

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 5/2000.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 28 gennaio 2000;

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;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 20;

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

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1997 e 1998; nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'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 ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1997 e 1998;

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 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;

PER QUESTI MOTIVI

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 1997 e 1998 – corredati 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*

Depositata in Segreteria il 5 febbraio 2000.

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

DIRIGENTE SUPERIORE

(Roberto Serra)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELLA FONDAZIONE E.N.P.A.M. — ENTE
NAZIONALE DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA DEI MEDICI ED
ODONTOIATRI — PER GLI ESERCIZI 1997 E 1998

S O M M A R I O

Premessa	Pag. 3
Le situazioni patrimoniali al 31 dicembre 1996 e 1997	» 15
La situazione patrimoniale al 31 dicembre 1998	» 21
La gestione rappresentata dal conto economico	» 27
Le sei gestioni previdenziali: contributi e prestazioni	» 28
Le due gestioni previdenziali generali: quota « A » e quota « B »	» 29
Il Fondo di previdenza dei medici convenzionati generici .	» 34
Il Fondo di previdenza dei medici convenzionati ambulatoriali	» 38
Il Fondo di previdenza dei medici convenzionati specialisti esterni	» 41
Il Fondo di previdenza del personale	» 44
La gestione corrente al netto dei contributi e delle prestazioni	» 45
Sintesi conclusiva	» 53

Premessa

La Fondazione E.N.P.A.M. — Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici ed odontoiatri — pur se dotata di personalità giuridica di diritto privato, è assoggettata al controllo della Corte dei conti per espressa previsione del decreto legislativo 30 giugno 1994 n. 509, che, per l'appunto, consentì il volontario passaggio dal regime pubblicistico a quello incentrato sulla normativa dettata dal codice civile.

E' utile precisare che la previsione di controllo introdotta dal citato decreto legislativo rientra comunque nel sistema di principi — fondante della generale funzione strumentale della Corte dei conti al servizio del Parlamento nazionale — secondo cui la pubblicità delle gestioni non presuppone necessariamente che il titolare della gestione stessa abbia natura di ente pubblico.

La ragione di sostanza dell'assoggettamento della Fondazione al controllo della Corte dei conti sta, pertanto, nel fatto che essa è destinataria di una contribuzione obbligatoria a carico di liberi professionisti. Obbligatorietà che si concretizza nella impossibilità di scindere l'iscrizione all'albo professionale, indispensabile per legge, dalla iscrizione alla gestione previdenziale curata dall'Enpam.

L'Ente, quindi, versa nella condizione del soggetto privato affidatario di una gestione, alimentata da un gettito parafiscale, in quanto rispondente al perseguimento di fondamentali interessi di ordine pubblico.

Poiché la Fondazione gestisce più di un fondo previdenziale a favore di sanitari, è opportuno chiarire che quanto sopra esposto è da riferire al Fondo generale di previdenza — articolato in quota "A" ed in quota "B" — che è l'unico attribuito all'Enpam da disposizione di legge, e, quel che più conta, è l'unico il cui regime contributivo sia modificabile dall'Ente stesso. Gli altri tre fondi previdenziali, concernenti sanitari legati al Servizio sanitario nazionale da apposite convenzioni con esclusione del contratto di lavoro dipendente, trovano origine e fonte di alimentazione nella disciplina collettiva.

La gestione della Fondazione ha già formato oggetto di referto al Parlamento con ampia illustrazione del profilo storico e del quadro normativo. La presente Relazione, peraltro, risente dell'intento di fornire una esposizione snella ed esente da ripetizioni, per cui essa va precipuamente letta come un aggiornamento della precedente, relativa all'esercizio 1996 (Atti parlamentari — XIII Legisl. — Doc. XV n. 115), da intendersi richiamata anche laddove non espressamente menzionata.

Nei precedenti referti è stato posto in evidenza come la privatizzazione dell'Enpam, formalmente decorrente dal 1° gennaio 1995, si sia venuta realizzando progressivamente. Nell'ultima relazione, in particolare, si è segnalato che l'anno 1996, che ha visto il perfezionamento del primo contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale degli enti previdenziali privatizzati, ha avuto, ancora ma finalmente ultimo, l'esercizio finanziario contabilizzato secondo la disciplina degli enti pubblici del parastato. Sotto questo particolare riguardo gli esercizi successivi possono essere considerati come pienamente ascriviti al nuovo regime, per cui il 1997 può essere ravvisato come l'anno di effettivo inizio del pieno agire della Fondazione secondo le regole del diritto privato.

Tuttavia, non si può sottacere che, quanto agli organi deliberanti, ha continuato ad operare l'originario statuto pubblico, poiché si è protratta la sospensione di quello adottato all'atto della trasformazione in Fondazione. Infatti, soltanto con decisione del luglio 1999 ha trovato definizione il contenzioso apertosi a seguito del ricorso avanti al TAR del Lazio promosso nel 1996 dall'Ordine dei medici ed odontoiatri di Milano¹. Il ricorso ha trovato totale accoglimento e la Fondazione, ritenuto di dare piena adesione alla sentenza, ha provveduto ad apportare le opportune modifiche alla impostazione originaria, di modo che il nuovo testo dello statuto è stato deliberato dal Comitato di-

¹ E' opportuno ricordare che i tempi della decisione si sono allungati perché nel corso del giudizio è stata sollevata questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto le norme assunte come violate a motivazione del ricorso prodotto dall'Ordine dei medici ed odontoiatri di Milano. La Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione con sentenza n. 15 del 27 gennaio 1999.

rettivo il 9 settembre 1999 e, definitivamente, dal Consiglio nazionale il 2 ottobre successivo. Sostanzialmente, è venuta così meno la radicale innovazione che si era tentato di introdurre mediante la previsione dell'elezione diretta dei componenti dell'organo deliberante di vertice, per cui si può constatare che, nelle linee fondamentali, ora² lo statuto della Fondazione non è molto dissimile, per quanto concerne la struttura organica, da quello dell'Ente pubblico dal quale la Fondazione stessa è derivata.

Quanto ad altri aspetti del nuovo statuto non investiti dall'impugnazione dell'Ordine di Milano, e pertanto nemmeno dalla recente decisione del TAR, è opportuno fare accenno al fatto che la innovativa previsione, tra le finalità della Fondazione, della possibilità di approntare a favore degli iscritti forme integrative di assistenza sanitaria è stata avviata ad attuazione nel corso del 1999. La strada imboccata è stata — e non poteva che essere — quella dell'adesione volontaria. In particolare, è stata stipulata, con una compagnia di assicurazioni individuata a seguito di un'ampia ricerca di mercato, apposita convenzione che potrà divenire operativa non appena tra la compagnia stessa ed i singoli interessati saranno stati perfezionati contratti di adesione in numero congruo³.

Il bilancio consuntivo dell'esercizio 1997 nel suo impianto e nella sua formulazione costituisce una netta rottura con il passato. Esso infatti si ispira ai criteri civilistici propri delle società per azioni e, pertanto, si differenzia radicalmente dagli schemi espositivi e dalla gamma informativa prescritti dal regolamento di contabilità vigente per gli enti del parastato (enti pubblici non economici), applicato dall'ENPAM sino a tutto il 1996. Il nuovo indirizzo, se deve essere accolto come il naturale coronamento della intervenuta privatizzazione, comporta l'iniziale difficoltà di rendere omogenei i dati riferiti all'esercizio 1996 con quelli esposti nel nuovo bilancio. Omogeneizzazione necessaria, dovendosi ritenere che il 1997 non possa costituire, come impone la logica di una continua e coordinata attività di referto in favore del Parlamento, una sorta di anno zero⁴.

Pertanto, la dettagliata esposizione che segue, dedicata alla situazione patrimoniale alla data del 31 dicembre 1997 — per altro verso superflua in quanto assorbita da quella che sarà riservata alla situazione esistente alla fine del 1998 — appare necessaria allo scopo precipuo di realizzare la opportuna saldatura con il referto che precede.

² In effetti, affinché il nuovo statuto sia esecutivo, è necessario che intervenga l'approvazione ministeriale ai sensi dell'articolo 1, comma 4, e dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994 n. 509. Inoltre, gli organi attuali restano operanti sino all'espletamento dell'elezione, da parte del Consiglio nazionale, del Presidente e Vice Presidente, di undici consiglieri di amministrazione, di tre sindaci effettivi e di tre sindaci supplenti.

³ A norma dell'articolo 5 dello statuto, tra le finalità della Fondazione vi è quella di "prestare ai propri iscritti e pensionati, nei limiti consentiti dalla legge, forme di tutela sanitaria integrativa, anche mediante la stipulazione di polizze assicurative annuali e poliennali". Per dare attuazione alla previsione statutaria l'Enpam ha accolto — con delibera del Comitato direttivo n.61/99 — la proposta dell'unica Compagnia dimostratasi interessata, concernente una polizza per l'assistenza sanitaria, con copertura dei rischi "grandi interventi chirurgici" e "gravi eventi morbosi", cui gli iscritti attivi e pensionati potranno aderire dietro il pagamento di un premio annuo di lire centomila. La convenzione diverrà operativa a condizione che le adesioni individuali non siano inferiori al numero di duecentomila, con la tolleranza del 5%. Gli oneri a carico della Fondazione concernono esclusivamente: a) le spese di comunicazione e divulgazione della polizza a circa 370.000 iscritti attivi e pensionati (stampa, imbustamento, affrancatura, spedizione), preventivate in 420 milioni; b) i costi della struttura amministrativa (due o tre persone a tempo parziale) che dovrà provvedere alla contabilizzazione e memorizzazione dei versamenti, alla tenuta degli elenchi degli aderenti alla convenzione, alla creazione dei file da inviare alla Compagnia assicuratrice. Le prestazioni verranno rese entro il massimale di 500 milioni a ristoro delle spese sostenute per i casi clinici tassativamente elencati in appositi elenchi, in modo, tuttavia, da ricomprendere un numero rilevante di casi particolari ascrivibili alle due categorie dei grandi interventi chirurgici e dei gravi eventi morbosi.

⁴ La gestione dell'ENPAM costituisce oggetto di esame ricorrente anche nella competenza della Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti previdenziali. L'ultima relazione della Commissione, recentemente pubblicata, ha riguardato i risultati dell'attività svolta nel periodo 1994-97 da 24 enti previdenziali, compresi i 14 enti privatizzati.

Le situazioni patrimoniali al 31 dicembre 1996 e 1997

La trattazione della situazione patrimoniale della Fondazione alla data del 31 dicembre 1997 non può prescindere dall'assetto esistente all'inizio dell'esercizio.

Un primo sommario raffronto tra i dati di chiusura del 1996 e quelli del 1997 è offerto dal seguente prospetto, il quale non garantisce per tutte le coppie di dati l'assoluta omogeneità dei termini raffrontati. Esso, nondimeno, costituisce un utile strumento d'impostazione del discorso, che potrà essere più agevolmente approfondito quanto agli aspetti di maggiore importanza e significatività. Le denominazioni poste tra parentesi sono quelle utilizzate nella situazione patrimoniale del precedente consuntivo; la non perfetta concordanza tra addendi e totale, ove ricorre, deriva dal gioco degli arrotondamenti:

ENPAM – Situazione patrimoniale – Miliardi di lire			
	Al 31.12.1996	Al 31.12.1997	Variazione 1996-97
Attività			
Immobili (idem)	4203,7	4945,6	+741,9
Investimenti mobiliari (idem)	25,3	144,4	+119,1
Mutui e prestiti (crediti bancari e finanziari)	681,7	646,9	-34,8
Depositi vincolati (crediti bancari e finanziari)	(*) 83,7	(*) 83,7	0
Disponibilità liquide (idem)	160,1	482,4	+322,3
Crediti (residui attivi)	448,1	393,4	-54,7
Immobilizzazioni tecniche e costi pluriennali (immobilizzazioni tecniche)	9,4	15,2	+5,8
Altre attività	0	11,4	+11,4
Totale (A)	5612,0	6723,0	+1111,0
Passività			
Fondi di ammortamento delle immobilizzazioni tecniche	6,1	7,7	+1,6
Fondo rischi : svalutazione crediti	22,1	43,5	+21,4
Fondo rischi: rischi diversi	0,0	0,6	+0,6
Fondo rischi: fondo imposte	0,0	9,8	+9,8
Fondo rischi: fondo svalutazione immobili	14,6	141,1	+126,5
Fondo spese future: TFR personale	15,9	15,0	-0,9
Fondo spese future: TFR portieri	2,0	2,0	0,0
Debiti (residui passivi)	223,3	196,3	-27,0
Mutui e prestiti passivi (debiti bancari e finanziari)	19,1	3,6	-15,5
Altre passività (rimanenze passive di esercizio)	0,6	0,5	-0,1
Totale (B)	303,8	419,9	+116,1
Patrimonio netto (A – B)	5308,2	6303,1	+994,9
q.p. del patrimonio netto spettante al Fondo di previdenza generale – Quota "A"	487,6	574,6	+87,0
q.p. del patrimonio netto spettante al Fondo di previdenza generale – Quota "B"	832,8	1155,9	+323,1
q.p. del patrimonio netto spettante al Fondo di previdenza convenzionati generici	2523,8	2906,5	+382,7
q.p. del patrimonio netto spettante al Fondo di previdenza convenzionati ambulatoriali	1160,1	1343,7	+183,6
q.p. del patrimonio netto spettante al Fondo di prev. convenzionati specialisti esterni	302,2	321,9	+19,7
q.p. del patrimonio netto spettante al Fondo di previdenza personale ENPAM	1,7	0,6	-1,1
Totale Patrimonio netto	5308,2	6303,1	+994,9

(*) Deposito vincolato presso la Tesoreria Centrale dello Stato

Prima di ogni altra considerazione, sembra opportuno porre nella debita evidenza il fatto che il patrimonio netto risulta incrementato alla fine del 1997 di ben 994,9 miliardi, e che, tuttavia, detto

aumento di valore è riferibile soltanto in parte al risultato del medesimo esercizio 1997, essendosi questo chiuso con un avanzo economico del minore importo di 288 miliardi⁵.

Come preannunciato, il prospetto che precede è per talune voci largamente approssimativo per carenza di omogeneità dei due termini posti a raffronto. E' il caso dei dati relativi al **patrimonio immobiliare**, il cui peso ed importanza risultano del tutto evidenti, talché si impone un adeguato approfondimento.

Nel precedente referto è stato posto in evidenza che nel complessivo dato riferito agli immobili nel consuntivo 1996 (4203,7 miliardi) confluivano anche i valori delle nove società immobiliari, di esclusiva proprietà dell'ENPAM, espressivi del costo di acquisizione, maggiorato delle successive ricapitalizzazioni, ove avvenute. Ed è stato evidenziato, altresì, che al medesimo dato complessivo contribuivano anche le somme impegnate in vista di futuri acquisti, migliorie, interventi di straordinaria manutenzione, costruzioni e simili. In altri termini, il dato genericamente riferito agli immobili esistenti alla data del 31 dicembre 1996, è stato analiticamente esposto, nel precedente referto, come segue:

ENPAM – Valori degli immobili indicati nella situazione patrimoniale al 31 dicembre 1996 – miliardi di lire	
Inmobili di proprietà diretta (immobili intestati all'ENPAM)	3817,7
Società di proprietà esclusiva dell'ENPAM (immobili intestati alle singole società)	364,7
Residui da impegni per investimenti	21,3
Totale	4203,7

Ciò posto, occorre ricordare anche che le nove società partecipate totalitariamente dall'ENPAM sono state fuse in un'unica società per azioni che ha assunto la denominazione "Immobiliare nuovo ENPAM", il cui valore nel consuntivo 1997 risulta ora correttamente allocato tra gli investimenti mobiliari, come "*partecipazioni in società non quotate*" (129,1 miliardi).

Inoltre, la impostazione 1997 si differenzia radicalmente dalla precedente anche per un altro aspetto, giacché i fondi accantonati per l'incremento, il miglioramento e la conservazione del patrimonio immobiliare (residui da impegni per investimenti) risultano ora annoverati tra i "conti d'ordine" come "*immobili da acquistare*" e come "*fondi per acquisto immobili*" (9,2 miliardi).

Da tutto quanto sopra esposto, risulta evidente a questo punto che un primo fondamentale raffronto può e deve essere fatto, con garanzia di omogeneità, tra gli "*immobili di proprietà diretta*" al 31 dicembre 1996 e gli "*immobili*" tout court al 31 dicembre 1997. Si riscontra, così, la variazione da 3817,7 a 4945,6 miliardi, con un incremento di valore di 1127,9 miliardi.

Segue il raffronto 1996-97 relativo alle nove società ed alla società derivatane, che mostra la variazione da 364,7 a 129,1 miliardi, con una perdita di valore di 235,6 miliardi; nonché il raffronto relativo ai fondi accantonati, che mostra la variazione da 21,3 a 9,2 miliardi, con una diminuzione di 12,1 miliardi.

⁵ Più esattamente, l'incremento del netto patrimoniale pari a 994,9 miliardi comprende l'avanzo economico dell'Enpam, per l'esercizio 1997, pari a miliardi 287,5. La differenza di 707,4 miliardi, che deriva evidentemente dalla rivalutazione degli immobili, è stata ripartita ad incremento della riserva tecnica (quota parte del netto patrimoniale) propria di ciascuna delle sei gestioni previdenziali curate dell'Enpam. Il quadro della detta ripartizione è il seguente: Fondo generale-quota "A", 47,1 miliardi; - Fondo generale-quota "B", 66,2 miliardi; - Fondo medici convenzionati generici, 395,7 miliardi; - Fondo medici convenzionati ambulatoriali, 144,1 miliardi; - Fondo medici convenzionati specialisti esterni, 54,1 miliardi; - Fondo di previdenza del personale Enpam, 0,2 miliardi.