

Determinazione n. 42/2008

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 16 maggio 2008;

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;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto relativi agli esercizi finanziari 2005 e 2006, 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 Giovanni Piscitelli 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 2005 e 2006;

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 dalle 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 2005 e 2006 – corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Ente nazionale di previdenza e 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 Piscitelli

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA MEDICI e ODONTOTECNICI, PER GLI ESERCIZI 2005 E 2006

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Origine e finalità. – 3. Innovazioni normative sopravvenute nel corso del biennio – 4. Gli organi istituzionali. – 5. La struttura amministrativa. – 6. Il personale. – 7. L'ordinamento previdenziale. - *I* Note preliminari. - *II* Struttura del fondo di previdenza. - *III* La contribuzione. - *IV* I riscatti. - *V* La ricongiunzione dei servizi. - *VI* La totalizzazione dei periodi assicurativi. - *VII* La costituzione del fondo per la pensione complementare. - *VIII* L'accertamento dei crediti contributivi, la riscossione e le sanzioni. - *IX* Le prestazioni previdenziali. - *X* Le prestazioni assistenziali. – 8. Attività istituzionali. - *I* Interventi migliorativi. - *II* Il contenzioso. - *III* Rapporto tra iscritti e pensionati. - *IV* Rapporto tra contributi e spesa per pensioni. - *V* Andamento della spesa previdenziale. - *VI* Andamento dei singoli fondi di pensione. - *VII* Il bilancio tecnico e le misure di riequilibrio delle gestioni. – 9. I bilanci. - *I* Premessa. - *II* Lo stato patrimoniale. - *III* Il conto economico. – 10. La partecipazione totalitaria nella s.r.l. ENPAM R.E. – 11. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

La Corte dei conti riferisce al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza Medici ed Odontoiatri –E.N.P.A.M.- relativa agli esercizi 2005 e 2006, e sui fatti di rilievo avvenuti sino a data recente, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e dell'art. 3, 5° comma, del D.L.vo 30 giugno 1994 n. 509, emanato in attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, concernente la trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e di assistenza. In precedenza ha riferito sull'esercizio 2004 con determinazione n. 16/2006, in atti Camera dei Deputati, XV Legislatura, Documento XV, n. 400.

2. Origini e finalità

L'Ente, istituito con R.D. 14 luglio 1937, n. 1484, come Cassa di assistenza ai medici, nell'ambito del sistema di rappresentanza sindacale, allora vigente, venne trasformato in ente di diritto pubblico con D.P.R. 27 ottobre 1950, in esecuzione del Decreto Lgs C.P.S. n. 233 del 1946, recante disposizioni in materia di ricostituzione degli ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio di esse. Dal 1957 assunse compiti di assistenza e di previdenza. Con legge n. 70/1975 venne inquadrato tra gli enti gestori di forme di assistenza e di previdenza obbligatoria e con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 1975 venne riconosciuto "*..di notevole rilievo*". Sopravvenuto il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, con atto del Consiglio Nazionale, avvalendosi della facoltà concessa dall'art. 1.1, deliberava di trasformarsi in fondazione di diritto privato ai sensi dell'art. 12, e seguenti, del C.C., a decorrere dal 1° gennaio 1995, adottando, contestualmente, lo statuto dell'ente e la nuova denominazione di Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri -Fondazione E.N.P.A.M.-.

Nella nuova veste di persona giuridica privata senza scopo di lucro rimaneva titolare di tutti i rapporti attivi e passivi e del patrimonio del primigenio ente pubblico, continuando a svolgere le attività previdenziali ed assistenziali a favore della categoria professionale per la quale era stato originariamente istituito; a norma degli artt. 2 e 3 del decreto lgs. n. 509/1994 è soggetto alla vigilanza dei Ministeri del Lavoro e delle Politiche sociali, dell'Economia e delle Finanze e della Salute, ciascuno dei quali nomina un proprio rappresentante nel collegio dei sindaci; è soggetto al controllo della Corte dei conti, la quale riferisce annualmente al Parlamento sulla gestione dell'assicurazione obbligatoria e sulla legalità ed efficacia dell'azione svolta; deve sottoporre il rendiconto annuale a revisione contabile indipendente ed a certificazione di un soggetto abilitato. Il Ministero del Lavoro, in particolare, di concerto con gli altri dicasteri vigilanti, può formulare rilievi sui bilanci, preventivi e consuntivi, e sulle relative variazioni; sui criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti; e, in caso di disavanzo economico-finanziario, può procedere al suo commissariamento, sino al ristabilimento dell'equilibrio finanziario o, in caso di accertata impossibilità, alla nomina di un commissario liquidatore. Non può ricevere finanziamenti pubblici, diretti od indiretti, fatta eccezione per quelli connessi con gli sgravi e con la fiscalizzazione degli oneri sociali.

3. Innovazioni normative

Si descrivono, qui appresso, i più recenti provvedimenti legislativi riguardanti la previdenza in generale, che hanno interessato anche l'ENPAM:

- a.- legge 206/2004, che reca benefici, anche di natura previdenziale, per cittadini italiani, o per i loro familiari superstiti, rimasti vittime di atti terroristici o di stragi di tale matrice, compiuti sul territorio nazionale o estero;
- b.- il decreto lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, che disciplina le forme pensionistiche complementari, emanato in forza della delega conferita al Governo dalla legge n. 243/2004, il quale può riguardare anche gli enti gestori di previdenza privatizzati, di cui ai decreti legislativi n. 509/1994 e n. 103/1996, qualora gestiscano, o intendano gestire, tali forme di previdenza;
- c.- il decreto lgs. 2 febbraio 2006, n. 42, recante disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi non coincidenti, al fine del conseguimento di un'unica pensione, le quali trovano applicazione anche nei confronti degli iscritti alle forme pensionistiche obbligatorie gestite dagli enti di cui ai decreti legislativi n. 509/1994 e n. 103/1996;
- d.- il decreto lgs. 12 aprile 2006, n. 163 "*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*", che assoggetta anche gli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria al dovere di adottare specifiche procedure di selezione del contraente e di porre in essere gli adempimenti necessari a rendere possibile all'Autorità di vigilanza di esercitare il sindacato sugli atti e sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sia durante l'espletamento della gara, che nella fase di stipula del contratto;
- e.- il comma 763 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), che obbliga gli enti previdenziali a ricondurre la stabilità delle gestioni entro un arco temporale non inferiore a trent'anni, anziché quindici, indicato dal precedente art. 3.12 della legge 335/1995, e prescrive che il bilancio tecnico venga redatto secondo criteri determinati con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le associazioni e le fondazioni interessate, sulla base delle indicazioni elaborate dal Consiglio nazionale degli attuari, nonché del nucleo di valutazione della spesa previdenziale. La detta norma stabilisce anche che, in esito alle risultanze delle proiezioni attuariali, gli enti interessati adottino i provvedimenti

necessari per la salvaguardia dell'equilibrio finanziario di lungo termine, avendo presente il principio del *pro rata* in relazione alle anzianità già maturate rispetto all'introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti e, comunque, tenuto conto dei criteri di gradualità e di equità fra generazioni, fatti salvi gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti ed approvati dai Ministeri vigilanti prima dell'entrata in vigore delle legge finanziaria 2007; e che, in assenza di interventi di riequilibrio giudicati necessari, dopo avere sentito l'ente interessato ed il nucleo di valutazione della spesa pubblica previdenziale, possono essere adottate le misure di cui all'art. 2, comma 4, del decreto lgs. n. 509/1994, che consistono nella nomina di un commissario straordinario;

- f.- il comma 1270 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), con il quale si dispone che i benefici di cui all'art. 1 della legge n. 206/2004 si applicano anche "alle vittime del disastro aereo di Ustica" nonché alle vittime della cosiddetta "banda della Uno bianca".

Sul piano amministrativo sono intervenuti: i comunicati pubblicati dall'ISTAT sulla Gazzetta Ufficiale il 29 luglio 2005 e 28 luglio 2006, che comprendono l'ENPAM nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, tenute, a norma dell'art. 1.5, della legge n. 311/2004, a contenere nel 2 per cento la crescita della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche, elenco annullato dal T.A.R. Lazio¹; la deliberazione della Commissione di vigilanza sui fondi pensione 28 giugno 2006 (COVIP), che detta direttive generali alle forme pensionistiche complementari ai sensi dell'art. 23, comma 3, del d. lgs. n. 252/2005; e, infine, il Decreto del Ministero del Lavoro e delle P. S., emesso di concerto con il Ministero dell'Economia e delle F., che determina i criteri per la redazione dei bilanci tecnici degli enti gestori delle forme di previdenza obbligatoria, secondo le prescrizioni fissate dall'art. 1.763 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

¹Sentenza del 6 marzo 2008. Anche il Ministro dell'Economia e delle F., rispondendo ad apposita interrogazione parlamentare, aveva comunicato che le Casse di previdenza dei liberi professionisti, pur appartenendo all'aggregato delle amministrazioni pubbliche, sono però escluse dall'applicazione del limite posto alla crescita della spesa, di cui al comma 57 dell'art. 1 della legge n. 311/2004.

4. Gli organi istituzionali

Sono organi dell'Ente:

- il Consiglio Nazionale, composto da tutti i presidenti degli ordini provinciali dei medici e degli odontoiatri;
- il Consiglio di amministrazione, composto dal presidente, da due vice presidenti, uno dei quali nominato vicario dal presidente; da 11 consiglieri eletti dal Consiglio Nazionale e da 3 nominati dal Comitato Centrale della FNOMC e O²; da tre consiglieri nominati ciascuno dai tre Ministeri vigilanti (del Lavoro, della Salute e dell'Economia e delle F.); da tre esperti in materia previdenziale, assicurativa, attuariale e finanziaria, non iscritti all'Ente, nominati dai componenti di cui innanzi; da quattro componenti designati da ciascuna delle quattro commissioni consultive dei tre fondi, di cui appresso, e nominati dal C. di A.;
- il Comitato esecutivo, composto dal Presidente, dai due vice presidenti, da 4 consiglieri nominati dal Consiglio di amministrazione e da un consigliere nominato dal Comitato centrale della FNOMC e O;
- il Presidente e due vice presidenti, di cui uno investito delle funzioni vicarie dal Presidente;
- il collegio dei sindaci, composto da cinque membri, dei quali tre eletti dal Consiglio Nazionale, uno designato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, con funzioni di presidente, ed uno designato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze³;
- le commissioni consultive dei tre fondi di previdenza speciali e del fondo di previdenza generale "quota B", ciascuna composta di 21 membri, eletti uno per regione.

Tutti gli organi, tranne il Consiglio Nazionale, che è permanente, durano in carica cinque anni. L'ultimo rinnovo è avvenuto nel corso del 2005 ed il mandato

² Leggasi: Federazione nazionale degli ordini dei medici, dei chirurghi e degli odontoiatri.

³ L'art. 3 del d. lgs. n. 509/1994 prescrive che le fondazioni esercenti forme obbligatorie di previdenza sono soggette alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle P. S., dell'Economia e delle F. e degli altri Ministeri competenti ad esercitare la vigilanza; e che nel collegio dei sindaci deve essere assicurata la presenza dei rappresentanti delle predette Amministrazioni. La norma sembrerebbe prescrivere che le amministrazioni di vigilanza siano più di due ed altrettanti i loro rappresentanti nel collegio dei sindaci. Se non che, mentre nel consiglio di amministrazione siede un rappresentante del Ministro della Salute, accanto a quello del Lavoro ed a quello dell'Economia, nel collegio dei sindaci sono presenti soltanto rappresentanti dei due ultimi Ministeri.

degli eletti andrà a scadere nel 2010. Il Collegio sindacale è stato rinnovato con delibera del 26 giugno 2005 ed è stato insediato il 15 luglio 2005.

Lo statuto prevede un compenso annuo al Presidente, ai vice presidenti, ai componenti il Consiglio di Amministrazione ed ai componenti il Collegio dei sindaci; prevede, altresì, che a tutti i partecipanti alle riunioni degli organi collegiali (Consiglio Nazionale, Consiglio di Amministrazione, Comitato esecutivo, Collegio dei sindaci ed organi consultivi) siano corrisposti un gettone di presenza giornaliera, una diaria per l'assenza di ogni 12 ore dalla località di residenza, e per un massimo di 36, e le spese di viaggio. Per l'uso del mezzo proprio viene corrisposta una indennità di viaggio chilometrica, nella misura prevista dalle apposite tabelle elaborate dall'ACI, secondo la cilindrata dell'autovettura usata. La misura degli emolumenti venne fissata dal Consiglio Nazionale con delibera del 29 novembre 2003 ed aggiornata con successiva delibera del 26 novembre 2005. Essa è esposta, per ciascuno dei due anni in esame, nella tabella che segue:

Indennità di carica assegnata	2004	2005	2006
Presidente	93.600	93.600	117.000
Vice presidente vicario	62.000	62.000	78.000
Vice presidente	50.400	50.400	63.000
Consigliere di amministrazione	25.200	25.200	31.200
Presidente collegio sindacale	31.200	31.200	39.000
Componente collegio sindacale	25.200	25.200	31.200
Presidente supplente del coll. Sindacale	9.600	9.600	10.800
Componenti suppl. collegio sindacale	7.200	7.200	8.400
Compensi accessori			
Gettone di presenza	500	500	600
Diaria di missione	400	400	450

Le tabelle successive espongono le riunioni tenute dagli organi collegiali e la spesa complessiva sostenuta nel biennio in esame:

Riunioni organi collegiali biennio 2005/6	2005	2006
Consiglio Nazionale	2	2
Consiglio di amministrazione	12	10
Comitato esecutivo	10	11
Comitati consultivi dei fondi	10	11
Collegio sindacale	25	24
Commissioni varie	29	29
Totale	89	86

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Spesa per gli organi	2004	2005	2006
Compensi e gettoni di pres. al Presidente ed ai vice presidenti	290.900	295.166	451.950
Compenso e gettoni di presenza al collegio sindacale	220.800	311.573	575.591
Compensi e gettoni di presenza ai componenti organi collegiali	1.192.771	1.660.842	2.117.952
Spese di viaggio e trasferta ai componenti gli organi collegiali	1.431.021	921.762	737.701
Totale	3.135.492	3.189.343	3.883.194

Alle dette somme va aggiunto il costo delle due polizze assicurative, rispettivamente di € 112.683 e di € 7.590, stipulate dalla Fondazione a favore dei componenti degli organi, per la copertura, rispettivamente, della responsabilità civile e degli infortuni.

Polizze assicurative a favore dei componenti organi collegiali	2004	2005	2006
A copertura della responsabilità civile	112.683	112.683	112.683
A copertura degli infortuni	6.817	6.817	7.590
Totale	119.500	119.500	120.273

5. La struttura amministrativa

Il nuovo C. di A., eletto nel 2005, il 21 luglio 2006 deliberava l'adozione di un modello organizzativo più snello, fondato su tre tipi di strutture (di linea, di supporto e di staff), il cui obiettivo finale dovrebbe essere:

- la creazione di un servizio autonomo per la gestione del patrimonio mobiliare, quale supporto diretto per le decisioni degli organi di vertice sulla materia, e di un servizio per la contabilità ed il bilancio, nel quale concentrare tutte le funzioni, in precedenza distribuite tra numerose strutture;
- la ridefinizione del ruolo del dipartimento dell'innovazione, focalizzandone le competenze sulla comunicazione, lo sviluppo e la gestione dei servizi;
- l'istituzione di una nuova unità organizzativa per l'introduzione di più appropriati meccanismi di gestione aziendale, quali la programmazione, il controllo a mezzo del sistema dell'*internal auditing* e l'analisi dei processi amministrativi e contabili;
- la ridefinizione delle funzioni della struttura interna di supporto legale la quale, per la consulenza verso gli organi istituzionali e per la cura esterna degli interessi dell'Ente, possa avvalersi di liberi professionisti, attraverso la stipula di apposite convenzioni;
- la creazione di un pool di segreteria.

Il nuovo assetto organizzativo, costituito da sei dipartimenti (della previdenza, del patrimonio immobiliare, delle risorse umane, della comunicazione e dello sviluppo dei servizi integrativi, dei sistemi informativi e degli affari generali), in luogo dei sette precedenti, ciascuno suddiviso in servizi⁴, teneva conto non solo dei principi contenuti nel C.C.N.L. per i dipendenti degli enti previdenziali, ispirati ai più moderni modelli organizzativi delle imprese private, ma anche delle normative concernenti la prevenzione degli infortuni e la protezione sul luogo di lavoro (D. lgs. 626/1994), la tutela della *privacy* dei dipendenti, degli iscritti e dei terzi che hanno, comunque, rapporto con l'Ente (L. 675/1996 e D. lgs. 196/2003) e la procedura di gara per l'affidamento di lavori e l'acquisto di beni e servizi (D. lgs. n. 163/2006). Teneva, altresì, conto delle tecnologie informatiche e delle implementazioni del *software* realizzato a partire dal 1996, della cultura informatica già acquisita dal proprio personale e della necessità di operare collegamenti con la rete *internet*.

⁴ Ulteriori aggiustamenti sono stati apportati con delibera n. 8 del 13 luglio 2007, tra cui la creazione di un unico servizio "Investimenti e gestione finanziaria".