

TAB. N. 13 - FONDO DI PREVIDENZA INTEGRATIVO - CONTI ECONOMICI
(importi in milioni di lire)

VOCI DI BILANCIO	ANNI							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ENTRATE								
Contributive	230,0	320,1	447,2	420,0	375,8	351,3	484,5	583,5
Rendite e proventi patrimoniali	-	-	8,8	7,9	10,1	9,6	4,3	2,8
Altre entrate	78,4	18,1	59,6	56,3	29,4	14,6	8,2	97,7
<i>Totale entrate</i>	308,4	338,2	515,6	484,2	415,3	375,6	497,0	684,0
USCITE								
Prestazioni istituzionali	897,1	1.387,8	1.470,8	1.034,2	1.028,1	927,4	1.276,4	1.066,3
Trasferimenti passivi	-	-	-	-	-	-	-	3,9
Altre uscite	-	-	-	-	-	-	2,1	-
<i>Totale uscite</i>	897,1	1.387,8	1.470,8	1.034,2	1.028,1	927,4	1.278,5	1.070,2
AVANZO DI ESERCIZIO	- 588,7	- 1.049,6	- 955,2	- 550,0	- 612,8	- 551,8	- 781,5	- 386,2

	ANNI							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ALTRE ENTRATE								
Poste correttive e compensative di spese correnti	77,5	17,6	59,1	55,9	24,9	14,1	7,8	97,5
Entrate non classificabili in altre voci	0,5	0,6	0,5	0,5	4,5	0,5	0,3	0,2
Variazioni in aumento dei residui attivi	0,3	0	0	0	0	0	0	0
Totale	78,4	18,1	59,7	56,3	29,4	14,6	8,1	97,7
ALTRE USCITE								
Variazioni in diminuzione dei residui attivi	0	0	0	0	0	0	2,1	0
Totale	0	0	0	0	0	0	2,1	0

3. FONDO CALCIATORI E SPORTIVI PROFESSIONISTI

L'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a favore dei calciatori, allenatori di calcio è gestita dall'ENPALS per mezzo di un "Fondo speciale autonomo, con un proprio bilancio che costituisce allegato al bilancio generale dell'Ente", così come statuito dall'art. 2 della legge 14 giugno 1973, n. 366.

Detta assicurazione è stata estesa successivamente, con legge 23 marzo 1981, n. 91, a tutti gli sportivi professionisti, intendendo per tali, a norma dell'art. 2 della citata legge *"gli atleti, gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi ed i preparatori atletici che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal CONI e conseguono la qualificazione dalle federazioni sportive nazionali, secondo le norme emanate dalle federazioni stesse, con l'osservanza delle direttive stabilite dal CONI per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica"*.

La definizione delle categorie degli sportivi professionisti, che in base alla citata legge n. 91/1981 potrebbe sembrare chiara e puntuale, non ha costituito, però, la base di una agevole applicazione della normativa.

Il CONI, infatti, cui l'art. 2 della ripetuta legge n. 91/1981 ha demandato di stabilire le direttive per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica, ha fatto presente che il suo operato deve porsi in armonia con gli indirizzi del Comitato Internazionale Olimpico, che classifica formalmente "dilettantistiche" gran parte delle discipline sportive, praticate da atleti remunerati con la formula del "rimborso spese".

La misura di tali rimborsi, però, è tale da far ipotizzare realisticamente la fattispecie del titolo oneroso. Poiché per tali soggetti non è prevista l'iscrizione al Fondo ne consegue il venir meno di rilevanti trattamenti contributivi per cui è auspicabile una specifica modifica legislativa che consenta l'assicurazione all'Istituto degli atleti in argomento.

Ad ogni modo, secondo quanto disposto dall'art. 2 più volte citato, il CONI, con deliberazione n. 469 del 2 marzo 1988 ha individuato come attività professionistiche quelle svolte nell'ambito delle seguenti Federazioni Sportive Nazionali:

- Federazione Ciclistica Italiana
- Federazione Italiana Golf
- Federazione Italiana Giuoco Calcio
- Federazione Pugilistica Italiana

Con successiva delibera del CONI è stato riconosciuto sussistere le condizioni del professionismo agli sportivi praticanti la pallacanestro ed il tennis (limitatamente agli allenatori ed ai direttori tecnico-sportivi di detta disciplina).

Appare evidente che l'elenco è piuttosto limitato: basti pensare, a titolo esemplificativo, agli sportivi professionisti che praticano il nuoto, l'atletica leggera, la scherma, il rugby, il motociclismo, lo sci, l'automobilismo, per non parlare delle altre attività sportive minori.

Da tale omissione derivano gravi danni finanziari all'ENPALS proprio in un periodo segnato dalla descritta acuta crisi gestionale, che indubbiamente sarebbe risultata alleviata ove avesse potuto contare sull'afflusso dei contributi assicurativi di tutti gli sportivi professionisti, così come prescritto dalla legge, e non soltanto da una parte di essi.

ANDAMENTO ECONOMICO DELLA GESTIONE

Nell'unità Tabella n. 14 sono compresi i dati di sintesi che evidenziano i conti economici del Fondo in esame, sempre conclusi con un avanzo di esercizio il cui trend è decrescente (con l'unica eccezione dell'anno 1990, per effetto dell'aumento del massimale retributivo) sino all'anno 1996 con un avanzo di 2,1 miliardi di lire, con un decremento dell'88% rispetto al 1990, anno in cui è stato registrato un avanzo di esercizio di 17,1 miliardi.

La parabola discendente del conto economico è da ricollegare alla recente istituzione del Fondo, che nei primi anni di vita affronta di necessità esigue spese per prestazioni previdenziali, mentre solo dopo un ventennio dalla istituzione è chiamato a graduali consistenti interventi pensionistici.

La spesa per prestazioni, infatti, è sempre crescente, e passa dai 5 miliardi del 1989 ai 25,8 miliardi del 1996 a causa della interazione dei due fattori di seguito indicati:

anni	numero prestazioni	importo medio pro-capite annuo in milioni di lire
1989	363	13,9
1990	404	13,9
1991	475	14,4
1992	563	16,9
1993	634	19,0
1994	730	24,1
1995	830	23,1
1996	961	25,1

Come si può notare, la popolazione pensionata, non ancora giunta a regime, cresce rapidamente nel periodo considerato, sino ad assumere nel 1996 una consistenza pari a quasi tre volte quella rilevata nell'anno iniziale. Correlativamente l'importo medio pro-capite si incrementa dell'80% negli otto anni di osservazione.

Anche le entrate contributive seguono un andamento crescente, di misura inferiore, però, rispetto all'aumento delle prestazioni istituzionali.

Infatti le entrate contributive, passando da 12 miliardi nel 1989 a 26,7 miliardi nel 1996, registrano un aumento di poco più del doppio di quelle registrate all'inizio della rilevazione.

Nello stesso periodo, come già osservato, la spesa per prestazioni è passata da 5 miliardi a 25,8 miliardi, producendo un incremento pari a più di 5 volte. Appare evidente che, proseguendo con lo stesso ritmo la linea evolutiva delle entrate contributive e delle spese istituzionali, tra breve le spese supereranno le entrate producendo una inversione di tendenza al fenomeno dell'avanzo di gestione che ha sempre contraddistinto il Fondo in esame. Si rende, pertanto, necessario che l'Ente si faccia carico di valutare costantemente la prevedibile congruità delle entrate rispetto al volume delle prestazioni previdenziali.

In effetti, a cura dell'Ente viene predisposto periodicamente un bilancio tecnico-finanziario per ciascuno dei tre Fondi amministrati, contemplante le previsioni sull'andamento gestionale con proiezione a medio termine. L'ultimo di tali documenti attuariali riflette l'andamento tecnico-finanziario del Fondo lavoratori dello spettacolo per il quadriennio 1994-97. E' appena il caso di notare, peraltro, che, non essendo prevedibili, al momento della stesura del documento, i mutamenti normativi che hanno interessato il settore, specie in materia di innalzamento delle aliquote contributive e di elevazione dell'età pensionabile, i dati in esso contenuti hanno perso qualsiasi carattere di attendibilità.

TAB. N. 14 - FONDO CALCIATORI - CONTI ECONOMICI
(importi in milioni di lire)

VOCI DI BILANCIO	ANNI							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ENTRATE								
Contributive	12.043,3	19.207,3	20.146,2	22.005,5	23.370,7	23.249,7	24.548,3	26.768,4
Rendite e proventi patrimoniali	2.489,6	5.600,2	3.264,1	2.759,4	1.857,5	1.972,9	2.030,5	3.140,0
Altre entrate	554,6	3.037,4	898,1	1.464,4	1.372,6	1.254,3	2.930,8	1.748,4
<i>Totale entrate</i>	15.087,5	27.844,9	24.308,4	26.299,3	26.600,8	26.476,9	29.509,6	31.656,8
USCITE								
Prestazioni istituzionali	5.051,0	5.627,7	7.419,3	10.564,8	13.076,2	16.129,2	20.625,6	25.844,3
Trasferimenti passivi	2.564,6	3.994,4	4.186,8	4.138,5	3.249,4	2.128,4	2.328,2	2.584,6
Altre uscite	797,2	1.119,9	1.408,1	1.387,7	1.248,6	1.291,0	1.048,8	1.105,0
<i>Totale uscite</i>	8.412,8	10.742,0	13.014,2	16.091,0	17.574,2	19.548,6	24.002,6	29.533,9
AVANZO DI ESERCIZIO	6.674,7	17.102,9	11.294,2	10.138,3	9.026,6	6.928,3	5.507,0	2.122,9

ALLEGATO TAB. N. 14 - FONDO CALCIATORI
CONTI ECONOMICI
(importi in milioni di lire)

	ANNI							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ALTRE ENTRATE								
Trasferimenti dallo Stato	0	0	353,9	314,5	400,0	397,0	536,0	580,0
Poste corr. e comp. di spese correnti	451,1	297,0	431,2	765,9	770,1	660,8	788,6	945,9
Entrate non classificabili in altre voci	103,5	213,9	62,8	84,0	65,9	28,4	337,4	29,8
Variazioni in aumento dei res. attivi	0	2.526,3	49,8	299,9	136,5	168,1	1.264,8	186,0
Variazioni in diminuz. dei res. passivi	0	0	0,5	0	0	0	3,8	6,7
Entr. da vendita beni e prest. servizi	0	0	0	0	0	0	0,3	0
Totale	554,6	3.037,3	898,1	1.464,4	1.372,5	1.254,4	2.930,9	1.748,4
ALTRE USCITE								
Spese organi Ente	10,3	13,7	18,6	18,5	21,7	23,0	23,1	19,3
Oneri pers. attività di servizio	478,5	615,1	640,8	579,1	493,6	497,2	537,9	625,7
Oneri personale in quiescenza	77,0	87,5	97,6	95,9	89,6	97,2	99,1	99,3
Spese acq. beni consumo e servizi	183,3	222,7	269,1	333,9	307,8	254,4	278,8	268,8
Poste corr. e comp. entrate correnti	0	0	0	0	0	0	14,5	8,0
Spese non classif. in altre voci	11,8	19,5	24,7	31,4	13,3	39,6	31,8	33,1
Fitti figurativi	5,7	5,8	5,8	5,3	4,7	4,9	8,9	8,6
Variazioni in aumento dei res. passivi	0	0	1,5	0	0	0	0	0
Variazioni in diminuz. dei res. attivi	0	0	0	0,2	0	0	0	0
Acc. adeg. fondo ind. anz. personale	29,0	149,9	49,8	23,4	17,8	74,7	54,7	42,3
Acc. ex art. 39 L. 153/69	0	0	300,0	300,0	300,0	300,0	0	0
Conc. Ente per int. su prest. person.	1,6	5,7	0	0	0	0	0	0
Totale	797,1	1.119,9	1.408,0	1.387,7	1.248,6	1.291,1	1.048,9	1.105,1

VALUTAZIONE PATRIMONIALE DELLA GESTIONE

Come risulta dall'unità Tabella n. 15 il patrimonio netto, non solo è in attivo, come il conto economico, ma è aumentato sistematicamente, passando dai 62,2 miliardi del 1989 ai 124,4 miliardi nel 1996 e rendendo ragione della vitalità del Fondo in esame.

Le poste che meritano un cenno particolare sono quelle attive, nell'ambito delle quali le disponibilità liquide vanno esaminate contestualmente ai crediti verso le gestioni interne.

Si è in precedenza accennato alla prassi instaurata dall'Ente in ordine alla utilizzazione delle disponibilità liquide del Fondo per le esigenze del Fondo lavoratori dello spettacolo, cronicamente in passivo; viene a verificarsi così un rapporto di reciproca complementarità tra le due poste relative alle disponibilità liquide e quelle dei crediti verso gestioni interne: al livello elevato delle prime corrisponde una esigua (o nulla) dimensione delle altre e viceversa.

La descritta destinazione delle disponibilità liquide del Fondo e l'esistenza dei cennati crediti verso le gestioni interne pongono il problema della correttezza di siffatto impiego sotto il profilo giuridico. A tale proposito si richiama la disposizione dell'art. 16 della legge n. 370 del 1974, per la quale l'INPS, in caso di disavanzo delle gestioni relative all'A.G.O. (assicurazione generale obbligatoria) può avvalersi temporaneamente delle altre gestioni attive da esso amministrate. Ma non sembra che a tale norma possa attribuirsi forza di principio generale - che in quanto tale, risolverebbe il problema anche del fondo in esame - perché se così fosse il legislatore non avrebbe sentito la necessità di porla specificamente per l'INPS.

TAB. 15

FONDO CALCIATORI - CONTI PATRIMONIALI

(cifre espresse in miliardi di lire)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<u>ATTIVITA'</u>								
Disponibilità liquide	67,1	84,0	26,5	48,5	--	--	--	--
Residui attivi	3,5	7,7	12,3	14,4	16,1	16,9	18,9	19,2
Crediti bancari e finanziari	--	--	68,7	58,9	118,3	126,8	132,7	137,1
Immobili	--	--	--	--	--	--	--	--
Immobilizzazioni tecniche	--	--	--	--	--	--	--	--
TOTALE ATTIVITA'	70,6	91,7	107,5	121,8	134,4	143,7	151,6	156,3
<u>PASSIVITA'</u>								
Residui passivi	8,2	12,1	16,3	20,2	23,4	25,5	27,8	30,4
Debiti bancari e finanziari	--	--	--	--	--	--	--	--
Fondo accantonamenti vari	0,2	0,3	0,6	0,9	1,2	1,5	1,5	1,6
Fondo ammortamenti	--	--	--	--	--	--	--	--
Ratei passivi	--	--	--	--	--	--	--	--
TOTALE PASSIVITA'	8,4	12,4	16,9	21,1	24,6	27,0	29,3	31,9
Avanzo / Disavanzo patrimoniale	+ 62,2	+ 79,3	+ 90,6	+ 100,7	+ 109,8	+ 116,7	+ 122,2	+ 124,4

La soluzione, piuttosto, va ricercata nella stessa legge istitutiva del Fondo in parola (n. 366 del 1973) che attribuisce all'ENPALS il compito di gestire le assicurazioni nei confronti dei calciatori mediante un fondo speciale autonomo, munito di proprio bilancio, che costituisce un allegato al bilancio generale dell'Ente.

Prescrive ancora la norma che in sede di rendiconto l'ENPALS accredita al Fondo calciatori gli interessi maturati sulle disponibilità finanziarie del medesimo (art. 7) e che le spese divisibili sono a carico delle gestioni interessate mentre quelle indivisibili sono ripartite in senso proporzionale alle spese generali divisibili.

Va rilevato, però, che a partire dal 1994 nei rendiconti non risultano accertati gli interessi da accreditare a favore del Fondo Calciatori per effetto delle somme anticipate per le esigenze di cassa degli altri due Fondi amministrati dall'ENPALS.

Appare evidente il danno che ne consegue nei confronti del Fondo Calciatori che risente negativamente dell'utilizzo dei propri avanzi di gestione per le esigenze di cassa dell'Ente, e a tale proposito la Corte formula specifica censura dandone notizia alla competente Procura Regionale.

Dal quadro normativo sopra descritto discende la conseguenza della impossibilità dell'individuazione di un unico centro d'imputazione dei rapporti (l'ENPALS, appunto), stante l'attribuzione al Fondo in esame di autonomia, garantita dalla legge ai fini contabili e gestionali.

La rassegna delle poste patrimoniali indicate nella Tabella n. 15 comprende necessariamente quelle relative ai residui attivi, che rappresentano i crediti del Fondo verso le società calcistiche tenute alla contribuzione.

Tali poste assumono rilevanza particolare per l'entità che in ciascun anno esse esprimono e per l'andamento sempre crescente dei residui attivi, passati da 3,5 miliardi nel 1989 a 19,2 miliardi nel 1996.

L'aspetto più preoccupante, però, è rappresentato dall'arco temporale formativo dei singoli residui, fenomeno che lascia dubitare sulla effettiva esigibilità di gran parte dei crediti.

Infatti, sulla base dei riscontri effettuati, è stato possibile accertare che su una situazione debitoria delle società di calcio al 31 dicembre 1996 di ben 19,2 miliardi, 448 milioni si riferiscono all'esercizio 1983 e precedenti, e ben 2,7 miliardi al periodo 1984-1989.

CONCLUSIONI

Nel valutare la situazione finanziaria dell'Ente, che permane pesante nonostante la consistente entità dei trasferimenti statali, occorre tenere presente alcuni fatti che hanno influito in diversa misura sugli andamenti degli ultimi anni.

Innanzitutto, non si può ignorare che l'ENPALS, nel periodo considerato, ha operato in un contesto politico, sociale ed economico, che ha costretto il Paese ad affrontare il problema pensionistico come uno dei maggiori fattori di crisi, fenomeno tanto rilevante da esigere una radicale riforma del c.d. "Stato sociale".

In questi ultimi anni il peggioramento progressivo della situazione previdenziale è stato un fenomeno comune a tutti i Fondi, non escluso quello gestito dal maggior Ente previdenziale, l'INPS, il cui deficit è tale da incidere sui conti della bilancia pubblica. Le cause principali dello squilibrio tra spesa pensionistica e mezzi di finanziamento - per cui gli Enti previdenziali sono impossibilitati ad assolvere ai compiti istituzionali con le proprie risorse - sono da ascrivere all'aumento della longevità, all'alto numero di pensionati in età ancora produttiva, e al quadro normativo-istituzionale che ha assicurato trattamenti pensionistici non sempre correlati alla effettiva partecipazione contributiva del lavoratore e, per di più, svincolati dalla compatibilità finanziaria dell'Ente erogatore.

A questa situazione non si è sottratto l'ENPALS, il cui quadro normativo (almeno fino alla recente riforma di cui ai DD. Lg.vi 30 aprile 1997, nn. 166/182 recanti, tra l'altro, l'elevazione graduale dell'età pensionabile) garantiva il trattamento pensionistico agli sportivi professionisti ed ai lavoratori dello spettacolo in presenza di requisiti di estremo favore.

A questo inconveniente "di base" se ne sono aggiunti altri specifici che hanno riguardato l'Ente suddetto.

Si tratta di un complesso di fattori che - insistendo per di più su una situazione già precaria - hanno determinato quelle conseguenze negative sulle quali ci si è più volte soffermati, in modo particolare in occasione dell'esame dei rendiconti finanziari consolidati (v. pag. 26).

Tra i fattori che più significativamente hanno contribuito alla formazione del deficit di bilancio, basterà ricordare anzitutto i due decreti con i quali prima la RAI e, successivamente, anche le sue consociate sono state esentate dal blocco delle pensioni di anzianità stabilite dal Governo Dini per riportare in equilibrio i conti degli enti pubblici. La deroga, che ha consentito una corsa massiccia al pensionamento anticipato, ha determinato un onere per l'ENPALS quantificato in oltre 100 miliardi, ovviamente non preventivati. Di poco inferiore, inoltre, è l'onere sostenuto per la mancata ammissione dell'Ente alle anticipazioni di tesoreria per il pagamento delle pensioni, come previsto dalla legge 29 ottobre 1984, n. 720, per l'INPS, di cui l'ENPALS è sostitutivo per i lavoratori dello spettacolo e per gli sportivi professionisti. La conseguenza - come già rilevato in sede di esame della situazione amministrativa (v. pag. 39) - è stato il ricorso al sistema bancario con oneri che, per limitare l'esame all'ultimo quinquennio, hanno superato i 60 miliardi complessivi.

Censurabile, pertanto, appare l'atteggiamento del Tesoro per la mancata ammissione alle anticipazioni di tesoreria come previsto dalla legge 29 ottobre 1984 n. 720 per l'INPS, di cui l'ENPALS è sostitutivo per i lavoratori dello spettacolo e per gli sportivi professionisti. Appare del tutto evidente il danno erariale che consegue al pagamento della differenza tra il tasso di interesse passivo dovuto alla BNL - corrispondente a quello richiesto dal sistema bancario - e il prezzo pagato dal Tesoro per approvvigionarsi sul mercato finanziario mediante la collocazione di B.O.T.

Rilevante, infine, appare la permanenza del debito derivante dall'obbligo del versamento all'INPS del contributo annuale "di solidarietà" istituito con l'art. 25 della legge n. 41 del 1986.

Per effetto di tale norma tutte le gestioni di previdenza sostitutive del regime generale sono state obbligate a corrispondere annualmente all'INPS il 2% dell'ammontare delle retribuzioni imponibili agli effetti pensionistici, aliquota che è

stata ridotta allo 0,25% dal 1° gennaio 1989, ai sensi del D.P.C.M. 1° giugno 1989 (G.U. n. 146 del 24 giugno 1989).

Nonostante la riduzione dell'aliquota contributiva, l'ammontare dell'onere per tutto il periodo di vigenza supera i 200 miliardi, che l'ENPALS non è in grado di versare.

Considerato il cronico disavanzo della gestione dell'Ente appare arduo rinvenire una razionale giustificazione di tale precetto normativo che si risolve soltanto in un obbligo contabile che appesantisce i conti dei due Enti previdenziali senza alcun effetto in termini di cassa.

L'esemplificazione fin qui condotta porta a ridimensionare sensibilmente il disavanzo gestionale dell'ENPALS, dovuto in gran parte a cause non imputabili all'Ente stesso.

La riforma del regime pensionistico introdotta con i citati DD. Lg.vi 166/182 del 1997 consente di scorgere nel 1996 l'anno della svolta, l'anno in cui si inverte la tendenza, acceleratasi negli ultimi tempi, ad una crescente divaricazione tra entrate per contributi ed uscite per prestazioni. E grazie anche alla ripresa dell'attività di spettacolo (i cui effetti, ancora timidi, già si cominciano ad avvertire) è lecito intravedere la possibilità di realizzare - fermi restando gli interventi dello Stato - avanzi crescenti di gestione, che potrebbero portare ad un riassorbimento dell'esposizione con il sistema bancario.

Questo processo potrebbe subire una consistente accelerazione ove l'Ente riesca, come è nei suoi programmi, ad intervenire con maggiore efficacia nei confronti del fenomeno del "sommerso", sia intensificando la propria attività di vigilanza, sia sviluppando accordi e sinergie con altre unità amministrative interessate al settore.