

bito per il versamento del contributo di solidarietà dovuto all'INPS ex art. 25 della legge n. 41 del 1986.

Alla formazione dei residui attivi concorrono in modo determinante i residui delle entrate contributive che sono riscossi nell'anno successivo. Il fenomeno è dovuto alle difficoltà in genere che incontra l'Ente nella riscossione integrale degli importi contributivi, circostanza, questa, che si riconnette alla importante problematica della evasione ed elusione contributiva, sulla quale si dirà più in seguito, a proposito del Fondo lavoratori dello spettacolo. Né è da trascurare una certa vischiosità operativa nella individuazione delle posizioni contributive irregolari, che fanno slittare le riscossioni agli anni successivi.

Ma il fenomeno più preoccupante è quello dei residui passivi, il cui tasso di smaltimento non è assolutamente accettabile, e la cui elevata misura concorre, in maniera determinante, alla formazione del disavanzo di amministrazione, che dal 1992 è sempre crescente fino a raggiungere, nel 1996, il cospicuo importo di 416 miliardi di lire.

Ciò posto, questa Corte non può esimersi dall'invitare l'Ente a prendere ogni iniziativa tesa a ridurre la consistenza dei residui, sia attivi che passivi, con particolare riferimento al recupero dei fitti attivi e relativi oneri accessori.

Discorso a parte merita il debito finanziario connesso al contributo di solidarietà dovuto all'INPS per effetto della legge n. 41 del 1986, configurandosi tale situazione del tutto paradossale a fronte della acuta crisi finanziaria, patrimoniale ed economica attraversata dall'ENPALS e della conseguente inidoneità del medesimo ad alcuna forma di solidarietà verso altri Enti previdenziali.

Si appalesa, pertanto, come misura prioritaria che il Ministero vigilante si faccia portatore di idonee iniziative atte a liberare l'ENPALS dal debito in questione.

L'anomala situazione di uno scoperto di cassa iniziale - che ormai si ripete dal 1994 - si spiega con lo sfasamento temporale tra il pagamento delle pensioni e la riscossione dei contributi previdenziali.

Anche se l'apertura di credito concessa dalla banca viene ripianata ad inizio di esercizio con le prime riscossioni dei contributi, l'operazione comporta pur sempre il pagamento degli interessi di cui sopra è cenno. Si osserva che l'Ente non avrebbe la necessità di ricorrere al sistema bancario qualora il contributo dello Stato venisse erogato a copertura immediata e non differita del disavanzo, e a tale proposito si avanza formale censura al Governo.

TAB. N. 9 - SITUAZIONE AMMINISTRATIVA
(importi in milioni di lire)

VOCI DI RENDICONTO	ANNI							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Consistenza cassa inizio esercizio	55.008,4	105.514,8	86.835,6	26.464,7	48.509,3	- 38.157,0	- 194.665,2	- 301.218,5
Riscossioni	677.983,1	707.107,3	834.474,7	995.950,2	958.706,2	967.051,4	1.124.623,1	1.405.402,8
Pagamenti	627.476,7	725.786,5	894.845,6	973.905,6	1.045.372,5	1.123.559,6	1.231.176,5	1.398.161,0
Consistenza cassa fine esercizio	105.514,8	86.835,6	26.464,7	48.509,3	- 38.157,0	- 194.665,2	- 301.218,5	- 293.976,7
Residui attivi	82.928,1	102.912,8	178.274,8	135.077,3	160.655,3	175.585,6	194.458,1	192.076,0
Residui passivi	176.143,2	191.446,4	210.473,6	225.033,3	251.599,0	260.244,3	291.773,2	314.136,7
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE DELL'ESERCIZIO	12.299,7	1.698,1	5.734,0	- 41.446,6	- 129.100,7	- 279.323,8	- 398.533,7	- 416.037,4

ATTIVITÀ' ISTITUZIONALE

PREMESSA

La rassegna dell'attività istituzionale posta in essere dall'ENPALS nel periodo 1989 - 1996 comprende gli interventi che si ricollegano alle funzioni proprie dell'Ente che, dal 1980, dopo il trasferimento alle Regioni delle competenze gestionali relative all'assistenza sanitaria, sono limitate alle prestazioni previdenziali.

I settori in cui opera l'Ente sono quelli dello spettacolo, degli sportivi professionisti e degli impiegati dell'Ente stesso, con tre distinte e separate gestioni, delle quali in seguito si tratterà partitamente.

1. FONDO PENSIONI LAVORATORI DELLO SPETTACOLO

CONSIDERAZIONI GENERALI

Come già premesso, l'ENPALS gestisce, in sostituzione dell'INPS, l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti in favore dei lavoratori dello spettacolo.

Questi sono distinti in due gruppi, il primo dei quali comprende le categorie artistiche e tecniche, ed il secondo quelle impiegatizie e operaie. La distinzione nei due gruppi è rilevante ai fini dei requisiti e presupposti richiesti per fruire delle prestazioni previdenziali, in genere più favorevoli per le categorie artistiche e tecniche, stante la peculiarità del lavoro svolto.

La classificazione tradizionale sopra delineata risulta ora modificata dall'art. 2 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 182, per effetto del quale i lavoratori dello spettacolo, al fine della individuazione dei requisiti contributivi e delle modalità di calcolo delle contribuzioni e prestazioni, vengono distinti in tre gruppi, indipendentemente dalla natura autonoma o subordinata del rapporto di lavoro.

La classificazione viene operata a seconda che i lavoratori :

- a) prestino a tempo determinato attività artistica o tecnica direttamente connessa con la produzione e la realizzazione di spettacoli;
- b) prestino a tempo determinato attività al di fuori dell'ipotesi di cui alla lettera a);
- c) prestino attività a tempo indeterminato.

E' da notare che all'elenco originario dei lavoratori assicurati previsto dall'art. 3 del D.L.C.P.S. n. 708 del 16 luglio 1947, sono state aggiunte altre categorie, l'ultima delle quali, posta in essere nel periodo oggetto della presente relazione, risulta quella degli "animatori dei villaggi turistici", di cui al Decreto Presidenziale 14 aprile 1993, n. 203, con decorrenza 1° luglio 1993.

Le indicazioni che precedono offrono l'occasione per sottolineare la specificità della normativa che regola l'attività previdenziale dell'Ente, nonostante il processo di omogeneizzazione dei trattamenti previdenziali in atto, per cui la normativa relativa all'INPS opera sempre come fonte sussidiaria nell'ordinamento previdenziale dei lavoratori dello spettacolo.

Altra normativa particolare è quella del sistema di retribuzione pensionabile articolato su base giornaliera.

La ragione è da ricercare nella saltuarietà e brevità dell'occupazione di varie categorie artistiche che, peraltro, godono di compensi più elevati.

ANDAMENTO ECONOMICO DELLA GESTIONE

L'unità Tabella n. 10 contiene i dati essenziali relativi ai conti economici del fondo pensioni lavoratori dello spettacolo nel periodo di riferimento, durante il quale i saldi sono risultati per ogni anno in disavanzo, raggiungendo la punta massima di 183 miliardi nel 1994.

Poiché il conto economico consolidato è pesantemente condizionato dal fondo pensioni lavoratori dello spettacolo, in questa sede valgono le osservazioni già espresse in precedenza a proposito del conto consolidato. In particolare si osserva che anche la struttura dei conti economici del F.P.L.S. sconta la massiccia presenza delle poste correnti, sia per l'entrata che per la spesa.

Quanto alla dinamica delle entrate contributive, senza eccezioni è risultato il loro trend ascensionale che dai 513,5 miliardi del 1989 è passato agli 821,6 miliardi del 1996.

Dal lato delle uscite, le prestazioni pensionistiche, che costituiscono la preponderante parte delle spese, hanno mobilitato risorse sempre crescenti, che da 517,7

miliardi del 1989 sono passate a 1.098,4 miliardi nel 1996, con un incremento del 112,1%, mentre nello stesso periodo l'incremento delle entrate contributive era risultato del 60%.

Il maggior incremento percentuale delle prestazioni rispetto alle contribuzioni rende ragione del mancato equilibrio finanziario della gestione.

L'indicato squilibrio gestionale si spiega (almeno in parte) anche con la carenza in tema di riscossione ed in particolare, cioè, con il fenomeno dell'evasione e dell'elusione contributiva.

TAB. N. 10 - FONDO PENSIONI LAVORATORI SPETTACOLO - CONTI ECONOMICI
(importi in milioni di lire)

VOCI DI BILANCIO	ANNI							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ENTRATE								
Contributive	513.505,2	523.448,7	610.910,3	667.282,2	705.983,6	668.358,1	744.808,2	821.646,3
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	65.052,8	67.822,3	107.258,4	108.900,8	93.908,0	107.054,1	176.064,6	318.262,1
Altre entrate	30.502,0	29.935,4	33.886,4	32.229,4	29.004,6	30.792,6	28.725,3	33.160,2
Totale entrate correnti	609.060,0	621.206,4	752.055,1	808.412,4	828.896,2	806.204,8	949.598,1	1.173.068,6
Componenti che non danno luogo a movimenti finanziari	43.000,0	50.250,3	52.643,6	63.968,2	40.229,1	37.372,4	58.656,0	58.159,7
<i>di cui sp. di competenza dell'eser. precedente impegnate nell'eser. in corso</i>	43.574,1	49.400,0	52.301,6	61.111,1	39.966,1	36.747,0	57.360,0	56.008,0
Totale entrate	652.634,1	671.456,7	804.698,7	872.380,6	869.125,3	843.577,3	1.008.254,1	1.231.228,3
USCITE								
Prestazioni	517.775,8	585.107,9	697.108,8	779.443,3	844.294,3	886.298,3	976.860,3	1.098.454,5
Altre uscite	89.484,3	59.995,8	65.781,5	71.922,1	74.547,6	76.160,2	97.050,4	96.349,6
Totale uscite correnti	607.260,1	645.103,7	762.890,3	851.365,4	918.841,9	962.458,5	1.073.910,7	1.194.804,1
Componenti che non danno luogo a movimenti finanziari	50.945,2	57.702,2	63.947,6	44.608,7	41.382,8	64.108,3	61.267,1	62.339,6
<i>di cui spese di competenza non impegnate nell'esercizio in corso</i>	49.400,0	52.301,6	61.111,1	39.966,1	36.747,0	57.360,0	56.008,0	57.277,0
Totale uscite	658.205,3	702.805,9	826.837,9	895.974,1	960.224,7	1.026.566,8	1.135.177,8	1.257.143,7
AVANZO DI ESERCIZIO	- 5.571,2	- 31.349,2	- 22.139,2	- 23.593,5	- 91.099,4	- 182.989,6	- 126.923,7	- 25.915,4

Nelle relazioni amministrative illustranti i consuntivi, sovente è ammessa esplicitamente l'esistenza di siffatta turbativa gestionale ed è posta in evidenza al riguardo l'ampia incidenza negativa sul settore ispettivo derivante dalla inadeguata struttura operativa dell'Ente.

Ad onor del vero, l'Ente ha proceduto, in questi ultimi tempi, a programmare in maniera mirata gli interventi ispettivi raggiungendo risultati apprezzabili, ma sempre limitati rispetto all'entità presunta della evasione.

Un maggiore dinamismo operativo in tale settore potrebbe ridurre la dimensione dei cennati squilibri finanziari, anche se non può disconoscersi la correlazione esistente tra l'evasione contributiva (totale o parziale) ai danni dell'ENPALS e i connotati propri dell'attività dello spettacolo, posta in essere sovente da imprese "meteore" che sorgono e si estinguono per la realizzazione di una sola stagione artistica o addirittura di un solo spettacolo.

A tale proposito non sembra fuori luogo accennare alle modalità di esazione. Le imprese sono obbligate a denunciare all'ENPALS, su appositi moduli predisposti dallo stesso Ente, i lavoratori occupati e le relative retribuzioni entro cinque giorni dalla conclusione del contratto di lavoro. I versamenti dei contributi, poi, sono effettuati mensilmente dalle imprese che, inoltre, ogni tre mesi, sono tenute a comunicare il numero dei giorni di lavoro e la retribuzione corrisposta ad ogni singolo lavoratore.

La mancata corrispondenza fra tali attestazioni e gli importi contributivi versati fa scattare automaticamente i procedimenti contenziosi; ma non è infrequente che i tempi di recupero siano lunghi o che addirittura le procedure si concludano infruttuosamente per la sopravvenuta cessazione dell'attività o estinzione delle imprese.

Per fronteggiare adeguatamente la indicata evasione contributiva, attuata specialmente nell'ambito di ben individuati settori, come quelli dell'emittenza radio-televisiva privata, delle produzioni di spot pubblicitari, dello spettacolo viaggiante, ecc.,

sembrerebbe opportuna l'emanazione di idonee disposizioni, per le quali l'espletamento dell'attività dello spettacolo risulti subordinato, non già all'attivazione di forme di autodenuncia, come avviene in atto, ma ad una autonoma rigorosa verifica esterna, effettuata con la collaborazione di organismi idonei. Lo svolgimento dell'attività di spettacolo, inoltre, dovrebbe essere subordinato, in ogni caso, all'attestazione relativa all'adempimento degli obblighi contributivi, senza la quale, a sua volta, il competente Dipartimento della Presidenza del Consiglio non potrà rilasciare gli eventuali contributi pubblici.

Passando, poi, all'esame della seconda parte dei conti economici (componenti che non danno luogo a movimenti finanziari) troviamo l'allocazione di poste concernenti prestazioni istituzionali. Trattasi degli importi relativi a pensioni non esaminate nell'esercizio, ma dei quali è stato effettuato lo slittamento agli esercizi successivi, che figurano sia nelle entrate (in quanto spese di competenza degli esercizi precedenti) sia nelle spese (come spese non impegnate nell'esercizio).

VALUTAZIONE PATRIMONIALE DELLA GESTIONE DEL FONDO LAVORATORI DELLO SPETTACOLO

Lo squilibrio gestionale dell'Ente ha influito naturalmente sul patrimonio del Fondo lavoratori dello spettacolo con un disavanzo che è andato crescendo di anno in anno, passando da 105,9 miliardi nel 1989 a 394,5 miliardi nel 1996.

Nell'unità Tabella n. 11 sono stati riportati i dati patrimoniali essenziali in ordine a ciascun anno del periodo di riferimento, e quanto già considerato in sede di esame dei conti patrimoniali consolidati deve intendersi qui richiamato.

Nella presente sede trovano collocazione, peraltro, i riflessi patrimoniali delle movimentazioni tra il fondo lavoratori dello spettacolo e quello relativo ai calciatori.

Nella posta concernente i dati bancari e finanziari, infatti, figurano, come debiti verso gestioni interne, anche gli importi del fondo calciatori utilizzati per il pagamento delle pensioni ai lavoratori dello spettacolo. Al 31 dicembre 1996 il credito complessivo del Fondo Calciatori ammonta a ben 137.056 milioni che, ovviamente, se riscosso, porterebbe largamente in attivo la situazione finanziaria del Fondo stesso. Sull'evidente danno che ne consegue nei confronti del Fondo Calciatori si dirà poi in seguito, in sede più appropriata

Tra le passività meritano notazione i fondi di accantonamento e di ammortamento; il primo riguarda il trattamento di fine rapporto al personale dell'Ente, e risultano adeguatamente incrementati (da 8,8 miliardi nel 1989 a 16,7 miliardi nel 1996); il fondo di ammortamento si riferisce, invece, ai beni immobili, localizzati i più a Roma ed altri in varie località d'Italia e costituiti da costruzioni destinate in parte a sedi di uffici dell'Ente e in maggior misura a reddito mediante locazione.

Da notare la rivalutazione assegnata agli ammortamenti (da miliardi 3,3 nel 1989 a miliardi 58,7 nel 1996, con un picco nel 1993) conseguente alla rivalutazione

FONDO LAVORATORI SPETTACOLO - CONTI PATRIMONIALI

(cifre espresse in miliardi di lire)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<u>ATTIVITA'</u>								
Disponibilità liquide	38,4	2,9	--	--	--	--	--	--
Residui attivi	79,3	95,1	166,0	120,6	144,5	158,6	175,6	172,7
Crediti bancari e finanziari	8,7	10,3	5,5	3,3	3,5	3,2	3,2	3,4
Immobili	17,5	17,5	17,5	18,4	276,5	276,5	276,5	276,5
Immobilizzazioni tecniche	0,8	1,2	1,6	1,9	1,9	2,1	2,1	3,7
Spese straordinarie ammortiz.li								0,6
TOTALE ATTIVITA'	144,7	127,0	190,6	144,2	426,4	440,4	457,4	456,9
<u>PASSIVITA'</u>								
Residui passivi	167,9	179,4	194,2	204,9	228,1	234,7	263,9	283,7
Debiti bancari e finanziari	21,2	16,5	77,0	64,1	155,6	321,0	433,7	435,0
Fondo accantonamenti vari	8,8	12,6	13,8	14,0	14,7	16,1	16,6	16,7
Fondo ammortamenti	3,3	3,5	3,9	4,2	49,8	52,8	55,8	58,7
Ratei passivi	49,4	52,3	61,1	40,0	36,8	57,4	56,0	57,3
TOTALE PASSIVITA'	250,6	264,3	350,0	327,2	485,0	682,0	826,0	851,4
Avanzo / Disavanzo patrimoniale	- 105,9	- 137,3	- 159,4	- 183,0	- 58,6	- 241,6	- 368,6	- 394,5

patrimoniale degli immobili, eseguita nello stesso anno 1993, per cui la consistenza immobiliare, valutata in base ai criteri di valutazione automatica previsti dal T.U. sull'imposta di registro, è passata da miliardi 18,4 a miliardi 276,5, come indicato nelle attività nella posta "immobili".

Da ultimo va sottolineata la consistenza dei residui passivi che si riferiscono a debiti verso lo Stato e altri Enti, costituiti in gran parte dal contributo di solidarietà dovuto all'INPS ex legge 41/1986 (207,7 miliardi al 1996); di minor consistenza (57,3 miliardi al 1996) i ratei passivi, che rappresentano rate di pensioni maturate che alla fine dell'esercizio non risultano liquidate.

Sulla natura - e sulla illogicità giuscontabile - del contributo di solidarietà (il cui ammontare è tale da dimezzare il deficit patrimoniale) si tratterà più diffusamente in seguito, in sede di conclusioni.

2. FONDO DI PREVIDENZA INTEGRATIVA

Il fondo di previdenza integrativa fu istituito dal Consiglio di Amministrazione con deliberazione 19 febbraio 1970, approvata dal Ministero del Lavoro di concerto con quello del Tesoro con decreto interministeriale del 6 maggio 1970.

A tale fondo sono iscritti obbligatoriamente i dipendenti di ruolo dell'Ente e quelli non di ruolo dopo due anni di effettivo servizio, purché in servizio alla data del 2 aprile 1975, come stabilisce l'art. 14 della legge 20 marzo 1975, n. 70 che recita testualmente: *"i fondi integrativi di previdenza sono conservati limitatamente al personale in servizio o già cessato dal servizio alla data di entrata in vigore della presente legge"*.

A carico del fondo è posta la differenza tra la pensione A.G.O. (assicurazione generale obbligatoria) e l'ultima retribuzione percepita in attività di servizio; comunque, per effetto della legge 70/75 le iscrizioni al Fondo hanno subito il blocco assoluto con ovvie conseguenze sull'equilibrio della gestione. Infatti, mentre non si contano nuovi ingressi, la popolazione pensionata è in continuo aumento. In particolare dal 1989 al 1996 il numero dei pensionati è cresciuto da 307 a 400.

Nell'allegata Tabella n. 12 sono sintetizzati gli elementi essenziali di carattere patrimoniale del fondo in esame, i quali rendono ragione della grave crisi che caratterizza detta gestione.

TAB. 12

FONDO PREVIDENZA IMPIEGATI - CONTI PATRIMONIALI

(cifre espresse in miliardi di lire)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<u>ATTIVITA'</u>								
Disponibilità li-	--	--	--	--	--	--	--	--
guide								
Residui attivi	0,2	0,1	--	0,1	--	--	--	--
Crediti bancari e	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
finanziari								
Immobili	--	--	--	--	--	--	--	--
Immobilizzazioni	--	--	--	--	--	--	--	--
tecniche								
TOTALE ATTI-	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
VITA'								
<u>PASSIVITA'</u>								
Residui passivi	--	--	--	--	--	--	--	--
Debiti bancari e	4,6	5,5	6,4	7,0	7,6	8,1	8,8	9,4
finanziari								
Fondo accantona-	--	--	--	--	--	--	--	--
menti vari								
Fondo ammortamen-	--	--	--	--	--	--	--	--
ti								
Ratei passivi	--	--	--	--	--	--	--	--
TOTALE PAS-	4,6	5,5	6,4	7,0	7,6	8,1	8,8	9,4
SIVITA'								
Avanzo / Disavan-	-	-	-	-	-	-	-	-
zo patrimoniale	4,3	5,3	6,3	6,8	7,5	8,0	8,7	9,2

Il disavanzo patrimoniale, infatti, è sempre crescente, e dal 1989 al 1996 è più che raddoppiato, passando da 4,3 miliardi a 9,2 miliardi.

In presenza di tale quadro normativo e applicativo trovano giustificazione le risultanze contabili che sono alla base dello squilibrio finanziario del Fondo, come risultano dai conti economici esposti nell'allegata Tabella n. 13.

Nella stessa è di tutta evidenza come le prestazioni istituzionali siano di gran lunga superiori alle entrate contributive, determinando un risultato di esercizio sempre negativo, che ha segnato la sua punta massima nel 1990 con 1.048,9 milioni di lire. Successivamente il disavanzo di esercizio è diminuito sensibilmente grazie all'innalzamento dell'aliquota contributiva per il Fondo dal 3,85% al 6% a partire dal 1° gennaio 1991.

Le entrate contributive, in tal modo, hanno raggiunto, nell'anno 1991, il livello di 447,2 milioni di lire. Anche nell'anno 1990 è stato registrato un incremento (da 230 a 320,1 milioni di lire), dovuto all'aumento delle retribuzioni per effetto dell'applicazione del rinnovo contrattuale di cui al D.P.R. n.43/90.

Comunque l'equilibrio della gestione finanziaria viene realizzato soltanto grazie ad una anticipazione di cassa da parte delle altre gestioni dell'Ente, commisurata alla differenza tra i mezzi che il Fondo riesce a reperire autonomamente e le erogazioni che è tenuto ad effettuare.