Determinazione n. 1/2006

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 7 febbraio 2006;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 20 giugno 1961 con il quale l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2003 e 2004, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio sindacale, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Antonio Ferrara e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ENPALS per gli esercizi 2003 e 2004;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 2003 e 2004 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Ente nazionale di presidenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS) l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Antonio Ferrara

IL PRESIDENTE
f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUI RISULTATI DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'*ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA E DI ASSISTENZA PER I LAVORATORI DELLO SPETTACOLO (ENPALS)* RELATIVA AGLI ESERCIZI 2003 E 2004

SOMMARIO

Premessa. – 1. Assetto ordinamentale. – 2. Profili strutturali e funzionali. – 3. Personale e consulenze. – 4. Prestazioni istituzionali. - *4.1* Notazioni generali e complessive. - *4.2* Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo. - *4.3* Fondo per il calcio e gli sportivi professionisti. – 5. Ordinamento contabile e conti consolidati. - *5.1* Notazioni generali. - *5.2* Rendiconto finanziario. - *5.3* Conto economico. - *5.4* Conto patrimoniale. - *5.5* Situazione amministrativa. – 6. Considerazioni conclusive

PAGINA BIANCA

Premessa

L'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS) é sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il controllo della Corte dei conti si svolge con le modalità stabilite per gli enti di cui all'art.2 della legge 21 marzo 1958, n.259.

L'ultimo referto della Corte dei conti (cfr.Atti parlamentari, XIV Legislatura, Doc.XV, n.241) ha riguardato i risultati del controllo eseguito sulla gestione dell'esercizio 2002, nonché gli eventi più significativi fino alla sua deliberazione (18 maggio 2004).

La presente relazione ha come oggetto specifico gli esercizi finanziari 2003 e 2004, ma estende ugualmente le analisi ai fatti gestionali di maggiore rilievo, intervenuti sino a data corrente.

Proseguendo la consueta impostazione, i dati del biennio esaminato vengono posti a confronto con quelli del 2002 e taluni di essi sono desunti dagli atti della Commissione bicamerale sulle gestioni obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale, per evitare duplicazioni istruttorie.

1. Assetto ordinamentale

1.1 All'ENPALS – istituito con D.L.vo C.P.S. 16/7/1947, n.708 e subentrato alla Cassa nazionale di assistenza dei lavoratori dello spettacolo (CNALS) – venne affidata la gestione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti a favore dei lavoratori dello spettacolo, in sostituzione degli stessi compiti generali spettanti all'INPS. Il D.P.R. 5/1/1950, n.26, dettò le norme sull'ordinamento ed il funzionamento dell'Ente.

Il successivo D.P.R. 31/12/1971, n.1420, conferì una più definita caratterizzazione al settore, assicurando condizioni di favore per il comparto dello spettacolo, in ragione della discontinuità e minore durata dell'attività lavorativa. La legge 14/6/1973, n.366, ha poi attribuito la stessa tutela ai giocatori ed allenatori di calcio, introducendo: un autonomo fondo speciale, con proprio bilancio, che costituisce allegato a quello dell'Ente; un apposito Comitato di vigilanza; l'aggiunta di tre sindaci, in rappresentanza delle categorie interessate. La legge 23/3/1981, n.91, ha esteso infine la medesima tutela in favore di tutti gli sportivi professionisti.

In attuazione della legge di riforma previdenziale n.335 dell'8/8/1995 sono stati adottati due decreti legislativi, rispettivamente per gli sportivi professionisti (n.166/1997) e per i lavoratori dello spettacolo (n.182/1997). Essi hanno parzialmente adeguato il regime pensionistico a quello vigente per la totalità dei lavoratori, pur nella salvaguardia delle tutele previdenziali motivate da effettive peculiarità professionali e lavorative, proprie dello spettacolo e dello sport.

Il processo di complessiva revisione del sistema pensionistico tendeva tuttavia anche alla razionalizzazione degli organismi operanti nel settore ed ha quindi innescato una situazione di incertezza sulla stessa sopravvivenza dell'ENPALS. La legge 17/5/1999, n.144 conferiva infatti una apposita delega per la fusione di enti con funzioni identiche, omologhe o complementari (art.57) ed il culmine della crisi si ebbe con la nota 21/10/1999, con la quale il Ministero vigilante comunicava l'imminente soppressione.

Con indirizzo opposto, è invece intervenuto, a poca distanza di tempo, l'art.79 della finanziaria 2001 (L. n.388/2000), che ha attribuito all'Ente la facoltà di proporre ai Ministeri vigilanti modifiche statutarie e dei regolamenti, per adeguare la struttura al recupero del lavoro sommerso, in coerenza con i principi della legge

n.88/1989 e del decreto legislativo n.29 del 1993. Lo schema di statuto, predisposto dall'Ente non conseguiva tuttavia l'approvazione ministeriale.

Un punto fermo sembrava comunque raggiunto con l'art.43 della legge finanziaria 2003 (n.289/2002). Tale articolo – "nell'ambito del processo di armonizzazione dell'ENPALS al regime generale, con effetto dal 1° gennaio 2003" – ha infatti disposto: a) l'applicazione, ai lavoratori dello spettacolo, della stessa aliquota di finanziamento in vigore nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'INPS; b) la cessazione del contributo (c.d. "di solidarietà") di cui all'art. 25 della L. 28/2/1986, n. 41; c) l'estensione della disciplina sull'ordinamento dei grandi enti pubblici previdenziali di cui all'art. 3 del D.L.vo n. 479/1994 ed in particolare di quella sugli organi dell'IPSEMA (Istituto di previdenza per il settore marittimo), ma con salvezza per quella sul "Collegio dei revisori" (rectius: "dei sindaci"), che "continua ad applicarsi". Lo stesso art. 43 ha introdotto ulteriori innovazioni: il periodico monitoraggio delle figure professionali dello spettacolo e dello sport, l'adeguamento delle categorie dei soggetti assicurati e l'integrazione o la ridefinizione della distinzione in gruppi dei lavoratori dello spettacolo (decreto del Ministro del lavoro 10/11/1997). Per queste ultime modifiche e per quelle sull'organo di controllo interno è stata stabilita l'assenza di oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Una conferma ulteriore poteva individuarsi nell'art.3 della legge finanziaria 2004 (n.350/2003), che ha tra l'altro dettato norme (nei commi da 98 a 100) sull'obbligo di iscrizione all'ENPALS dei lavoratori autonomi esercenti attività musicali, aggiungendo una ulteriore categoria all'elenco originario, previsto nella disciplina istitutiva dell'Ente. Era stato frattanto pubblicato il regolamento sull'organizzazione ed il funzionamento dell'Ente (D.P.R.24/11/2003, n.357) - adottato in attuazione del menzionato art.43 della finanziaria 2003 - che ha abrogato il previgente omologo regolamento (D.P.R.n.26/1950) ed il Comitato per il calcio e lo sport, sulla base delle disposizioni di rinvio mutuate da quelle contenute nel testo del D.L.vo n.479/1994, in ragione della nuova disciplina dallo stesso introdotta in materia di organi.

La nuova legge di riforma della previdenza (n.243 del 24/8/2004) ha riaperto il termine per l'esercizio della delega sul riordino degli enti del settore, che non è stata peraltro attuata tempestivamente.

1.2 Il precedente referto ha sottolineato come la continua e rapida successione di interventi legislativi – per di più, a volte, di segno contrapposto –

abbia concorso a determinare uno stato di prolungata precarietà, a ritardare la definizione dei più importanti strumenti normativi, ad innescare molteplici incongruenze e disfunzioni, soprattutto in materia di organi. Per queste ultime, si fa rinvio al successivo capitolo, qui conviene invece richiamare talune osservazioni formulate dalla Corte nello stesso referto, sull'assetto normativo dell'Ente, per verificarne l'esito.

I principali rilievi hanno riguardato la disposta estensione della normativa sugli organi degli altri enti previdenziali (art.43, lett.c, della finanziaria 2003) e, per contro, la confermata vigenza di quella preesistente sui sindaci.

In particolare, si è osservato che l'introduzione nell'ENPALS dello schema del doppio organo di direzione politica – Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e Consiglio di amministrazione - rischia di riprodurre i conflitti, le disfunzioni ed i maggiori oneri evidenziati nei referti della Corte per gli altri enti previdenziali ove ha trovato attuazione. Quanto alla mantenuta composizione del Collegio dei sindaci, ne sono stati sottolineati la pletoricità e l'anacronismo, data la previsione di ben otto membri ed il privilegio del criterio della rappresentanza di categoria rispetto a quello della professionalità.

Nel quadro di una auspicata revisione della relativa disciplina primaria, l'ultimo referto ha altresì suggerito che le disposizioni sui sindaci, di rinvio al codice civile, venissero modificate, ricomprendendo anche i compiti di revisione contabile, che la riforma societaria attribuisce ad un revisore o ad una società di revisione.

Gli aspetti concernenti il Collegio dei sindaci hanno trovato una compiuta e soddisfacente soluzione legislativa. La legge finanziaria 2005 (n.311/2004) stabilisce infatti – con una disposizione di portata più generale – che ai sindaci degli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria spettano anche i compiti di revisione contabile(art.1, comma 130). Il D.l.n.7 del 2005, convertito nella legge n.43 del 2005, ha inoltre ricondotto la composizione del Collegio sindacale a quella dell'IPSEMA, opportunamente escludendo il collocamento fuori ruolo, in ragione delle minori dimensioni strutturali e gestionali dell'ENPALS (art.7-quinquiesdecies).

Ulteriori osservazioni del precedente referto hanno riguardato lo scarno contenuto del regolamento sull'organizzazione ed il funzionamento, adottato con il menzionato D.P.R. n.357/2003 e quindi la conseguente maggiore urgenza dell'emanazione di tutti gli altri regolamenti, dallo stesso individuati, ai fini dell'indispensabile completamento del quadro normativo. Sono stati infatti sottolineati, per un verso, il vuoto derivante dalla operata abrogazione della previgente disciplina generale sull'ordinamento ed il funzionamento (D.P.R. n.6 del

1950), e, per l'altro, l'ampio rinvio ad una numerosa serie di regolamenti, analiticamente elencati, ivi compresi quelli rimessi ai nuovi organi collegiali di amministrazione, per la loro organizzazione e funzionamento.

In proposito va rilevato che nella seconda parte del 2004 – dopo l'intervenuto completamento delle nomine degli organi di vertice dell'Ente - e nel corso del 2005, sono stati perfezionati quasi tutti gli atti normativi previsti, acquisendo l'approvazione ministeriale, nei casi prescritti. Su di essi si fa riserva di riferire nel prossimo referto – salvo sommarie anticipazioni, indispensabili o utili alla presente relazione – poiché la loro prevalente e non integrale applicazione (vedasi di seguito per la contabilità e bilanci) ha avuto inizio a partire dal 2005.

Resta da completare l'iter approvativo del regolamento di organizzazione.

2. Profili strutturali e funzionali

2.1 L'assetto degli organi ha sofferto la protratta fase di precarietà istituzionale dell'Ente, sottolineata nei precedenti referti, nei quali è stato altresì evidenziato il periodo invero abnorme di gestione commissariale, iniziato nel luglio 1975 ed interrotto solo negli anni dal 1992 al 1996. La relazione sugli esercizi 2000 e 2001 ribadiva l'inconciliabilità di tale regime con l'intento desumibile dalla legge finanziaria 2001 (art.79), di valorizzazione dell'Ente, che poteva essere ragionevolmente perseguito solo con il ritorno alla gestione ordinaria.

L'art.43 della legge finanziaria 2003 – come già detto nel precedente paragrafo - ha poi direttamente dettato una dettagliata disciplina sugli organi, estendendo il modello dei grandi enti previdenziali ed in particolare quello dell'IPSEMA. Sono quindi organi dell'Ente: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, il Collegio dei sindaci, il Direttore generale.

Nel precedente referto è stato osservato come la validità della scelta normativa potrà essere valutata solo dopo adeguata sperimentazione. Il rilievo resta attuale, sia per il modulo a doppio organo di amministrazione, sia per i profili attinenti alla dinamica della spesa, da verificare, per l'intera durata annuale delle cariche, con il consuntivo 2005.

Nello stesso referto è stato altresì osservato come la disciplina intervenuta non abbia interrotto la gestione commissariale, che si è invece protratta per tutto il 2003 e gran parte del 2004. Tale disciplina, soprattutto in ragione delle complessità procedimentali introdotte, ha anzi generato ulteriori anomalie, che potrebbero produrre effetti negativi anche in futuro.

La nuova normativa ha infatti previsto – oltre alla durata quadriennale delle cariche e la conferma per una sola volta (fatta eccezione per il Direttore generale) – un decreto del Capo dello Stato per il Presidente (previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro, di concerto con quello dell'economia) ed un decreto del Capo del Governo, sia per i quattro esperti (tra i quali, un dirigente pubblico, da collocare fuori ruolo) del Consiglio di amministrazione (su proposta del Ministro del lavoro, di concerto con quelli dell'economia e della funzione pubblica), sia per i dodici componenti del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (su proposta del Ministro del lavoro e previa designazione paritetica delle

organizzazioni di datori di lavoro e dei lavoratori, più rappresentative sul piano nazionale).

I molteplici adempimenti delle fasi procedimentali hanno concorso alla nomina iniziale del solo Presidente e con un ritardo di circa cinque mesi (D.P.R. 29/5/2003). Dalla nomina non contestuale, degli altri organi, sono altresì derivati: lo sfasamento temporale delle decorrenze, lo svolgimento contemporaneo dei compiti di Presidente e di Commissario (sostitutivi del Consiglio di amministrazione), l'ingiustificato aggravio di spesa correlato ad una indennità aggiuntiva per il cumulo di cariche.

Nel profilo della funzionalità deve pertanto la Corte rimarcare nuovamente le gravi e reiterate inadempienze correlate: alla intempestiva applicazione della disciplina sulla costituzione degli organi ordinari, che ha impedito la partecipazione alle scelte gestionali dei soggetti esponenziali delle categorie rappresentate e quindi la diretta tutela dei relativi interessi; alla eccessiva protrazione del regime commissariale, in contrasto con la sua funzione di strumento eccezionale e transitorio; alle incidenze negative sullo svolgimento ordinato dei compiti istituzionali e sui controlli, privati dell'intervento dei sindaci nelle riunioni collegiali degli organi di governo e quindi nelle fasi della formazione e della deliberazione degli atti più rilevanti.

2.2. Le nomine del Consiglio di amministrazione e del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza sono intervenute con un più grave ritardo di circa diciotto mesi (DPCM 4.6.2004 e DPCM 29.7.2004) e quella del Collegio dei sindaci ha trovato definizione solo dopo il perfezionamento delle modifiche normative suggerite e sollecitate dalla Corte dei conti (D.interm.le 23.6.2005). Quest'ultima nomina è peraltro stata disposta oltre il termine di proroga della precedente composizione collegiale, lasciando per alcuni mesi l'Ente privo dell'organo di controllo interno.

Sulla formazione dei nuovi organi, conviene evidenziare la notevole componente femminile, preposta alle più importanti cariche di Presidente dell'Ente (e quindi anche del Consiglio di amministrazione), di Presidente del Consiglio di Indirizzo e di Vigilanza e di Presidente del Collegio dei sindaci; quest'ultimo collegio risulta costituto integralmente da donne, sia per i 5 membri effettivi che per i supplenti. Sul funzionamento del sistema duale (CIV e CdA) non sono emerse sinora criticità da segnalare, ma appare evidente la forte dinamica ascensionale della spesa per gli organi, come si rileva dai dati di seguito esposti.

(in mgl. di €)

		consunt.	consunt.	consunt.	prevent.
		2002	**2003**	**2004**	**2005**
cap. 101000	Assegni Presid.	155,7	209,1	212.8	230,0
cap. 101010	Org.ni coll.li	154,7	199,6	235,0	750,0
Cap. 101012	Com.vig.calcio	1,1	5,2	0,0	0,0
cap. 101020	Coll.sindaci	34,7	36,1	32,0	40,0
cap 101030	Comm.ni tecn.che	35,1	54,9	48,6	80,0
cap. 101040	Miss.ni interne			15,0	120,0
cap. 101050	Miss.ni estere			8,8	30,0
Tot.		**337,8**	**504,9**	**552,3**	**1.250,0**

Pur se è improponibile una comparazione degli importi totali – in ragione della presenza degli organi della gestione commissariale fino alla prima metà del 2004 – si osserva che l'ammontare dello stanziamento previsto per il 2005 avvicina quello a regime e assume un valore consistente in termini assoluti, assorbendo in termini di incidenza il 2% delle spese correnti, al netto delle prestazioni istituzionali e del personale.

Il trattamento economico annuo lordo, spettante agli organi nel 2004, viene riportato di seguito:

CDA	Presidente	148.517,76	**CIV**	Presidente	22.686,92
	Componente	17.910,73		Componente	13.731,56
Collegio sindacale	Presidente	2.478,99	**Direttore generale**		139.920,72
	Componente	1.859,24			
Gettoni CDA e CIV 83,67			**Gettoni Collegio sindacale 36,15**		

Conviene altresì soggiungere che, per oltre sei mesi del medesimo anno 2004, sono state attribuite le indennità per il Commissario e per i Vice-commissari, nelle stesse misure indicate nel precedente referto. Nel 2005 l'Ente ha trasmesso alle autorità vigilanti una delibera di rideterminazione dei compensi, per la quale si rinvia alla prossima relazione.

2.2.1 Il direttore generale – divenuto organo, per effetto del rinvio disposto, dall'art.43 della finanziaria 2003, al D.L.vo n.479/1994 – è stato confermato in attuazione della legge n.145/2002 (c.d."spoil system"), con atto commissariale del 19.9.2002, approvato dal Ministero vigilante il 4.10.2002. Per effetto del limite