

Determinazione n. 23/2002**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 17 maggio 2002;

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;

visti il decreto del Presidente della Repubblica in data 27 giugno 1964, con il quale l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici (ENPAM), successivamente trasformato in fondazione ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto l'articolo 3, comma 5, del suindicato decreto legislativo n. 509 che attribuisce alla Corte dei conti il controllo generale sulla gestione delle assicurazioni obbligatorie e affida alla medesima il compito di riferire annualmente al Parlamento;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2000, nonché le annesse relazioni sulla gestione e del Collegio dei sindaci, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Giovanni Casciani 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 l'esercizio 2000;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze oltre che del conto consuntivo – corredato 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 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2000 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri (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 Giovanni Casciani

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA FONDAZIONE ENPAM – ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA DEI MEDICI E DEGLI ODONTOIATRI – PER L'ESERCIZIO 2000

SOMMARIO

Premessa. - 1. Quadro normativo e cenni storici. - 2. Notazioni generali. - 3. Gli organi. - 4. Il personale. - 5. Attività istituzionale. - 6. La situazione patrimoniale. - 7. Il conto economico. - 8. Le gestioni previdenziali: contributi e prestazioni. - 9. Le due gestioni previdenziali generali: quota «A» e quota «B». - 10. Il Fondo di previdenza dei medici convenzionati generici. - 11. Il Fondo di previdenza dei medici convenzionati ambulatoriali. - 12. Il Fondo di previdenza dei medici convenzionati specialisti esteri. - 13. La gestione corrente al netto dei contributi e delle prestazioni. - 14. Sintesi conclusiva.

PAGINA BIANCA

- Premessa

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce sul risultato del riscontro eseguito, ai sensi dell'art. 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259, in ordine alla gestione finanziaria dell'esercizio 2000 della Fondazione E.N.P.A.M. - Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri -, con riferimenti anche all'esercizio 1999, nonché ai fatti più rilevanti intervenuti successivamente al 31 dicembre 2000, sino a data corrente.

Il riscontro sulla gestione dell'Ente ha formato oggetto di referto al Parlamento fino all'anno 1999 ¹.

In questa premessa innanzitutto conviene ricordare che l'ENPAM è stato sottoposto in base al D.P.R. 27 giugno 1964 al controllo della Corte dei conti e ne è rimasto assoggettato anche dopo la trasformazione in Fondazione di diritto privato - prospettata dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 a seguito della delega emanata dalla disposizione di cui all'art. 1 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 - in considerazione, come evidenziato anche nella precedente relazione, del perseguimento di fondamentali interessi prettamente pubblici della propria gestione, alimentata da un gettito parafiscale, nonché in adesione alla specifica previsione di sindacato-referto contenuta nel citato decreto legislativo.

La privatizzazione dell'ENPAM è, invero, avvenuta mediante trasformazione dell'Ente pubblico in Fondazione di diritto privato, anziché in Associazione.

La scelta della forma della Fondazione si è determinata in relazione al fatto che trattasi al riguardo di organismo giuridicamente caratterizzato, rispetto all'Associazione, da un più forte vincolo di destinazione del patrimonio rispetto ai fini sociali, nonché dal fatto di essere strumento organizzativo che garantisce una maggiore governabilità di strutture ad ampia base associativa.

In definitiva, tenuto conto di quanto sopra esposto, è bene sinteticamente aggiungere che l'ENPAM, in qualità di Fondazione senza scopo di lucro e con personalità giuridica di diritto privato, ha lo scopo di attuare la previdenza e

l'assistenza a favore degli iscritti, dei loro familiari e superstiti, gestendo quattro Fondi di previdenza.

Va ricordato, inoltre, che nella denominazione E.N.P.A.M. è incluso anche il termine degli odontoiatri, i quali, a seguito della trasformazione dell'Ente in Fondazione, con corrispondente stesura del nuovo statuto, sono stati inseriti definitivamente fra le categorie di sanitari assicurati dalla Fondazione stessa.

¹ V. Atti parlamentari, XIII legislatura, Documento XV, n. 332.

1. Quadro normativo e cenni storici

L'attività previdenziale della Fondazione ENPAM è disciplinata da molteplici fonti normative di varia rilevanza.

Fondamentale importanza acquisiscono in materia, in particolare, i Regolamenti, soggetti ad approvazione ministeriale, che disciplinano i vari Fondi previdenziali gestiti dall'ENPAM e che costituiscono nella sostanza, anche se configurabili come fonte di normativa secondaria, espressione di potestà regolamentare autonoma e, quindi, non soltanto espressione di mera potestà esecutiva.

Ciò premesso, è utile evidenziare, in relazione al complesso quadro normativo in materia, talune preminenti disposizioni della vigente disciplina, nonché ribadire i principali aspetti dell'exkursus storico dell'organizzazione, già dettagliatamente riportato nei precedenti referti.

Innanzitutto, va ricordato che l'Ente in questione venne originariamente costituito, con R.D. 14 luglio 1937, n. 1484, nell'ambito dell'allora vigente sistema di rappresentanza sindacale, come Cassa di assistenza per i medici, con contestuale approvazione del relativo statuto.

Con D.L.vo C.P.S. 13 settembre 1946, n. 233 sono state recate disposizioni in tema di ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse.

In esecuzione di detto decreto legislativo, quindi, con D.P.R. 27 ottobre 1950 la Cassa di assistenza è stata trasformata in Ente di diritto pubblico ed ha assunto la denominazione di ENPAM.

Particolare rilievo va riconosciuto in questa fase storica all'art. 21 del considerato decreto legislativo, che ha sancito l'obbligo di iscrizione all'Ente per tutti gli iscritti agli albi provinciali dei medici, nonché l'obbligo del pagamento dei contributi previdenziali ed il riconoscimento del potere di determinazione e di imposizione dei contributi in capo ai Consigli nazionali dell'ENPAM e della Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi ed odontoiatri.

L'attività dell'Ente, originariamente concepita come attività assistenziale, venne partitamente riconfigurata come attività di previdenza e di assistenza dal

nuovo Statuto approvato con D.P.R. 2 settembre 1959, n. 931 e modificato con D.P.R. 9 gennaio 1971, n. 142.

Infine, con il citato D.L.vo 30 giugno 1994, n. 509 - attuativo dell'art. 1 della legge di delega 24 dicembre 1993, n. 537 - è stato disposto, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, il passaggio dal regime pubblicistico a quello incentrato sulla disciplina del codice civile.

La privatizzazione dell'ENPAM ha avuto decorrenza formale dal 1° gennaio 1995, ma ha cominciato a produrre i primi concreti effetti successivamente.

Una significativa valenza acquisiscono nel quadro normativo in esame le prescrizioni del D. L.vo n. 509 del 1994, relative ai bilanci tecnici, alla speciale riserva legale ed alla certificazione dei bilanci.

L'art. 2, comma 2, di detto decreto legislativo stabilisce che la gestione economico-finanziaria degli enti previdenziali privatizzati deve assicurare l'equilibrio di bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti con le indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale.

L'obbligo della riserva legale - commisurata, ai sensi dell'art. 1, comma 4, lett. c) del D. L.vo n. 509 cit., a non meno di cinque annualità dell'importo delle pensioni in essere - è stato disciplinato con l'art. 59, comma 20, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, per il quale la cennata quintuplicazione minima va riferita alle pensioni in essere al termine dell'esercizio 1994.

Inoltre, il decreto legislativo in considerazione stabilisce all'art. 2, comma 3, che i rendiconti annuali delle previste associazioni o fondazioni vanno sottoposti a revisione e certificazione da parte di apposita società in possesso dei prescritti requisiti.

In ottemperanza a questa ultima prescrizione, l'ENPAM ha sottoposto i rendiconti annuali a revisione e certificazione da parte della Soc. Reconta Ernst & Young.

A completamento dell'indicato quadro normativo, connesso con le origini e l'evoluzione storica dell'organizzazione di cui trattasi, va ricordato che il nuovo Statuto che ha sancito la trasformazione dell'Ente in Fondazione, approvato dal

Ministero del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministero del tesoro il 24 novembre 1995, è stato impugnato davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio con ricorso in data 25 gennaio 1996 dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano.²

Il Consiglio nazionale dell'ENPAM, in acquiescenza alla decisione del T.A.R. Lazio, ha deliberato il nuovo testo dello Statuto in data 2 ottobre 1999 e successivamente, a seguito della condizione stabilita dai Ministeri vigilanti del lavoro e del tesoro, ha rideliberato lo Statuto il 1° aprile 2000.

In relazione a questo nuovo Statuto, è opportuno evidenziarne sinteticamente la seguente portata normativa.

L'Ente ha lo scopo di attuare la previdenza e l'assistenza a favore degli iscritti, dei loro familiari e superstiti, secondo quanto previsto dai regolamenti deliberati dall'Ente medesimo ed approvati dalle autorità di vigilanza.

L'iscrizione all'Ente è obbligatoria per tutti gli iscritti agli albi professionali dei medici chirurghi ed odontoiatri, nonché, altresì, per tutti i medici chirurghi ed odontoiatri operanti a rapporto professionale con le istituzioni pubbliche che erogano l'assistenza sanitaria.

Va rilevato, inoltre, che nell'ultimo articolo (27) dello Statuto è sostenuto che per quanto non ivi previsto si rinvia alle disposizioni di cui al D.L.vo 30 giugno 1994, n. 509, alle norme del codice civile ed alle altre disposizioni di legge o regolamentari applicabili.

Per quanto riguarda, infine, la normativa regolamentare, va precisato che quattro distinti Regolamenti, soggetti ad approvazione ministeriale, disciplinano tipologie di rapporti previdenziali altrettanto differenziati dei seguenti quattro Fondi di previdenza: Fondo di previdenza generale; Fondo di previdenza a favore dei medici di medicina generale, pediatri di libera scelta e addetti ai servizi di continuità assistenziale; Fondo di previdenza a favore degli specialisti ambulatoriali; Fondo di previdenza a favore degli specialisti esterni.

² L'iter giurisdizionale in argomento, caratterizzato anche da una importante sentenza della Corte costituzionale e conclusosi con l'accoglimento del ricorso, attinente la composizione ed i poteri degli organi gestionali della Fondazione, è dettagliatamente riportato nel precedente referto.

2. Notazioni generali

Prima di passare all'esame dell'attività gestionale dell'ENPAM, è opportuno soffermarsi su alcune notazioni preliminari e generali, connesse; in particolare, alle preminenti situazioni verificatesi successivamente al 31 dicembre 1999 e riportate nella precedente relazione, nonché a quelle analogamente preminenti verificatesi successivamente al 31 dicembre 2000, sino a data corrente.

Con riferimento agli indicati nel precedente referto rilevanti fatti gestori e vicende giuridiche intervenuti successivamente al periodo della gestione finanziaria dell'esercizio 1999, è conveniente in questo paragrafo ricordare quanto al riguardo anticipato in detto referto e cioè, innanzitutto, che nel corso dell'anno 2000 significativa valenza avevano acquisito le questioni attinenti all'approvazione delle modifiche dello Statuto, a seguito della definizione del contenzioso giudiziario promosso nel 1996, nonché alla conseguente ristrutturazione degli organi.

Questa importante questione, concernente la portata del vigente nuovo Statuto, è stata già delineata nel paragrafo del quadro normativo.

Altro particolare rilievo aveva assunto anche la rappresentazione dell'ENPAM al Ministero delle finanze della gravissima situazione venutasi a determinare in merito alla questione concernente la riscossione del contributo dell'anno 2000, connessa alla riforma della procedura di riscossione di cui al decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112.

Era stato, peraltro, rappresentato che gli Enti non avrebbero potuto incassare entro dicembre il contributo dovuto per l'anno 2000 ed in secondo luogo che i corrispondenti contribuenti praticamente avrebbero dovuto versare nell'anno successivo sia il contributo relativo all'anno 2000 che quello relativo all'anno 2001.

E' stata, conseguentemente, evidenziata la derivazione dall'indicato ritardo di un danno economico a carico anche dei contribuenti.

Ciò premesso in merito a tali rilevanti problematiche, vanno ora necessariamente rappresentate le conseguenze in materia, precisate nella

relazione sulla gestione allegata al bilancio consuntivo dell'esercizio 2000, oggetto del presente referto.

In argomento è stato innanzitutto rilevato che nell'anno in considerazione ha pesantemente inciso anche per l'ENPAM l'enorme ritardo con cui, su scala nazionale, è avvenuta la notifica delle cartelle esattoriali da parte dei concessionari della riscossione a mezzo ruoli, atteso che detta notifica, anziché avvenire entro i primi mesi dell'anno, ha invece avuto inizio solo nei mesi di novembre e dicembre.

Si sono, quindi, puntualmente verificate le conseguenze che l'ENPAM aveva denunciato al Ministero delle finanze già nel mese di gennaio 2000, tant'è che non ha potuto incassare durante l'anno la quasi totalità dei contributi, di pertinenza dell'esercizio, del Fondo di previdenza generale quota "A".

E' mancato, pertanto, l'incasso secondo le scadenze previste con le quattro rate al 30 aprile, 30 giugno, 30 settembre e 30 novembre, per cui è stato necessario iscrivere la quasi totalità dei contributi in questione, per oltre £. 450 miliardi, nella situazione patrimoniale alla voce "crediti verso iscritti", comportandone conseguentemente un sostanziale incremento rispetto all'anno precedente.

In definitiva, come evidenziato nella indicata relazione sulla gestione in esame, non è stato possibile, per i flussi contributivi della quota "A" del Fondo generale, fare affidamento sulle scadenze previste; inoltre, di tale situazione ne ha pesantemente risentito il piano programmato degli investimenti mobiliari, non essendo stato possibile investire tutto quanto preventivato, fermo restando che una buona parte degli investimenti effettuati è avvenuta solo alla fine dell'esercizio.

Ciononostante, la quota di investimenti destinata ad attività mobiliari, anche nell'esercizio 2000, è ugualmente cresciuta, come sarà poi precisato nei paragrafi successivi del presente referto.

Analoga precisazione è effettuata anche in relazione all'indicato incremento della voce "crediti verso iscritti", caratterizzato, altresì, dal credito

dell'Ente per gli aumenti contributivi di pertinenza dell'esercizio connessi ai rinnovi degli accordi collettivi per i medici convenzionati.

In altri termini, a seguito dell'esame globale del bilancio consuntivo dell'esercizio 2000 e in particolare delle sopra indicate voci, sarà più agevole verificare l'eventuale sussistenza e conseguente entità del danno economico derivante dalla ritardata notifica delle cartelle esattoriali.

Altro argomento importante delineato nella precedente relazione sull'esercizio finanziario del 1999, che in questo paragrafo necessita dei sopravvenuti chiarimenti, riguarda l'adozione dei bilanci tecnico-attuariali.

L'art. 2, comma 2, del D. L.vo 30 giugno 1994, n. 509 stabilisce che la gestione economico-finanziaria degli enti previdenziali deve assicurare l'equilibrio di bilancio adottando provvedimenti coerenti con le indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale.

In attuazione di detta rilevante normativa, l'ENPAM, nell'accertamento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione previdenziale, si è dotato di bilanci tecnici, utilizzando procedure di valutazione attuariale delle componenti gestionali.

Detti bilanci tecnici sono stati redatti per conto dell'ENPAM, sulla base dei dati del bilancio consuntivo al 31 dicembre 1997, da uno studio attuariale in ordine alle gestioni dei Fondi di previdenza.

Nella precedente relazione sull'esercizio 1999 sono stati riportati i risultati negli studi attuariali.

E' opportuno ricordare in questo referto, in particolare, che il bilancio tecnico-attuariale, redatto il 13 gennaio 1999, ha riguardato il Fondo di previdenza generale, mentre gli altri - datati, rispettivamente, 29 luglio, 5 novembre e 23 novembre 1999 - hanno riguardato i Fondi di previdenza a favore dei medici specialisti convenzionati esterni, dei medici convenzionati generici e dei medici convenzionati ambulatoriali.

Tenuto conto anche di talune insorte perplessità in seno all'Ordine provinciale dei medici chirurghi e odontoiatri di Pistoia sui risultati degli studi attuariali sul Fondo di previdenza generale, nella citata precedente relazione dell'esercizio 1999 è stato rappresentato che, nel rispetto di quanto disposto