

Determinazione n. 42/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 29 maggio 1998;

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la legge 30 giugno 1994, n. 509;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 27 giugno 1964, con il quale l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici (ENPAM) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio 1996, nonché le annesse relazioni degli organi di amministrazione e di revisione, trasmessi alla Corte in adempimento all'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Mario Giaquinto e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 1996;

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 - correlati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè 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 l'esercizio 1996 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici (ENPAM) l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Mario Giaquinto

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA DEI MEDICI (ENPAM) PER L'ESERCIZIO 1996.

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Parte prima - Profilo istituzionale e quadro normativo. - 3. Parte seconda - Organi e struttura burocratica - 3.1 Organi - 3.2 Personale. - 4. Parte Terza - Gestione di parte corrente - 4.1. Gestione di parte corrente nel quadro della complessiva gestione - 4.2. Fondo di previdenza generale - 4.3. Quota «A» - 4.4. Quota «B» - 4.5. Integrazione al minimo - 4.6. Maggiorazione agli ex combattenti - 4.7. Prestazioni assistenziali - 4.8. Indennità di maternità. - 5. Fondo di previdenza per i medici convenzionati generici. - 6. Fondo di previdenza dei medici convenzionati ambulatoriali. - 7. Fondo di previdenza per i medici convenzionati specialisti esterni. - 8. Fondo di previdenza per il personale. 9. Quadro complessivo della gestione di parte corrente - 9.1. Redditi e proventi patrimoniali - 9.2. Poste correttive e compensative di spese correnti - 9.3. Entrate non classificabili in altre voci - 9.4. Variazioni patrimoniali straordinarie - 9.5. Spese per gli organi dell'Ente - 9.6. Oneri per il personale in attività di servizio - 9.7. Spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi. - 10. Parte quarta - Gestione in conto capitale - 10.1. Gestione in conto capitale nel complesso - 10.2 Operazioni immobiliari - 10.3. Operazioni mobiliari - 10.4. Attività creditizia. - 11. Parte quinta - Situazione patrimoniale - 11.1. Quadro complessivo - 11.2. Disponibilità liquide - 11.3. Residui attivi - 11.4. Crediti bancari e finanziari - 11.5. Investimenti mobiliari - 11.6. Immobili - 11.7. Residui passivi - 11.8. Debiti bancari e finanziari - Fondi di accantonamento - 11.9. Poste rettificative dall'inizio - 11.10. Situazione amministrativa. - 12. Indici. - 13. Sintesi conclusiva. - 14. Fonti normative. - 15. Appendici - Tabelle di bilancio

PAGINA BIANCA

Premessa

L'Enpam - Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici - divenuto fondazione di diritto privato in virtù dell'attuata opzione offerta dal D. L.vo 30 giugno 1994 n. 509, è restato assoggettato al controllo della Corte dei conti, in considerazione del fondamento e delle finalità prettamente pubblici della propria gestione nonché in adesione alla specifica previsione di sindacato-referto contenuta nel citato decreto legislativo.

Esso, in ciò, ha condiviso la sorte degli altri enti previdenziali cosiddetti privatizzati.

La privatizzazione della personalità giuridica dell'Enpam ha avuto decorrenza dall'inizio dell'anno 1995 e la Corte ha già relazionato al Parlamento con riferimento anche alla attività realizzata in quell'anno.

Si deve, peraltro, ricordare che il cambiamento di regime della personalità ha cominciato a produrre i primi concreti effetti con notevole ritardo, sia per la intervenuta sospensione del nuovo statuto, sia per gli incompressibili tempi tecnici connessi all'adozione di una specifica nuova normativa contrattuale per il personale nonché propri del passaggio alla contabilità civilistica.

Quanto alla prima vicenda, è utile precisare che la questione non ha trovato ancora soluzione. La violazione di legge adottata dall'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano, consistente nel non essere lo statuto, in quanto innovativo in materia di organi, conforme alla disposizione, di cui all'art. 1 del D.L.vo n. 509/94, secondo la quale restano fermi i criteri di composizione degli organi stessi, dopo aver dato fondamento alla concessione della sospensiva - da parte del Consiglio di Stato in secondo grado - ha innescato, in sede di giudizio di merito - innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio - questione di legittimità costituzionale. E' stato ritenuto, infatti, non manifestamente infondato il dubbio che la citata disposizione possa essere eccedente rispetto ai limiti della delega legislativa, in base alla quale è stato emanato il decreto che la contiene. Il giudizio innanzi alla Corte costituzionale, introdotto con ordinanza in data 9 dicembre 1996 (depositata il 19 giugno 1997), è tuttora pendente.

La perdurante sospensione dello statuto, tuttavia, non ha impedito che il collegio dei sindaci fosse integrato con il rappresentante del Ministero del Tesoro, secondo la prevista nuova composizione.

Passando agli altri aspetti, occorre evidenziare che soltanto a metà del 1996 è intervenuto il primo contratto collettivo per i dipendenti degli enti previdenziali privatizzati e che si è dovuto attendere un intero altro anno per la stipulazione del primo contratto collettivo per i dirigenti dei medesimi enti. La contabilità, d'altra parte, ha continuato ad adeguarsi al modello offerto dalla regolamentazione propria degli enti pubblici del parastato, tanto che il primo bilancio di previsione di stampo civilistico - imposto dal D.L.vo n. 509 - è quello relativo all'esercizio 1997 e, quindi, il primo rendiconto di nuovo tipo sopraggiungerà soltanto a metà del corrente anno.

Risulta evidente a questo punto che la presente relazione, avendo a formale punto di riferimento il bilancio consuntivo reso dall'Ente per l'esercizio 1996, segna in qualche modo la chiusura di un ciclo, proprio come lo segna il detto consuntivo per essere l'ultimo basato sull'ormai abbandonato sistema contabile.

D'altra parte, con il presente referto si intende perseverare nella linea di condotta, già adottata con il precedente, intesa a fornire una informativa completa ed aggiornata quanto agli aspetti salienti e, tuttavia, improntata alla massima economia espositiva. Tutto ciò, ovviamente, per perseguire la massima tempestività, con il minimo sacrificio della comodità di lettura. L'esposizione che segue, pertanto, per un verso procederà dando per presupposto quanto esposto nel referto sugli esercizi 1994 e 1995 e quindi anche quanto esposto nell'antecedente referto sugli esercizi 1989-93, e per altro verso si distenderà sul medesimo schema espositivo adottato per i referti citati. Ad ogni modo, apposite note provvederanno a fornire il rinvio alle pagine dei relativi atti parlamentari, che sono, nell'ordine cronologico:

- Camera dei Deputati, XII Legislatura, Doc. XV, n. 72
- Camera dei Deputati, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 47.

Parte Prima
Profilo istituzionale e quadro normativo¹

Per quanto concerne le funzioni dell'Enpam - così come per gli altri aspetti istituzionali - non vi sono integrazioni da effettuare rispetto a quanto già esposto nei precedenti referti. Conviene, tuttavia, fare cenno del fatto che in seno all'Ente viene coltivata a tutt'oggi l'idea di estendere la propria attività mediante la gestione di una forma di assistenza sanitaria, sussidiaria di quella prestata dal S.S.N. Tale prospettiva, peraltro conforme alle previsioni del nuovo statuto, appare di particolare interesse, fermo restando, tuttavia, che essa non potrà trovare attuazione che su basi di adesione volontaria.

Per quanto riguarda le sopraggiunte modifiche del quadro normativo, mette conto fare cenno delle seguenti fonti, integrando quanto già esposto nel precedente referto:

- 27.01.1996 delibera del consiglio nazionale concernente: la fissazione dei nuovi importi delle indennità di carica per il presidente, il vice presidente, il presidente del collegio sindacale, i consiglieri di amministrazione ed i sindaci effettivi; il rinvio alle norme vigenti presso la Federazione nazionale degli ordini dei medici ed odontoiatri (FNOMeO) per la determinazione dell'ammontare delle medaglie di presenza e la disciplina del rimborso delle spese di viaggio; il tutto con decorrenza dal 1° gennaio 1996;
- 16.05.1997 delibera del comitato direttivo n. 42 concernente: il ripristino provvisorio, per l'anno 1997, dell'applicazione a favore del personale, compresi i dirigenti, della pregressa disciplina concernente: a) prestiti, b) mutui edilizi, c) borse di studio e sussidi, d) contributo al CRAL;
- 05.06.1977 CCNL del personale dirigente degli enti previdenziali privatizzati ex D.L.vo 30.6.1994 n. 509;
- 28.06.1997 delibere del consiglio nazionale dell'Enpam e del consiglio
& nazionale degli ordini dei medici e degli odontoiatri (28.6.97)
18.07.1997 nonché del comitato direttivo dell'Enpam (18.7.97), concernenti la modifica del regime di contribuzione al Fondo di previdenza generale-quota "A"
- 18.07.1997 delibera n. 59/97 del comitato direttivo concernente

¹ Nel referto 1989-93 v. pagg. 18 ss. - Nel referto 1994-95 v. pagg. 10 ss.

l'applicazione degli accordi integrativi aziendali stipulati in data 9 luglio 1997; detti accordi, a loro volta, concernono per quanto di saliente il premio aziendale di risultato previsto dall'art. 44 del 1° CCNL, nonché il ripristino retroattivo in via provvisoria e salvo successivo congruaglio della pregressa disciplina relativa a: -indennità di turno; -indennità di trasferta; -agevolazioni per lavoratori studenti (150 ore);

- 18.07.1997 sentenza della Corte costituzionale n. 248 che dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, del D.L.vo n.509/94, concernente, tra l'altro, l'obbligatorietà della contribuzione in favore degli enti privatizzati; in particolare, la Corte ha affermato che l'avvenuta trasformazione in associazione privata "ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dagli enti, articolandosi invece sul diverso piano di una modifica degli strumenti di gestione e della differente qualificazione giuridica dei soggetti stessi: l'obbligo contributivo costituisce corollario, appunto, della rilevanza pubblicistica dell'inalterato fine previdenziale".
- 14.11.1997 delibera del comitato direttivo che modifica il regime delle prestazioni dei tre fondi di previdenza dei medici convenzionati con il SSN, con decorrenza dal 1° gennaio 1998;
- 27.12.1997 legge n. 449 che:
- all'art. 34 prevede, tra l'altro, l'inquadramento al primo livello dirigenziale degli specialisti ambulatoriali convenzionati che non abbiano superato i 55 anni di età e per gli altri la conservazione del rapporto a condizione che non si trovino in trattamento di quiescenza;
 - all'art. 59, comma 20:
 - con riferimento alla riserva tecnica prevista dal D.L.vo n.509/94, specifica che la annualità delle pensioni in essere da portare in computo è quella del 1994;
 - mediante richiamo dei precedenti commi 6 ed 8, detta disposizioni concernenti i requisiti di accesso al pensionamento di anzianità (anzianità contributiva non inferiore a 35 anni e compimento del 58° anno di età [per il periodo 1°1.98 - 31.12.2000 resta fermo il requisito anagrafico di 57 anni], salvo in ogni caso l'accesso al raggiungimento del solo requisito di anzianità contributiva di 40 anni).

Parte Seconda

Organi e struttura burocratica²

Organi

In primo luogo è opportuno evidenziare che a tutt'oggi continuano ad operare gli organi previsti dal vecchio statuto, perdurando la sospensione di quello della costituita fondazione. Tuttavia, una minima modifica è intervenuta con la integrazione, nel corso del 1996, del collegio dei sindaci con il rappresentante del Ministero del Tesoro, giusta la previsione del nuovo statuto, peraltro meramente attuativa di specifica disposizione contenuta nel decreto legislativo n. 509.

A decorrere dal 1° gennaio 1996 hanno avuto applicazione misure nettamente migliorate per quanto concerne le indennità di carica e le medaglie di presenza. In particolare, l'indennità di carica mensile lorda è così variata:

- per il presidente da lire 5.515.782 a lire 7.500.000;
- per il vice presidente da lire 2.757.891 a lire 5.000.000;
- per il presidente del collegio sindacale da lire 500.000 a lire 2.500.000;
- per ciascun consigliere e per ciascun componente effettivo del collegio sindacale da lire 400.000 a lire 2.000.000;
- per il supplente del presidente del collegio sindacale da lire 120.000 a lire 750.000;
- per i supplenti dei sindaci da lire 120.000 a lire 500.000.

E' da notare che la fissazione delle misure delle indennità e delle medaglie era, prima della privatizzazione, rimessa alla competenza dei ministeri vigilanti e che essa rientra ora nell'area di autonomia propria degli organi deliberanti dei nuovi soggetti di diritto privato. Nel caso dell'Enpam, tuttavia, per effetto della intervenuta sospensione del nuovo statuto, si è determinata in fatto uno spostamento di competenza a danno dell'organo cui spetterebbe di deliberare in materia secondo il nuovo assetto, vale a dire a danno del consiglio generale, oggi ancora inesistente. In sostanza il comitato direttivo, ancorché pedissequamente ad una deliberazione del consiglio nazionale dei presidenti degli ordini, si è sostituito al consiglio generale, e pertanto all'organo elettivo direttamente esponentiale delle categorie interessate, si è sostituito altro organo dotata di gradata rappresentatività e per di più destinato a scomparire per far posto ad un consiglio di amministrazione di diretta nomina del consiglio generale³.

Analogo discorso è da farsi per la fissazione della nuova misura della medaglia di presenza, il cui importo è aumentato da lire 80.000 a lire 332.892

² Nel referto 1989-93 v. pagg. 32 ss. - Nel referto 1994-95 v. pagg. 17 ss.

³ Il comitato direttivo ha provveduto con delib. n. 11/96 a seguito delle decisioni assunte dal Consiglio nazionale nella seduta del 27 gennaio 1996. - Sui nuovi organi v. pagg. 12 e 13 del referto 1994-95.

ed è stato indicizzato con riferimento alle rilevazioni ISTAT del costo della vita.

Infine, da notare che la mancata attuazione del nuovo statuto non ha costituito ostacolo nemmeno alla liberalizzazione del trattamento di missione - rimborso spese e diaria - con il che si è sottratta la materia a pesanti condizionamenti di diretta provenienza legislativa⁴.

Gli organi di amministrazione attualmente in carica derivano dalla ricostituzione decorrente dal 24 giugno 1993 ed avente durata di cinque anni. A breve termine, pertanto, perdurando la sospensione del nuovo statuto, si porrà il problema del rinnovo o meno dei detti organi secondo la previgente disciplina. Al riguardo è da tenere presente che per il collegio sindacale la già intervenuta scadenza⁵, successiva alla privatizzazione, ha comportato la sostituzione del rappresentante del ministero del lavoro, cui è seguita poi la integrazione con quello del ministero del Tesoro.

Personale⁶

La privatizzazione dell'Ente - com'è noto - ha potuto comportare l'instaurazione di una specifica disciplina dei rapporti con il personale dirigente e non - disciplina specifica in quanto differenziata rispetto a quella propria del settore degli enti pubblici non economici - soltanto a metà del 1996 e, per quanto riguarda quell'anno, soltanto parzialmente. Infatti, per l'adozione degli accordi integrativi aziendali si è dovuto attendere il 9 luglio 1997 ed il primo CCNL riguardante i dirigenti degli enti previdenziali privatizzati è stato stipulato soltanto in data 5 giugno 1997.

D'altra parte, la fase di avvio della applicazione della nuova disciplina contrattuale del personale non dirigente è risultata lunga, complessa e delicata, in quanto si è presentata la preliminare esigenza di procedere all'inquadramento di ogni singolo dipendente, non optante per la permanenza nel pubblico impiego, individuando l'area e, nell'area, il livello retributivo di sua spettanza⁷. Individuazione, si badi, da effettuarsi in ragione delle mansioni effettivamente svolte e non già della formale qualifica rivestita nel precedente ordinamento⁸.

⁴ Per la nuova disciplina del trattamento di missione v. pag. 61 del referto 1994-95.

⁵ E' da ricordare che il collegio sindacale non fu investito dal commissariamento disposto nel 1993, di modo che esso procedette nel mandato quinquennale iniziato nel 1990 (v. pag. 33 del referto 1989-93).

⁶ V. pagg. 38-41 del referto 1989-93 e pagg. 17-22 del referto 1994-95.

⁷ Il 1° CCNL per i dipendenti degli enti privatizzati di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 509/94, all'art. 45, prevede quattro "aree professionali" e per ciascuna area tre "livelli retributivi". Il successivo art. 46, tuttavia, alle quattro aree dette (A, B, C e D) affianca, per i dipendenti iscritti a ordini e collegi, una quinta area detta "area professionale", distinta in due rami: "ramo uno" per i laureati e "ramo due" per i diplomati. Anche per ciascun ramo sono previsti tre livelli retributivi.

⁸ Il CCNL di cui alla nota precedente, alla norma transitoria n. 2, concernente l'inserimento del personale in forza al 30 settembre 1996, prevede un "quadro di raccordo e riferimento, concordato fra le parti, che dovrà essere tassativamente rispettato".

La procedura di inquadramento si è conclusa agli inizi del 1997 ed ha comportato una pressoché generalizzata promozione del personale dell'Ente⁹.

Tuttavia, la medesima norma prevede che "per il riscontro delle esatte qualifiche del precedente contratto pubblico...si procederà ad una verifica sindacale, a livello di singolo ente interessato, che tenga conto delle mansioni e/o funzioni effettivamente espletate da ciascun dipendente con carattere continuativo e prevalente e per un periodo non inferiore a mesi diciotto".

⁹ Si è provveduto ad un primo inquadramento con delibera del comitato direttivo in data 25 ottobre 1996. Esso ha comportato un riconoscimento di mansioni di qualifica superiore intorno al 75% delle 368 domande presentate. Con successiva delibera del 20 dicembre 1996 sono state riviste 20 posizioni in accoglimento di istanze di riesame ed altre tre posizioni malgrado la tardività delle relative domande. Questi tre ultimi reinquadramenti migliorativi sono stati poi revocati con deliberazione del 17 gennaio 1997.

Parte Terza

Gestione di parte corrente¹⁰

Gestione di parte corrente nel quadro della complessiva gestione

Il bilancio consuntivo per l'anno 1996¹¹ - redatto ancora in conformità dello schema offerto dal regolamento di contabilità degli enti (pubblici) del parastato¹² - può essere riguardato, come per il passato, secondo la fondamentale articolazione in grandi comparti che permette di cogliere i seguenti dati sintetici di risultato:

- avanzo finanziario di 37,361 miliardi (parte corrente);
- avanzo economico di 18,212 miliardi
- gestione di conto capitale: -saldo positivo di 114,923 miliardi;
- cassa: -saldo positivo di 156 miliardi;
- partite di giro: -produzione di liquidità per 71,919 miliardi.

Il differenziale tra il risultato finanziario e quello economico di parte corrente trova spiegazione, per ciò che concerne i fattori salienti, per un verso, nel riaccertamento dei residui (maggiori residui attivi e cancellazioni di residui passivi) che ha concorso in positivo per circa 9,5 miliardi, e, per altro verso, in negativo, oltre che nella quantificazione per complessivi 7,8 miliardi circa delle consuete voci di costi non finanziari (deperimento dei mezzi materiali, riaccertamento dei residui ed accantonamenti per il TFR), nella creazione di un fondo di svalutazione dei crediti di circa 22 miliardi.

E' stato ampiamente lumeggiato nelle precedenti relazioni che la realtà economico-finanziaria dell'Enpam, lungi dall'essere unitaria, si articola in effetti in distinte gestioni corrispondenti ai diversi fondi previdenziali, tra i quali la sostanza patrimoniale dell'Ente trova esaustiva ripartizione. In altri termini, non solo le entrate contributive e le spese per prestazioni sono sempre imputabili ed imputate ad uno dei fondi di pertinenza, ma altresì i proventi patrimoniali e le spese di gestione vengono ripartite proporzionalmente tra i vari fondi. La conseguenza è che ad ogni fine anno rilevano, più che la complessiva situazione patrimoniale dell'Ente, le riserve tecniche di ciascun fondo e che la somma di dette riserve sostanzia per l'appunto il pa-

¹⁰ Nel referto 1989-93 v. pagg. 42 ss. - Nel referto 1994-95 v. pagg. 23 ss.

¹¹ Il conto consuntivo relativo all'anno 1996 è stato deliberato dal Consiglio nazionale dell'Enpam nella seduta del 27 giugno 1997. Il Comitato direttivo ha provveduto ad integrarlo con deliberazione n. 104 del 19 dicembre 1997, concernente: a) la ripartizione tra i singoli Fondi gestiti dall'Ente dei proventi patrimoniali e degli oneri di gestione comuni (tabelle XXIV, XXV e XXVI); b) i conti economici di ciascuna gestione previdenziale (comunicazione a firma del Presidente, n. 7/RAG in data 9 gennaio 1998).

¹² Il consuntivo 1996 è presumibilmente l'ultimo redatto secondo lo schema regolamentare vigente per gli enti pubblici del parastato. Infatti, per l'esercizio 1997 è stato deliberato, come per i precedenti, un bilancio di previsione, ma esso risulta modellato sullo schema di una rendicontazione di tipo civilistico.