

Determinazione n. 12/2003

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 25 marzo 2003;

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 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 il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2001, 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 dott. 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 2001;

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 n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2001 - 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

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA FONDAZIONE E.N.P.A.M. - ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA DEI MEDICI E DEGLI ODONTOIATRI - PER L'ESERCIZIO 2001

SOMMARIO

Premessa. - 1. Sintesi della normativa di riferimento. - 2. Generalità. - 3. Il Personale. - 4. Il sistema previdenziale. - 5. Le gestioni previdenziali: contributi e prestazioni. - 6. Il Fondo di previdenza generale. - 7. Il Fondo di previdenza dei medici convenzionati generici. - 8. Il Fondo di previdenza dei medici convenzionati ambulatoriali. - 9. Il Fondo di previdenza dei medici convenzionati specialisti esterni. - 10. La situazione patrimoniale. - 11. Il conto economico. - 12. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

- Premessa

La presente relazione ha per oggetto il risultato del controllo eseguito, ai sensi dell'art. 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2001 dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri (E.N.P.A.M.), con l'utile raffronto dell'andamento gestorio al precedente esercizio 2000, facendo, peraltro, riferimento agli accadimenti più rilevanti, successivi al 31 dicembre 2001, fino a data corrente.

Con determinazione n. 23/2002 del 17 maggio 2002 la Corte dei conti ha riferito sul risultato dell'ultimo controllo eseguito sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2000.¹

L'ENPAM, sottoposto al controllo della Corte dei conti in applicazione del D.P.R. 27 giugno 1964, ne è rimasto assoggettato anche dopo la trasformazione in Fondazione di diritto privato di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, permanendo il perseguimento di fondamentali interessi prettamente pubblici della propria gestione.

¹ - V. Atti parlamentari, XIV legislatura, Documento XV, n. 77.

1. - Sintesi della normativa di riferimento

L'assetto normativo concernente la Fondazione ENPAM è stato già ampiamente riferito nella precedente relazione presentata dalla Corte dei conti.

Si espone, quindi, di seguito, una mera sintesi cronologica dell'evoluzione normativa in materia, connessa ai principali cenni storici dell'organizzazione dell'Ente.

Premesso che molteplici fonti normative di varia rilevanza disciplinano l'attività previdenziale dell'Ente in esame, va innanzitutto sottolineato che detto Ente è Fondazione senza scopo di lucro e con personalità giuridica di diritto privato, avente la finalità di attuare la previdenza e l'assistenza a favore degli iscritti, dei loro familiari e superstiti.

La sintetica descrizione delle rilevanti fonti normative illustra, fra l'altro, le origini e l'evoluzione storica dell'organizzazione in considerazione.

Innanzitutto, è opportuno sottolineare che l'Ente in questione fu 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 D.P.R. 27 ottobre 1950 - in esecuzione del D.L.vo C.P.S. 13 settembre 1946, n. 233, recante disposizioni in tema di ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse -, la Cassa di assistenza venne trasformata in Ente di diritto pubblico, assumendo la denominazione di Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza Medici (E.N.P.A.M.).

In particolare, la disposizione di cui all'art. 21 di detto decreto legislativo sancisce gli obblighi d'iscrizione all'Ente per tutti gli iscritti agli albi provinciali dei medici e del pagamento dei contributi previdenziali, nonché 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.

Con il nuovo Statuto approvato con D.P.R. 2 settembre 1959, n. 931 e modificato con D.P.R. 9 gennaio 1971, n. 142, l'originaria attività assistenziale dell'Ente venne partitamente riconfigurata come attività di previdenza e di assistenza.

Ai sensi del noto D. L.vo 30 giugno 1994, n. 509, attuativo dell'art. 1 della legge di delega 24 dicembre 1993, n. 537, è avvenuta, a decorrere formalmente dal 1° gennaio 1995, la privatizzazione dell'ENPAM, i cui primi effetti concreti sono stati prodotti, però, successivamente.

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

Nel precedente referto è evidenziata la portata normativa del nuovo Statuto deliberato, dopo una fase giudiziaria, in data 2 ottobre 1999 e successivamente rideliberato, a seguito della condizione stabilita dai Ministeri vigilanti del lavoro e del tesoro, il 1° aprile 2000.

E' stato così possibile procedere alle elezioni per la costituzione dei nuovi organi statutari.

2. - Generalità

Nella precedente relazione è stata dettagliatamente descritta la composizione degli organi dell'Ente con le rispettive principali e fondamentali competenze, per cui è utile riportare in questa relazione soltanto che la gestione della Fondazione è affidata alla cooperazione di organi istituzionali e amministrativi. Va precisato, altresì, che sono istituzionali i seguenti organi: Il Consiglio nazionale, composto dai Presidenti degli Ordini provinciali dei medici chirurghi e degli odontoiatri; il Consiglio di amministrazione; il Comitato esecutivo; il Presidente e due Vicepresidenti; il Collegio dei sindaci; le Commissioni consultive dei Fondi di previdenza.

Negli organi amministrativi, invece, sono ricompresi il Direttore generale e le strutture amministrative rette da Direttori di aree e Dirigenti di servizi, nonché i servizi di staff professionali.

Ciò premesso, occorre poi, tenuto conto dei più rilevanti accadimenti successivi al 31 dicembre 2001, rappresentare che, con nota del 19 dicembre 2002 (Oggetto: attività della Fondazione ENPAM presso le Sedi degli Ordini dei medici Chirurghi e degli Odontoiatri), il S.I.D.O.M. - Sindacato Italiano Dipendenti Ordini Medici - ha segnalato da Ferrara di aver fatto rilevare, con precedente lettera del 27 giugno 2001 indirizzata agli organi istituzionali degli Ordini e alla Fondazione ENPAM, che non rientra tra i compiti della Fondazione medesima stabilire i "bisogni" di aggiornamento per i dipendenti degli Ordini e utilizzare fondi di bilancio per aggiornare personale con il quale non esiste alcun rapporto giuridico; inoltre, come non si giustifica la presenza di personale dipendente degli Ordini a corsi di aggiornamento per un servizio che non rientra tra i compiti istituzionali degli stessi.

L'Ente, a sua volta, con riferimento alla tematica di questa segnalazione, ha evidenziato che i propri rapporti con gli Ordini sono disciplinati dalla legge istitutiva degli Ordini stessi (D.L.vo C.P.S. 13 settembre 1946, n. 233) e dallo Statuto della Fondazione, sottolineando in particolare la portata in argomento

dell'art. 21 del citato decreto legislativo. Ha aggiunto, inoltre, che lo Statuto della Fondazione, i regolamenti dei Fondi previdenziali e le deliberazioni del Consiglio di amministrazione prevedono varie forme di collaborazione degli Ordini con l'ENPAM, quali le comunicazioni relative a iscrizioni e cancellazioni dagli albi, le acquisizioni delle domande di pensione, gli adempimenti per il riconoscimento delle invalidità; pertanto, sulla base di queste previsioni, è ritenuta la determinazione tra Ordini e ENPAM di rapporti continuativi finalizzati all'interesse dei medici chirurghi e degli odontoiatri iscritti ad entrambe le istituzioni.

Viceversa, dopo la trasmissione dell'indicata nota del 19 dicembre 2002, il SIDOM di Ferrara, con ulteriore nota del Segretario nazionale datata 19 febbraio 2003, ha ribadito l'esigenza di creare un rapporto giuridico tra Ordine e Fondazione ENPAM, aggiungendo che tale esigenza può essere superata solo in presenza di una precisa disposizione di legge.

In conclusione, sussistono in merito alla segnalazione del SIDOM ed alla diversa considerazione dell'Ente, due contrastanti, ma entrambe adeguatamente motivate, esigenze.

In effetti, le sopra indicate discordanti opinioni comportano un contrasto, in particolare, sull'adesione o meno dei dipendenti degli Ordini ai corsi di aggiornamento in materia di previdenza promossi dalla Fondazione ENPAM.

Si rende, quindi, necessario invitare entrambe le parti ad una positiva e tempestiva risoluzione in materia.

Ciò premesso sull'insorta questione attinente all'integrazione o meno dei servizi tra Fondazione ENPAM e Ordini, va anche rappresentata l'opportunità per detta risoluzione, ove occorra, di una diversa impostazione normativa.

3. - Il personale

Anche nel presente esercizio permane la dotazione organica del personale dell'ENPAM per complessive n. 537 unità, rideterminata con delibere del Comitato direttivo n. 22 del 23 aprile 1999 e n. 78 dell'1 ottobre 1999.

Nella tabella che segue sono riportati i dati di detta dotazione organica, identici in entrambi gli esercizi 2000 e 2001, unitamente al numero dei dipendenti con contratto a tempo indeterminato inquadrati nelle aree contrattuali:

	Dotazione organica	Personale in servizio 2000	Personale in servizio 2001
Dirigenti	n. 28	n. 17	n. 17
Area professionale	n. 24	n. 20	n. 19
Area A	n. 120	n. 92	n. 87
Area B	n. 216	n. 200	n. 207
Area C	n. 118	n. 107	n. 110
Area D	n. 31	n. 30	n. 33
Totale	n. 537	n. 466	n. 473

Dai dati sopra riportati emerge la persistente carenza di personale rispetto alla dotazione organica, ma è anche evidenziato che la consistenza numerica del personale in servizio a tempo indeterminato, la quale nel corso del 2000 era diminuita da 473 a 466 unità (di cui 3 dipendenti part-time), si è riportata nel corso del 2001 sino a 473 unità (di cui 3 dipendenti part-time), a seguito di minori cessazioni rispetto alle assunzioni di personale a tempo indeterminato.

L'indicata situazione di carenza del personale rispetto alla dotazione organica ha comportato nell'anno in esame, come in quello precedente, l'esigenza del ricorso in misura consistente allo strumento del lavoro straordinario, per una media di 172 nel 2001 e 167 nel 2000 ore annue pro-capite riferite al personale non dirigenziale.

Premesse queste precisazioni in tema di personale in servizio e di corrispondente riferimento alla dotazione organica, va, quindi, evidenziata la spesa sostenuta per detto personale, riferita all'onere delle competenze previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro, con inclusione anche degli oneri previdenziali ed assistenziali, delle indennità di fine rapporto e dei relativi accantonamenti di competenza dell'esercizio 2001.

La spesa riguardante i costi del personale in servizio è riportata nei seguenti dati:

2000 :	lire	38.112.998.766;
2001 :	lire	40.628.277.466;
Variazione :	lire	2.515.278.700.

L'indicato incremento della spesa nel 2001, di circa 2 miliardi e mezzo, è dovuto sostanzialmente agli oneri per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dirigente e di quello non dirigente, stipulati rispettivamente il 23 luglio 2001 ed il 4 ottobre 2001 e disciplinanti il trattamento giuridico del personale per il quadriennio 2000-2003 ed il trattamento economico per il biennio 2000-2001.

4. - Il sistema previdenziale

La Fondazione ENPAM attua la previdenza e l'assistenza a favore degli iscritti, dei loro familiari e superstiti, gestendo i seguenti quattro Fondi di previdenza:

1. Il Fondo di previdenza generale;
2. Il Fondo speciale di previdenza per i medici di medicina generale, i pediatri di libera scelta e gli addetti ai servizi di continuità assistenziale;
3. Il Fondo speciale di previdenza per i medici specialisti ambulatoriali;
4. Il Fondo speciale per i medici specialisti convenzionati (o accreditati) esterni.

Il Fondo di previdenza generale è organizzato in due gestioni separate, definite "Quota A", cui affluiscono i contributi obbligatori minimi a carico degli iscritti ed i contributi relativi all'assistenza ed alla maternità, e "Quota B", cui affluiscono tutti gli altri contributi dovuti al Fondo.

Gli altri tre Fondi riguardano i medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale.

Quattro distinti Regolamenti disciplinano tipologie di rapporti previdenziali altrettanto differenziati, in particolare, per origini storiche e stratificazione successiva delle norme che li regolano.

Il Fondo di previdenza generale trova origine in fonte legislativa, ma gli altri tre Fondi trovano origine nella contrattazione collettiva, fermo restando, però, che tutti e quattro i Fondi di previdenza sono ad iscrizione obbligatoria ed automatica.

In particolare, sono iscritti obbligatoriamente al Fondo di previdenza generale tutti i medici e gli odontoiatri, come conseguenza necessaria ed automatica della loro iscrizione all'Albo professionale, a prescindere dalla circostanza che vi sia esercizio effettivo della professione o iscrizione presso altri Fondi di previdenza parimenti obbligatori.