandata con ricevuta di ritorno, firma digitale che dà validità giuridica a qualsiasi attestazione nei rapporti tra privati e/o tra privati e Pubblica Amministrazione. All'interno dell'Ente esistono già caselle di posta certificata per ogni ufficio e per ogni funzione; a tal riguardo si è già avviata la realizzazione su di un'unica piattaforma tecnologica del portale Internet, Intranet ed Extranet. Il Codice punta ad azzerare gli atti cartacei e le code agli sportelli postali o bancari: i pagamenti, a qualsiasi titolo riferiti, dovranno avvenire in forma telematica.

L'Ente dovrà gradualmente adeguarsi alle linee previste dalla direttiva del 18 dicembre 2003, del Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie in materia di sviluppo ed utilizzo di programmi informatici nella Pubblica Amministrazione, unitamente alla direttiva del 4 gennaio 2005, del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie in materia di digitalizzazione dell'Amministrazione pubblica (direttiva Stanca). I passaggi più significativi di questa ultima direttiva riguardano in particolare: ... *“circa il 50% dei servizi prioritari sono disponibili on-line, altri sono disponibili solo parzialmente. Per quelli rispetto ai quali si registrano criticità le Amministrazioni dovranno effettuare un'analisi puntuale dei motivi di ritardo, e produrre un piano al fine di accelerarne la realizzazione. E' in ogni caso opportuno attivare la verifica della soddisfazione dell'utente.”*; ... *“E' necessario rivedere le procedure amministrative al fine di estendere rapidamente l'utilizzo della firma digitale”*; ... *“l'accesso on-line all'iter delle pratiche mostra difficoltà legate al notevole impatto organizzativo. ... Per le Amministrazioni che non abbiano ancora completato l'automazione della gestione documentale e del protocollo informatico si segnala che il CNIPA propone tale servizio in modalità ASP”*; ... *“ha preso corpo la definizione di una nuova cornice normativa, che induce le amministrazioni a non adottare gli strumenti offerti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione quali “possibilità aggiuntive” dell'azione amministrativa, ma a sostituire gli strumenti e le modalità tradizionali di rapporto con gli utenti e di svolgimento delle attività interne.”*; ... *“Si conferma la priorità di favorire la diffusione e l'utilizzo di servizi on line per cittadini ed imprese, per migliorare il servizio e ridurre i costi”*.

L'articolo 1, commi da 192 a 196, della Legge Finanziaria per il 2005, introduce nuovi modelli di comportamento per le pubbliche amministrazioni finalizzati alla razionalizzazione dei processi operativi e, conseguentemente, al contenimento della spesa.

La legge del 7 agosto 1990, n. 241, all'art. 3-bis (uso della telematica), impone alle amministrazioni pubbliche, al fine di conseguire maggiore efficienza nella loro attività, di incentivare l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste ed i privati.

E' previsto dalla L. 335/95, art. 1 comma 6, che *“Ad ogni assicurato è inviato, con cadenza annuale, un estratto conto che indichi le contribuzioni effettuate, la progressione del montante contributivo e le notizie relative alla posizione assicurativa”*. L'Ente sarebbe già adeguatamente strutturato per adempiere a tali obblighi (ad eccezione del montante contributivo); è necessario promuovere le opportune iniziative per diffondere l'accesso per via telematica (tramite PIN) alle singole posizioni assicurative e predisporre gli invii previsti dalla legge stessa.

La legge del 23/8/2004, n. 243, che, all'art. 23, prevede l'istituzione del Casellario delle posizioni previdenziali attive.

IL RAPPORTO CON L'ASSICURATO, I PATRONATI E LE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

Dall'applicazione reale delle norme nel vissuto dell'Ente, in materia di digitalizzazione dell'ENPALS, nel rapporto con gli assicurati o i Patronati e le Associazioni che li rappresentano, si ritiene che si dovranno progressivamente raggiungere i seguenti obiettivi:

- accesso telematico alla posizione assicurativa, dell'estratto conto individuale con il calcolo contributivo;
- predisposizione di un canale telematico per dialogare con il lavoratore (o chi lo rappresenta), al fine di acquisire tutte le informazioni inerenti la posizione assicurativa, necessarie all'attività di riordino, revisione e gestione delle posizioni assicurative – pulizia degli archivi. Tale strumento è

considerato un obiettivo prioritario che l'Ente dovrà impegnarsi a realizzare nel più breve tempo possibile;

- predisposizione di uno strumento atto a determinare (simulare) il diritto e la misura, relativi alle prestazioni previdenziali erogate dall'Ente. In particolare, sulla base delle posizioni assicurative in precedenza verificate e del tipo di richiesta attivata, la procedura dovrà determinare l'accertamento previsionale del diritto alla prestazione, all'accertamento della competenza ed alla determinazione dell'importo previsionale mensile lordo;
- invio telematico delle domande di pensione (e di tutta la documentazione accessoria), bonus, versamenti volontari, diritto d'opzione, totalizzazione contributi, riscatto, ricongiunzione, ricostituzione, supplemento, ecc..

Si ritiene necessaria una programmazione completa tendente a rendere operativa, in un breve periodo, l'intera procedura;

- fornire informazioni o presa visione della fase istruttoria della pratica presentata all'Ente (varie fasi della definizione con i nominativi dei relativi responsabili).

IL RAPPORTO CON L'IMPRESA

L'efficienza dell'Ente, nonché la sua economicità, puntualità, velocità, flessibilità ed immagine, passano attraverso un rapporto corretto, efficace e produttivo con i soggetti preposti dalla legge al versamento contributivo obbligatorio.

Il programma telematico dell'Ente dovrà perseguire i seguenti obiettivi:

- la predisposizione e la diffusione, fino alla totale abolizione del supporto cartaceo, di un programma di acquisizione on-line delle denunce contributive. In considerazione del fatto che il trasferimento dei pagamenti (modelli F24) avviene già, in parte, per via telematica, l'acquisizione delle denunce on-line,

permetterà di realizzare la quadratura in tempo reale, con la conseguente possibilità di riqualificare le risorse umane (che oggi sono dedicate alla quadratura) e il tempestivo e corretto aggiornamento degli archivi;

- il rapporto digitalizzato con l'impresa con la creazione di una scheda contabile individuale per tutte le imprese, con un Dare ed un Avere, che, in una prima fase permetterebbe di gestire il problema dei residui attivi e successivamente, la sua risoluzione; si auspica che entro un limite temporale ragionevole l'Ente sia in grado di completare quanto sopra;
- il rilascio automatico dei certificati di agibilità, delle liberatorie (correntezza dei pagamenti, ecc.) che è strettamente correlato all'adozione delle procedure di denuncia telematica e altrettanto strettamente dipendente dall'eliminazione del pregresso cartaceo.

IL RAPPORTO INTRA-AMMINISTRATIVO

Le relazioni di scambio della documentazione informatica garantite dal modello "aperto" del protocollo informatico, può essere utilizzato per creare delle significative sinergie tra uffici diversi dell'ENPALS e tra la sede generale e le sedi compartimentali.

A questo particolare riguardo risulta prioritaria la predisposizione di:

- una procedura che consenta di gestire l'intero iter dell'attività ispettiva a partire dall'individuazione delle ditte da sottoporre all'indagine, l'assegnazione delle stesse agli ispettori, il trattamento e la chiusura della pratica compresi gli altri adempimenti necessari per una completa definizione degli atti dovuti; il tutto nell'ambito di un'unica base di dati nazionali che ne consenta anche il monitoraggio;

- un vademecum ispettivo, unico a livello nazionale, al fine di uniformare i procedimenti ed i canoni comportamentali, il trasferimento delle informazioni e l'abbattimento dei tempi delle indagini ispettive.

IL RAPPORTO INTER-AMMINISTRATIVO

Il compito istituzionale dell'ENPALS può essere svolto con più efficienza, produttività ed economicità, se le nuove tecnologie sono impiegate ad abbattere il muro dell'incomunicabilità, con particolare riferimento alle diverse amministrazioni.

A tale scopo è stata emanata la legge del 23/8/2004, n. 243 che prevede la costituzione del Casellario Unico delle posizioni attive che, alla stregua di quanto già realizzato con il Casellario Unico dei pensionati, consentirà agli interessati di avere un unico riferimento per tutte le problematiche connesse alla propria vita lavorativa.

Una volta realizzato tale progetto, che è all'esame di un'apposita Commissione interministeriale, con la partecipazione degli Enti previdenziali e perciò anche di ENPALS, sarà possibile produrre lo stato contributivo unificato e procedere in automatico per attività quali ricongiunzioni, trasferimenti, ecc..

Limitare i problemi dell'evasione contributiva e della diminuzione dei tempi di definizione delle prestazioni, rappresenta per l'Ente un impegno ed una priorità irrinunciabile. A questo scopo appare utile:

- aprire un canale telematico con la SIAE, per acquisire il nominativo delle imprese che ad essa si rivolgono, al fine di un confronto incrociato con quelle iscritte all'ENPALS;
- predisporre una finestra on-line con il Ministero dell'Economia e Finanze e con i Comuni: le informazioni reddituali e sui decessi incidono in maniera

preponderante sul rallentamento ed innalzamento dei costi per la definizione delle prestazioni.

LA COMUNICAZIONE

Le spinte al rinnovamento dei rapporti con il cittadino-utente e più in generale con le persone o le aziende destinatarie dell'azione istituzionale dell'Ente, richiedono innovative applicazioni di strumenti di informazione e comunicazione, di trasparenza dell'azione amministrativa, di relazioni con il pubblico fino ad arrivare alla definizione di una Carta dei Servizi.

Gli strumenti di informazione, la cui caratteristica è quella di dare le più numerose, corrette e precise conoscenze su ciò che l'Ente fa, e gli strumenti di comunicazione, per i quali è centrale non solo dare informazioni ma essere sicuri che esse arrivano alle persone o aziende giuste e siano correttamente intese, consentono di superare il principio giuridico per cui si considera automaticamente conosciuta la legge una volta che è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale e si considerano noti un servizio o un'attività per il semplice fatto della loro esistenza.

E' utile precisare che nei processi di informazione prevale una relazione unidirezionale (centralità del soggetto che raccoglie, elabora, fornisce l'informazione e del modo in cui essa viene diramata), mentre nei processi di comunicazione prevale una relazione bidirezionale (è essenziale conoscere e capire le esigenze del destinatario e le chiavi di lettura delle informazioni che egli riceve), per ricordare la necessità di differenziare contenuti, canali, supporto dell'informazione e della comunicazione e sottolineare alcuni essenziali aspetti tipici di una informazione-comunicazione propria di una azienda pubblica e quindi a valere anche per ENPALS :

- il bisogno di una efficace informazione e comunicazione aumenta con l'aumentare della eterogeneità delle attività e con l'aumento della numerosità e della complicazione delle norme che regolano i rapporti con il pubblico;
- la necessità di avere ben chiara la distinzione tra informazione-comunicazione sui Servizi e comunicazione istituzionale e di ricercare un giusto equilibrio tra le due;

- l'Ente che ha funzione e responsabilità istituzionali, deve raccogliere numerose informazioni anche sul sistema socio-economico esterno per costituire una propria banca dati da mettere a disposizione delle aziende iscritte o di chi possa avere precipuo interesse, salvaguardati gli aspetti di riservatezza e di sicurezza riguardanti certi dati e certe informazioni.

Altra linea di intervento potrebbe riguardare l'introduzione dei principi sulla trasparenza amministrativa che impongono:

- di individuare i provvedimenti amministrativi;
- di individuare i responsabili di ogni provvedimento;
- di specificare i tempi attesi per ogni procedimento.

Si tratta di normative che hanno una duplice rilevanza: esterna e interna.

- esterna in quanto, tramite la conoscenza dei responsabili e dei tempi entro cui l'Ente si impegna a terminare un determinato procedimento, si consente ai soggetti esterni interessati allo stesso di esercitare il controllo su di esso.
- interna, dato che l'obbligo di legge alla trasparenza impone anche di effettuare una chiara e puntuale analisi organizzativa per impegnarsi non solo sui tempi di termine del procedimento, ma di operare in modo idoneo a ridurre al minimo tali tempi, sulla opportunità di agire sulla responsabilizzazione rispetto agli obiettivi e sulla introduzione di incentivi per il loro raggiungimento più che sulla "minaccia" della responsabilità patrimoniale personale per il mancato rispetto dei tempi.

La terza linea di intervento finalizzata a migliorare i rapporti di cessione dei risultati dell'attività dell'Ente è di carattere strutturale e riguarda la costituzione degli "uffici relazioni con il pubblico". Recenti normative hanno previsto l'obbligo di istituire appositi uffici con il compito di gestire le relazioni esterne. Molti sono i problemi sollevati dalle norme che presiedono alla costituzione di questi uffici, la scelta fatta dall'Ente di costituire i "centri di accoglienza" sembra la più idonea per venire incontro alle esigenze dei propri utenti.

Il quarto strumento utile per migliorare i problemi di scambio con gli utenti è costituito dalla possibile introduzione della Carta dei Servizi. Si tratta di una esplicita formalizzazione delle condizioni di erogazione dei servizi che l'Ente si impegna a rispettare.

I contenuti della Carta possono essere definiti tramite la traduzione operativa di

obblighi di legge o tramite accordi scaturiti con organismi rappresentativi di utenti e personale.

La Carta, da rendere nota agli utenti in forma capillare ed efficiente, dovrebbe in particolare:

- dare adeguata conoscenza delle possibilità di accesso ai servizi attraverso i diversi canali;
- descrivere i processi preordinati all'erogazione dei servizi, dando la possibilità di comprenderne il percorso e conoscerne gli esiti nei tempi previsti;
- descrivere le azioni disponibili in caso di mancato accoglimento delle richieste (varie tipologie di ricorsi);
- informare della possibilità di accedere ai servizi presenti in rete.