

SENATO DELLA REPUBBLICA
VII LEGISLATURA

Doc. **XV**
n. **72**

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
AL PARLAMENTO

sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo
in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259

ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA DEI MEDICI
(E.N.P.A.M.)

(Esercizi 1989, 1990, 1991, 1992 e 1993)

Comunicata alla Presidenza il 25 ottobre 1995

N. B. — La documentazione contabile è contenuta nel volume allegato.

12-CDC-ENT-0072-0

I N D I C E

Determinazione della Corte dei conti n. 54/95 del 10 ottobre 1995	Pag.	7
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici (ENPAM) per gli esercizi 1989-1993	»	11

*DOCUMENTI ALLEGATI**Esercizio 1989:*

Relazione del Presidente

Relazione del Collegio sindacale

Bilancio consuntivo

Esercizio 1990:

Relazione del Presidente

Relazione del Collegio sindacale

Bilancio consuntivo

Esercizio 1991:

Relazione del Presidente

Relazione del Collegio sindacale

Bilancio consuntivo

Esercizio 1992:

Relazione del Presidente

Relazione del Collegio sindacale

Bilancio consuntivo

Esercizio 1993:

Relazione del Presidente

Relazione del Collegio sindacale

Bilancio consuntivo

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 54/95.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 10 ottobre 1995;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1989, 1990, 1991, 1992 e 1993 nonché le annesse relazioni del Presidente dell'Ente 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 dott. 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 1989, 1990, 1991, 1992 e 1993;

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 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 21 marzo 1958, n. 259 alle *Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1989, 1990, 1991, 1992 e 1993* — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici (ENPAM), l'unità relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
F.to: Giaquinto

IL PRESIDENTE
F.to: Coltelli

Depositata in Segreteria il 18 ottobre 1995.

p.c.c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dr. Galeazzo Paziienza)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE NAZIONALE DI PREVI-
DENZA ED ASSISTENZA DEI MEDICI (ENPAM) PER GLI ESERCIZI
DAL 1989 AL 1993

SOMMARIO

Premessa	Pag. 17
----------------	---------

PARTE PRIMA

PROFILO ISTITUZIONALE E QUADRO NORMATIVO

CAPITOLO 1. — *ORIGINI E FUNZIONI*

1. — Origini e categorie destinatarie	» 18
2. — Compito fondamentale	» 20
3. — Altri compiti previdenziali	» 21
4. — Attività strumentali	» 22

CAPITOLO 2. — *INNOVAZIONI NORMATIVE*

1. — Modifiche all'ordinamento dell'Ente	» 23
2. — Modifiche all'ordinamento sanitario	» 26
3. — Modifiche all'ordinamento previdenziale	» 27
4. — Altre innovazioni	» 29

PARTE SECONDA

ORGANI E STRUTTURA BUROCRATICA

CAPITOLO 1. — *ORGANI*

1. — Comitato direttivo — Consiglio nazionale — Comitato esecutivo	Pag.	32
2. — Presidente	»	33
3. — Attività degli organi collegiali — Compensi, medaglie e rimborsi	»	34
4. — Attività del Collegio sindacale	»	35
5. — Altre figure organiche	»	37

CAPITOLO 2. — *PERSONALE*

1. — Dirigenza	»	38
2. — Dotazione organica e personale utilizzato	»	39

PARTE TERZA

GESTIONE DI PARTE CORRENTE

CAPITOLO 1. — *GESTIONE CORRENTE NEL COMPLESSO*

1. — Dimensione complessiva	»	42
2. — Esercizio 1993	»	43
3. — Componenti fondamentali	»	43

CAPITOLO 2. — *FONDO DI PREVIDENZA GENERALE*

1. — Generalità	»	45
2. — Quota « A »	»	47
3. — Quota « B »	»	50
4. — Integrazione al minimo	»	52
5. — Maggiorazione agli ex combattenti	»	53
6. — Prestazioni assistenziali	»	54
7. — Indennità di maternità	»	55

**CAPITOLO 3. — FONDO DI PREVIDENZA DEI MEDICI MUTUALISTI
GENERICI**

- | | | |
|---|------|----|
| 1. — Andamento della gestione | Pag. | 56 |
| 2. — Divaricazione tra contributi e prestazioni | » | 58 |

**CAPITOLO 4. — FONDO DI PREVIDENZA DEI MEDICI MUTUALISTI
AMBULATORIALI**

- | | | |
|------------------------------------|---|----|
| 1 — Andamento della gestione | » | 58 |
| 2. — Pericolo di squilibrio | » | 59 |

**CAPITOLO 5. — FONDO DI PREVIDENZA DEI MEDICI MUTUALISTI
SPECIALISTI ESTERNI**

- | | | |
|-------------------------------------|---|----|
| 1. — Andamento della gestione | » | 59 |
| 2. — Squilibrio strutturale | » | 60 |

CAPITOLO 6. — FONDO DI PREVIDENZA DEL PERSONALE

- | | | |
|-------------------------------------|---|----|
| 1. — Andamento della gestione | » | 61 |
| 2. — Prospettive di sviluppo | » | 62 |

CAPITOLO 7. — SPESA DI FUNZIONAMENTO

- | | | |
|---|---|----|
| 1. — Nel complesso | » | 63 |
| 2. — Spese per gli organi dell'Ente | » | 63 |
| 3. — Spese per il personale | » | 65 |
| 4. — Oneri per il Centro elaborazione dati | » | 68 |
| 5. — Gestione del patrimonio immobiliare da reddito | » | 69 |
| 6. — Altre spese per acquisto di beni e servizi | » | 76 |
| 7. — Oneri finanziari | » | 78 |
| 8. — Oneri tributari | » | 79 |

PARTE QUARTA
GESTIONE IN CONTO CAPITALE

CAPITOLO 1. — *GESTIONE IN CONTO CAPITALE NEL COMPLESSO*

1. — Quadro generale	Pag.	81
2. — Analisi dell'entrata	»	82
3. — Analisi della spesa	»	84

CAPITOLO 2. — *DEPOSITI*

1. — Disponibilità liquide presso l'Istituto cassiere	»	85
2. — Depositi bancari in senso proprio	»	86

CAPITOLO 3. — *VALORI MOBILIARI E ATTIVITÀ CREDITIZIA*

1. — Valori mobiliari	»	87
2. — Attività creditizia	»	88

CAPITOLO 4. — *IMMOBILI*

1. — Investimenti immobiliari nel complesso	»	90
2. — Acquisti di immobili e piani di impiego	»	91
3. — Acquisti di fabbricati: tipologia, collegamenti con l'attività creditizia, procedure	»	93
4. — Ricostruzioni, ripristini, trasformazioni	»	96
5. — Ristrutturazione dell'Hotel Raphael in Roma	»	97
6. — Ristrutturazione dell'immobile di Via Farini in Roma	»	99

PARTE QUINTA
SITUAZIONE PATRIMONIALE

CAPITOLO 1. — *QUADRO COMPLESSIVO*

1. — Attività e passività	»	101
2. — Riserve tecniche	»	103

CAPITOLO 2. — *LIQUIDITÀ, RESIDUI ATTIVI E CREDITI*

1. — Disponibilità liquide	Pag. 103
2. — Residui attivi	» 103
3. — Crediti bancari e finanziari	» 106

CAPITOLO 3. — *INVESTIMENTI MOBILIARI E IMMOBILIZZAZIONI
TECNICHE*

1 — Investimenti mobiliari	» 107
2 — Immobilizzazioni tecniche	» 107

CAPITOLO 4. — *INVESTIMENTI IMMOBILIARI*

1. — Composizione e variazioni	» 108
2. — Immobili di proprietà diretta	» 110
3. — Immobili di proprietà delle società	» 111

CAPITOLO 5. — *PASSIVITÀ E SITUAZIONE AMMINISTRATIVA*

1. — Residui passivi	» 116
2. — Debiti bancari e finanziari	» 118
3. — Rimanenze passive di esercizio	» 118
4 — Fondi di accantonamento	» 119
5. — Poste rettificative dell'attivo	» 119
6. — Situazione amministrativa	» 121

<i>SINTESI CONCLUSIVA</i>	» 123
-------------------------------------	-------

PREMESSA

L'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici (ENPAM) venne sottoposto al controllo della Corte dei conti, con decreto del Presidente della Repubblica in data 27 giugno 1964, a norma dell'articolo 2 della L. 21 marzo 1958 n. 259.

Corre l'obbligo di porre in evidenza che recenti innovazioni legislative impongono una riconsiderazione — peraltro già avviata — della delicata materia.

Infatti, il D.L.vo 30 giugno 1994 n. 509 ha avviato la trasformazione in persone giuridiche private di vari enti previdenziali, tra i quali l'ENPAM, ed ha nel contempo presupposto e ribadito che gli stessi, anche a trasformazione avvenuta, restano assoggettati al controllo ed al referto della Corte dei conti per quanto di sostanziale rilievo pubblico nelle relative gestioni.

La gestione finanziaria dell'ENPAM ha già formato oggetto di referto al Parlamento fino all'esercizio 1988 (Atti Senato, X Legislatura, Doc. XV n. 131).

Con la presente relazione la Corte riferisce per gli esercizi successivi sino al 31 dicembre 1993. I dati esposti con riferimento all'anno 1988, come le anticipazioni a data più aggiornata, sono funzionali alla più agevole intelligenza del testo, specialmente per quanto in esso concerne gli andamenti pluriennali, e sono ispirati all'intento di conferire al referto, per quanto possibile, la maggiore e più attuale potenzialità informativa.

Gli elementi e le notizie non direttamente desumibili dai conti consuntivi e dalle relative relazioni sono stati acquisiti dalla diversa altra documentazione rimessa in ottemperanza alla generale prescrizione della Corte (Determinazione n. 1594 in data 24.2.1981) nonché dalle risposte fornite dai vari organi ed uffici dell'Ente a seguito di specifiche richieste.

PARTE PRIMA

PROFILO ISTITUZIONALE E QUADRO NORMATIVO

CAPITOLO 1 — ORIGINI E FUNZIONI

1. — ORIGINI E CATEGORIE DESTINATARIE

La nascita dell'Ente risale al 1937, anno in cui, nell'ambito dell'allora vigente sistema di rappresentanza sindacale, venne istituita una Cassa di assistenza per i medici.

Infatti, ai sensi della L. 3 aprile 1926 n. 563 e del regolamento 1° luglio 1926 n. 1130, venne concesso il riconoscimento giuridico e l'approvazione del relativo statuto, con R.D. 14 luglio 1937 n. 1484, alla « Cassa di assistenza del sindacato nazionale fascista dei medici ».

Tuttavia, l'assunzione dei moderni connotati di previdenza obbligatoria fa tempo dall'immediato dopoguerra, quando, per effetto diretto ed immediato di una disposizione legislativa, l'esercizio di una professione sanitaria o, più precisamente, la mera iscrizione all'albo, comportò l'obbligo dell'iscrizione all'ente di previdenza e del pagamento dei contributi.

La fonte normativa dell'obbligo assicurativo è nell'articolo 21 del D.L.vo C.P.S. 13 settembre 1946 n. 233 ratificato con L. 17 aprile 1956 n. 561 e modificato con L. 21 ottobre 1957 n. 1027 (il regolamento di esecuzione venne approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1950 n. 221).

Pertanto l'ENPAM — l'originaria Cassa assunse l'attuale denominazione per effetto del decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1950 — deve essere riguardato, insieme ad altre consimili istituzioni, quale strumento dell'estensione delle forme di previdenza obbligatorie proprie, storicamente e concettualmente, dei lavoratori dipendenti a quelli autonomi ed ai liberi professionisti in particolare.

In proposito è opportuno sottolineare che l'obbligatorietà resta elemento fondante nel sistema della privatizzazione in via di attua-

zione, di cui si è fatto cenno in premessa: l'articolo 1 del citato D.L.vo n. 509/1994 dichiara esplicitamente la persistenza dell'obbligo della iscrizione e della contribuzione.

I destinatari dell'inquadramento previdenziale in esame sono, anzitutto, i medici chirurghi iscritti agli albi provinciali obbligatori per legge. Come si è accennato, si prescinde dall'effettivo esercizio della libera professione, giacché è sufficiente che sussista la iscrizione all'albo perché a sua volta sussista la posizione assicurativa presso l'ENPAM, con i relativi obblighi, oneri e diritti.

Ne deriva che un medico chirurgo può risultare iscritto contemporaneamente, oltre che all'ENPAM, anche ad altra od altre gestioni previdenziali obbligatorie (fenomeno peraltro comune ad enti previdenziali di altre categorie quali farmacisti e veterinari). Con la singolarità che la doppia iscrizione può riscontrarsi anche presso lo stesso ENPAM, in quanto esso, accanto alla generale assicurazione concernente tutti i medici iscritti all'albo, gestisce altre assicurazioni poste a protezioni di diverse categorie di medici legati da contratto di lavoro autonomo con il Servizio Sanitario Nazionale. Si tratta dei cosiddetti medici convenzionati che si suddividono nelle seguenti tre categorie per ciascuna delle quali esiste uno speciale Fondo di previdenza: medici di medicina generale (generici), Medici ambulatoriali e Medici specialisti esterni.

Per completezza è opportuno ricordare che l'ENPAM in passato ha gestito anche un Fondo speciale a beneficio dei medici ospedalieri: gestione sorta nel 1965 e posta in liquidazione nel 1986 (per altre notizie v. parte V, cap. 4, paragr. 1; pag. 144).

Tornando all'assicurazione generale, occorre precisare che gli albi, che comportano l'insorgenza ed il mantenimento della posizione assicurativa obbligatoria, sono non solo quelli dei medici chirurghi, bensì anche gli albi di recente istituzione concernenti la professione di odontoiatra. Ciò è di pacifica acquisizione per gli iscritti agli albi degli odontoiatri per trasferimento dagli albi dei medici. Costituisce invece tuttora materia di aggiustamenti attuativi per gli odontoiatri provenienti dall'apposito corso di laurea.

D'altra parte l'istituzione della professione risale alla L. 24 luglio 1985 n. 409, che dispone la tenuta, presso ogni Ordine dei medici chirurghi di un separato albo cui sono iscritti laureati in odontoiatria. In attuazione dell'articolo 20 di detta legge, con decreto del Ministro della Sanità in data 30 gennaio 1986, venne stabilito che i medici che avessero optato (1) per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri avrebbero mantenuto l'iscrizione all'ENPAM. Per gli iscritti provenienti dal nuovo corso di laurea l'assicurazione non è ancora operante, anche se

(1) La legge n. 409 del 1985 ha previsto che all'albo degli odontoiatri possano iscriversi anche i laureati in medicina e chirurgia in possesso del diploma di specializzazione in campo odontoiatrico, con la facoltà di conservare l'iscrizione all'albo dei medici-chirurghi. Per i medici non in possesso del detto diploma di specializzazione, purché iscritti al corso di laurea anteriormente al 28 gennaio 1980, la legge medesima (articolo 20) consentiva transitoriamente, cioè entro 5 anni dall'entrata in vigore, di optare per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri. La diversità di trattamento fra le due categorie di medici chirurghi (quelli specializzati in odontoiatria e quelli non specializzati) tuttavia è venuta meno per effetto della sentenza n. 100 del 1989 della Corte Costituzionale, che ha fatto cadere per i non specializzati sia la limitazione quinquennale sia il divieto della doppia iscrizione.

l'Ente, con deliberazione del Comitato direttivo del 13 gennaio 1994, si è pronunciato per l'iscrizione obbligatoria dal 1° gennaio del medesimo anno. Sulla deliberazione i Ministeri del Lavoro e del Tesoro non si sono ancora definitivamente pronunciati.

2. - COMPITO FONDAMENTALE

Il fondamentale compito istituzionale dell'ENPAM consiste nel raccogliere i contributi dovuti dai professionisti in attività e di erogare, alla cessazione, trattamenti individuabili in pensioni di vecchiaia, pensioni di invalidità, pensioni ai superstiti, indirette o di reversibilità (Regolamento del Fondo di previdenza generale approvato con decreto ministeriale 22.6.1990 e modif. con decreto ministeriale 23.10.1990).

Ai medici convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale l'Ente eroga anche trattamenti di malattia.

L'ENPAM, nei confronti della generalità dei medici, persegue anche finalità assistenziali mediante l'erogazione di sussidi continuativi o straordinari in casi di particolare bisogno. Trattasi di attività secondaria, ma non trascurabile per il suo rilievo solidaristico e per l'entità della spesa (v. parte III, cap. 2, paragrafo 6).

Nella realtà socio-economica si riscontra diffusamente il fenomeno secondo cui l'attività medica si estrinseca, oltre che nel naturale regime professionale di lavoro autonomo, nel regime di lavoro dipendente, nonché nella cennata forma intermedia del regime convenzionale con il Servizio Sanitario Nazionale.

Da ciò deriva che frequentemente ricorre la figura del medico operante contemporaneamente in più regimi, anche se di recente è stata introdotta la incompatibilità tra medico dipendente dal Servizio Sanitario Nazionale e medico convenzionato con il Servizio stesso (comma 7 dell'articolo 4 della L. 30.12.1991 n. 412).

Specularmente, l'attività propriamente assicurativa dell'ENPAM si articola in una gestione principale ed in tre gestioni speciali, il cui rilievo finanziario peraltro non è ordinato secondo la logica istituzionale. A tutto il 1993, infatti, la gestione di maggiore peso è quella del Fondo speciale di previdenza dei medici generici convenzionati, anche se esso si è fortemente ridimensionato per la cessazione di circa 18.500 posizioni assicurative seguite ad altrettante opzioni, decorrenti dal 1° gennaio 1993, effettuate ai sensi della citata legge n. 412/1991. I più recenti dati disponibili, relativi al gettito contributivo del 1993, consentono di stilare la seguente graduatoria finanziaria dei quattro Fondi gestiti dall'ENPAM:

GETTITO CONTRIBUTIVO AI FONDI ACCERTAMENTI DELL'ESERCIZIO 1993 IN MILIARDI DI LIRE

1. Fondo medici mutualisti generici	581,1
2. Fondo di previdenza generale	362,7
3. Fondo di previdenza mutualisti ambulatoriali	215,0
4. Fondo di prev. mutualisti specialisti esterni	41,0

3. — ALTRI COMPITI PREVIDENZIALI

Il quadro funzionale ed istituzionale dell'ENPAM non si esaurisce con le su accennate quattro distinte gestioni previdenziali.

Occorre tener conto anche di specifici comparti aventi un qualche rilievo autonomo nell'ambito della complessiva attività previdenziale svolta dall'Ente.

Anzitutto è da ricordare che il quinquennio in esame è caratterizzato fortemente da una sorta di raddoppio della gestione della previdenza generale, che ha esplicitato i primi effetti finanziari a partire dal 1991 (v. parte III, Cap. 2, paragrafo 3). Nell'ambito del Fondo di previdenza generale si può distinguere l'originaria gestione alimentata da contributi capitari annui eguali per tutti entro scaglioni diversificati per fasce di età; detta gestione si è ampliata, sin quasi al raddoppio, per effetto di una nuova fonte di raccolta costituita da una contribuzione aggiuntiva commisurata al reddito annuo realizzato da ciascun medico od odontoiatra con l'esercizio della libera professione.

La nuova disciplina è stata introdotta per assicurare un trattamento pensionistico proporzionale al reddito sulla base di una contribuzione analogamente proporzionale. Gli iscritti agli albi sono quindi tenuti a due diverse contribuzioni — rimosse con modalità diverse — una fissa e l'altra variabile in funzione del reddito prodotto e dichiarato. La prima contribuzione è in ogni caso obbligatoria; dalla seconda possono essere esentati a domanda i soggetti già iscritti ad altra forma di previdenza obbligatoria.

* * *

Altra gestione di rilievo è derivata dall'affidamento all'ENPAM — come agli altri istituti di previdenza dei liberi professionisti — delle provvidenze per maternità di cui alla L. 11 dicembre 1990 n. 379. Esigenze di autonomia gestionale sono causate dalla circostanza che è prevista una *contribuzione capitaria annua ad hoc*; che detta contribuzione, fissata inizialmente dalla legge istitutiva e periodicamente rivalutabile in modo automatico, è tuttavia suscettibile di rideterminazione straordinaria per provvedimento amministrativo in caso di *squilibrio*. Basti considerare che il contributo, nel giro di pochi anni è passato dalle iniziali 18.000 alle attuali 102.000 lire annue (v. parte III, cap. 2, paragrafo 7).

* * *

Per completare l'esposizione delle funzioni previdenziali svolte dall'ENPAM è da menzionare anche la gestione di un fondo di previdenza per il personale, costituente una forma di previdenza integrativa per i dipendenti dell'Ente stesso. È un comparto di minimo peso finanziario e languente perché riguardante un numero chiuso di iscritti: tuttavia sembrano profilarsi possibilità di rilancio in un prossimo futuro (v. parte III, cap. 6 paragrafo 2).

4. — ATTIVITÀ STRUMENTALI

La ricognizione, ancorché sommaria, delle finalità e funzioni dell'ENPAM non può prescindere da brevi cenni alle attività strumentali concernenti la gestione del patrimonio e la realizzazione degli investimenti.

Quanto alla prina basti ricordare che un notevolissimo carico gestionale è da riconnettere alla amministrazione del patrimonio immobiliare, che nel caso dell'ENPAM — come di pochi altri enti previdenziali — assume un particolarissimo rilievo per l'elevatissimo numero delle unità, per l'ampia gamma di destinazione delle stesse, per la produzione di contenzioso caratterizzato dalla complessità delle questioni e dall'elevatezza dei valori in gioco. Si tornerà sull'argomento (v. parte III, cap. 7, paragrafo 5, e parte V, cap. 4), ma qui è utile una anticipazione che lumeggi sinteticamente la grande consistenza del patrimonio immobiliare dell'ENPAM, pressoché totalmente — fanno eccezione gli edifici in Roma occupati da propri uffici — destinato alla produzione di reddito.

Il dato contabile per vari motivi non è del tutto significativo: il valore di 3861 miliardi esposto nella situazione patrimoniale al 31 dicembre 1993 può dare, infatti, una nozione riduttiva del complesso degli immobili. E ciò, anzitutto perché si tratta in larga parte di cespiti acquistati in tempo remoto e rappresentati con il prezzo e le spese di acquisto, secondo il criterio del cosiddetto costo storico, che può essere di molto inferiore al valore attuale. Inoltre, perché in parte non trascurabile si tratta di immobili non acquistati in modo diretto, bensì mediante l'acquisizione del pacchetto azionario della società proprietaria degli immobili stessi. Ovviamente, accade che il prezzo di acquisto delle azioni — ricompreso nel suindicato dato patrimoniale di 3861 miliardi — sia inferiore al valore degli immobili per il pesante indebitamento della società acquisita (v. parte V, cap. 4, paragrafo 3).

Forniscono, quindi, una maggiore approssimazione al reale, i dati relativi all'I.C.I. pagata dall'ENPAM per il 1993 (27,8 miliardi) che, ipotizzando prudenzialmente l'aliquota massima del 6 per mille, corrisponde ad un valore catastale di 4633 miliardi, per i soli immobili di proprietà diretta; contribuiscono nello stesso senso i dati fisici alla data del 31 dicembre 1992, raccolti dalla Commissione parlamentare di controllo, secondo cui tutte le proprietà dirette ed indirette assommano una superficie di 2.539.469 metri quadrati.

Bisogna altresì tenere presente, per apprezzare a pieno l'impegno dell'attività gestionale, che gli immobili sono disseminati sul territorio nazionale e che non si tratta solo di abitazioni, bensì anche ed in gran parte di edifici destinati ad usi commerciali (tra cui numerosi complessi alberghieri) comportanti contratti di locazione di particolare complessità.

Quanto al contenzioso, basti considerare che all'inizio del 1994 per affitti arretrati relativi all'esercizio 1992 e precedenti risulta accumulata una morosità dell'ordine di 50 miliardi di lire (v. parte V, cap. 2, paragrafo 2).

Infine, una indicazione significativa sta anche nei dati di parte corrente, secondo cui nel periodo 1989-93 per la gestione del patrimonio immobiliare da reddito complessivamente sono state impegnate spese per 316 miliardi ed accertati recuperi per 148 miliardi (v. parte III, cap. 7, paragrafo 5).

* * *

Per ciò che concerne l'attività svolta al fine della realizzazione degli investimenti è da evidenziare che l'ENPAM ha avuto larghissima disponibilità di risorse da impiegare in modo fruttifero. Nel quadriennio 1989-92, infatti, le riscossioni di parte corrente hanno superato i corrispondenti pagamenti di ben 1.605 miliardi di lire.

Detta liquidità è stata canalizzata, in varie misure, nelle tre diverse direzioni degli investimenti mobiliari — titoli, depositi e mutui attivi —, degli interventi sui cespiti immobiliari già in proprietà — manutenzioni straordinarie, ristrutturazioni, adeguamenti a norma — ed, infine, degli acquisti di nuovi immobili (v. parte IV, capp. 3 e 4). Il maggiore impegno operativo è ovviamente da riferire alle due ultime forme di impiego, le quali risultano caratterizzate, al di là dell'aspetto meramente quantitativo, da discrezionalità di difficile esercizio, in specie per quanto attiene alle scelte delle offerte di vendita ed all'individuazione delle imprese cui affidare i lavori.

CAPITOLO 2 — INNOVAZIONI NORMATIVE

1. — MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO DELL'ENTE

Nel quadro delle innovazioni normative, che hanno riguardato in modo diretto l'ordinamento dell'ENPAM, spicca quella che ha investito la gestione del Fondo di previdenza generale, sotto il duplice profilo dell'aggiornamento delle misure contributive fisse e della introduzione di una contribuzione aggiuntiva proporzionata al reddito libero-professionale prodotto.

Le nuove misure dei contributi annuali fissi sono state stabilite dal Consiglio nazionale dell'ENPAM, congiuntamente al Consiglio nazionale della Federazione degli Ordini, nell'assemblea del 26 novembre 1988. Gli aumenti così deliberati, decorrenti dal 1° gennaio 1989, sono stati all'incirca del 30 per cento. A ciò va aggiunto l'ulteriore aumento del 5,84 per cento prescritto con provvedimento ministeriale a copertura degli oneri derivanti dall'integrazione al minimo delle pensioni, di cui alla L. 29 dicembre 1988 n. 544 (v. parte III, cap. 2, paragrafi 2 e 4).

La medesima assemblea congiunta del 26 novembre 1988 ha introdotto la contribuzione aggiuntiva proporzionata al reddito, che è divenuta operante per effetto del decreto ministeriale 22 giugno 1990, approvativo del nuovo Regolamento del Fondo di previdenza generale.

La prima applicazione ha riguardato i redditi prodotti nell'anno 1990.

Il reddito libero-professionale assoggettato al contributo proporzionale è quello da lavoro autonomo di cui all'articolo 49, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917 (reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni). Sono escluse le entrate inerenti e comunque connesse a rapporti già soggetti ad altre forme di previdenza obbligatoria, comprese quelle di cui ai Fondi speciali gestiti dell'ENPAM. Il reddito costituente la base imponibile è quello al netto delle spese sostenute per produrlo ed eccedente il limite minimo di Lire 8.064.000 annue. L'aliquota contributiva è del 12,50 per cento sino al reddito di Lire 60.000.000 annue. L'aliquota contributiva è del 12,50 per cento sino al reddito di Lire 60.000.000 annue; oltre e sino al limite massimo di Lire 120.000.000 annue essa è dell'1 per cento. I contributi commisurati al reddito, come quelli fissi, sono obbligatori; tuttavia è previsto l'esonero a domanda per i medici già iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria o già titolari di trattamento pensionistico (cit. Regolamento approvato con decreto ministeriale 22.6.1990 e modificato con decreto ministeriale 23.10.1990).

* * *

Anche il Regolamento del Fondo speciale di previdenza dei medici generici convenzionati con il S.S.N. ha subito modifiche, approvate con decreto ministeriale 6 agosto 1991. Si è trattato di restrizioni introdotte al fine di garantire l'equilibrio tecnico del Fondo. Fatti salvi i diritti acquisiti, è stata resa più severa la disciplina dei riscatti e sono stati ridimensionati i benefici previsti (per il complesso della disciplina v. anche il decreto ministeriale 4.4.1985 ed il decreto ministeriale 4.4.1990).

* * *

Accenno va fatto inoltre al nuovo Regolamento del Fondo speciale di previdenza dei medici specialisti esterni convenzionati con il S.S.N., approvato con decreto ministeriale 19.6.1992.

Il nuovo sistema si caratterizza essenzialmente per l'aggancio delle pensioni ai compensi dell'intero arco di attività professionale svolta in regime di convenzione. La più favorevole disciplina si è resa possibile sulla base dei due nuovi Accordi collettivi nazionali riguardanti la categoria:

decreto del Presidente della Repubblica 23.3.1988 n. 119, riguardante le branche specialistiche a visita;

decreto del Presidente della Repubblica 23.3.1988 n. 120, riguardante le branche specialistiche a prestazioni.

Infatti gli Accordi suindicati hanno comportato aumento dei compensi agli specialisti, e quindi del reddito imponibile, nonché aumento

della stessa aliquota contributiva, passata dal 12 al 22 per cento, per le sole branche a visita, comprendenti peraltro il 95 per cento degli iscritti.

* * *

Il Regolamento del Fondo speciale di previdenza dei medici ambulatoriali convenzionati con il S.S.N. approvato con D.L. 14 giugno 1983 e modificato con decreto ministeriale 12 agosto 1986, ha subito altre innovazioni recepite con decreto ministeriale 4 aprile 1990 e decreto ministeriale 31 luglio 1990.

* * *

Un altro Regolamento interno, quello relativo alle prestazioni assistenziali — rientranti nel più generale quadro delle prestazioni del Fondo di previdenza generale — approvato con decreto ministeriale 16 febbraio 1989, è stato aggiornato con deliberazione del Comitato direttivo del 2 febbraio 1991.

Sono previsti sussidi, di importo da determinare caso per caso entro limiti prestabiliti, a favore dei medici iscritti o pensionati, che, colpiti da infortunio o malattia o da eventi di particolare gravità, versino in precarie condizioni economiche. Normalmente il sussidio è di ammontare ricompreso tra Lire 354.000 e Lire 1.770.000; eccezionalmente può essere superato detto limite ma non oltre il massimo di Lire 3.540.000.

Sono previsti anche assegni continuativi a favore dei medici pensionati per invalidità o pensionati ordinari divenuti invalidi, il cui reddito non superi determinati limiti mensili, peraltro molto bassi. La misura dell'assegno continuativo può variare da un minimo di Lire 153.000 mensili ad un massimo di Lire 383.000 mensili, aumentate in ogni caso di Lire 118.000 per ogni familiare a carico.

La possibilità di assegni continuativi è prevista anche nel caso dei medici che versino in condizioni di particolare bisogno, tenuto conto anche dei redditi del nucleo familiare, e che non fruiscono della pensione ordinaria e sono inabili in modo assoluto e permanente, pur non fruendo della pensione di invalidità. In questi casi, la misura dell'assegno mensile può variare da un minimo di Lire 212.000 ad un massimo di Lire 354.000.

Prestazioni assistenziali continuative sono contemplate inoltre a favore del coniuge superstite e dei figli superstiti orfani anche dell'altro genitore. In entrambi i casi è necessario che il reddito del nucleo familiare non superi limiti assai esigui, predeterminati. La misura dell'assegno varia da un minimo di lire 142.000 mensili ad un massimo di Lire 271.000 mensili, salva maggiorazione di Lire 71.000 per ogni figlio a carico o di Lire 106.000 per ciascun orfano oltre il primo.

Sono previsti, infine, anche sussidi scolastici agli orfani di medici e sussidi per ospitalità in case di riposo per il medico pensionato, solo o con il coniuge, e per il coniuge superstite ultrasessantacinquenne.

* * *

Da segnalare infine la nuova restrittiva normativa in materia di restituzione dei contributi previdenziali, deliberata dal Comitato direttivo in data 12 febbraio 1993, la quale, tra l'altro, pone la condizione dell'avvenuto compimento del 65° anno di età.

Le innovazioni, entrate in vigore il 1° luglio 1993, si sono rese necessarie a fini di armonizzazione con le norme poste dalla L. 5 marzo 1990 n. 45, concernenti la ricongiunzione delle posizioni previdenziali dei liberi professionisti.

2. — MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO SANITARIO

La natura dell'attività professionale svolta dagli iscritti all'ENPAM rende la gestione dell'Ente stesso particolarmente sensibile alle innovazioni al regime del Servizio sanitario nazionale, sia sotto il profilo del rapporto con gli utenti che sotto quello del rapporto con gli addetti.

Così è del tutto evidente il rilievo che ha avuto il rinnovo — come anche il mancato rinnovo — degli accordi collettivi nazionali aventi ad oggetto i rapporti tra S.S.N. e medici convenzionati. Gli accordi, infatti, agendo, oltre che eventualmente sull'aliquota contributiva, sulla misura dei compensi per le prestazioni professionali convenzionate, modificano la base imponibile della contribuzione dovuta all'ENPAM e quindi il gettito delle entrate affluenti ai relativi Fondi speciali di previdenza.

Nel periodo in esame sono intervenuti l'accordo concernente i medici generici — Accordo collettivo nazionale per la regolamentazione dei rapporti con i medici di medicina generale, recepito nel decreto del Presidente della Repubblica 28 settembre 1990 n. 314 e quello riguardante i medici ambulatoriali — Accordo relativo ai rapporti con i medici specialisti ambulatoriali, recepito nel decreto del Presidente della Repubblica 28 settembre 1990 n. 316 —; è invece mancato il rinnovo dell'accordo concernente i medici specialistici esterni.

* * *

Riflessi sul gettito contributivo possono essere riconnessi anche all'istituzione, avvenuta nel 1989, del ticket sulle prestazioni specialistiche.

È stato ritenuto, infatti, che sulla parte del ticket dovuta al medico non si applica la contribuzione previdenziale. Sul punto si è formato un contenzioso che non ha ancora portato a consolidata giurisprudenza.

Il ticket venne introdotto con D.L. 25 settembre 1989 n. 329, reiterato con D.L. 25 novembre 1989 n. 382 convertito con modificazioni in L. 25 gennaio 1990 n. 8; la misura del ticket è stata

aumentata dal D.L. 19 settembre 1992 n. 384 convertito in legge 14 novembre 1992 n. 438.

* * *

Di negativo impatto sulla gestione dei Fondi speciali di previdenza, e più in generale sul complessivo andamento dei flussi di cassa dell'ENPAM, è risultata l'introduzione dell'incompatibilità tra la prestazione di lavoro subordinato alle dipendenze del S.S.N. (specialmente come medico ospedaliero) e qualsiasi altro rapporto, anche di natura convenzionale con il Servizio stesso.

Il principio del rapporto unico, posto dal comma 7 dell'articolo 4 della L. 30 dicembre 1991 n. 412, ha indotto circa 19.000 medici ad optare per l'impiego ospedaliero ed a chiedere la restituzione dei contributi nel tempo versati in relazione al rapporto convenzionale, cessato ora per effetto dell'opzione.

A norma di regolamento, infatti, gli iscritti, che al momento della cancellazione non hanno raggiunto i requisiti minimi necessari per ottenere le prestazioni, hanno diritto alla restituzione dei contributi versati al Fondo.

Gli effetti finanziari e di liquidità si sono manifestati solo nel 1993 e sono stati dell'ordine di 500 miliardi di esborsi in conto restituzioni. A ciò va aggiunta la flessione delle entrate connessa alla diminuzione del numero degli iscritti ai Fondi speciali e quindi al calo del gettito contributivo (v. parte III, cap. 1, paragrafo 2).

* * *

Effetti potenziali a carico della gestione dell'ENPAM sono da riconnettere anche al D.L.vo 30 dicembre 1992 n. 502, concernente il riordino della disciplina in materia sanitaria, in specie per quanto riguarda l'abolizione delle convenzioni per i medici ambulatoriali e per gli specialisti esterni, nonché per quanto potrà derivare dall'attuazione della previsione della « cessazione degli istituti normativi... riconducibili direttamente o indirettamente al rapporto di lavoro dipendente ».

3. — MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO PREVIDENZIALE

Nell'arco temporale cui si riferisce la presente relazione sono intervenute modifiche all'ordinamento previdenziale che, ancorché non riferite in modo specifico all'ENPAM, hanno assunto notevole rilievo per la gestione dell'Ente stesso.

A decorrere dall'esercizio 1989 ha prodotto effetti la disposizione, contenuta nell'articolo 7 della L. 29 dicembre 1988 n. 544 e comune a tutti gli istituti di previdenza dei liberi professionisti, secondo cui non possono essere erogate pensioni di importo inferiore al trattamento minimo previsto per i lavoratori dipendenti. I riflessi sulla gestione del Fondo di previdenza generale hanno interessato, oltre il versante della spesa, quello dell'entrata, in quanto è stato disposto un incremento contributivo ad hoc (v. p. III, cap. 2 paragrafo 4).

* * *

Restando nell'ambito della disciplina previdenziale concernente la generalità dei liberi professionisti, occorre fare cenno alla possibilità di ricongiunzione dei periodi assicurativi, introdotta con L. 5 marzo 1990 n. 45 (« Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti ») (2).

I primi effetti, tuttavia, si sono prodotti, almeno per l'ENPAM, a distanza di tempo, in quanto si è trattato di una innovazione di difficile interpretazione e bisognosa, per essere operativa, di norme applicative tecniche. Queste sono intervenute con il decreto ministeriale 24 marzo 1993 (in G.U. 4.5.1993 n. 102), talché limitati riflessi gestionali si sono registrati di recente: si è cominciato a dare corso per il momento alle sole richieste di ricongiunzione comportanti trasferimenti di contributi dall'ENPAM ad altro Ente; per le domande di segno opposto si è in attesa che il Ministero vigilante approvi le norme di attuazione.

* * *

Di assoluto rilievo è stata l'estensione alle libere professioniste dell'indennità di maternità, disposta dalla L. 11 dicembre 1990 n. 379. Ne è derivata una sorta di nuova gestione, in qualche modo separata in quanto la misura della contribuzione, consistente in una quota capitaria annua fissa, è suscettibile non solo di aggiornamenti automatici sulla base della generale dinamica monetaria, bensì anche di ricalcoli nel caso in cui l'entrata si riveli inadeguata a fronteggiare le spese. Secondo i dati più recenti la dimensione finanziaria del comparto gestionale è dell'ordine dei 20 miliardi di lire annue (v. p. III, cap. 2, paragrafo 7).

* * *

Da ricordare anche il D.L.vo 21 aprile 1993 n. 124 che ha ripristinato la possibilità di costituire fondi integrativi del trattamento dell'assicurazione generale obbligatoria gestita dall'INPS.

L'innovazione concerne il personale dipendente dall'ENPAM, per il quale esiste, appunto, un fondo integrativo gestito dall'Ente stesso, limitato peraltro agli impiegati già in servizio alla data di entrata in vigore della L. 20 marzo 1975 n. 70. La riapertura del Fondo a nuove iscrizioni volontarie dovrebbe essere ora possibile. Si deve tenere conto, tuttavia, del fatto che i nuovi assunti non saranno più iscritti all'INPS, bensì alla Cassa pensioni dei dipendenti degli enti locali (v. parte III, cap. 6, paragrafo 2).

(2) La legge n. 45 del 1990 colma una grave lacuna del sistema complessivo, estendendo ai liberi professionisti la facoltà di operare il ricongiungimento di periodi assicurativi relativi ad attività libero-professionali con altri periodi di attività, sia di lavoro autonomo che di lavoro subordinato.

* * *

Potenziati riflessi a carico della gestione dell'ENPAM sono da ricollegare al D. L.vo 30 dicembre 1992 n. 503 concernente il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici. E ciò con speciale riferimento a quanto disposto in materia di requisiti per il pensionamento di vecchiaia, di limiti di reddito per l'ammissione al beneficio dell'integrazione ai minimi di pensione e di cumulo tra pensione e reddito.

Dopo questa premessa di ordine generale, è opportuno chiarire che il riordino su accennato ha riguardato il regime dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e le forme di previdenza sostitutive di tale regime; sono restati pertanto esclusi gli ordinamenti previdenziali dei liberi professionisti.

Tuttavia, poiché per dettato dell'articolo 7 della L. 29 dicembre 1988 n. 544 l'ENPAM è tenuto a corrispondere pensioni di importo non inferiore al trattamento minimo previsto per i lavoratori dipendenti in presenza di determinati requisiti reddituali, quanto meno le disposizioni poste in questa materia dall'articolo 4 del D.L.vo n. 503 citato hanno rilievo anche per l'ordinamento dell'ENPAM stesso.

* * *

Un particolare accenno deve essere riservato al D.L.vo 30 giugno 1994 n. 509, concernente la cosiddetta privatizzazione di vari enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza, tra i quali l'ENPAM.

Per sedici enti tassativamente elencati il citato decreto dispone la trasformazione, a decorrere dal 1° gennaio 1995, in associazioni o in fondazioni, con deliberazione dei competenti organi di ciascuno di essi.

L'attrazione nella sfera privatistica concerne il mero regime della personalità giuridica, giacché essa non investe la sostanza. Infatti, è espressamente previsto che resta ferma l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione (articolo 1); viene conservato un potere di ingerenza e vigilanza ministeriale abbastanza penetrante (articoli 2 e 3); si conserva il controllo della Corte dei conti sulla gestione per assicurarne la legalità e l'efficacia (articolo 3).

L'ENPAM — con deliberazione del Consiglio Nazionale il 17 dicembre 1994 — ha optato per la forma della fondazione ed ha adottato un nuovo statuto, tuttora all'esame delle Autorità vigilanti.

Sullo specifico tema del controllo a sé riferito la Corte dei conti Sezione di controllo sugli enti, si è pronunciata con determinazione n. 58 in data 22 dicembre 1994.

4. — ALTRE INNOVAZIONI

Il quadriennio in esame è segnato, sia pure in limine, dalla nuova disciplina introdotta dal D.L.vo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni (D.L.vo 18 novembre 1993 n. 470 e D.L.vo 23 dicembre 1993 n. 546) al fine della organizzazione delle amministrazioni pub-

bliche e della privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni medesime (3).

Comunque anche dopo la privatizzazione ai sensi del citato D.L.vo n. 509/94, non sorge dubbio della necessità di un pronto e puntuale allineamento dell'ordinamento dell'Ente ai nuovi principi. A questo riguardo si deve constatare che dovrebbe operarsi una separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo e le funzioni di gestione.

Sembra, infatti, che i fondamentali principi legali dell'amministrazione pubblica, posti a tutela dei diritti e delle aspettative legittime degli amministrati, non possano divenire trascurabili per il mero fatto della trasformazione della personalità giuridica da pubblica a privata.

E ciò per un duplice ordine di motivi. Anzitutto, perché i principi in questione sono espressione di razionalità e di garanzia e quindi sono applicabili a tutte le gestioni fiduciarie, a quelle cioè in cui i gestori devono rendere conto del proprio operato a diversi soggetti, titolari della gestione stessa. Ed è appena il caso di evidenziare come gli iscritti contribuenti e gli iscritti pensionati siano i veri e sostanziali domini del complesso patrimoniale e degli effetti che su di esso derivano dalla gestione.

Poi, perché al concetto di amministrazione pubblica, posto dalla legge nel momento stesso in cui ne privatizza il rapporto di lavoro, non può essere riconosciuta valenza esclusivamente formale. Pertanto non possono andare negletti gli aspetti di pubblica sostanza che il D.L.vo n. 509/94 conserva nell'ente privatizzato — associazione o fondazione — tra i quali primeggia il prelievo coattivo dei contributi e l'interesse pubblico all'attività assicurativo-previdenziale.

Da tutto quanto precede discende l'auspicio e l'aspettativa di una nuova disciplina statutaria adeguatamente meditata nelle varie sedi, di modo che essa possa non offrire il fianco a censure di contrasto con la disciplina legislativa intesa come non limitata al puro ambito dell'ordinamento civilistico. L'ordinamento del soggetto privato che gestisce la previdenza di una categoria professionale non può essere — com'è oltretutto intuitivo — il medesimo del soggetto privato che gestisce un'istituzione caritativa od un circolo sportivo.

(3) Il quadro della vigente disciplina in materia di pubblico impiego risulta integrato, oltre che dalle norme di cui ai citati decreti legislativi nn. 29, 470 e 546 del 1993, anche da parte di quelle contenute nell'articolo 3 della L. 24.12.1993 n. 537 e nell'articolo 22 della L. 23. 12. 1994 n. 724. Queste ultime due fonti assumono rilievo in particolare in ordine ai seguenti punti:

- verifica dei carichi di lavoro;
- dotazioni organiche;
- assunzioni per concorsi pubblici aperti a tutti;
- divieto di assunzioni a tempo determinato;
- nullità delle assunzioni effettuate in violazione di legge;
- collocamenti fuori ruolo, comandi e distacchi;
- aspettative e permessi sindacali;
- congedo straordinario ed aspettativa;
- collocamento in disponibilità;
- orario di servizio, orario di lavoro e relativa articolazione;
- individuazione, razionalizzazione, semplificazione e riduzione delle procedure;
- equo indennizzo.

* * *

Per disposizione dell'articolo 15 del D.L.vo 13 maggio 1991 n. 151 convertito con modificazioni in L. 12 luglio 1991 n. 202 (« Provvedimenti urgenti per la finanza pubblica ») la generalità degli enti previdenziali ha provveduto al deposito presso la Tesoreria dello Stato, in conto fruttifero vincolato, di una somma pari al 15 per cento dei contributi riscossi nell'anno 1990. Il versamento effettuato dall'ENPAM è ammontato a Lire 127,7 miliardi, tuttora vincolate (v. parte IV, cap. 1, paragrafo 3; parte V, cap. 2 paragrafo 3).

* * *

Analoga disposizione è stata posta dall'articolo 12 del D.L. 20 maggio 1993 n. 155 convertito con modificazioni in L. 19 luglio 1993 n. 243 (« Provvedimenti urgenti per la finanza pubblica »), secondo cui gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale sono tenuti ad investire negli anni 1993, 1994 e 1995 in un conto corrente fruttifero vincolato per cinque anni presso la Tesoreria centrale dello Stato, un importo pari al 25 per cento delle entrate contributive di qualsiasi natura riscosse nell'anno precedente.

Alla prima scadenza — 30 settembre 1993 — l'ENPAM non ha potuto adempire per carenza di liquidità. Anzi l'Ente ha addotto a giustificazione difficoltà tali da costituire valida motivazione per la richiesta dello svincolo anticipato del deposito effettuato nel 1991.

PARTE SECONDA

ORGANI E STRUTTURA BUROCRATICA

CAPITOLO 1. — *ORGANI*1. — **COMITATO DIRETTIVO. CONSIGLIO NAZIONALE. COMMITATO ESECUTIVO**

L'assetto ordinamentale dell'ENPAM nel quinquennio 1989-93 non ha subito variazioni riguardo agli organi, di cui pertanto sono restati invariati il numero, la composizione e le attribuzioni, secondo quanto previsto dallo Statuto (approvato con decreto del Presidente della Repubblica 2.9.1959 n. 931 e modificato con decreto del Presidente della Repubblica 9.1.1971 n. 142).

È opportuno ricordare che l'amministrazione attiva fa capo in via principale al Comitato direttivo, che è organo a competenza generale, eletto per la maggior parte dal Consiglio nazionale, composto a sua volta dai Presidenti degli Ordini provinciali dei medici chirurghi e degli odontoiatri (questa nuova denominazione degli Ordini è esplicitamente prevista dalla L. 24.7.1985 n. 409, istitutiva della professione di odontoiatra).

Lo Statuto specifica le attribuzioni del Comitato direttivo e prevede la possibilità di delega al Comitato esecutivo per atti e materie volta a volta determinati.

Il Consiglio nazionale dell'ENPAM ha competenze tassativamente elencate dallo Statuto, tra le quali spiccano: l'elezione del Presidente e del Vice Presidente, ricompresi tra i componenti del Comitato direttivo; la fissazione dell'ammontare dei contributi a carico degli iscritti; le modifiche statutarie; la deliberazione del bilancio consuntivo.

L'ordinaria amministrazione compete al Comitato esecutivo, che è composto di una parte dei membri del Comitato direttivo (sette dei venti). La composizione del Comitato esecutivo, peraltro, è tale da conferire maggiore peso alla rappresentanza ministeriale, giacché essa

confluisce integralmente in un collegio che risulta più che dimezzato rispetto a quello di derivazione (due rappresentanti ministeriali su sette membri invece che su venti).

I succitati minori organi deliberanti, durati in carica per il quinquennio 1985-1990, sono stati rinnovati a seguito di elezione effettuata da parte del Consiglio nazionale in data 1° luglio 1990. Essi sono cessati anticipatamente per effetto del commissariamento disposto dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale in data 22 febbraio 1993, per essere stato avviato procedimento penale a carico del Presidente, del Vice Presidente e di un Consigliere.

A seguito di nuova elezione ad opera del Consiglio nazionale del 27 marzo 1993, gli organi ordinari sono stati ricostituiti a far tempo dal 24 giugno 1993.

È da notare che la naturale coincidenza del decorso dei mandati degli organi di amministrazione attiva, da una parte, e del Collegio sindacale dall'altra, è venuta meno, perché il Collegio medesimo non è stato investito dal commissariamento e, pertanto, ha proceduto e procede nel mandato quinquennale iniziato nel 1990.

2. — PRESIDENTE

Cenno particolare va fatto al Presidente che si configura in astratto quale organo meramente rappresentativo ed esecutivo, dotato per di più di un generico potere di vigilanza sull'andamento dell'Ente.

Nei fatti il ruolo presidenziale è risultato di notevole peso gestionale, come indirettamente confermato dalle vicende che hanno portato al commissariamento del febbraio 1993.

Al riguardo si deve rilevare che la disciplina statutaria intesta all'organo monocratico poteri di notevole portata, prevedendo che il Presidente possa sostituirsi in caso di urgenza al Comitato direttivo ed a quello esecutivo praticamente senza limitazione di materia e salvo ratifica. Infatti la norma dello Statuto, pur contenendo una elencazione delle deliberazioni adottabili in via d'urgenza, fa uso di espressioni sostanzialmente onnicomprensive (articolo 19: « quanto occorra per la gestione dell'Ente » e « quanto occorra in genere per l'ordinaria amministrazione dell'Ente »). Le delibere presidenziali di urgenza adottate nel quinquennio sono state 182 (nel 1994: 20).

Va aggiunto che lo Statuto prevede altresì che il Comitato esecutivo possa delegare al Presidente le proprie attribuzioni in materia di prestazioni assistenziali e di ordinaria amministrazione in genere. Nel solo anno 1993, che conta peraltro per 8 mesi al netto del periodo di commissariamento, le delibere presidenziali cosiddette ordinarie sono state 147 (non sono allo stato reperibili i dati relativi agli anni precedenti; nel 1994, comunque, le delibere presidenziali ordinarie sono state 615).

Tutto quanto precede delinea un quadro all'interno del quale risulta nella prassi in qualche modo favorita la tendenza a spostare il

momento decisionale in ambito sempre più ristretto: dal Comitato direttivo a quello esecutivo e da questo al Presidente. E ciò può, come è evidente nei fatti occorsi, qualche volta inclinare, per un verso, ad un eccessivo affidamento fiduciario, e, per altro verso, a tentazioni di spregiudicatezza.

3. — ATTIVITÀ DEGLI ORGANI COLLEGIALI — COMPENSI, MEDAGLIE E RIMBORSI

Lo statuto dispone che il Consiglio nazionale si riunisca una volta all'anno in assemblea ordinaria, il Comitato almeno ogni tre mesi ordinariamente e così anche per il Comitato esecutivo; per il Collegio dei sindaci fa rinvio al codice civile.

Le riunioni sono state in effetti numerose come risulta dal seguente prospetto:

NUMERO DELLE RIUNIONI DEL COMITATO DIRETTIVO E DEL COMITATO ESECUTIVO

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	—	—	—	—	—	—
Comitato direttivo	21	22	21	25	9	13
Comitato esecutivo	15	14	15	17	10	15

A fronte delle previsioni statutarie, l'attività effettivamente svolta appare congrua, eppure essa deve essere rapportata alle caratteristiche gestionali dell'Ente, peculiari per complessità nonché per dimensioni finanziarie e patrimoniali. Ad ogni modo per un più analitico apprezzamento dell'impegno dei due organi è utile tenere conto anche delle deliberazioni adottate:

NUMERO DELLE DELIBERE ADOTTATE DAL COMITATO DIRETTIVO E DAL COMITATO ESECUTIVO

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	—	—	—	—	—	—
Comitato direttivo	191	185	162	95	57	88
Comitato esecutivo	358	258	281	293	133	219

A norma di statuto è dovuto un compenso annuo al Presidente, al Vice Presidente ed ai componenti del Collegio sindacale; è prevista altresì una medaglia di presenza per la partecipazione alle riunioni degli organi. Lo statuto dispone infine che ai componenti dei Comitati nonché ai sindaci, oltre alla medaglia, sia corrisposto il rimborso delle spese sostenute in ragione della loro carica.

Per le misure unitarie e per la spesa erogata si fa rinvio alla trattazione in tema di spesa corrente (P. III, cap. 7, par. 2).

4. — ATTIVITÀ DEL COLLEGIO SINDACALE.

Cenni più dettagliati devono essere dedicati all'attività del Collegio sindacale, tanto più che il funzionamento dei controlli interni è stato individuato quale specifico oggetto di referto nella previsione di cui al comma 7 dell'articolo 3 della L. 14 gennaio 1994 n. 20.

L'azione esplicata dal Collegio sindacale è da riferire a due fondamentali momenti: quello della partecipazione alle riunioni degli organi collegiali di amministrazione attiva e quello dell'ordinario riscontro specialmente incentrato sulla documentazione di spesa. A ciò va aggiunto, avuto riguardo ai tempi più recenti, l'accertamento istruttorio svolto su impulso della Corte dei conti, al fine di approfondimento di questioni sollevate dallo stesso Collegio od anche individuate a seguito di esterne segnalazioni.

In occasione delle riunioni dei Comitati, come pure nella sede delle relazioni ai bilanci preventivi e consuntivi, il Collegio dei sindaci ha preso posizione su vari aspetti dell'attività gestionale, tra i quali vanno ricordati per importanza:

a) inopportunità dell'acquisto di immobili in costruzione, peraltro finanziati dallo stesso ENPAM, invece che di edifici già ultimati idonei a produrre immediatamente reddito;

b) necessità, in materia di investimenti immobiliari, di nuove procedure per la scelta dei contraenti, atte a garantire pubblicità adeguata, trasparenza nelle aggiudicazioni e congruità delle valutazioni preliminari;

c) mancato scioglimento delle società immobiliari nonché acquisto di nuova società con la conseguenza dell'utilizzo per acquisti immobiliari di parte della quota di disponibilità destinata agli investimenti mobiliari, con la conseguenza ulteriore della sostanziale deviazione rispetto al piano di impiego autorizzato dai Ministeri vigilanti;

d) inopportunità, sotto il profilo economico, di sopralluoghi effettuati dal Comitato direttivo, anche in località distanti, in vista di acquisti immobiliari;

e) dubbia individuazione di privativa industriale per acquisti di mezzi informatici, con conseguente disapplicazione del normale procedimento della pubblica gara;

f) erogazione di contributi, quasi a totale copertura della spesa, a gestori di immobili a destinazione alberghiera, per l'esecuzione di lavori di spettanza della proprietà, contro il corrispettivo dell'incremento del canone in misura pari al 5 per cento della spesa sostenuta, con conseguente violazione del principio della economicità della spesa da realizzarsi mediante l'esperimento della pubblica gara;

g) scarsa incisività e ritardi degli uffici nell'evidenziare i casi di morosità degli inquilini e nell'attivare efficaci azioni di recupero;

h) possibilità di maggiore aderenza ai principi della normativa nella distribuzione dei fondi per la produttività al personale;

i) eccessivo ricorso a professionisti esterni;

l) necessità di applicare le sanzioni amministrative previste e nella misura stabilita dall'Autorità di vigilanza per i casi di ritardato od omessa contribuzione.

Il Collegio sindacale ha provocato l'intervento del Ministero vigilante per il superamento di talune situazioni di perdurante anomalia:

m) per ottenere la tempestiva verbalizzazione delle riunioni degli organi deliberanti, di modo che nella seduta immediatamente successiva si possa procedere all'approvazione della verbalizzazione stessa;

n) per ottenere la cessazione della convocazione alle riunioni degli organi deliberanti dei due sindaci elettivi scaduti dal mandato invece dei due neoeletti dalla categoria ed insediati nella carica per effetto dell'intervenuta proclamazione;

o) per impedire la trasformazione di contratti di lavoro a termine in contratti a tempo indeterminato a copertura di posti disponibili nella pianta organica non ancora approvata;

p) per impedire l'aumento del buono-mensa da Lire 10.000 a Lire 30.000, costituente un surrettizio incremento del trattamento economico, superiore a quanto preventivato in sede di contrattazione e di indirizzo governativo.

Da ricordare inoltre che il Presidente del Collegio, nella seduta del Comitato direttivo del 31 ottobre 1992 ebbe modo di manifestare dissenso, sottolineato con l'abbandono della seduta, in ordine al fatto che l'acquisto di un centro commerciale e direzionale in Melegnano (Milano), benché il Comitato stesso avesse stabilito i termini della trattativa in Lire 32,5/33 miliardi, veniva effettuato invece al prezzo di lire 33,5 miliardi. È da evidenziare che questa vicenda ha poi assunto rilievo anche penale, con i noti sviluppi che hanno portato al commissariamento dell'Ente.

L'azione del Collegio sindacale, infine, ha consentito, sia come impulso che come approfondimento istruttorio su richiesta di questa Corte, di rimettere alle valutazioni della Procura presso questa Corte medesima alcune vicende e questioni di particolare complessità e peso economico sulle quali si riferisce più avanti nella sede della gestione del patrimonio immobiliare (transazione con la soc. ATA-HOTELS — Gruppo Ligresti; mancata utilizzazione dell'immobile sito alla via Greppi in Roma; irregolare tenuta dell'inventario; ritardo nella stipula dei contratti di locazione) nonché nella sede degli investimenti immobiliari (ristrutturazione dell'Hotel Raphael e dell'immobile di via Farini, entrambi in Roma).

Alcune delle vicende in questione hanno assunto rilievo penale, talché il Presidente del Collegio sindacale è stato sentito nel quadro di indagini avviate della Procura della Repubblica di Roma.

* * *

Lo statuto prevede che il Collegio sindacale sia composto dal presidente di nomina ministeriale e di due componenti eletti dal Consiglio nazionale tra gli iscritti all'Ente, e quindi tra medici.

Si tratta di una composizione che non appare in linea con i più recenti e generali orientamenti legislativi in materia di controlli interni, tutti rivolti al potenziamento della funzione anche attraverso l'acquisizione di apporti professionali.

D'altra parte, le recenti vicende che hanno coinvolto i vertici gestionali dell'Ente contribuiscono ad evidenziare l'opportunità di una armonizzazione con i più funzionali modelli di recente istituzione.

5. — ALTRE FIGURE ORGANICHE

In questa sede vanno ricordate altre figure, di minore rilievo eppure assumibili tra gli organi, poiché in qualche modo intervengono in procedimenti amministrativi in seno all'Ente.

A parte il Vice Presidente, che a norma di statuto esplica esclusivamente funzioni vicarie nei confronti del Presidente impedito o assente, sono da segnalare gli Organismi consultivi a base elettiva rappresentativi delle categorie interessate alla gestione dei Fondi speciali di previdenza (medici convenzionati generici, ambulatoriali, specialisti esterni): essi designano ciascuno un membro del Comitato direttivo; essi inoltre esprimono parere obbligatorio sugli schemi di regolamento concernenti i Fondi e formulano proposte in ordine alla gestione dei Fondi stessi.

Altri organi ausiliari sono ravvisabili nelle Commissioni consultive, costituite da consiglieri dell'Ente e da esperti, che il Comitato direttivo può nominare a norma di statuto (articolo 14). Negli anni dal 1989 al 1994 sono state nominate ed hanno operato nove commissioni del genere in questione.

Rilievo organico deve essere riconosciuto anche al Direttore generale, giacché lo statuto (articolo 21) prevede che intervenga con voto consultivo alle riunioni del Consiglio nazionale, del Comitato direttivo e del Comitato esecutivo, e che riferisca annualmente in sede di consultivo sull'andamento tecnico ed amministrativo delle gestioni dell'Ente.

Un cenno va fatto infine alla Commissione di congruità, che per disposizione generale dell'articolo 61 del D.P.R. 18 dicembre 1979 n. 696 deve operare presso ciascun ente del parastato per esprimere parere sui prezzi stabiliti in sede di trattativa contrattuale.

Benché l'ENPAM abbia sempre fatto largo uso dello strumento contrattuale anche per realizzare i propri investimenti immobiliari, la Commissione di congruità non è stata istituita con carattere

di stabilità, bensì nominata di volta in volta in relazione a singoli acquisti.

CAPITOLO 2. — PERSONALE

1. — DIRIGENZA

Nell'ambito dell'assetto organizzativo e del compendio strumentale di cui si avvale l'ENPAM per l'assolvimento dei propri compiti, rilievo preminente assume la struttura burocratica e, quindi, la dirigenza ed il personale da essa dipendente.

A questo proposito è opportuno fare accenno al progressivo radicarsi, nell'ordinamento giuridico delle pubbliche amministrazioni, del principio della netta separazione tra gestione ed indirizzo.

Principio che, peraltro, sembra rispondere ad intuitive esigenze di razionale organizzazione, proprie di qualsivoglia assetto produttivo-aziendale, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dell'ente cui fa capo la gestione.

Il principio in questione appare ispirato ad evitare per quanto possibile commistioni pericolose per il buon andamento della gestione. Le traversie in cui è incorso l'Ente esimono da ogni dimostrazione in ordine alla opportunità che in tempi brevi trovi attuazione nella pratica un assetto maggiormente garantista, che responsabilizzi a tutto campo la dirigenza, riconoscendole piena autonomia esecutiva anche nei settori di fatto riservati all'esclusiva competenza degli organi cosiddetti politici.

Sembra comunque che il ruolo dei dirigenti sia destinato ad assumere un nuovo peso nelle relazioni esterne, e ciò indipendentemente dal venire meno dell'applicabilità all'ENPAM della nuova disciplina delle amministrazioni pubbliche dettata dal decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993.

È, quanto meno, da auspicare che si pervenga ad un nuovo assetto statutario che sottragga al Presidente ed al Comitato esecutivo tutta una serie di minute decisioni gestionali: ed è evidente qui il riferimento al delicato tema della scelta dei privati contraenti specie nell'ambito della amministrazione del patrimonio immobiliare.

Fermo invito è da rivolgere a tutte le istanze competenti ai vari livelli affinché trovi predisposizione ed attuazione un quadro istituzionale ed operativo all'interno del quale organi rappresentativi producano ed impartiscano direttive chiare, puntuali e suscettibili per quanto possibile di applicazione non discrezionale; ed all'interno del quale gli uffici, dal loro canto, possano dare attuazione alle direttive stesse con il massimo impegno di imparzialità e di efficienza.

Né sembra che possa costituire un ostacolo la privatizzazione dell'Ente. Risponde ad esigenze di razionalità e di tutela degli iscritti che la tematica in questione sia tenuta nella debita considerazione nella definizione ed approvazione dello statuto del nuovo soggetto, il quale, ancorché dotato di personalità giuridica di diritto privato, per i persi-

stenti ed ineliminabili connotati sostanziali di pubblico interesse, non potrà di certo non corrispondere all'esigenza di garantire trasparenza ed ottimizzazione alla gestione.

2. — DOTAZIONE ORGANICA E PERSONALE UTILIZZATO

La dirigenza ed il personale restante, nell'aspetto quantitativo del loro apporto funzionale, sono stati condizionati dalla previsione regolamentare della cosiddetta dotazione organica, vale a dire del numero massimo di dipendenti da tenere in servizio nelle varie qualifiche.

La dotazione organica dell'ENPAM, secondo quanto comunemente rappresentato, è inadeguata per essere ancora oggi quella stabilita nel lontano 1986. E ciò nella constatazione che l'Ente ha visto nel frattempo accresciute le proprie dimensioni gestionali e le proprie attribuzioni.

Di converso, si deve considerare che la dotazione organica ottimale — anche fuori dell'intento di introdurre limitazioni regolamentari — non può non essere delineata in relazione agli altri componenti del compendio strumentale-organizzativo di cui si avvale l'Ente.

A questo ultimo proposito è opportuno ricordare il progressivo e dispendioso potenziamento dell'informatizzazione; è da ricordare altresì l'ampio ricorso ai servizi acquistati sul mercato per la gestione del patrimonio immobiliare, quali le prestazioni di professionisti e le attività rese da società specializzate (in prosieguo, P. III, cap. 7, par. 5).

Conclusivamente, qualsivoglia valutazione, in ordine al vigente limite di 525 unità di personale ed alla distribuzione del personale stesso nelle qualifiche, deve essere posta a confronto con i vari possibili scostamenti dal tradizionale assetto burocratico degli enti parastatali.

Tradizionale assetto che peraltro appare già disatteso per i maggiori enti previdenziali nella materia della gestione del patrimonio immobiliare.

* * *

Nel quinquennio in esame si è protratto il regime vincolistico delle assunzioni da parte degli enti pubblici.

Ne è derivato che l'effettiva consistenza del personale di ruolo in servizio è restata pressoché invariata, passando dai 389 dipendenti a fine 1988 ai 390 a fine 1993. Nello stesso arco temporale il turn over ha annoverato 50 assunzioni e 49 cessazioni.

Lo scostamento rispetto alla dotazione organica è stato compensato in qualche modo dalle assunzioni a tempo determinato di personale straordinario. Si è trattato di prestazioni di durata inferiore all'anno nella maggioranza dei casi e comunque mai protrattasi oltre l'anno. Le persone coinvolte sono state assai numerose, ma in termini di annualità l'entità del fenomeno è stato il seguente:

**PERSONALE A TEMPO DETERMINATO IN UNITÀ ANNUE E
NUMERO DEI CONTRATTI A TERMINE NEL PERIODO 1988-1993**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Unità annue	11	15	14	44	72	77	222
Contratti a termine .	45	60	61	192	119	82	514
Durata media in giorni	90	87	83	82	217	341	155

Dal prospetto che precede emerge evidente che il ricorso al personale a tempo determinato è andato via via crescendo e che, per di più, la durata dei singoli rapporti è divenuta progressivamente più lunga.

Per gli anni più recenti è possibile mettere a raffronto la spesa sostenuta per il personale a tempo determinato con quella sostenuta per il personale di ruolo. Si tratta più precisamente delle competenze fisse, dei compensi per lavoro straordinario e degli oneri contributivi, come risulta dal prospetto che segue:

ONERI PER IL PERSONALE — IMPEGNI IN MILIARDI DI LIRE

	Personale di ruolo			Personale a termine		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Stipendi	12,9	12,7	12,4	1	1,7	1,8
Straordinari	3,0	3,6	3,6	0,004	0,01	0,02
Oneri contributivi	5,3	5,3	5,2	0,3	0,6	0,6
Totale ...	21,2	21,6	21,2	1,3	2,3	2,4

La spesa unitaria media annua relativa al personale assunto a tempo determinato è stata di lire 30,3 milioni nel 1991, di lire 31 milioni nel 1992 e di lire 31,3 milioni nel 1993. Comunque, sul costo di tutto il personale (di ruolo e a termine) si tornerà in sede di esame della spesa di funzionamento (P. III, Cap. 7, paragrafo 3).

* * *

Restrizioni in tema di contratti di lavoro subordinato a termine ed in tema di contratti di lavoro autonomo di durata sono state introdotte, a far tempo dal 1° gennaio 1994, per tutti gli enti, dalla L. 24 dicembre 1993 n. 537 (di accompagnamento alla legge finanziaria 1994). La legge citata vieta (comma 23 dell'articolo 3) di assumere personale a

tempo determinato e di stabilire rapporti di lavoro autonomo per prestazioni superiori a tre mesi. Dispone altresì (comma 27 dell'articolo 3) che non possono essere stabiliti più di due rapporti di lavoro autonomo per prestazioni inferiori a tre mesi con la medesima persona, nell'arco di un anno. Dispone infine (comma 28 dell'articolo 3) che le « assunzioni » effettuate in violazione di quanto stabilito determinano responsabilità personali, patrimoniali e disciplinari a carico di chi le ha disposte e sono nulle di pieno diritto.

* * *

Per avere nozione completa dei rapporti di lavoro facenti capo all'ENPAM, occorre tenere conto anche dei portieri addetti ad immobili di diretta proprietà dell'Ente, assunti in regime di diritto privato ed a cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti di proprietari di fabbricati (attualmente vige, con decorrenza 1° settembre 1991, il contratto siglato da Confedilizia, FILCAMS, FISA-SCAT e UILTUCS il 25.5.1992).

Le persone coinvolte in questo particolare tipo di rapporto — anche se solo per breve tempo per sostituzioni o per periodi inferiori all'anno per avvicendamento in corso d'anno — sono state:

- nel 1988 in numero di 173;
- nel 1989 in numero di 178;
- nel 1990 in numero di 174;
- nel 1991 in numero di 174;
- nel 1992 in numero di 179;
- nel 1993 in numero di 168.

Si tratta di una categoria di dipendenti che, per peculiarità di mansioni e collocazione operativa, tende tradizionalmente ad essere considerata al di fuori del vero e proprio personale dell'Ente. A ciò contribuisce anche il fatto che la relativa spesa è recuperata a carico degli inquilini nella misura del 90 per cento (a norma dell'articolo 9 della L. 27.7. 1978 n. 392). Parallelamente, la contabilizzazione dell'uscita non figura nella spesa per il personale, bensì in quella per la gestione del patrimonio immobiliare, a sua volta parzialmente compensata dall'iscrizione in entrata del corrispondente recupero.

PARTE TERZA

GESTIONE DI PARTE CORRENTE

CAPITOLO 1 — GESTIONE CORRENTE NEL COMPLESSO

1. — DIMENSIONE COMPLESSIVA

La gestione di parte corrente nel quinquennio considerato (1989-93) ha comportato complessivamente l'impegno di mezzi finanziari per 5.431 miliardi di lire, con la realizzazione di un risparmio di 1.518 miliardi di lire (v. tab. 2).

In termini di immediata utilizzazione delle risorse, tenuto conto — cioè — dei meri movimenti di cassa, le dimensioni suindicate risultano sostanzialmente confermate: complessivi pagamenti per 5.406 miliardi di lire, con la produzione di una disponibilità liquida di 1.339 miliardi di lire (v. tab. 2).

Se poi alla logica puramente finanziaria si sostituisce quella economica, portando in computo anche i costi ed i ricavi non rappresentati finanziariamente e non comportanti immediati esborsi ed introiti, il delineato positivo quadro gestionale appare ulteriormente migliorato, giacché si perviene ad un maggiore saldo attivo pari a 1.580 miliardi di lire (v. tab. 3 e 4).

Alla stregua di tutto quanto suesposto, emerge evidente che la gestione ordinaria dell'ENPAM è caratterizzata da una marcata eccedenza delle entrate sulle spese: circa 268 miliardi per anno secondo la prudente e attendibile lettura in termini di flussi di cassa.

Si tratta di un processo di accumulazione che non può che essere riguardato con favore se si pone mente al fatto che la categoria professionale assicurata è, per comune opinione, esuberante rispetto al fabbisogno nazionale. Appare quindi provvidenziale una capitalizzazione destinata a compensare in futuro la prevedibile contrazione del numero dei medici contribuenti. A condizione, ovviamente, che il risparmio trovi forme di investimento tali da garantirne, in modo continuo ed in misura adeguata, la conservazione del valore e la redditività netta.

2. — ESERCIZIO 1993

Come risulta dal prospetto analitico in appendice, (tab. 2) nell'esaminato arco quinquennale spicca l'esercizio 1993 in quanto caratterizzato da un notevole disavanzo (209 o 266 miliardi di lire, a seconda dell'ottica applicata).

Preme subito chiarire che non se ne può dedurre un'inversione generalizzata di tendenza; il negativo risultato dell'esercizio deriva da una particolare situazione congiunturale e non già da cause strutturali, salvo quanto sarà specificato in prosieguo relativamente al Fondo di previdenza dei medici mutualisti specialisti esterni.

Infatti, il disavanzo non concerne la gestione del Fondo di previdenza generale, che è l'unico posto a tutela dell'intera categoria professionale dei medici e di quella degli odontoiatri (sia per gli uni che per gli altri l'iscrizione all'Albo comporta automaticamente l'iscrizione al Fondo). Anzi, nel 1993 il Fondo di previdenza generale ha contribuito al contenimento del generale risultato negativo in misura cospicua (saldo accertamenti-impegni: 159 miliardi di lire; saldo tra contributi riscossi e prestazioni erogate: 197 miliardi; saldo economico: 136 miliardi).

I tre Fondi speciali destinati all'erogazione di un trattamento integrativo in favore dei professionisti convenzionati con il Servizio sanitario nazionale hanno invece registrato nel loro complesso un saldo negativo di 381 miliardi di lire. In larga misura si tratta dell'effetto dell'abbandono in massa dei medici mutualisti che hanno optato per il lavoro ospedaliero, a seguito dell'incompatibilità tra i due diversi rapporti, introdotta dalla legge n. 241/1991. Si consideri al riguardo che i tre Fondi nel 1993 hanno effettuate ben 20.808 liquidazioni in capitale, a fronte delle 6.634 liquidazioni dell'anno precedente.

La gestione 1993 è quindi caratterizzata da una larga massa di erogazioni straordinarie, cui si è accompagnata la cessazione di un elevato numero di posizioni assicurative e pertanto anche di medici contribuenti.

Ed infatti nel 1993 si registra anche un calo, rispetto all'anno precedente, del gettito contributivo complessivamente affluito ai tre Fondi: 838 miliardi rispetto a 866 miliardi.

Conclusivamente, la peculiarità dell'esercizio 1993 sta nel fatto che esso risente del radicale ridimensionamento dei Fondi speciali. Se detto ridimensionamento possa aver innescato o meno un processo involutivo a carico dello specifico, limitato comparto gestionale, è questione cui potrà esser data meditata risposta soltanto in un prossimo avvenire.

3. — COMPONENTI FONDAMENTALI

Chiarito il significato da attribuire al risultato 1993, è d'uopo ritornare all'esame globale della gestione di parte corrente, distinguendone le fondamentali componenti, sempre con riferimento all'intero quinquennio 1989-93.

Essenziali sono ovviamente le entrate contributive, che nei consuntivi si articolano in funzione dei Fondi cui esse affluiscono.

Al Fondo di previdenza generale sono pervenute nei cinque anni considerati entrate contributive, in termini di riscossioni, pari a 1.336 miliardi di lire.

Primeggia per dimensioni il Fondo speciale per i medici mutualisti generici che nel medesimo periodo ha raccolto contributi per 2.799 miliardi, mentre al Fondo mutualisti ambulatoriali ed a quello per i mutualisti specialisti esterni sono affluiti, rispettivamente, 961 e 282 miliardi di lire.

Per completezza occorre ricordare anche il Fondo di previdenza che l'ENPAM gestisce al fine di garantire al proprio personale una forma integrativa di previdenza: a detto Fondo in tutto il periodo sono affluiti contributi per 1 miliardo.

Le entrate contributive hanno costituito l'80 per cento del totale delle entrate correnti del quinquennio (5.379 miliardi su 6.745 riscossi) (v. tab. 1: cassa).

Il rimanente è da imputare essenzialmente ai proventi del patrimonio immobiliare, comprensivi dei recuperi e rimborsi relativi, complessivamente pari a circa 1.050 miliardi; nonché da imputare agli interessi attivi provenienti dai depositi e dai mutui, i quali sono ammontati a 284 miliardi.

Il dato relativo ai proventi immobiliari è inadeguatamente significativo del rendimento dei cespiti immobiliari di cui l'ENPAM dispone; come lo è complementariamente il dato relativo agli interessi attivi da mutui. Basti ricordare che gli esposti proventi immobiliari sono al lordo delle ingenti spese di gestione e che, di converso, gli interessi attivi da mutui in buona parte non costituiscono altro nella sostanza che i proventi degli immobili in proprietà delle società totalitariamente partecipate dall'ENPAM.

A questo punto è di tutta evidenza lo scarso rilievo del gettito degli investimenti mobiliari (titoli a reddito fisso): nel quinquennio 56 miliardi, costituenti meno dell'1 per cento delle entrate correnti. Si deve peraltro evidenziare che è soltanto a decorrere dall'esercizio 1991 che questa voce di entrata assume una consistenza apprezzabile. Fenomeno che ovviamente deriva da una revisione della politica dell'Ente in tema di investimenti ed in particolare dei criteri di composizione sino ad allora quasi esclusivamente orientati verso gli interventi sul mercato immobiliare.

* * *

Esaurita la rapida disamina delle entrate, l'esame globale della gestione di parte corrente si sposta sulla spesa, in seno alla quale vanno anzitutto isolate le prestazioni erogate.

Come si evince dal prospetto in appendice (tab. 2: cassa), si tratta della voce di spesa di gran lunga preponderante, costituendo l'82 per cento di tutto quanto erogato nei cinque anni: 4428 miliardi su 5406 per pagamenti.

Il peso delle prestazioni è andato via aumentando di anno in anno, sia per la dinamica propria di tutta la previdenza nazionale, sia

per le ricordate liquidazioni in capitale, in cui si sono concretizzate le restituzioni dei contributi versati ai medici che hanno rinunciato alla convenzione con il S.S.N.

I dati consentono anche il calcolo di un indicatore che, per quanto largamente approssimato, dà ragione del grado di efficienza non solo dell'Ente, inteso quale concreta azienda di erogazione, bensì anche dell'assetto istituzionale dato alla particolare forma di previdenza per lavoratori autonomi. Detratta dalla spesa complessiva quella per prestazioni, si osserva che la rimanente, che è quella necessaria per in funzionamento della gestione, si ripartisce in ragione di 22,1 lire per ogni 100 lire erogate a titolo di prestazione (5406-4428=978; 97800:428=22,1). Se, tuttavia, si detraggono le spese pertinenti alla gestione degli immobili, l'indicatore scende a 14,8 (978321=657; 65700:4428=14,8).

La rimanente spesa corrente si articola essenzialmente nelle retribuzioni al personale, negli esborsi per il funzionamento del centro elaborazione dati e dei servizi meccanografici, in quelli per la gestione del patrimonio immobiliare, negli oneri tributari ed in quelli finanziari.

Facendo rinvio alle trattazioni specifiche per gli approfondimenti settoriali, è utile qui osservare l'andamento generale della spesa di funzionamento nel quinquennio 1989-93.

Assumendo a base di raffronto l'anno 1988, emerge che la spesa di funzionamento a fine 1993 risulta aumentata del 73 per cento (249,3 miliardi a fronte di 143,8 miliardi); l'incidenza della spesa stessa sul totale della spesa corrente diminuisce invece dal 18 per cento del 1988 al 14 per cento del 1993.

È evidente che la crescita della spesa è in larga parte derivata dall'ampliamento gestionale; in special modo dal notevole aumento del patrimonio immobiliare che ha influito, tra l'altro, sulla spesa per oneri tributari, già di proprio dotata di spiccata tendenza espansiva (nel 1988: 19,7 miliardi; nel 1993: 100,2 miliardi).

CAPITOLO 2 — FONDO DI PREVIDENZA GENERALE

1. — GENERALITÀ

I documenti contabili di sintesi prodotti dell'Ente consentono di isolare vari comparti gestionali, tra i quali quello intestato al Fondo di previdenza generale cui sono dedicate specifiche voci nei rendiconti finanziari nonché particolareggiate esposizioni dei risultati economici dei vari esercizi.

Si tratta di un comparto di preminente interesse per motivi istituzionali, anche se per dimensione finanziaria esso è superato dal Fondo di previdenza dei medici mutualisti generici.

La denominazione di Fondo di previdenza generale risulta sintetico ed inespressivo della varia realtà gestionale che ad essa fa capo.

Citando gli aspetti di maggiore interesse, occorre anzitutto ricordare che all'originaria gestione caratterizzata da contribuzioni e pre-

stazioni svincolati da riferimenti al reddito professionale prodotto dai singoli iscritti, se ne è aggiunta, a far tempo dal 1991, una seconda incentrata invece sulla personalizzazione delle singole posizioni assicurative. Nell'ordine, esse sono indicate come quota A e quota B.

Nell'ambito della gestione del Fondo di previdenza generale sono individuabili, oltre alle citate quota A e quota B, le seguenti altre sub-gestioni:

- Integrazione al minimo;
- Maggiorazione agli *ex* combattenti;
- Prestazioni assistenziali;
- Indennità di maternità.

Prima di passare alla disamina dei singoli comparti come sopra isolati, è opportuno evidenziare i dati sintetici di contabilità economica relativi alla complessiva gestione del Fondo di previdenza generale:

FONDO DI PREVIDENZA GENERALE — MILIARDI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Contributi (+)	175,6	177,3	324,1	332,4	362,7	1.372,1
Proventi (+)	4,7	9,3	14,4	27,8	38,6	94,8
Prestazioni (-)	167,6	103,1	161,1	177,1	199,0	807,9
Spese (-)	5,3	6,7	8,4	14,7	27,2	62,3
Accantonamenti ..	7,4	76,8	169,0	168,4	175,1	596,7

È di tutta evidenza la svolta che si verifica nel 1991 anno in cui trova attivazione la previdenza proporzionata al reddito (quota B).

Quanto ai proventi, è opportuno chiarire che i valori indicati risultano dalla ripartizione, effettuata in ragione proporzionale alla consistenza delle riserve, dei proventi patrimoniali lordi e delle plusvalenze degli investimenti.

Analogamente per ciò che concerne i valori delle spese, i quali risultano dalle ripartizioni in ragione di dati significativi di entrata e di attivo patrimoniale (gettito dei contributi, patrimonio da reddito, entrate correnti), delle spese generali di amministrazione, delle spese di gestione del patrimonio, degli oneri finanziari e fiscali e delle spese di funzionamento degli organi statutari. I criteri della ripartizione sono stati fissati dal Comitato Direttivo con deliberazioni del 14/5/1977 e dall'8/5/1992.

Per gli anni 1989 e 1990 la quota parte imputata al Fondo di previdenza generale è stata il 4 ed il 4,3 per cento del totale delle spese e

degli oneri; per gli esercizi successivi, caratterizzati rispetto ai precedenti dalla presenza della Quota B, le incidenze percentuali sono state invece: 5,5 per il 1991; 9,3 per il 1992 e 13,8 per il 1993.

2. — QUOTA « A »

La gestione della Quota A è caratterizzata nel quinquennio 1989-93 dalla costanza delle misure contributive fissate, dal Consiglio nazionale dell'ENPAM congiuntamente al Consiglio nazionale della Federazione degli Ordini, proprio con decorrenza dal 1° gennaio 1989.

Dette nuove misure annue, che hanno concretizzato un aumento di circa il 30 per cento rispetto alle precedenti, risultano diversificate come segue a seconda dell'età del professionista:

fino al compimento del 30° anno	Lire 250.000;
dal 30° al 35° anno »	500.000;
dal 35° al 65° anno »	950.000;

È da precisare che la cessazione dell'obbligo contributivo al compimento del 65° anno di età è entrata in vigore a partire dal 1990, talché nel solo esercizio 1989 è stata operante la misura contributiva di Lire 432.000 annue dal compimento del 65° anno e fino al 70°.

Le riscossioni effettuate nei confronti dei singoli iscritti a mezzo di ruoli esattoriali sono risultate in concreto superiori a quelle suindicate, perché le misure stesse sono state maggiorate all'incirca del 5,84 per cento (nell'ordine: Lire 264.000; Lire 528.000; Lire 1.008.000). Si è trattato di una addizionale contributiva imposta dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale a copertura degli oneri derivanti dall'integrazione al minimo delle pensioni, giusta la previsione di cui all'articolo 7 della L. 29.12.1988 n. 544.

La platea degli iscritti contribuenti è andata progressivamente aumentando nei primi anni; di converso segni di inversione sembrano profilarsi negli ultimi esercizi. Il numero degli iscritti indicativamente proprio di ciascun anno è ovviamente il risultato del turn over dei pensionamenti (per morte, invalidità o compimento del 65° anno) e delle immissioni di nuovi professionisti. Valga in proposito il seguente prospetto del numero degli iscritti a ruolo approssimativamente riferibile alla fine di ciascun anno:

1989	contribuenti	n. 253.607;
1990	»	n. 259.212;
1991	»	n. 275.720;
1992	»	n. 273.807;
1993	»	n. 269.647.

La consistenza della platea contributiva può reputarsi quindi sostanzialmente invariata, anche se con probabile tendenza alla flessione; si deve di contro constatare che essa è notevolmente invecchiata come mostrano i seguenti dati, assoluti ed in percentuale, relativi ai professionisti di più recente iscrizione:

	1989	1990	1991	1992	1993
Contribuenti <i>infra</i> 30enni n.	19.523	17.595	18.732	18.629	18.214
Contribuenti <i>infra</i> 30enni %	7,7	6,8	6,8	6,8	6,8
Contribuenti <i>infra</i> 35enni n.	68.151	63.212	58.112	57.706	52.107
Contribuenti <i>infra</i> 35enni %	26,9	24,4	21,1	21,1	19,3
In totale ...	253.607	259.212	275.720	273.807	269.647

La constatazione di cui sopra non può consentire in questa sede che il generico richiamo di attenzione sulla necessità di ipotizzare per l'avvenire un ridimensionamento della professione — oggi, peraltro per comune giudizio, pleorica — con conseguente rovesciamento del rapporto contributi-prestazioni, sin qui — com'è noto — estremamente favorevole.

Al riguardo è da evidenziare che emerge dalle relazioni sui consuntivi che nel 1992 è stato dato incarico per la redazione di un bilancio tecnico-attuariale per l'adozione di idonei provvedimenti a partire dall'anno successivo; che tuttavia il 1993 è decorso senza che sia stato acquisito il citato documento tecnico e comunque senza innovazioni di sorta nella disciplina del Fondo.

Il raffronto tra contributi e prestazioni è posto in evidenza nel seguente prospetto, nel quale sia gli uni che le altre sono, ovviamente al netto della quota afferente alla integrazione al minimo (1):

**FONDO DI PREVIDENZA GENERALE — QUOTA « A »
MILIARDI DI LIRE**

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Contributi (+)	164,9	166,0	205,6	201,7	203,9	942,1
Prestazioni (-)	123,6	134,2	143,6	155,7	163,5	720,6
Accantonamenti ..	41,3	31,8	62,0	46,0	40,4	221,5

(1) I dati non coincidono con quelli del rendiconto finanziario, in quanto risentono del computo di restituzioni, recuperi e variazioni di residui. Inoltre, le poste del consuntivo comprendono le quote afferenti alla previdenza volontaria aggiuntiva ed alla integrazione al minimo.

La spesa per prestazioni è da riferire a tre diverse categorie di percettori: pensionati ordinari (per vecchiaia); pensionati per invalidità; superstiti nuclei familiari.

L'andamento crescente della spesa è da ricollegare all'aumento del numero dei percettori (nonché all'ingresso di nuovi pensionati con piena anzianità contributiva, atteso che la misura della pensione ordinaria, pari a Lire 220.000 mensili, è maggiorata di 1/35 per ciascun anno di contribuzione superiore ai 25 anni). Il seguente prospetto dà contezza della consistenza numerica dei percettori alla fine di ciascun anno:

FONDO DI PREVIDENZA GENERALE — QUOTA « A »

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Pens. ordinarie ...	20.190	22.256	24.745	27.774	29.564	31.983
Pens. invalidi	1.293	1.371	1.444	1.435	1.426	1.425
Superstiti (*)	19.356	20.032	20.663	21.366	22.025	22.650
Totale	40.839	43.659	46.852	50.575	53.015	56.058
(*) Nuclei familiari.						

Il raffronto tra i totali estremi (+ 37,3 per cento in 5 anni) consente di individuare una costante tendenza all'aumento del numero dei destinatari delle prestazioni, la quale segnala come il Fondo sia ben lontano dalla condizione « a regime » in cui le cessazioni compensano i nuovi pensionamenti. Tutto ciò ovviamente concorre a rafforzare l'invito, già formulato, alla attenzione alla necessità di una riconsiderazione tecnico-attuariale dell'assetto della gestione.

È appena il caso di ricordare come, al riguardo, la esposizione contabile della situazione patrimoniale sia assolutamente inadeguata a dare contezza della effettiva situazione della gestione in termini di passività latenti.

I dati sin qui esposti consentono di calcolare l'ammontare medio mensile della pensione unitaria, considerando unitaria anche la somma delle pensioni spettanti ai singoli superstiti del medesimo nucleo familiare. Si tratta di un indicatore che, se pure largamente approssimativo, risulta significativo anche a mezzo del raffronto delle misure tabellari. Valga in proposito il seguente prospetto, riferito all'anno 1993:

Pensione unitaria media mensile (12 mens.)	Lire 243.000
Pensione mensile con anzianità contrib. minima (25 anni)	» 200.000
Pensione mensile con anzianità contrib. di 35 anni	» 283.000

Pensione mensile di invalidità	Lire 250.000
Pensione mensile ai superstiti	100 per cento
Nell'ipotesi più favorevole (coniuge e 2 o più figli)	

La pensione di quota A, per previsione regolamentare (articolo 21 del decreto ministeriale 22.6.1990 e succ. modif.) « è soggetta a revisione avute presenti sia le indicazioni risultanti dai bilanci tecnici... sia l'andamento del potere di acquisto della moneta ». Analoga previsione è contenuta nel medesimo regolamento (articolo 9), con riferimento alle misure dei contributi.

È previsto anche (articolo 9) che distinti bilanci tecnici, uno per la quota A ed uno per la quota B, siano redatti almeno ogni triennio.

L'ultimo bilancio tecnico risale al 1989 ed è ovviamente da riferire oggi alla sola quota A poiché all'epoca non esisteva ancora la gestione alimentata dai contributi proporzionati al reddito (quota B).

I due bilanci tecnici previsti dal nuovo regolamento sono tuttora in corso di redazione, a seguito di incarico conferito nel 1992.

La consistenza della riserva tecnica, secondo i dati di bilancio cioè senza la depurazione della quota afferente all'integrazione al minimo, passa dai 65,6 miliardi alla fine del 1988 ai 304,6 miliardi al 31 dicembre 1993. Valga in proposito il seguente prospetto in miliardi di lire:

FONDO PREV. GENERALE QUOTA « A » — ANALISI RISULTATO ECONOMICO — MILIARDI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Contributi (+)	175,6	177,3	224,1	219,6	230,2	1.027,5
Proventi (+)	4,7	9,3	12,2	15,2	17,9	59,3
Prestazioni (-)	167,6	103,1	161,1	177,1	195,2	804,1
Spese (-)	5,3	6,7	8,0	9,0	14,7	43,7
Accantonamenti ..	7,4	76,8	67,2	48,7	38,9	239,0
Riserva tecnica al 31 dicembre 1988						65,6
Riserva tecnica al 31 dicembre 1993						304,6

3. — QUOTA « B »

Come già accennato, il trattamento previdenziale detto di Quota B è stato introdotto, con la riforma regolamentare del 1990, al fine di garantire, in aggiunta alla pensione di base detta Quota A, un ulteriore assegno di entità proporzionata alla media dei redditi professionali.

Del quinquennio in esame, sono interessati dalla nuova gestione gli esercizi 1991 e successivi, per i quali è stata applicata l'aliquota contributiva del 12,5 per cento sul reddito libero-professionale annuo eccedente le lire 8.064.000 e sino al limite di lire 60 milioni; sul reddito eccedente detto limite è stata applicata l'aliquota dell'1 per cento. Le aliquote ora indicate sono suscettibili di revisione in relazione alla situazione finanziaria accertata a mezzo di specifico bilancio tecnico. Il limite massimo di 60 milioni è invece indicizzato, dovendo essere rivalutato ogni anno in proporzione all'incremento del numero indice dei « prezzi al consumo per gli operai ed impiegati ».

Sono tenuti alla contribuzione proporzionale tutti gli iscritti agli albi il cui reddito professionale abbia superato il surriferito limite di lire 8.064.000 e soltanto per la parte non già assoggettata ad altra forma di previdenza obbligatoria.

Il numero dei contribuenti di Quota B in ciascun anno ed il relativo gettito sono stati i seguenti:

1991: 33.637 contrib. con gettito di miliardi 100,0;

1992: 34.475 contrib. con gettito di miliardi 112,8;

1993: 33.294 contrib. con gettito di miliardi 131,9.

La platea contributiva di Quota B appare esigua nel raffronto con quella di Quota A: i medici produttori di reddito propriamente libero-professionale per più di 8 milioni annui risultano essere il 12-13 per cento del totale dei professionisti attivi. Né sembra di poter cogliere indizi di crescita nei dati suesposti.

Poiché l'accertamento è condizionato dalla comunicazione degli interessati, da farsi entro trenta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi, non si possono escludere fenomeni di evasione.

La mera possibilità di accertamenti di ufficio prevista dalla disciplina regolamentare (articolo 2 del D. M. 22.6.90 e succ. modif.) non sembra essere rimedio sufficiente, anche se è contemplata la maggiorazione del 50 per cento del contributo evaso e l'applicazione degli interessi legali sul debito complessivo. In questa sede, considerato anche che la gestione è praticamente al suo inizio, basta un richiamo a considerare il problema alla stregua della adeguatezza della disciplina regolamentare soprattutto dal versante delle prestazioni.

Per gli esercizi 1991 e 1992 non si rinvergono prestazioni a carico della Quota B; per l'esercizio 1993 le prestazioni erogate sono ammontate a 3,8 miliardi di lire.

Il primo triennio di applicazione è caratterizzato da un enorme divario tra entrate e spese; ciò induce a rinviare ogni più approfondito discorso in tema di equilibri gestionali, salvo a richiamare sin d'ora l'attenzione sul decorso del termine triennale previsto per la redazione del bilancio tecnico, distinto per la Quota B (articolo 9 del decreto ministeriale cit.).

Al 31 dicembre 1993 la consistenza della riserva tecnica è di 357,7 miliardi, come si evince dal seguente prospetto (in miliardi di lire):

FONDO PREV. GENERALE QUOTA « B » — ANALISI RISULTATO ECONOMICO — MILIARDI DI LIRE

	1991	1992	1993	1991-93
Contributi (+)	100,0	112,8	131,9	344,7
Proventi (+)	2,1	12,6	20,7	35,4
Prestazioni (-)	0,0	0,0	3,8	3,8
Spese (-)	0,4	5,7	12,5	18,6
Accantonamenti	101,7	119,7	136,3	357,7

4. — INTEGRAZIONE AL MINIMO

Questo particolare comparto gestionale si instaura a partire dall'esercizio 1989 per effetto dell'articolo 7 della L. 29.12.1988 n. 544, che ha disposto non potere le casse di previdenza dei liberi professionisti erogare pensioni inferiori al trattamento minimo previsto dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

A fronte della maggiorazione di spesa introdotta dalla innovazione legislativa, venne attivata in via amministrativa una entrata aggiuntiva pari al 5,84 per cento della contribuzione minima (con esclusione quindi della contribuzione proporzionata al reddito). Nella pratica il prelievo è stato realizzato mediante incorporazione nel contributo fisso annuo, le cui misure, a seconda delle fasce di età, sono aumentate come segue:

- da L. 250.000 a L. 264.000 (fino a 30 anni);
- da L. 500.000 a L. 528.000 (da 30 a 35 anni);
- da L. 950.000 a L. 1.008.000 (da 35 a 65 anni).

Manca l'evidenza contabile della maggiore entrata derivata dagli aumenti succitati. Tuttavia una quantificazione di larga approssimazione è possibile, mediante l'isolamento di una quota parte (5,84 per cento) del gettito proveniente dalle varie fasce di età a titolo di contribuzione fissa annuale. Per questa via e tenuto conto dei dati di spesa, direttamente rilevabili, si è pervenuti al seguente prospetto:

**GESTIONE DELL'INTEGRAZIONE AL MINIMO
ENTRATA STIMATA E SPESA IN MILIARDI DI LIRE**

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Contributi (+)	12,7	13,0	13,8	13,7	13,5	66,7
Prestazioni (-)	4,5	5,5	6,5	7,7	7,7	31,9
Accantonamenti	8,2	7,5	7,3	6,0	5,8	34,8

È evidente che la copertura finanziaria è stata prudenzialmente apprestata con amplissimo margine.

I casi di integrazione al minimo della pensione ordinaria, di invalidità e a superstiti sono andati progressivamente aumentando di numero, mano a mano che gli interessati ne hanno fatto richiesta. A fine 1993 il numero delle posizioni interessate dall'integrazione può reputarsi stabilizzato intorno alle posizioni interessate dall'integrazione può reputarsi stabilizzato intorno alle 2250 unità.

5. — MAGGIORAZIONE AGLI EX COMBATTENTI

La presente sub-gestione riveste anche dal punto di vista giuridico caratteri di peculiare separatezza in quanto nella previsione normativa si attegga come una gestione a rendicontazione.

Deriva dalla previsione dell'articolo 6 della L. 15.4.1985 n. 140 e succ. modif. ed integr. che ha attribuito agli ex combattenti ed assimilati una maggiorazione del trattamento pensionistico nella misura di L. 30.000 mensili.

La maggiorazione è stata applicata alle pensioni ordinarie ed a quelle di invalidità, con reversibilità ai superstiti.

L'onere è a totale carico dello Stato e la spesa, anticipata dall'Ente, viene rimborsata dal Ministero del Tesoro, secondo modalità dallo stesso fissate (decreto ministeriale 14.12.1985).

Nella pratica accade che il rimborso intervenga mediamente a distanza di circa due anni, talché l'ENPAM risulta, per lo specifico titolo, costantemente ed in misura crescente in credito rispetto al Tesoro, anche perché il numero dei percettori è via via aumentato. Infatti il numero dei beneficiari ex combattenti in cinque anni passa da 2.075 al 1° gennaio 1989 a 2.797 al 31 dicembre 1993.

Indicazioni in ordine alle dimensioni della gestione derivano anche dai rimborsi che l'ENPAM ha ottenuto del Tesoro, in ciascun degli anni in esame pure con riferimento ad esercizi precedenti. Valga in proposito il seguente prospetto (in milioni di lire):

Anno del rimborso	Esercizio/i di riferimento	Somme rimborsate milioni
1989	87-88	1.362,7
1990	85-86	100,0
1991	85-86-89	811,2
1992	85-86-87-88-89-90	909,2
1993	85-86-87-88-89-90-91	871,3
		Totale ... 4.054,4

Le somme anticipate nel 1992 e nel 1993, rispettivamente L. 1.095 milioni e L. 956 milioni non risultano ancora rimborsate.

Le somme richieste in rimborso con riferimento agli esercizi 1989, 1990 e 1991 sono state rispettivamente pari a L. 844, 848 e 871 milioni, per complessive L. 2.563 milioni.

6. — PRESTAZIONI ASSISTENZIALI

Sulla previdenza generale gravano le prestazioni assistenziali, da ritenersi peraltro eventuali in quanto la copertura può sussistere soltanto se non comporta « turbamento dell'equilibrio tecnico del trattamento previdenziale » (articolo 24 del Regolamento approv. con decreto ministeriale 22.6.90 e succ. modif.), o, soltanto se vi sono stati donazioni o proventi patrimoniali delle stesse.

Esiste anche un limite quantitativo complessivo, nel senso che per ogni esercizio lo stanziamento annuo non può superare il 5 per cento dell'onere previsto per le pensioni.

Nella pratica l'impegno finanziario per gli interventi assistenziali risulta assolutamente marginale nel quadro generale delle prestazioni erogate dall'ENPAM, come mostra il seguente prospetto (milioni di lire):

PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN MILIONI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Spesa assistenziale ...	1.467	1.466	1.437	1.508	1.308	7.186
% su oneri previdenza	1,25	1	1	1	1	1
N. beneficiari	1.102	1.006	904	928	775	4.715

Allo scarso peso finanziario fa riscontro l'elevato valore morale degli interventi che, quale espressione della solidarietà di categoria, hanno portato ristoro in casi di particolare bisogno.

Si è trattato di sussidi *una tantum* oppure continuativi erogati a medici infortunati o ammalati; si è trattato altresì di analoghe prestazioni a vedove ed orfani, particolarmente in favore di superstiti di medici deceduti prima del 1958 e quindi privi di pensione (v. P.I., cap. 2, Paragrafo 1).

7. — INDENNITÀ DI MATERNITÀ

Questo comparto gestionale deriva dalla L. 11.12.1990 n. 379 che ha introdotto l'indennità di maternità per le libere professioniste.

L'innovazione ha comportato l'attivazione di specifica voce di entrata e di spesa, a partire ovviamente dall'esercizio 1991. L'esigenza di una contabilità separata è conseguenza della disciplina posta dalla legge medesima, che ricollega alla constatazione della perdita dell'equilibrio finanziario il potere-dovere di adeguare la copertura in via amministrativa.

Alla prestazione dell'indennità — spettante anche in caso di aborto, di adozione e di affidamento in pre-adozione — si è provveduto quindi con un autonomo fondo alimentato con un contributo annuo gravante su ciascun iscritto.

La misura per il 1991 è stata di L. 18.000, secondo la espressa previsione della stessa legge n. 379 citata. Per il 1992 è stata di L. 19.250 per effetto della rivalutazione automatica imposta dall'articolo 5 della legge medesima.

I primi due anni di applicazione hanno comportato un notevole disavanzo: a fronte di una entrata complessiva di circa 9.700 milioni la spesa è stata infatti di oltre 20.000 milioni.

Avvalendosi della facoltà prevista della legge n. 379/90 cit. al fine di assicurare l'equilibrio della gestione, l'ENPAM, su autorizzazione del Ministero del Tesoro, ha provveduto ad aumentare, a far tempo dal 1993 il contributo annuo pro capite da Lire 19.250 a L. 53.000.

Ma a consuntivo la misura si è appalesata del tutto insufficiente, in quanto nell'esercizio 1993 la spesa ha sopravanzato l'entrata di circa 7.000 milioni.

A tutto il 31 dicembre 1993 la gestione dell'indennità di maternità ha accumulato il disavanzo di cui al seguente prospetto (in miliardi di lire):

GESTIONE INDENNITÀ DI MATERNITÀ IN MILIARDI DI LIRE

Esercizio	Entrata	Spesa	Disavanzo
1991	4,7	9,9	- 5,2
1992.....	5,0	10,7	- 5,7
1993	14,0	21,3	- 7,3
Tot. 1991-93	23,7	41,9	- 18,2

L'Ente ha prontamente reagito e la misura del contributo è stata rifissata, con decorrenza dal 1994, in Lire 102.000 annue pro capite, con una previsione di entrata di circa 27 miliardi. È evidente, tuttavia, che se il trend della spesa resterà immutato, la misura risulterà inadeguata quantomeno al pronto ripiano del disavanzo.

Per quanto attiene in particolare alla indennità giova ricordare che ad essa è stata riconosciuta natura risarcitoria del mancato guadagno o della ridotta capacità di guadagno della libero-professionista nei periodi considerati assistibili dalla legge.

È previsto che venga corrisposta una indennità per i due mesi antecedenti la data presunta del parto e i tre mesi successivi alla data effettiva del parto. La medesima indennità spetta nel caso dell'ingresso del bambino, di età non superiore a sei anni di età, adottato o affidato in preadozione.

La misura dell'indennità è pari all'80 per cento di cinque dodicesimi del reddito percepito e denunciato ai fini fiscali nel secondo anno precedente a quello della domanda. In ogni caso l'indennità non può essere inferiore a cinque mensilità di retribuzione calcolata nella misura pari all'80 per cento del salario minimo giornaliero stabilito con provvedimento ministeriale a fini contributivi (articolo 1 del D.L. 29.7.1981 n. 402, convertito con modificazioni dalla L. 26.9.1981 n. 537 e success. modif.).

L'indennità è dovuta anche in caso di aborto spontaneo o terapeutico verificatosi non prima del terzo mese di gravidanza; l'ammontare è pari all'80 per cento di una sola mensilità determinata con gli stessi criteri applicati negli altri casi.

Allo stato mancano dati completi a consuntivo relativamente al numero delle indennità erogate con riferimento ai tre esercizi 1991-93. Sulla base delle prime applicazioni è possibile indicare in 4.800.000 la misura media di ogni indennità ed in circa 9.000 le attribuzioni afferenti al triennio.

CAPITOLO 3 — FONDO DI PREVIDENZA DEI MEDICI MUTUALISTI GENERICI

1. — ANDAMENTO DELLA GESTIONE

Si tratta della previdenza della più numerosa categoria di medici convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale.

L'andamento della gestione nel quinquennio considerato risulta, in termini di contabilità economica, dal prospetto che segue (miliardi di lire):

FONDO MUTUALISTI GENERICI
ANALISI DEL RISULTATO ECONOMICO — MILIARDI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Contributi (+)	441,1	514,2	630,2	629,6	581,1	2.796,2
Proventi (+)	160,5	173,2	168,4	178,9	169,7	851,3
Prestazioni (-)	315,6	367,9	519,0	571,8	856,8	2.631,1
Spese (-)	90,3	104,7	98,8	98,6	117,2	509,6
Accantonamenti	195,7	215,5	181,5	138,1	—	507,5
Disavanzi	—	—	—	—	223,2	—

È utile premettere che la gestione proprio a partire dall'esercizio 1989 si inserisce in un nuovo ciclo per quanto attiene alle prestazioni sotto forma di conversione in capitale della pensione ordinaria. In coerenza con l'introduzione dell'obbligo dei minimi di pensione di cui all'articolo 7 della L. 29.12.1988 n. 544 la prestazione in capitale è stata notevolmente limitata mediante la condizione che l'iscritto abbia conseguito una pensione di importo pari almeno al doppio del trattamento minimo dei lavoratori dipendenti. Ne è derivata una consistente contrazione di spesa, essendo l'importo delle prestazioni nel 1989 (315,6 mld) calato rispetto al 1988 (450,1 mld) del 30 per cento circa.

Nondimeno il Fondo manifesta la tendenza espansiva propria della previdenza nazionale in generale e della categoria professionale in particolare.

Il gettito contributivo si sostanzia di due componenti: i contributi provenienti dal S.S.N., costituenti la maggior parte (97-98 per cento), e le somme versate direttamente all'ENPAM dagli iscritti per il riscatto degli anni di laurea e dei periodi precontributivi.

Il gettito contributivo vero e proprio è ovviamente influenzato dal numero dei medici generici e pediatri convenzionati e dalla dinamica della disciplina contrattuale dei compensi erogati dal S.S.N. ai professionisti in questione. In questa ottica trova spiegazione la punta registrata nel 1991, giacché in questo anno la base imponibile si accrebbe per effetto della corresponsione di arretrati dal 1988 a seguito dell'Accordo collettivo nazionale recepito nel decreto del Presidente della Repubblica 28.9.1990 n. 314.

Analogamente, la contrazione che caratterizza il 1993 è da porre in relazione con il fatto che molti medici sono usciti dalla categoria dei convenzionati per effetto dell'obbligo di un solo rapporto con il S.S.N. di cui all'articolo 4 della L. 30.12.1991 n. 412.

Sul versante della spesa per prestazioni deve anzitutto ricordarsi che i dati degli ultimi due esercizi ed in particolare quello del 1993 ri-

sentono dell'accumulo di prestazioni in capitale in conseguenza dell'esodo di cui si è detto. Basti considerare al riguardo che nel biennio 1989-1990 il numero delle liquidazioni in capitale è stato di 7.191 unità, mentre esso nel biennio successivo è balzato a 17.367 unità.

Tuttavia, pur depurato dagli effetti di fattori contingenti, l'andamento della spesa mostra una marcata tendenza alla crescita, come conferma, d'altra parte, il fatto che il numero dei pensionati dell'inizio del 1989 (3.389) alla fine del 1993 (6.103) si è pressoché raddoppiato.

2. — DIVARICAZIONE TRA CONTRIBUTI E PRESTAZIONI

Preoccupa la crescente divaricazione tra entrata per contributi e spesa per prestazioni. Preoccupazioni che si rafforzano in considerazione della tendenza al contenimento della spesa pubblica in generale ed in particolare di quella sanitaria, di cui la specifica contribuzione all'ENPAM è parte.

Allo stato deve farsi richiamo alla massima attenzione alla progressiva evoluzione degli equilibri gestionali e del quadro nominativo in termini anche applicativi.

Si impongono in ogni caso aggiornati accertamenti tecnico-attuariali da acquisirsi al più presto.

CAPITOLO 4 — FONDO DI PREVIDENZA DEI MEDICI MUTUALISTICI AMBULATORIALI

1. — ANDAMENTO DELLA GESTIONE

Il seguente prospetto dà ragione, con dati di contabilità economica, dell'andamento della presente gestione (miliardi di lire):

FONDO MUTUALISTI AMBULATORIALI ANALISI DEL RISULTATO ECONOMICO — MILIARDI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Contributi (+)	124,5	145,0	290,0	186,2	215,0	960,7
Proventi (+)	47,8	53,2	60,9	66,1	65,7	293,7
Prestazioni (-)	70,0	82,2	97,7	144,6	271,7	666,2
Spese (-)	23,9	27,7	31,3	31,0	39,2	153,1
Accantonamenti ..	78,4	88,3	221,9	76,7	—	435,1
Disavanzi	—	—	—	—	30,2	—

Deve intendersi qui riprodotto quanto esposto sopra con riferimento al Fondo dei mutualisti generici in tema di limitazioni alla conversione della pensione in capitale, anche se la diminuzione di spesa rispetto al 1988 è stata solo del 8 per cento circa (dal 75,9 nel 1988 a 70,0 miliardi nel 1989).

Anche per questo Fondo l'incidenza dei contributi provenienti dal S.S.N. è assolutamente prevalente (97-98 per cento), rispetto ai versamenti per riscatto, nell'ambito del gettito contributivo complessivo.

Particolare evidenziazione merita il raddoppio della entrata contributiva nel 1991 rispetto all'anno precedente. Anche in questo caso la spiegazione va ricercata nell'entrata in vigore del nuovo Accordo collettivo nazionale, recepito nel decreto del Presidente della Repubblica 28.9.1990 n. 1. 316. E ciò, sia nel senso dell'influenza delle competenze arretrate erogate per i miglioramenti retroagenti al luglio 1988, sia nel senso della cospicuità dei miglioramenti stessi in termini economici ed anche normativi. Al riguardo va sottolineato come i miglioramenti conseguiti dagli ambulatoriali siano stati superiori a quelli dei generici, il che concorre a spiegare come l'incremento percentuale non sia stato uguale per i due Fondi.

Anche per il Fondo dei medici ambulatoriali ha avuto grandissima influenza, sul versante della spesa, l'esodo indotto dall'obbligo di un solo rapporto con il S.S.N., di cui all'articolo 4 della L. 30.12.1991 n. 412. Al dato evidente del quasi raddoppio della spesa nel 1993 rispetto all'anno precedente, va aggiunto quello relativo al numero delle liquidazioni in capitale, che nel biennio 1990-1991 sono state 2.899 e nel biennio successivo ben 7.526.

2. — PERICOLO DI SQUILIBRIO

Tenuto conto del cennato fattore contingente dell'esodo, la situazione del Fondo degli ambulatoriali può essere ritenuta tale da non destare allarme, anche se, tuttavia, si deve raccomandare la massima attenzione all'evoluzione degli equilibri tecnici e del generale contesto normativo.

Quanto al pericolo di un'espansione della spesa sopravanzante quella dell'entrata, valga il dato dei pensionati il cui numero dall'inizio del 1989 alla fine del 1993 è passato da 1.114 a 2.815.

CAPITOLO 5 — FONDO DI PREVIDENZA DEI MEDICI MUTUALISTICI SPECIALISTI ESTERNI

1. — ANDAMENTO DELLA GESTIONE

I dati relativi alla gestione nel quinquennio, in termini economici, sono i seguenti (miliardi di lire):

**FONDO DI PREVIDENZA DEI MEDICI MUTUALISTI SPECIALISTI
ESTERNI — ANALISI DEL RISULTATO ECONOMICO — MILIARDI
DI LIRE**

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Contributi (+)	71,8	59,0	60,5	49,1	41,0	281,4
Proventi (+)	26,5	29,2	29,1	31,0	24,2	140,0
Prestazioni (-)	26,2	28,6	31,9	41,3	179,5	307,5
Spese (-)	12,7	14,1	13,5	13,4	13,6	67,3
Accantonamenti ..	59,4	45,5	44,2	25,4	—	46,6
Disavanzi	—	—	—	—	127,9	—

Dai dati suesposti balza evidente l'andamento negativo del gettito contributivo, da ricollegare al mancato rinnovo dell'Accordo collettivo nazionale ed all'introduzione del ticket sulle prestazioni specialistiche avvenuta nel 1989 (D.L. 25.9.1989 n. 329, reit. D.L. 25.11.1989 n. 382, conv.to con modif. L. 25.1.1990 n. 8). Entrambe le circostanze hanno ovviamente influito sulla base imponibile (monte dei compensi) determinandone la stasi, per essere stato sottratto alla contribuzione il ticket di spettanza dello specialista.

Alla flessione dell'entrata contributiva si contrappone la progressiva crescita della spesa per prestazioni.

2. — SQUILIBRIO STRUTTURALE

L'osservazione prescinde ovviamente dall'abnorme dato relativo al 1993, che riflette i contingenti effetti del noto esodo indotto dall'introduzione del rapporto unico con il S.S.N. (articolo 4, L. 30.12.1991 n. 412). A questo riguardo basti ricordare che nel biennio 1990-91 le liquidazioni in capitale sono state 1.070 mentre in quello successivo ben 2.549.

Sembra trattarsi di una categoria in via di forte ridimensionamento, destinata ad essere ulteriormente penalizzata dalla crescente stretta sulla spesa sanitaria a carico del bilancio statale; di converso il numero dei pensionati è in rapida crescita: nel quinquennio esso si è più che triplicato (da 524 all'inizio del 1989 a 1637 a fine 1993).

Urgente appare la necessità di provvedere, come impone uno squilibrio che risulta, allo stato, di natura strutturale. Deve essere formulata, quindi, per una raccomandazione nei sensi, tanto più che la riserva tecnica del Fondo è, al 31 dicembre 1993, di 418,5 miliardi, corrispondente a circa 19 annualità di pensioni, salvo aumenti.

CAPITOLO 6 — FONDO DI PREVIDENZA DEL PERSONALE

1. — ANDAMENTO DELLA GESTIONE

Trattasi di un fondo integrativo cioè di un fondo avente lo scopo di garantire un trattamento aggiuntivo rispetto a quello della assicurazione generale obbligatoria erogato dall'INPS.

Esso, peraltro, non riguarda la generalità del personale dell'ENPAM — almeno sino alle recenti innovazioni di cui sarà detto in prosieguo — bensì è limitato al personale già in servizio alla data dell'entrata in vigore della L. 20.3.1975 n. 70, e ciò per disposizione dell'articolo 14 della legge medesima.

Nel quinquennio in esame, pertanto, il numero degli iscritti attivi, e quindi dei contribuenti, è andato progressivamente diminuendo, per effetto di cessazioni senza sostituzione. Valga in proposito il seguente prospetto nel quale è indicato anche l'importo del gettito contributivo, determinato dal numero degli attivi ma anche dalla base imponibile e cioè dalla dinamica retributiva:

FONDO PERSONALE ENPAM — CONTRIBUENTI E CONTRIBUTI

	1989	1990	1991	1992	1993
N. contribuenti ...	218	214	210	200	194
Entrate contrib. in milioni	132,3	230,2	204,4	207,4	190,1

Malgrado la strutturale inadeguatezza profilatasi sin dall'inizio — il Fondo è stato istituito nel 1974 ed il blocco delle iscrizioni è intervenuto, come detto, l'anno successivo — le aliquote contributive sono restate invariate: l'5 per cento a carico del dipendente e 3 per cento a carico dell'Ente.

Di converso, le pensioni sono state riliquidate a norma del regolamento per il trattamento di previdenza e quiescenza del personale approvato con delibera Comitato direttivo ENPAM in data 22/4/1972 e 26/5/1973 ed infine in data 25/7/1974, approvato dal Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale di concerto con il Ministero del Tesoro, in funzione delle variazioni retributive per il personale in servizio. L'andamento della relativa spesa risulta dal prospetto seguente, che analizza il risultato economico dei vari esercizi e che, per le ridotte dimensioni del Fondo è espresso in milioni di lire (e non in miliardi come per i precedenti quattro Fondi):

**FONDO PERSONALE ENPAM - ANALISI RISULTATO
ECONOMICO - IN MILIONI DI LIRE**

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Contributi (+)	132,3	230,2	204,4	207,4	190,1	964,4
Proventi (+)	90,4	95,8	88,6	95,6	101,4	471,8
Prestazioni (-)	114,4	186,6	229,0	164,5	179,6	874,1
Spese (-)	41,1	44,3	39,8	40,8	56,7	222,7
Accantonamenti	67,2	95,1	24,2	97,7	55,2	339,4

2. - PROSPETTIVE DI SVILUPPO

La dimensione finanziaria del Fondo di previdenza del personale è assai ridotta: alla fine del 1988 era di 1.402 milioni e al termine del quinquennio considerato ha raggiunto i 1.741 milioni (2).

A ciò si aggiunga che le prestazioni - che nel 1993 ammontano ormai a quasi 180 milioni annui - si riferiscono ancora ad un numero esiguo di posizioni assicurative - nel 1993 13 pensioni dirette e 1 pensione a superstiti -, talché è di tutta evidenza che il Fondo, rebus sic stantibus, si avvia ad una crisi a non lungo termine.

L'ultimo bilancio tecnico, redatto a cavallo tra il 1991 ed il 1992, aveva indicato al riguardo il termine della fine dell'anno 2006. Ma tale valutazione può forse risultare oggi ottimistica.

Deve tuttavia rilevarsi che il D.L.vo 21.4.1993 n. 124 (articolo 18), disciplinando le forme pensionistiche complementari, ha abrogato l'articolo 14 della citata L. n. 70 del 1975 ed ha consentito la riapertura delle iscrizioni, peraltro volontarie, del personale assunto successivamente alla data del blocco (2 aprile 1975).

Ma nel medesimo anno 1993 è intervenuta un'altra novità, consistente nel fatto che il personale di nuova assunzione dell'ENPAM non sarà più iscritto all'INPS bensì alla Cassa Pensioni dei Dipendenti degli Enti Locali - CPDEL (Decreto Intermistieriale 26.10.1993 approvativo di delibera 14.2.1992).

Ne è derivato un ulteriore elemento di incertezza in quanto non risulta ancora superato nella sede amministrativa il dubbio se l'iscrizione al Fondo sarà estensibile o meno al personale di nuova assunzione.

Tutto quanto precede induce a segnalare la necessità di un tempestivo ed esauriente riesame dell'intera tematica.

(2) Si tratta della consistenza della riserva tecnica al 31.12.1988 ed al 31.12.1993.

CAPITOLO 7 — SPESA DI FUNZIONAMENTO

1. — NEL COMPLESSO

Assumendo come spesa di funzionamento la parte di spesa corrente che residua al netto delle prestazioni istituzionali (Rendiconto finanziario, Titolo I meno la Cat. V) (v. tab. 1 e 2), se ne può effettuare una prima analisi approssimativa secondo quanto esposto nel seguente prospetto, il quale fornisce anche nozione dell'andamento negli anni (miliardi di lire):

SPESA DI FUNZIONAMENTO
IMPEGNI IN MILIARDI DI LIRE

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Organi	0,3	0,4	1,2	0,6	0,6	0,5	3,3
Personale	15,0	17,2	21,7	23,2	24,6	24,4	111,1
Centro elaborazione dati	3,5	5,0	5,5	6,3	5,5	6,4	28,7
Gest. Patr. Imm.	43,6	50,0	59,2	68,6	70,0	68,4	316,2
Beni e servizi	4,1	5,3	5,0	6,7	6,8	5,7	29,5
Oneri finanziari ..	49,6	41,3	37,4	28,1	13,5	13,3	133,6
Oneri tributari	42,0	32,0	42,5	61,6	81,0	110,0	327,1
Rimborsi. Altro ..	0,5	0,5	0,9	2,0	1,0	3,2	7,6
Totale	158,6	151,7	173,4	197,1	203,0	231,9	957,1
Prestazioni	668,5	594,5	621,5	813,1	935,9	1.509,2	4.474,2
Totale Tit. I	827,1	746,2	794,9	1.010,2	1.138,9	1.741,1	5.431,3

2. — SPESE PER GLI ORGANI DELL'ENTE

Le spese per gli organi dell'Ente attengono al funzionamento del Consiglio nazionale, del Comitato direttivo, del Comitato esecutivo, del Collegio sindacale, dei Comitati consultivi per la gestione dei Fondi speciali di previdenza, nonché di organismi minori (commissione istruttoria per le operazioni mobiliari ed immobiliari, per i regolamenti di previdenza, per le questioni del personale ecc.). Alla medesima voce di spesa fanno altresì capo gli oneri relativi alle elezioni che

si tengono con cadenza quinquennale per il rinnovo dei Comitati consultivi.

Al riguardo è da evidenziare che le ultime elezioni si sono tenute nel 1990, e proprio ciò spiega la punta di spesa che caratterizza detto esercizio: in effetti se si detrae l'impegno finanziario per i turni elettorali presso gli Ordini dei medici, pari a 787 milioni circa, il dato relativo al 1990 risulta allineato a quelli degli altri esercizi.

Analiticamente la complessiva voce di spesa si ripartisce come dal seguente prospetto in milioni di lire:

**SPESA PER GLI ORGANI DELL'ENTE
IMPEGNI IN MILIONI DI LIRE**

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Medaglie per Comitato Direttivo, Comitato Esecutivo e altri	53,4	43,7	72,3	111,4	84,7	365,5
Compensi al Presidente, al Vice Presidente e al Collegio sindacale	74,2	99,9	149,5	125,1	146,1	594,8
Rimborso spese di viaggio	235,6	228,4	312,3	309,1	245,5	1.330,9
Elezioni Comitati consultivi	0,0	786,6	36,7	7,7	0,0	831,0
Totale ...	363,2	1.158,6	570,8	553,3	476,3	3.122,2

Per la misura delle medaglie di presenza e delle indennità hanno trovato applicazione il D.P.R. 31.12.1979 e successive modificazioni, nonché il decreto ministeriale 8.7.1991 ed il decreto ministeriale 13.7.1991 che hanno rivalutato gli importi con decorrenza 1° gennaio 1991.

I rimborsi delle spese di viaggio sono stati effettuati alla stregua delle disposizioni di cui alla L. 18.12.1973 n. 836, alla L. 28.2.1990 n. 37 ed al D.P.C.M. 16.3.1990.

Per l'importo lordo delle singole medaglie e dei singoli compensi valga il seguente prospetto:

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Cariche	Compenso fisso mensile		Medaglia giornaliera non cumulabile	
Presidente	Lire	5.515.782	Lire	80.000
Vice Presidente	»	2.757.891	»	80.000
Direttore Generale	»	4.596.485	»	80.000
Consiglieri	»	200.000	»	80.000
Presidente Coll. Sind.	»	500.000	»	80.000
Sindaci effettivi	»	400.000	»	80.000
Sindaci supplenti	»	120.000	»	80.000

L'attività degli organi nel quinquennio emerge dai seguenti dati relativi alle riunioni effettuate:

NUMERO DELLE RIUNIONI DEGLI ORGANI

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Consiglio nazionale ...	1	1	1	1	3	2
Comitato direttivo	21	22	21	25	9	13
Comitato esecutivo ...	15	14	25	17	10	15
Comitati consultivi ...	16	9	16	9	12	13
Collegio sindacale	18	17	14	14	18	17

Il numero delle deliberazioni adottate dal Comitato direttivo e dal Comitato esecutivo nello stesso periodo è stato il seguente:

NUMERO DELLE DELIBERAZIONI

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Comitato direttivo	191	185	162	95	57	88
Comitato esecutivo ...	358	258	281	293	133	219

3. — SPESE PER IL PERSONALE

Come si è visto, la spesa per il personale palesa un deciso andamento crescente miliardi 17,2 nel 1989; 21,7 nel 1990; 23,2 nel 1991;

24,6 nel 1992 e 24,4 nel 1993. Raffrontando il dato relativo al 1988 (15,0 miliardi) con quello del 1993, risulta che in cinque anni l'onere diretto dell'utilizzazione del fattore lavoro è aumentato del 63 per cento circa.

In termini di contabilità economica l'onere è ovviamente maggiore, perché vengono in computo anche gli accantonamenti finalizzati al trattamento di fine rapporto; e ciò pur considerando talune voci di spesa al netto dei recuperi (operazione inibita in sede di contabilità finanziaria) peraltro di entità relativamente trascurabile in relazione alle dimensioni del comparto.

I dati complessivi di spesa suesposti (impegni) vengono analizzati qui di seguito nelle varie componenti, tenendo conto peraltro dei recuperi e degli accantonamenti:

ONERI PER IL PERSONALE - IMPEGNI IN MILIARDI DI LIRE

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Stipendi	9,3	11,0	12,9	13,9	14,4	14,2
Lavoro straordinario	1,7	1,8	3,1	3,0	3,6	3,6
Oneri previdenza	3,5	3,9	5,0	5,6	5,9	5,8
Missioni	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Interventi assistenz. ...	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altro	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4
Totale impegni	15,0	17,2	21,7	23,2	24,6	24,4
Recuperi (-)	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0	- 0,1	- 0,1
Accantonamenti T.F.R.	1,5	0,6	4,5	0,9	0,8	0,9
Totale oneri	16,5	17,7	26,1	24,1	25,3	25,2

MENSILITÀ

	1989	1990	1991	1992	1993
Mensilità erogate al pers. di ruolo	4.715	4.924	4.970	4.831	4.724
Mensilità erogate al pers. a tempo determinato	174	169	524	860	931
Totalità mensilità erogate	4.889	5.093	5.494	5.691	5.655
Spesa unitaria media mensile in milioni (*)	3,5	4,3	4,2	4,3	4,3
Costo unitario medio mensile in milioni (*)	3,6	5,1	4,4	4,4	4,5
(*) - Per ottenere il dato medio annuale moltiplicare per 12.					

La spesa per gli stipendi e gli altri assegni fissi in uno con la connessa spesa per i contributi previdenziali a carico dell'Ente quale datore di lavoro, costituisce la parte preponderante cui deve essere riservata qualche considerazione.

La crescita progressiva della spesa, salva la stasi dell'ultimo anno, è da porre anzitutto in relazione con l'aumento del numero dei percettori. Infatti, se è vero che il numero dei dipendenti di ruolo è restato sostanzialmente invariato nell'arco del quinquennio (389 a fine 1988 e 390 a fine 1993 con un turn over di 50 assunzioni e 49 cessazioni), è pur vero che le assunzioni a termine sono invece aumentate fortemente, giacché esse nel 1988 equivalsero a complessive 11 annualità mentre nel 1993 le annualità derivanti dalla somma dei vari rapporti sono state ben 77 (v. P.II, Cap. 2, par. 2).

A parte ciò, altri fattori hanno influito sull'andamento della spesa.

Nel passaggio 1988-89 (da 12,8 a 14,9 miliardi: + 16 per cento) hanno esplicitato effetti l'aumento dell'indennità integrativa speciale ed il reinquadramento del personale secondo livelli funzionali, in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 1.3.1988 n. 285.

La crescita registrata nel 1990, ancora più ragguardevole (da 14,9 a 17,9: + 20 per cento), trova spiegazione nel rinnovo contrattuale intervenuto all'inizio dell'anno (D.P.R. 13.1.1990 n. 43) comportante miglioramenti economici con effetto sin dal 1988 e quindi con correzione di arretrati; trova spiegazione altresì nei miglioramenti economici concessi ai dirigenti con vari provvedimenti legislativi anche essi con effetti retroattivi.

Anche nel 1991 si registra un aumento, ancorché contenuto rispetto all'esercizio precedente (da 17,9 a 19,5: + 9 per cento), che, trattandosi di anno senza innovazioni normative di rilievo nella materia, è da riferire essenzialmente all'aumento delle anzianità individuali e del numero dei percettori temporanei.

Analogo discorso è da riservare al lieve incremento 1991-92 (da 19,5 a 20,3: + 4 per cento) nonché al passaggio 1992-93 che è senza aumento (da 20,3 a 20: -1,5 per cento), con la notazione aggiuntiva che il 1992 registra un più largo ricorso alle assunzioni a termine con retribuzioni corrispondenti nel complesso a 72 annualità rispetto alle 44 dell'anno precedente.

In conclusione, è opportuno ricordare che l'ENPAM per numerosi edifici di propria diretta proprietà assicura il servizio di portierato ed allo scopo si avvale di assunzioni in regime privatistico, sia a tempo indeterminato che a termine per fare fronte a necessità di temporanee sostituzioni. La relativa spesa non è ricompresa negli importi esposti nel presente paragrafo, in quanto essa per tradizionale impostazione contabile — giustificata dal fatto che si tratta di somme destinate ad essere recuperate pressoché totalmente a carico dell'inquilinato — viene imputata al capitolo relativo agli oneri per la gestione del patrimonio immobiliare. Si fa pertanto rinvio alla trattazione dedicata allo specifico argomento dell'amministrazione degli immobili.

4. — ONERI PER IL CENTRO ELABORAZIONE DATI

La spesa destinata al funzionamento del Centro elaborazione dati ed in genere all'informatizzazione delle varie attività dell'Ente è posta in particolare evidenza nei documenti contabili di sintesi, anche se essa costituisce mediamente all'incirca il 3 per cento soltanto della intera spesa di funzionamento (sull'intera spesa corrente l'incidenza è dello 0,5).

Risulta pertanto agevole esporre qui di seguito una analisi che dà una sia pure sommaria idea dei contenuti, nonché indicazione della distribuzione e dell'andamento negli anni.

SPESA PER IL CENTRO ELAB. DATI IMPEGNI IN MILIONI DI LIRE

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Assistenza sistemistica da parte del personale Bull e Data Management	201,6	356,8	712,6	761,3	897,2	849,4
Locazione e manutenzione impianti, macchine e software ...	2.622,4	2.936,8	2.867,5	3.988,9	2.699,6	3.215,8
Memorizzazione e quadratura dati contributi U.S.L.	689,5	788,2	686,7	819,9	1.805,3	692,5
Servizi e sviluppi software	—	918,1	1.232,8	720,9	99,5	1.566,3
Microfilmatura	—	—	—	—	—	55,9
Totale	3.513,5	4.999,9	5.499,6	6.291,0	5.501,6	6.379,9

Alla stregua della suesposta analisi, una prima considerazione concerne l'andamento non lineare della spesa nel quinquennio in esame. Analogamente viene in evidenza il forte incremento (+ 42 per cento) che si verifica nel 1989 rispetto all'anno precedente. A questo ultimo riguardo la motivazione addotta dall'Ente è significativa, in quanto essa fa riferimento all'acquisizione di nuovi programmi, allo sviluppo di quelli già esistenti ed all'adeguamento dei supporti necessari al loro funzionamento. Così pure l'aumento registratosi nel 1991 (+ 14 per cento) ha trovato spiegazione nel fatto che sull'esercizio è gravato l'onere del rifacimento del sistema informativo del Fondo generale di previdenza e dei Fondi speciali dei medici mutualisti.

Tutto ciò induce a ritenere che questo specifico comparto della spesa corrente sia in qualche misura caratterizzato da una componente che, almeno in linea strettamente teorica, sarebbe da ascrivere al conto capitale.

Con riserva di approfondire il tema in avvenire, si può tuttavia fin d'ora osservare che sussistono motivi giustificativi d'ordine pratico che attengono essenzialmente al rapidissimo e tumultuoso evolversi del settore, dovuto all'interazione tra il progresso tecnico — sia hardware che software — da una parte e la richiesta di sempre più avanzate prestazioni in concomitanza con sempre maggiori complessità operative, dall'altra.

Considerazione finale a margine deve essere riservata al fatto che la spesa della gestione informatica risulta comunque quasi raddoppiata (+ 83 per cento) allo scadere dell'arco quinquennale e che analoga è la vicenda della spesa per il personale (+ 63 per cento); al che va aggiunto che l'Ente lamenta l'insufficienza del personale di cui dispone. I fatti, quindi, smentiscono sino ad ora la logica deduzione che vorrebbe le due spese — quella per la gestione informatica e quella per il personale — inversamente correlate, nel senso che all'espansione dell'informatizzazione dovrebbe accompagnarsi una contrazione dell'utilizzo dei mezzi tradizionali.

5. — GESTIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DA REDDITO

Nella contabilizzazione adottata dall'Ente la gestione del patrimonio immobiliare da reddito — ne restano quindi esclusi gli immobili di proprietà destinati a propri uffici — risulta costituire una sorta di gestione separata giacché esiste un unico capitolo di spesa — di ingente stanziamento, come si è visto — cui fanno capo tutte le spese, accomunate per finalità, ancorché eterogenee. Accade così che sul medesimo capitolo, inserito nella categoria dell'acquisto di beni e servizi, viene a gravare anche la spesa per i portieri che a stretto rigore sarebbe da ascrivere alla categoria degli oneri per il personale. La giustificazione, come già accennato, sta nella recuperabilità pressoché totale della spesa di portierato. Recuperabilità, peraltro, che caratterizza in larga misura anche altre spese, talché la voce di uscita risulta scarsamente significativa se non corretta con la compensazione della corrispondente entrata. Valga al riguardo il seguente prospetto, che fornisce anche una

sommatoria analisi della variegata spesa imputata al medesimo capitolo:

**ACCERTAMENTI DI ENTRATA PER AFFITTI IN MILIARDI DI LIRE
SPESA PER LA GESTIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DA
REDDITO — IMPEGNI IN MILIARDI DI LIRE**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Utenze, assicurazioni e manutenzione ordinaria	18,1	21,2	23,8	28,0	31,2	30,8
Manutenzione straordinaria e varie	14,1	16,6	21,8	25,8	24,3	21,8
Portierato	3,3	3,7	4,2	4,4	4,7	4,8
Spese legali, di perizia, collaudi e varie	7,5	7,8	8,7	9,6	9,0	9,5
Premi di assicurazione ..	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	1,5
Totale spesa lorda	43,6	50,0	59,2	68,6	70,0	68,4
Recuperi (*)	- 19,8	- 21,5	- 25,2	- 31,7	- 34,0	- 35,2
Totale spesa netta	23,8	28,5	34,0	36,9	36,0	33,2
Affitti	150,0	168,0	178,6	187,6	183,2	197,1

(*) - In termini omogenei, cioè accertamenti del medesimo esercizio.

I dati suesposti — che peraltro non offrono un quadro completo in quanto carenti degli oneri tributari, di cui non è disponibile una sufficiente analisi (v. questo capitolo, paragrafo 8); e carenti altresì di quota parte delle spese generali — danno cognizione dell'importanza della gestione.

I dati medesimi consentono inoltre di apprezzare la correlativa inadeguatezza dell'analisi dell'unico capitolo di spesa che si rinviene nella relazione al bilancio consuntivo.

Inadeguatezza alla quale si è tentato di porre rimedio, nella sede del controllo, mediante richiesta di elementi suppletivi, cui l'Ente non ha dato adeguata risposta a distanza di oltre un anno.

L'accertamento istruttorio tendeva anche ad acquisire notizie e dati, in generale, in ordine al tema della gestione del patrimonio immobiliare e, specificatamente, riguardo ai vari profili della produzione e della raccolta del reddito, della conservazione e manutenzione, dell'adempimento delle connesse obbligazioni (tributarie, condominiali). Infine, le notizie richieste avrebbero dovuto fornire elementi di conoscenza e giudizio relativamente ai vari modi di svolgimento dell'attività di gestione del patrimonio immobiliare: a cura degli uffici dell'Ente e

del personale da esso dipendente: a mezzo delle Società immobiliari di cui l'Ente è unico azionista; attraverso l'affidamento a terzi (cosiddetta gestione indiretta affidata a società specializzate).

Il silenzio dell'Ente, già di per sé sintomatico, assume particolare valenza di allarme nel concorso con altri elementi emersi nella sede del controllo.

Si intende fare riferimento all'esposto di un iscritto ed alla evidenza data alla tematica a mezzo di interrogazione parlamentare (n. 4-05084 del 10 novembre 1994).

Ma, si intende soprattutto richiamare i risultati di un'indagine istruttoria effettuata da questa Corte con la collaborazione del Collegio sindacale.

Gli accertamenti esperiti hanno avuto quale oggetto diretto ed immediato la mancata utilizzazione di una unità immobiliare protrattasi per circa un decennio: locale di circa 1000 metri quadrati in Roma (via Greppi) acquistato nel 1984 al prezzo di 580 milioni per essere adibito ad archivio dell'Ente. L'immobile in questione fu assoggettato ad interventi di adattamento e di messa a norma di importo rilevante come tra l'altro indica il fatto che nella situazione patrimoniale al 31 dicembre 1993 il valore esposto in relazione ad esso risulta di 895 milioni, cioè notevolmente incrementato rispetto al costo storico. Malgrado tutto, il locale non è stato mai utilizzato, né in modo diretto secondo l'intenzione originaria, né indirettamente mediante messa a reddito. Il fatto, ritenuti sussistenti elementi concordanti e gravi indicativi di un possibile danno erariale, è stato segnalato alla Procura presso questa Corte.

Traendo spunto dall'illustrato specifico episodio l'indagine è stata estesa al fine di acquisire elementi in ordine alla tenuta dell'inventario delle unità immobiliari ed in genere in ordine ai procedimenti amministrativi finalizzati alla tempestiva individuazione dei casi di inutilizzazione e al loro sollecito superamento.

È stato accertato che l'ENPAM ha in uso un inventario costituito da schede intestate singolarmente ai complessi oggetto delle varie compravendite. Manca pertanto l'elencazione analitica delle singole unità immobiliari, né sembra costituire sufficiente rimedio il fatto, addotto dall'Ente, della rilevabilità di detta elencazione analitica dai certificati del N.C.E.U., fatta eccezione per i cespiti di più recente acquisizione non ancora accatastati.

In questa sede, pertanto, si deve formulare ferma e viva raccomandazione a che, nell'ambito del processo di informatizzazione in corso, l'Ente pervenga in tempi brevi ad una tenuta computerizzata dell'inventario, che consenta anche l'individuazione di ciascuna unità immobiliare e per ciascuna di esse lo stato di utilizzazione ed il reddito prodotto.

È opportuno sottolineare che la corretta tenuta dell'inventario è di capitale importanza ai fini del buon andamento e della migliore gestione in termini di economicità. Al riguardo si impone una puntualizzazione che nelle sedi responsabili deve essere tenuta presente al fine del superamento del censurato andamento gestionale.

* * *

La questione investe l'essenza stessa dell'inventario e la sua funzione di garanzia, specialmente per quanto attiene allo « affidamento » di cui alla lettera a) dell'articolo 41 del Regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 696/79.

L'inventario non può che essere concepito come elencazione esaudiva, tenuta costantemente aggiornata, dei beni individuati uno per uno.

L'individualità del singolo bene immobile ai fini inventariali non può che essere quella che si determina alla stregua della normativa generale.

È di tutta evidenza che il bene immobile da inventariare coincide con l'unità immobiliare, autonomo oggetto di diritto reale e di tributo.

Pertanto, tante devono essere le schede dell'inventario o meglio le singole e numerate voci dell'inventario, quanti sono i singoli cespiti, catastalmente o comunque fisicamente individuati e circoscritti, che formano oggetto di diritto reale intestato all'Ente o a società di cui l'Ente è unico socio.

La questione riveste rilievo pratico perché connessa con l'esigenza di contrastare il fenomeno dei cespiti improduttivi per periodi non brevi nonché il fenomeno dell'accumulo di morosità.

A questo riguardo non sfugge che come funzione precipua dell'inventario, accanto a quella della conservazione, si pone quella di essere strumento di buona gestione anche ai fini della piena redditività del patrimonio.

La mancanza di un inventario dei beni immobili, correttamente inteso e tenuto, si risolve in una deresponsabilizzazione di fatto, in quanto viene a mancare il collegamento diretto ed immediato tra singolo cespite ed ufficio od organo affidatario del cespite stesso.

L'affidamento del cespite comporta la responsabilità della conservazione — ad esempio agendo a difesa del possesso, della proprietà ecc. — nonché della messa a profitto, e ciò nel senso che esso sia utilizzato dall'Ente o direttamente — a diminuzione dei costi — o indirettamente — mediante il procacciamento di entrate —. Con la precisazione, altresì, che la redditività deve essere ottima secondo la normalità e non già qualsivoglia a mera copertura formale: quindi, essa resta esclusa in caso di sotto utilizzazione diretta come in caso di canoni di favore.

Da tutto quanto precede, emerge che, indipendentemente dalla stessa previsione regolamentare, non è ammissibile, tanto più in presenza di un rilevantissimo patrimonio immobiliare da reddito, la carenza dei migliori strumenti gestionali idonei ad assicurare la tempestiva conoscenza di tutti i possibili casi di non utilizzo o di sotto utilizzo, come delle intervenute evenienze di cessazione o diminuzione della redditività. Idonei, altresì, conseguentemente a responsabilizzare all'immediata adozione dei provvedimenti del caso.

Da precisare infine che non possono mancare congrui strumenti volti a sancire con la massima chiarezza, anche nella specifica

materia, la separazione di compiti e responsabilità tra dirigenza ed organi amministrativi di indirizzo.

* * *

Il mancato esauriente riscontro dell'Ente alle richieste istruttorie concernenti la gestione del patrimonio immobiliare ha impedito sinora di acquisire soddisfacenti elementi su un altro fenomeno di particolare gravità e rilievo finanziario: l'accumulo di residui attivi per crediti nei confronti dell'inquilinato. Crediti che, peraltro, possono riguardare sia i canoni di locazione, sia le spese anticipate dell'Ente locatore e destinate ad essere rimborsate dai conduttori (portierato, riscaldamento, ecc.).

Pur applicando la massima prudenza nella valutazione dei dati contabili disponibili (v. parte V, cap. 2, paragrafo 2), da essi traspare una situazione amministrativa ed un andamento gestionale, che è presumibile arrechino pregiudizio alle finanze dell'ENPAM.

L'elemento che induce maggiore preoccupazione sta nel pericolo della prescrizione dei crediti. Preoccupazione acuita da un recente ed autorevole insegnamento giurisprudenziale (Corte di Cassazione, Sezione III civile, sentenza 22 maggio 1993 n. 5795), secondo cui il diritto al rimborso delle spese sostenute dal locatore per le forniture di servizi a carico del conduttore si prescrive nel termine di due anni. E ciò per effetto della disposizione di cui all'articolo 6 della L. 22 dicembre 1973 n. 841 che stabilisce una deroga al principio codicistico della prescrizione quinquennale del canone della locazione e di ogni altro corrispettivo fissata dall'articolo 2948 del codice civile.

È evidente che il radicale accorciamento dei tempi disponibili rende particolarmente critica la posizione dell'Ente che, per quanto si può desumere dallo stato degli atti e dai comportamenti tenuti, non è in condizione di tenere completamente sotto controllo lo specifico comparto.

I valori in gioco, quali emergono dall'ultimo rendiconto finanziario, sono assai rilevanti, anche ammettendo che buona parte dei residui prodotti dall'esercizio 1993 si riferiscono a crediti, per canoni e rimborsi, prontamente riscossi nell'anno successivo. Valga in proposito il seguente prospetto:

**RESIDUI ATTIVI PER AFFITTI DI DI IMMOBILI AL 31.12.1993
MILIONI DI LIRE**

Esercizi di provenienza	1987 e prec.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Totale
Canoni ...	2.369,7	1.817,2	1.954,3	2.402,3	8.363,3	20.819,9	96.198,4	133.925,1
Recuperi	150,6	174,8	89,7	175,4	16.656,3	0,0	0,0	17.246,8
Totale	2.520,3	1.992,0	2.044,0	2.577,7	25.019,6	20.819,9	96.198,4	154.171,9

E si deve aggiungere che la dimensione finanziaria del fenomeno potrebbe essere maggiore, giacché esistono residui attivi per non meglio specificate partite in sospeso, in ordine alle quali non si hanno al momento elementi per escludere che si riferiscano anche ai rapporti con le società fiduciarie (v. parte V, cap. 2, paragrafo 2).

* * *

Tutto quanto precede ha formato oggetto di informativa alla competente Procura Regionale presso questa Corte.

* * *

In tema di gestione del patrimonio immobiliare da reddito merita particolare attenzione la situazione di stallo in cui è venuto a trovarsi l'ENPAM a seguito dell'introduzione dell'istituto dei cosiddetti « accordi in deroga » operata dal decreto-legge 11 luglio 1992 n. 333 convertito con modificazioni in L. 8 agosto 1992 n. 359.

Secondo l'espressa previsione del citato decreto-legge (articolo 11), per la stipula di accordi in deroga alle norme sull'equo canone, di cui alla L. 27 luglio 1978 n. 392, occorre l'assistenza delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori. In questo quadro normativo si è inserito un accordo nazionale sottoscritto, presso il Ministero del lavoro, in data 11 marzo 1993, dalla Confedilizia e dai sindacati degli inquilini, nonché da vari enti previdenziali. L'accordo è stato siglato anche dall'ENPAM, ma soltanto per attestare l'avvenuta presa di conoscenza dell'accordo stesso.

L'Ente pertanto ha formulato richieste di aumento del canone non in linea con l'accordo nazionale e con le direttive ministeriali, per cui ne è derivato una situazione di conflitto con i sindacati degli inquilini (SUNIA, SICET, UNIAT) e la conseguente impossibilità di ottenere attraverso nuovi patti contrattuali, aumenti di entrata immediati ancorché inferiori al richiesto.

Allo stato non si hanno elementi per valutare la convenienza della scelta gestionale effettuata.

* * *

Gli aspetti di grande complessità ed impegno propri della gestione del patrimonio immobiliare, come i profili di responsabilità riconducibili ad eventuali disfunzioni, emergono da una particolare vicenda accertata in sede di controllo, che tra le altre si impone all'attenzione per il grande rilievo finanziario e per la valenza paradigmatica.

Riferendone gli aspetti essenziali, occorre ricordare che l'ENPAM con iniziativa risalente ad anni ormai remoti, ebbe modo di concedere in locazione, a società facente capo ad un grande gruppo finanziario di rilievo nazionale — con il quale peraltro l'Ente aveva intrattenuto, intratteneva ed intratterrà altri rapporti a diverso titolo — sei alberghi e due residence turistici.

Nel corso degli anni da dette locazioni derivò un notevole contenzioso che andò progressivamente sedimentando e crescendo in complessità e rilievo finanziario. Al riguardo si è dovuto constatare nella

sede del controllo la mancanza di una pronta reattività dell'Ente nell'affrontare la questione in tutta la sua complessità con mezzi giuridici efficaci.

Ma, a monte, più grave appare l'inerzia gestionale mantenuta nella sede della vigilanza sulla esecuzione dei contratti di locazione; inerzia che ha consentito alla controparte di rendersi lungamente e largamente morosa e di opporre nel contempo l'inadempienza dell'Ente per mancata esecuzione di lavori ritenuti di competenza dell'Ente stesso.

L'annoso e rilevantissimo contenzioso è stato sottratto all'esame del giudice a seguito della proposta di transazione avanzata dalla controparte nel 1993 ed accolta dall'Ente con interesse, anche perché da parte dell'Ente stesso si è ritenuto di dover prevenire gli effetti negativi della grave crisi attraversata dal cennato gruppo finanziario di rilievo nazionale.

Nella fase di messa a punto dell'atto transattivo è stato rilevato, da parte del Collegio sindacale, che l'Ente, nel mentre si era premurato di acquisire una perizia tecnica per l'individuazione, la classificazione e la valutazione dei lavori eseguiti dalla controparte, non aveva avvertito l'elementare esigenza, atteso il grandissimo rilievo finanziario della questione, di munirsi di un parere legale vertente sulla fondatezza delle pretese della controparte alla luce anche dei patti contrattuali, sull'effettività dei pericoli connessi alla ventilata fatale evoluzione negativa della crisi del gruppo, sugli stessi punti e condizioni della transazione in corso di perfezionamento. Ignorando la prescrizione del collegio sindacale — come la richiesta avanzata a fini istruttori dalla Corte dei conti — l'ENPAM è pervenuto alla sottoscrizione della transazione (4 febbraio 1994) senza assistenza legale, pur disponendo di apposito servizio interno e pur avendo cause pendenti affidate a legali esterni, in grado, per diretta conoscenza, di fornire elementi circa il probabile esito delle vertenze.

La transazione prevedeva, tra l'altro, la risoluzione a decorrere dal 31 dicembre 1993 di tutti i rapporti di locazione correnti tra l'ENPAM e la società conduttrice e la riconsegna dei beni a varie scadenze, come segue:

entro il gennaio 1994 gli alberghi Orologio e Magnolia in Abano Terme;

entro il giugno 1994 gli alberghi Executive, Hotel Ripamonti e Ripamonti Residence in Milano, nonché Hotel Villa Pamphili in Roma;

entro l'ottobre 1994 i complessi a carattere stagionale Planibel in La Thuile e Tanka Village in Villasimius.

A seguito della sottoscrizione della transazione l'Ente ha avviato trattative per la nuova collocazione dei succitati alberghi e complessi addivenendo all'individuazione dei nuovi gestori ed alla definizione delle nuove condizioni (30 giugno 1994, Comitato Esecutivo, delibera n. 119).

Tuttavia non vi è stato alcun seguito ed i contratti con i nuovi gestori non sono stati stipulati. Una richiesta istruttoria della Corte spe-

cificatamente intesa ad acquisire notizie in ordine al riacquisto della detenzione degli alberghi e complessi ed al loro riaffidamento ai nuovi locatari, è restata senza risposta.

Ulteriori e gravi motivi di perplessità derivano dal fatto che l'Ente, senza aver riacquistato il possesso degli immobili, aveva già provveduto in data 4 febbraio 1994 allo svincolo del deposito in titoli a garanzia dei canoni delle gestioni alberghiere di Lire 14 miliardi e 600 milioni ed in data 18 febbraio 1994 al pagamento, in esecuzione della transazione, di Lire 29.445.560.246 (mandati nn. 446, 447, 448, 449 e 450) a favore della controparte e ricevendone in pari data il riversamento, per i crediti a propria volta vantati, di Lire 13.825.398.048.

È da aggiungere che l'ENPAM aveva altresì provveduto, in data 1° marzo 1994 ad erogare alla controparte la somma di Lire. 3.310.000.000 a titolo di indennità dovuta al conduttore per la perdita dell'avviamento (articolo 34 della Legge 27.7.1978 n. 392) relativamente ai soli due alberghi Magnolia e Orologio di Abano Terme; alberghi peraltro, chiusi da oltre due anni e ripresi in consegna dall'Ente ma lasciati in custodia alla controparte.

Infine va tenuto presente che l'ENPAM in data 8 luglio 1994 provvede a corrispondere alla controparte la somma di Lire 15 miliardi e 16 milioni a titolo di perdita dell'avviamento per gli esercizi Hotel Ripamonti, Ripamonti Residence ed Executive in Milano e per l'Hotel Villa Pamphili in Roma; e ciò, si badi, senza riacquistare la disponibilità degli immobili e senza aver stipulato con i nuovi gestori su cui far ricadere l'onere dell'indennità.

La vicenda sin qui sconcertante per gli esiti prodotti, assume aspetti paradossali alla luce degli ultimi sviluppi conosciuti. In data 13 e 15 ottobre 1994 — prima del citato termine ultimo previsto per la riconsegna dei complessi di La Thuile e di Villasimius — e successivamente in data 4 e 5 novembre 1994, sono stati notificati all'ENPAM sei atti di citazione con i quali la controparte chiede che sia dichiarata inefficace la transazione e conseguentemente esistente un nuovo contratto di locazione di durata novennale tra le parti originarie. A fondamento della pretesa starebbe la mancata collaborazione dell'Ente ostativa alla riconsegna dei beni.

La ragionevole deduzione, che passati a recenti comportamenti anche omissivi possano aver cagionato un danno all'Ente, ha indotto ad informare di tutto quanto sopra la competente Procura Regionale della Corte dei conti.

6. — ALTRE SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

Le spese cui si riferisce il presente paragrafo devono intendersi al netto di quelle afferenti al funzionamento del Centro Elaborazione Dati ed alla gestione del patrimonio immobiliare.

Trattasi di spese che mediamente costituiscono il 3 per cento della spesa di funzionamento (lo 0,5 per cento dell'intera spesa corrente). Essa risulta aumentata nel quinquennio del 39 per cento, con un andamento tuttavia molto irregolare, come sarà del tutto evidente nel prosieguo.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Il prospetto che segue offre un'analisi abbastanza dettagliata dei vari contenuti e fornisce indicazione della distribuzione e dell'andamento negli anni:

ACQUISTO DI BENI E SERVIZI (ESCLUSO C.E.D. E GESTIONE IMMOBILIARE) — IMPEGNI IN MILIONI DI LIRE

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Pubblicazioni	227,6	329,0	493,2	322,5	229,0	478,4
Materiali e attrezzature di ufficio	393,2	449,7	599,8	885,4	895,6	828,1
Divise commessi e portieri	16,3	23,6	28,8	33,2	41,0	36,2
Fitto locali	559,7	570,5	649,4	1.379,3	792,8	812,5
Postali, teleg., telefoniche	892,1	977,5	981,0	1.439,2	1.469,3	1.234,6
Gestione locali sede	1.072,8	1.401,1	1.423,8	1.951,7	2.084,4	1.456,2
Energia elettrica	184,2	204,3	238,9	219,1	349,3	357,5
Mezzi di trasporto	40,1	40,3	58,0	56,1	179,3	114,0
Commissioni varie ..	26,1	351,0	8,0	0,0	70,4	0,0
Studi, incarichi profess.	478,6	819,9	449,2	362,8	561,7	363,0
Accertamenti sanitari	10,0	2,6	1,3	0,2	15,0	0,0
Concorsi	76,9	135,5	104,6	11,1	8,4	38,6
Rappresentanza	—	—	—	2,3	1,2	0,0
Pubblicità	—	—	—	—	27,0	10,1
Oneri straordinari (cat. X)	114,6	59,4	37,3	103,2	42,8	61,3
Totale ...	4.092,2	5.365,0	5.073,3	6.766,1	6.767,2	5.790,5

Per alcune voci di spesa è evidente che il progressivo aumento di anno in anno deriva dalla lievitazione dei prezzi e delle tariffe. Si tratta di acquisti intesi a soddisfare bisogni anelastici, i quali anzi sono andati aumentando in concomitanza con l'espansione dell'attività e dei compiti dell'Ente.

Per altre categorie di uscita si impone invece qualche cenno di chiarimento.

Così, per i fitti passivi, in ordine ai quali si segnala anzitutto la singolarità del ricorso alla locazione da parte dell'ENPAM che pure dispone di un ingentissimo patrimonio immobiliare anche in termini di uffici, con non rari casi di inutilizzazione. La punta di spesa per canoni di locazione nel 1991 trova spiegazione nel fatto che sull'esercizio hanno inciso anche arretrati derivati dalla transazione intercorsa con l'ENASARCO per l'adeguamento dei cor-

rispettivi dovuti per il quinquennio precedente per i locali della sede della Amministrazione del Patrimonio.

Così, inoltre, per la manutenzione, riparazione e gestione dei locali destinati alla sede dell'Ente, è da ricordare che dal 1991 si risente dell'ampliamento derivato della destinazione ad uso diretto di un altro edificio di proprietà.

La punta di spesa che si registra nel 1989 per le commissioni e per studi, indagini, rilevazioni ed incarichi professionali trova spiegazione nel fatto che vi sono ricompresi gli oneri per la redazione dei bilanci tecnici dei fondi di previdenza nonché le spese legali proprie di uno specifico contingente contenzioso (cause intentate contro l'EN-PAM da parte di odontoiatri).

La spesa per incarichi professionali riflette comunque il largo ricorso a liberi professionisti, legali e tecnici, indotto sia dall'esiguo numero dei professionisti dipendenti, sia dalla complessità ed estensione anche territoriale dell'attività di gestione.

Ponendo a raffronto il dato del 1988 con il dato medio annuo del quinquennio successivo (5.952,4 milioni), si registra un aumento del 45 per cento che può ritenersi non eccessivo tenuto conto anche della svalutazione monetaria maturata nel quinquennio stesso. Ad ogni modo il comparto appare tale da offrire margini di manovra a fini di razionalizzazione e di contenimento dell'impiego finanziario.

7. — ONERI FINANZIARI

Come si è visto il peso degli oneri finanziari è andato progressivamente diminuendo di anno in anno dai 49,6 miliardi del 1988 ai 13,3 miliardi del 1993.

Va anzitutto chiarito che in questa categoria di spesa rientrano gli interessi passivi dei mutui ipotecari gravanti su alcuni immobili di proprietà dell'Ente — che ne costituiscono la parte prevalente —, gli interessi passivi sui depositi a cauzione di terzi — costituiti presso l'Ente a garanzia di redditi futuri di investimenti immobiliari — gli interessi passivi derivanti da ritardo nella erogazione delle prestazioni (3) ed infine in misura del tutto trascurabile, le spese e commissioni bancarie.

Il seguente prospetto fornisce l'analisi della categoria di spesa nelle indicate componenti:

(3) La corresponsione degli interessi legali è dovuta se l'erogazione della prestazione avviene dopo il quarto mese dal completamento della domanda.

ONERI FINANZIARI - IMPEGNI IN MILIARDI DI LIRE

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Interessi passivi per mutui	31,8	30,6	28,5	22,5	12,2	8,2
Interessi passivi per depositi	10,0	9,4	7,9	4,5	0,4	0,7
Spese e commissioni bancarie	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,4
Varie (Int. pas. Diversi)	7,6	1,1	0,8	1,0	0,5	4,0
Totale ...	49,6	41,3	37,4	28,1	13,5	13,3

Quanto alla spesa per interessi passivi derivanti da mutui fondiari è appena il caso di specificare che l'ammontare è andato mano a mano diminuendo - insieme alla riduzione del debito in linea capitale - per effetto dell'ammortamento - caratterizzato dalla progressiva riduzione del peso degli interessi in ciascuna rata di importo costante - ed anche di estinzioni anticipate di mutui più onerosi.

8. - ONERI TRIBUTARI

I dati già forniti, in ordine a questa categoria di spesa, in termini di impegni, mostrano una ingentissima lievitazione alla fine del periodo di riferimento rispetto al dato del 1988: + 162 per cento.

Ma il fenomeno apparirà ancora più marcato se si tiene conto del fatto che gli impegni sull'esercizio 1988 vennero fatti con prudenziale larghezza in attesa della chiarificazione normativa in tema di oneri passivi deducibili; chiarificazione normativa poi sopraggiunta l'anno successivo.

Per questo motivo sono da ritenere più significativi i dati relativi agli esborsi effettivamente operati in ciascun anno a titolo di tributi (IRPEG, ILOR INVIM, INVIM straordinaria ex decreto-legge 13.9.91 n. 299 e L. 18.11.91 n. 363, I.S.I., Imposta straordinaria sui conti bancari e postali, I.C.I.), raffrontati per comodità di lettura a quelli degli impegni. Valga in proposito il seguente prospetto in miliardi di lire:

SPESA PER ONERI TRIBUTARI - MILIARDI DI LIRE

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Impegni	42,0	32,0	42,5	61,6	81,0	110,0
Pagamenti (c/comp. + c/res.)	19,7	37,3	64,0	65,1	79,3	100,2

Da quanto precede emerge con tutta evidenza che il carico fiscale gravato sull'Ente è progressivamente e rapidamente aumentato in cinque anni, talché alla fine esso risulta più che quintuplicato.

A ciò hanno contribuito, tra l'altro, la Imposta straordinaria sugli immobili con una spesa di 15,3 miliardi, nonché l'Imposta straordinaria del 6 per mille sui conti bancari e postali con una spesa di 1,7 miliardi. Ma la maggiore e permanente spinta all'incremento è derivata da due innovazioni normative:

eliminazione dell'aliquota dimezzata IRPEG, già prevista per gli enti di previdenza ed assistenza, disposta con decreto-legge 13 marzo 1993 n. 331 convertito in Legge 29 ottobre 1993 n. 427;

introduzione dell'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) di cui al D.L.vo 30.12.1992 n. 504.

Per una più approfondita conoscenza appare utile riportare qui l'analisi degli impegni sull'esercizio 1993:

IRPEG e ILOR su redditi da capitale	mld.	68,6
I.C.I	»	27,8
INVIM	»	0,6
Imposte ancora da assolvere	»	13,0
		<hr/>
		110,0

PARTE QUARTA

GESTIONE IN CONTO CAPITALE

CAPITOLO 1 — GESTIONE IN CONTO CAPITALE NEL COMPLESSO

1. — QUADRO GENERALE

Il quadro generale delle entrate e delle spese, che hanno avuto diretta incidenza sulla situazione patrimoniale dell'Ente, si desume dal seguente prospetto:

ENTRATE E SPESE IN CONTO CAPITALE - MILIARDI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-1993
Accertamenti	27,3	26,6	40,2	101,8	221,0	416,9
Riscossioni	26,9	27,1	41,4	103,8	223,4	422,6
Impegni	191,7	417,8	610,5	555,9	59,0	1.834,9
Pagamenti	214,8	346,0	632,6	476,8	147,8	1.818,0

La notevole eccedenza della spesa sulla entrata che caratterizza l'intero quinquennio (1.418 miliardi in termini di impegni-accertamenti e 1395,4 miliardi in termini di cassa), rappresenta, ovviamente, un dato del tutto favorevole, giacché evidenzia come l'ENPAM abbia potuto effettuare cospicui investimenti senza ricorrere all'indebitamento, bensì avvalendosi largamente dell'autofinanziamento. A questo proposito è opportuno ricordare che — come già accennato — la gestione di parte corrente nel medesimo quinquennio ha prodotto liquidità per complessivi 1339 miliardi di lire.

2. — ANALISI DELL'ENTRATA

Per l'analisi dell'entrata valga il seguente prospetto:

**ENTRATE IN CONTO CAPITALE
ACCERTAMENTI IN MILIONI DI LIRE**

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Alienaz. immobil.	0	0	194	353	39	586
Alienaz. immobil. tecniche	26	1	1	7	0	35
Realizzo valori mobil.	1.904	1.716	1.459	19.642	99.400	124.121
Prelevam. da dep. banc.	1.000	1.000	0	7.000	84.000	93.000
Riscossioni di mutui	19.345	18.225	37.223	72.280	36.318	183.391
Altre riscossioni	0	0	0	1	153	154
Assunzioni di mutui ipot.	3.195	0	0	378	80	3.653
Assunzioni altri debiti	1.856	5.646	1.298	2.118	1.023	11.941
Totale ...	27.326	26.588	40.175	101.779	221.013	416.881

A chiarimento di quanto sopra esposto deve essere specificato che le assunzioni di debiti diversi dai mutui ipotecari si riferiscono pressoché totalmente a somme ricevute dall'Ente a titolo di deposito cauzionale; talché trattasi di voce sprovvista di significato gestionale, anche se di importo non trascurabile.

* * *

Qualche considerazione meritano le riscossioni di mutui, cioè il rientro delle quote di capitale dei prestiti a suo tempo concessi dall'ENPAM sulla base di specifiche previsioni normative. Si tratta di una attività creditizia esplicata a vantaggio di soggetti particolarmente qualificati perché in qualche modo interessati alle finalità dell'Ente. Si distinguono, così i mutui concessi agli Ordini provinciali per l'acquisto delle sedi e garantiti con la cessione di quota parte dei contributi degli iscritti; si distinguono, inoltre, i mutui concessi a medici e familiari garantiti da ipoteca su immobili da acquistare o costruire: si distinguono, infine, i mutui ipotecari al personale per l'acquisto della prima casa di cui all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica

n. 346/1983 ed i piccoli prestiti concessi al personale stesso ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 16.10.1979 n. 509 (1).

A partire dall'esercizio 1991 l'importo complessivo dei rientri di capitale — come è evidente dal prospetto — fa registrare un abnorme incremento, giacché entra in gioco una categoria di mutui diversa da quelle sopra elencate.

Si intende fare riferimento ai mutui concessi dall'ENPAM nel quadro della sistemazione privatistica di operazioni di investimento immobiliare effettuate in modo indiretto mediante l'acquisizione del controllo di società di capitali proprietarie di fabbricati. Specificatamente, mutui ipotecari sono stati concessi dall'ENPAM alle proprie Società immobiliari per consentire a queste — ma nella sostanza, a se stesso — l'estinzione di passività onerose.

Le restituzioni delle società mutuarie hanno comportato per l'Ente entrate per 20,7 miliardi nel 1991; per 56,4 miliardi nel 1992 e per 22,3 miliardi nel 1993.

* * *

Il nuovo peso assunto dagli smobilizzi di titoli a partire dall'esercizio 1992 è ovviamente da porre in relazione con la già accennata maggiore attenzione prestata dall'Ente a tale forma di investimento.

Il significato del rientro del 1992 (19,6 miliardi) è puramente tecnico perché si è trattato di fondi destinati al momento ad essere reinvestiti in titoli di Stato.

Ben diverso è il significato del dato relativo all'esercizio 1993 (entrata di 99,4 miliardi) giacché si è trattato di un vero e proprio smobilizzo, imposto dalla necessità di fare fronte alle cennate difficoltà incontrate nell'esercizio stesso, chiusosi con un disavanzo economico di 206 miliardi.

Naturalmente alle medesime difficoltà è da ricondurre il prelevamento dai depositi bancari di 84 miliardi, che ha concorso a determinare un radicale ridimensionamento delle disponibilità liquide dell'ENPAM. Infatti, la consistenza della cassa, che all'inizio dell'anno 1993 era di circa 89 miliardi, alla fine risulta ridotta a poco più di un miliardo; mentre i depositi bancari, ammontanti ad 84 miliardi nello stesso periodo sono stati completamente assorbiti. Ed il quadro si completa considerando i titoli — anche se non si tratta di liquidità in senso strettamente tecnico — la cui consistenza passa da 138 miliardi al 1° gennaio a 39 miliardi del 31 dicembre.

* * *

Per le rimanenti voci di entrata peraltro di scarso rilievo finanziario, si fa rinvio alla trattazione riservata ai singoli comparti gestionali,

(1) Decreto del Presidente della Repubblica 25/6/1983 n. 346 (G.U. 20/7/1983 n. 197) * Disposizioni sul rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici di cui alla Legge 20/3/1975 n. 70 * (articolo 28, c. 3). Modifica il p. 5 dell'all. 6 decreto del Presidente della Repubblica 509/79.

Decreto del Presidente della Repubblica 16/10/1979 N. 509 (G.U. 23/10/1979 n. 289) * Approvazione della disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici di cui alla Legge 20/3/1975 n. 70 * (articolo 59 ed all. 6 p.4).

nella quale diviene particolarmente significativo il raffronto con le poste di spesa.

3. - ANALISI DELLA SPESA

Passando all'analisi della spesa in conto capitale, valga il seguente prospetto:

SPESE IN CONTO CAPITALE - IMPEGNI IN MILIONI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Acquisti immobiliari	70.928	176.012	217.013	248.666	36.689	749.308
Impianti e macchine	414	2.471	200	1.261	868	5.214
Valori mobiliari	0	99.142	57.580	100.000	341	257.063
Versam. a deposito ..	0	50.000	141.689	19.000	0	210.689
Anticip. e Concess. crediti	103.770	54.540	125.843	150.772	7.114	442.039
T.F.R. al personale ..	111	629	565	1.083	453	2.841
Estinzione mutui	16.345	34.900	67.156	34.790	12.972	166.163
Estinzione altri debiti	88	129	442	349	556	1.564
Totale	191.656	417.823	610.488	555.921	58.993	1.834.881

L'acquisto di titoli per 100 miliardi nel 1992 non ha avuto luogo per le sopraggiunte note difficoltà di cassa.

Inoltre, a chiarimento di quanto sopra esposto deve esser evidenziato che la voce « Anticipazioni e concessioni di crediti » si riferisce soltanto in minima parte a depositi cauzionali dati dall'Ente a terzi: complessivamente nel quinquennio 383 milioni. Esiguo è anche il peso dei prestiti concessi al personale: complessivamente nel quinquennio 5.520 milioni. La rimanente maggior parte (436.136 milioni) concerne veri e propri mutui, concessi ai soggetti di cui si è già fatto cenno a proposito delle entrate derivanti dalle restituzioni.

Deve essere altresì chiarito che il dato relativo ai versamenti a deposito effettuati nel 1991 si riferisce a depositi bancari soltanto per 14 miliardi. Per il rimanente - precisamente per la somma di 127.688.512.400 lire - si tratta dell'investimento forzoso effettuato in ossequio al disposto dell'articolo 15 del decreto-legge 13.5.1991 n. 151 convertito in L. 12.7.1991 n. 202. L'Ente ha provveduto a versare il 15

per cento dei contributi riscossi nell'anno 1990 presso la Tesoreria statale, dove resterà vincolato e quindi indisponibile per cinque anni, fruttando un interesse stabilito con decreto del Ministro del Tesoro.

* * *

Per quanto concerne le altre significative voci di spesa si fa rinvio alle considerazioni svolte in prosieguo con riferimento ai singoli comparti della gestione degli investimenti.

CAPITOLO 2 - DEPOSITI.

1. - DISPONIBILITÀ LIQUIDE PRESSO L'ISTITUTO CASSIERE

Occorre premettere che l'ENPAM ha affidato la gestione della propria cassa ad un istituto bancario (Banca nazionale del lavoro), talché, stante la grande entità dei movimenti e la netta prevalenza delle riscossioni sui pagamenti, nella gestione corrente, sino a tutto il 1992, è del tutto normale l'esistenza di una rilevante e persistente giacenza presso l'istituto stesso.

Pur trattandosi di una massa fruttifera, essa sfugge alla ascrizione alla categoria dei depositi e figura nella contabilità patrimoniale come consistenza di cassa.

Nella sostanza, il mantenere più o meno elevato il livello di detta consistenza può essere ricondotto a vere e proprie scelte gestionali ancorché implicite. Il tema merita approfondimento e se ne prende riserva, anche se, con riferimento all'avvenire, deve osservarsi che problema cessa di avere pratica rilevanza mano a mano che le riscossioni correnti si riallineano ai pagamenti relativi.

In mancanza, al momento, di dati relativi alla giacenza media ed alla redditività, valga come indicazione di larga massima il seguente prospetto dell'andamento della consistenza di cassa nel quinquennio 1989-93:

ANDAMENTO DELLA CASSA - MILIARDI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993
Consistenza iniziale	23,6	140,8	68,8	48,2	88,9
Riscossioni	1.305,6	1.334,2	1.925,3	1.968,1	2.217,2
Pagamenti	1.188,4	1.406,2	1.945,9	1.927,4	2.305,0
Consistenza finale	140,8	68,8	48,2	88,9	1,1

Particolarmente significativo può risultare anche l'andamento della cassa riguardato limitatamente alla gestione di parte corrente, giacché è proprio questo comparto che, con le proprie esigenze di

quotidiana liquidità, maggiormente influisce sull'individuazione del congruo livello di giacenza. Valga in proposito il seguente prospetto:

ANDAMENTO DELLA CASSA DI PARTE CORRENTE
MILIARDI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993
Consistenza iniziale	238,6	593,1	843,7	1.416,5	1.843,1
Riscossioni	1.055,5	1.074,2	1.566,8	1.558,5	1.489,7
Pagamenti	701,0	823,6	994,0	1.131,9	1.755,3
Consistenza finale	593,1	843,7	1.416,5	1.843,1	1.577,5

A chiarimento della logica ispiratrice del prospetto sopra esposto ed ad evidenziazione della sua natura puramente astratta e indicativa, si precisa che, non disponendo dei valori disaggregati relativi al passato, il dato iniziale, relativo alla consistenza al 1° gennaio 1989, corrisponde al saldo delle riscossioni e dei pagamenti di parte corrente avvenuti nel 1988. Esso, quindi, prescinde dalla situazione determinatasi per effetto delle gestioni precedenti.

Conclusivamente deve comunque rinnovarsi la raccomandazione, già formulata in passato, di contenere le disponibilità liquide a deposito, in quanto caratterizzate da migliore fruttiferità rispetto ad altre forme, nei limiti strettamente necessari ad assicurare il fabbisogno per i pagamenti correnti.

2. — DEPOSITI BANCARI IN SENSO PROPRIO

L'Ente tiene a deposito bancario altre somme nel duplice intento di conservare sufficiente prontezza di intervento in caso di necessità di cassa e di assicurarsi una maggiore redditività rispetto all'ipotesi della giacenza in cassa.

Questi depositi hanno puntuale rilievo contabile, sia perché propriamente indicati tra i crediti nella situazione patrimoniale sia perché i relativi movimenti trovano espressione, nelle entrate e spese della contabilità finanziaria, come prevalenti e versamenti.

Anche in questo caso si prende riserva di approfondire il tema, avuto riguardo in particolare alla giacenza media ed alla redditività dell'investimento.

I dati allo stato disponibili consentono comunque di fornire un quadro indicativo dell'andamento del comparto nel quinquennio. Valga in proposito il seguente prospetto:

ANDAMENTO DEI DEPOSITI BANCARI — MILIARDI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993
Consistenza iniziale	10,0	9,0	58,0	72,0	84,0
Versamenti	0,0	50,0	14,0	19,0	0,0
Prelevamenti	1,0	1,0	0,0	7,0	84,0
Consistenza finale	9,0	58,0	72,0	84,0	0,0

Dai valori suesposti emerge la soglia minima di consistenza di ciascun anno, talché, pur in mancanza dei dati relativi alla durata dei singoli saldi (valuta), è possibile rilevare come questa forma di investimento abbia assunto, negli ultimi anni, un notevole peso nelle scelte gestionali dell'Ente.

A partire dal 1990 si è previsto di mantenerne la consistenza ad un livello tale da coprire un rateo bimestrale delle erogazioni pensionistiche, proprio in considerazione della sua funzione di riserva di liquidità e di garanzia di elasticità di cassa. Le difficoltà incontrate nel 1993, per effetto dell'esodo dei medici convenzionati che hanno optato per il servizio ospedaliero, sono state fronteggiate dall'Ente anche a mezzo del totale assorbimento di detti depositi.

Resta il cennato deposito di 127,7 miliardi presso la Tesoreria statale. L'Ente, peraltro, ne ha chiesto lo svincolo anticipato adducendo le difficoltà di cassa che nel 1993 hanno impedito il versamento del nuovo deposito forzoso previsto dall'articolo 12 del decreto-legge 20.5.1993 n. 155 convertito in L. 19.7.1993 n. 243.

CAPITOLO 3 — VALORI MOBILIARI E ATTIVITÀ CREDITIZIA

I. — VALORI MOBILIARI

Occorre premettere che la trattazione di cui al presente paragrafo non concerne le partecipazioni azionarie. Nei dati già esposti sotto le voci relative a « valori mobiliari » non sono pertanto ricompresi valori afferenti alle Società immobiliari che l'ENPAM controlla nella qualità di azionista unico.

In particolare, l'acquisto del pacchetto azionario della S.p.A. « Pericle Immobiliare » avvenuto nel 1991 risulta contabilmente ricompreso, per prassi radicata, negli investimenti immobiliari.

* * *

Come si è visto, l'Ente nel quinquennio ha liquidato titoli per 124,1 miliardi e ne ha acquistati per 157,1 miliardi. La consistenza del portafoglio, esigua all'inizio del 1989 (6,0 miliardi), ha subito

un enorme incremento nell'anno successivo, che segna un punto di svolta nelle scelte gestionali dell'ENPAM.

Nel prospetto che segue è agevole dedurre l'andamento non lineare degli investimenti in titoli.

**INVESTIMENTI IN TITOLI IN TERMINI DI CASSA
MILIARDI DI LIRE**

	1989	1990	1991	1992	1993
Dotazione iniziale	6,0	4,1	101,5	157,6	138,0
Acquisti	0,0	99,1	57,6	0,0	0,3
Realizzi	1,9	1,7	1,5	19,6	99,4
Dotazione finale ..	4,1	101,5	157,6	138,0	38,9

È comunque del tutto evidente che il nuovo indirizzo gestionale, inteso a dare maggiore spazio agli investimenti mobiliari di facile realizzo, *retrospettivamente si è dimostrato fondato su ragionevoli basi di prudenza*. Atteso l'elevato fabbisogno di cassa manifestatasi nel 1993, è sicuro che l'Ente ha potuto evitare onerosissimi indebitamenti a breve in virtù dell'elasticità di manovra precostituita e conservata con le scelte pregresse.

Gli acquisti effettuati hanno avuto ad oggetto:

per 59,1 miliardi titoli di Stato (B.T.P. C.C.T., C.T.O.) aventi scadenze frazionate negli anni dal 1992 al 1995;

per 40 miliardi obbligazioni fondiarie INCE di nuova emissione, al tasso del 7 per cento semestrale indicizzato, con rimborsi frazionati negli anni dal 1995 al 1998;

per 57,6 miliardi titoli di Stato (C.C.T.) aventi scadenze frazionate negli anni dal 1993 al 1996.

2. — ATTIVITÀ CREDITIZIA

L'attività creditizia svolta dall'ENPAM nel quinquennio 1989-93 ha comportato rientri e nuove concessioni come dal seguente prospetto:

**ATTIVITÀ CREDITIZIA — ACCERTAMENTI E IMPEGNI
IN MILIARDI DI LIRE**

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Dagli OO.MM. provinciali	1,0	0,2	0,4	0,6	0,7	2,9
Agli OO.MM. provinciali	0,8	1,0	1,9	2,8	2,1	8,6
Dai medici e familiari	17,6	16,7	15,3	14,4	12,7	76,7
Ai medici e familiari	2,2	3,0	3,6	3,8	4,2	16,8
Dalle società immobiliari	0,0	0,0	20,7	56,4	22,3	99,4
Alle società immobiliari	99,6	46,9	119,6	143,3	0,2	409,6
Dai dipendenti	0,7	1,3	0,8	0,9	0,6	4,3
Ai dipendenti	1,1	3,6	0,6	0,7	0,6	6,6
Totale rientri	19,3	18,2	37,2	72,3	36,3	183,3
Totale nuove concess.	103,7	54,5	125,7	150,6	7,1	441,6

Richiamato qui, ai fini della più agevole intelligenza del prospetto, quanto già esposto nel paragrafo dedicato all'analisi della complessiva entrata in conto capitale, si deve osservare preliminarmente che l'attività creditizia appare in forte espansione soltanto se non si tiene conto della peculiare natura dei crediti alle società immobiliari. Si tornerà sul tema nella sede, più appropriata, della trattazione degli investimenti immobiliari.

L'attività creditizia vera e propria, invece, risulta tendente al ridimensionamento: nel quinquennio, infatti, essa ha comportato, a fronte di rientri per 83,9 miliardi, concessioni di nuovi mutui per soli 32 miliardi.

Ed è significativo che, nell'ambito di detta attività creditizia vera e propria, sia la forma di maggiore consistenza ed interesse a mostrare i segni di un radicale declino: infatti, i finanziamenti ai medici e familiari per la costruzione e l'acquisto della casa, ammontanti complessivamente a 16,8 miliardi a fronte di rientri per 76,7 miliardi, sono costituiti esclusivamente da erogazioni a ripristino a favore di mutuatari in difficoltà.

Al riguardo è opportuno chiarire che si tratta di nuovi mutui, concessi per non più di cinque anni allo scopo di consentire la rateizzazione delle somme dovute a fine ammortamento del mutuo principale, a titolo di indicizzazione del mutuo stesso. In buona sostanza si tratta di interventi agevolativi intesi a mitigare le norme contrattuali relative all'ammortamento dei mutui edilizi indicizzati: interventi effettuati in applicazione della delibera del Comitato direttivo n. 43 del 6.3.1976.

CAPITOLO 4 — IMMOBILI

1. — INVESTIMENTI IMMOBILIARI NEL COMPLESSO

Il comparto concernente gli immobili che - come si è visto - nel quinquennio in esame investe sostanzialmente il solo versante della spesa, comprende sia gli acquisti diretti che quelli indiretti, vale a dire quelli realizzati attraverso l'acquisizione totalitaria del pacchetto azionario di società immobiliari.

In passato l'ENPAM, a ciò abilitato da una espressa previsione statutaria, ha fatto ampio ricorso alla suindicata forma indiretta di acquisto. Si consideri al riguardo che l'Ente nel 1985 ha posto in liquidazione tutte le società immobiliari di proprietà - ben 16 per un valore complessivo di circa 2000 miliardi - avvalendosi delle agevolazioni fiscali di cui alla Legge del 17 febbraio 1985 n. 17 (c.d. Legge Visentini ter). E si consideri, ancora, che, malgrado ciò, l'Ente stesso, all'inizio del quinquennio in esame, risultava nuovamente proprietario di 9 società immobiliari per un valore complessivo di circa 230 miliardi.

Nel corso del periodo di riferimento è stata acquistata una decima società - Pericle Immobiliare s.p.a. nel 1991 - ma si è trattato in qualche modo di una operazione obbligata, per effetto di scelte gestionali pregresse.

Si è trattato, in effetti, del perfezionamento di una complessa procedura avviata nel 1988 mediante la concessione di un mutuo ipotecario di 70 miliardi ad una società immobiliare - C.IN.EDIL s.r.l. controllata dalla già menzionata Pericle Immobiliare s.p.a. - proprietaria di un cospicuo complesso edilizio, destinato a terziario avanzato, sito in Milano alla via Lorenteggio. Al contratto di mutuo si accompagnò la nascita in capo all'ENPAM del diritto di prelazione all'acquisto della proprietà gravata dalla garanzia ipotecaria.

Detto diritto è stato, per l'appunto, esercitato nel 1991 e per questa via l'Ente ha potuto dare sistemazione ad un complesso intreccio di rapporti correnti con il Gruppo di appartenenza delle due società.

Da quanto precede è evidente che nella trattazione degli acquisti immobiliari deve essere attratta la materia dei finanziamenti concessi alle società immobiliari, dal momento che le somme mutuate devono essere sostanzialmente portate nel computo del corrispettivo erogato a fronte del valore degli immobili acquisiti.

Ciò, che è evidente nell'illustrato caso della società proprietaria del complesso di via Lorenteggio vale anche per mutui concessi a società già controllate, in quanto in questo caso il finanziamento ha avuto lo scopo precipuo di consentire l'eliminazione di passività

onerose e quindi il reintegro del valore del patrimonio delle società stesse.

Tutto ciò premesso è opportuno esporre le acquisizioni immobiliari, dirette ed indirette, realizzate nel periodo 1989-93, in termini di impegni, di pagamenti in conto competenza e di pagamenti in conto residui:

INVESTIMENTI IMMOBILIARI DIRETTI ED INDIRETTI MILIARDI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Impegni	70,9	176,0	217,0	248,7	36,7	749,3
Pagam. c/comp. ...	11,0	31,6	95,8	172,4	26,4	337,2
Pagam. c/residui ..	65,4	73,8	142,3	97,3	99,1	477,9

Il quadro suesposto è onnicomprensivo, in quanto tiene conto anche della spesa effettuata per ricostruzioni, ripristini, trasformazioni e simili, che per l'ENPAM non è affatto trascurabile in quanto l'Ente è proprietario di immobili di varia natura e destinazione - uffici alberghi, locali commerciali ecc. - per cui le occasioni di investimenti sugli stessi sono numerose, anche per motivi di conservazione e miglioramento dell'attitudine all'uso diretto e alla locazione. I dati relativi a questa particolare forma di investimento immobiliare, da scorporare da quelli del prospetto precedente, sono i seguenti:

RICOSTRUZIONI, RIPRISTINI, TRASFORMAZIONI, ECCETERA MILIARDI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Impegni	6,5	17,9	18,5	9,5	14,3	66,7
Pagam. c/comp. ...	6,2	12,3	12,3	3,0	4,0	37,8
Pagam. c/residui ..	2,8	0,2	4,6	3,5	6,9	18,0

2. - ACQUISTI DI IMMOBILI E PIANI DI IMPIEGO

Occorre premettere che gli acquisti di immobili da parte dell'ENPAM - come, d'altra parte, delle consimili gestioni previdenziali - sono stati in qualche modo imposti dalla disciplina legislativa tendente a pilotare gli investimenti delle disponibilità verso l'edilizia di interesse pubblico. La normativa in questione ha portata generale e, quindi, non è dato di rinvenire disposizioni riguardanti specificamente l'ENPAM

(articolo 65 della L. 30.4.1969 n. 153; articolo 20 del decreto-legge 5.12.1979 n. 629 conv.to con modif. in L. 15.2.1980 n. 25; articolo 5 della L. 25.4.1981 n. 155; articolo 5 del decreto-legge 26.1.1987 n. 8 conv.to con modif. in L. 27.3.1987 n. 120; articolo 5 della L. 28.10.1986 n. 730; articolo 18 del decreto-legge 13.5.1991 n. 152 conv.to in L. 12.7.1991 n. 203).

Così, parte delle disponibilità sono indirizzate verso l'acquisto di immobili destinati ad uffici del Ministero del lavoro, dell'INPS o dello stesso ENPAM (articolo 5 L. n. 155/1981), oppure sono indirizzate all'acquisto di edifici residenziali nelle zone colpite dal sisma del novembre 1980 (articolo 5 L. n. 730/1986); oppure, per il periodo 1990-95, sono destinate alla costruzione o acquisto di abitazioni da porre a disposizione di dipendenti statali trasferiti per esigenze di servizio (articolo 18 decreto-legge n. 152/1991 conv.to in L. n. 203/1991)

Aspetto di particolare interesse sta nel fatto che, alla stregua della indicata, generale normativa di legge, gli investimenti degli enti avvengono sulla base di un piano di impiego delle disponibilità, deliberato esercizio per esercizio ed annualmente approvato dai Ministri vigilanti.

La retrospettiva sulla gestione dell'ENPAM dell'ultimo quinquennio consente di rilevare che l'approvazione del piano avviene ad anno inoltrato. E ciò ovviamente contribuisce a rendere la gestione degli investimenti immobiliari una gestione prevalentemente di residui (connotato questo che, peraltro, è in qualche misura del tutto fisiologico).

Dal prospetto che segue emergono i dati essenziali di ciascun piano di impiego:

**INVESTIMENTI IN TITOLI IN TERMINI DI CASSA
MILIONI DI LIRE**

	1989	1990	1991	1992	1989-93
Investimenti in immobili	71.000	186.000	218.000	260.800	735.800
Investimenti in valori mobil.	89.498	234.542	272.915	326.221	923.176
Riserva ex art. 5 L. 155/81	17.833	46.726	54.546	65.224	184.329
Totale	178.331	467.268	545.461	652.245	1.843.305
Data di approv. minist.	21.7.1989	3.10.1990	8.8.1991	10.4.1992	

Per l'esercizio 1993 non vi è un piano di impiego da attuare, per essere venuta meno ogni disponibilità a seguito dello straordinario aumento delle prestazioni previdenziali causato dal noto esodo dei me-

dici convenzionati. Ne è derivato, tra l'altro, che l'ENPAM non ha potuto effettuare il nuovo deposito forzoso presso la Tesoreria dello Stato, pari al 25 per cento delle entrate contributive, previsto dal decreto-legge 20 maggio 1993 n. 155 convertito in L. 19.7.1993 n. 243.

Le disponibilità riservate agli acquisti di uffici per il Ministero del Lavoro e dell'INPS (ex articolo 5 L. 155/81) non hanno trovato riscontro in immediate esigenze di concreta attuazione, talché esse sono confluite negli investimenti in valori mobiliari; e ciò perché la riserva di legge è per l'appunto ritagliata a carico della previsione di acquisti di titoli.

Da tutto quanto precede emerge che il raffronto a consuntivo, tra piano di impiego e gestione attuata, deve essere effettuato in termini di impegni e di pagamenti in conto competenza. Valga al riguardo il seguente prospetto, con l'avvertenza che l'impegnato di cui all'esercizio 1993 per la parte relativa agli acquisti (22,4 = 36,7 - 14,3 miliardi) si riferisce in effetti ad aumenti di capitale di società immobiliari e per il resto concerne ripristini e trasformazioni e costruzioni in corso (14,3 = 36,7 - 22,4) (v. paragrafo precedente).

INVESTIMENTI IMMOBILIARI DIRETTI ED INDIRETTI MILIARDI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993	1989-93
Piano di impiego .	71,0	186,0	218,0	260,8	0,0	735,8
Impegni	70,9	176,0	217,0	248,7	36,7	749,6
Pagam. c/compet.	11,0	31,6	95,8	172,4	26,4	337,2

Dall'evidenziato raffronto risulta evidente come la realtà gestionale registri scostamenti trascurabili rispetto alla portata previsionale ed autorizzativa dei piani di impiego. Ovviamente trattandosi in buona parte di impegni non tradotti in pagamenti, non è da escludere che più marcati disallineamenti possano registrarsi a perfezionamento avvenuto.

3. — ACQUISTI DI FABBRICATI, TIPOLOGIA, COLLEGAMENTI CON L'ATTIVITÀ CREDITIZIA, PROCEDURE

Gli acquisti riferibili al quinquennio in esame trovano una prima approssimata rappresentazione negli impegni presi in conto di « acquisto di immobili e/o rilievo di società immobiliari » pari a 574,6 miliardi, al netto degli aumenti di capitale di alcune delle società partecipate. Le compravendite effettuate hanno riguardato, oltre all'acquisto di un'area edificabile in Roma, 29 complessi di varia tipologia per una spesa complessiva di 534,7 miliardi, in termini di cassa, tenuto conto

cioè anche dei pagamenti relativi ad un acquisto (2) deliberato alla fine del 1988.

Non si tratta, ovviamente, di singole unità immobiliari bensì di complessi edilizi comprendenti varie unità aventi talvolta diverse destinazioni. Ne consegue che la classificazione tipologica deve annoverare categorie miste.

L'indicata spesa complessiva si ripartisce pertanto come segue:

edilizia abitativa	165,5 miliardi
edilizia per uffici	190,3 »
edilizia commerciale	10,9 »
edilizia abitativa e commerciale	10,8 »
edilizia per uffici e commerciale	156,5 »
area fabbricabile	0,7 »
Totale	534,7 miliardi

È di tutta evidenza il largo spazio lasciato agli investimenti reputati di più alta redditività — locali per uffici e per attività commerciale —, ma per avere una nozione più aderente alla realtà occorre tenere conto anche delle peculiarità (v. pag. 91), già accennate, dell'acquisto del complesso immobiliare di via Lorenteggio in Milano. L'acquisto di detto complesso, comprendente locali destinati ad uffici, industria e garage, è stato realizzato mediante l'assunzione del controllo della società proprietaria ed il prezzo di questa operazione (13,3 miliardi) risulta inglobato nei valori sopra indicati (specificatamente sotto la categoria « edilizia per uffici e commerciale »). Ma, trattandosi di società fortemente indebitata, il prezzo di acquisto delle azioni è assolutamente inadeguato a rappresentare il valore del complesso immobiliare. A questo pertanto va aggiunto l'importo di prestiti concessi alla società stessa, ormai acquistata, e quindi nella sostanza dall'ENPAM a sé medesimo, per consentire l'estinzione delle passività (110,2 miliardi nel 1991 e 127,7 miliardi nel 1992). A questi prestiti deve essere infine sommato il credito (di 70 miliardi) già vantato dall'ENPAM nei riguardi della società prima del suo acquisto e che si è ovviamente estinto nella sostanza al momento dell'assunzione del controllo. In definitiva, quindi, l'acquisto del complesso di via Lorenteggio figura nella situazione patrimoniale immobiliare per soli 13,3 miliardi ma il prezzo effettivamente pagato è ben maggiore raggiungendo i 321,2 miliardi (13,3 + 70 + 110,2 + 127,7 miliardi).

Il complesso degli investimenti in acquisto di edifici, effettuati nel periodo dal 1989 al 1993, in termini sostanziali e non solo propriamente contabili, attingono un valore di circa 840 miliardi. Detto complesso di investimenti ha trovato realizzazione attraverso soltanto 29 operazioni di compravendita.

È evidente come singole contrattazioni abbiano potuto coinvolgere interessi di notevole portata, sia per entità finanziaria che per difficoltà di valutazione e di scelta.

(2) Complesso in Basiglio (MI) - Centro Direz. Milano 3 - Lire 16,7 mld.

D'altra parte deve rilevarsi che le operazioni preliminari agli acquisti hanno trovato svolgimento in un regime non caratterizzato da rigorosa regolamentazione delle competenze gestionali all'interno dell'Ente — specialmente per quanto concerne la separazione tra gli organi di indirizzo e la struttura burocratica tenuta alla realizzazione degli indirizzi stessi — né caratterizzato da precise e pressanti prescrizioni relative ai rapporti esterni — specialmente per quanto concerne la pubblicità ed i criteri di ammissione e valutazione.

La procedura di acquisto seguita appare negativamente segnata da momenti di discrezionalità eccessiva e fortemente concentrata. Volendo delineare una sorta di procedura-tipo propria di questo delicato settore gestionale, si perviene all'individuazione dei seguenti passaggi:

1. — acquisizione delle offerte, tutte protocollate e classificate secondo l'ordine di arrivo;
2. — selezione da parte del Comitato Direttivo delle offerte ritenute più convenienti;
3. — eventuale visita, da parte del Comitato Direttivo, degli immobili scelti;
4. — affidamento di una prima stima degli immobili scelti ad uno o più tecnici, scelti dal Presidente su delega del Comitato Direttivo;
5. — trattativa diretta condotta dal Comitato direttivo con il venditore;
6. — nomina della commissione di congruità di cui all'articolo 61 del decreto del Presidente della Repubblica n. 696/79, da parte del Comitato Direttivo ovvero da parte del Presidente su delega del Comitato stesso;
7. — parere della commissione di congruità sulle condizioni di contratto concordate.

La prima stima degli immobili prescelti è stata affidata nella maggioranza dei casi (21) ad un ingegnere che ha agito monocraticamente. In altri casi l'incarico è stato conferito a due tecnici (7 casi) e per un solo acquisto (via Lorenteggio) la perizia è stata effettuata da un collegio di tre ingegneri. A parte un acquisto periziato, senza compenso da un dipendente dell'Ente, quasi sempre si è trattato di ingegneri dell'Ufficio Tecnico Erariale; gli onorari complessivamente liquidati sono ammontati a 1.177 milioni di lire.

La commissione di cui all'articolo 61 citato è stata costituita di volta in volta per ogni singolo acquisto. In genere, sono stati chiamati a farne parte uno o più esperti esterni all'Ente, l'ingegnere dipendente, più anziano, con funzioni anche di segretario, ed un funzionario amministrativo. Sono stati corrisposti compensi ai soli professionisti esterni, sulla base delle tariffe professionali e con un unico onorario da ripartire nel caso di più esperti. L'importo complessivo dei compensi è stato di 1.283 milioni di lire.

La cennata carenza di una adeguata normativa regolamentare sugli investimenti immobiliari e sulle procedure di compravendita, oltre che sulla base di considerazioni di principio, risulta censurabile alla

stregua delle esperienze maturate nel periodo in esame. Si intende fare riferimento alla vicenda, concernente per l'appunto investimenti immobiliari, che nel febbraio 1993 ha portato al commissariamento dell'ENPAM per essere stato avviato procedimento penale a carico del Presidente, del Vice Presidente e di un consigliere in carica, nonché di un ex consigliere e di un professionista esterno già da lungo tempo, ripetutamente, incaricato per la cura di ricostruzioni, ripristini, trasformazioni di immobili.

Sensibilità al problema è stata in qualche modo manifestata mediante l'approntamento di una bozza di regolamento in vista di una deliberazione al riguardo del Comitato Direttivo. Malgrado il notevole lasso di tempo trascorso, l'attesa disciplina non risulta emanata, talché deve formularsi pressante raccomandazione nel senso della più sollecita ed adeguata eliminazione di una lacuna che ha concretamente mostrato la propria pericolosità.

4. — RICOSTRUZIONI, RIPRISTINI, TRASFORMAZIONI

Gli interventi sull'esistente costituiscono una forma di investimento immobiliare che nel caso dell'ENPAM è - come si è avuto già modo di accennare - tutt'altro che irrilevante.

A tale fine, nel quinquennio, sono stati impegnati 66,7 miliardi di lire; ne sono stati materialmente erogati 55,8 (37,8 in conto competenza e 18 in conto residui).

Alla base di detto comparto gestionale è un ragguardevolissimo patrimonio immobiliare, in larga parte vetusto, e per di più assai variegato.

Quindi si sono avuti anzitutto interventi a pioggia su quasi tutti i cespiti e per importi relativamente modesti aventi natura presumibilmente al limite tra la manutenzione e i veri e propri interventi migliorativi. Si tratta di una gestione la cui importanza risulta ancora più evidente se si pone mente alla circostanza - già evidenziata - che anche nella parte corrente si rinviene una similare gestione di confine in materia immobiliare: nelle spese di funzionamento, infatti, si registrano nel quinquennio 1989-93 ben 110,3 miliardi, impegnati per l'esecuzione di manutenzione straordinaria.

Nell'elencazione dei complessi immobiliari prodotta in allegato alla situazione patrimoniale - elencazione assai fitta, anche se, giova ribadirlo, si tratta per la quasi totalità di complessi e non già di singole unità immobiliari - attraverso il confronto tra i valori iniziali nel quinquennio e quelli al 31 dicembre 1993, emerge evidente la diffusione ad ampio raggio degli interventi sul patrimonio immobiliare esistente.

Attraverso il medesimo confronto, peraltro, è agevole individuare i casi in cui la spesa si è concentrata sul singolo cespite raggiungendo un ammontare ragguardevole.

Si tratta per lo più di lavori di portata radicale, di durata pluriennale, di notevole impegno tecnico e amministrativo, oltre che finanziario come è ovvio, i quali concernono edifici di natura peculiare soprattutto per destinazione, struttura e dimensione. Il riferimento è soprat-

tutto agli edifici a destinazione alberghiera ed a quelli per uffici, che numerosi contribuiscono alla variegata composizione del patrimonio immobiliare dell'ENPAM, che comunque annovera anche cinema, teatri grandi magazzini, parcheggi, autorimesse depositi complessi commerciali e quanto altro.

Alcune delle concentrazioni di spesa, e quindi di incremento di valore, di maggiore rilievo hanno interessato in modo particolare l'attività di controllo, per cui appare opportuno farne oggetto di qualche accenno specifico.

5. — RISTRUTTURAZIONE DELL'HOTEL RAPHAEL IN ROMA

La vicenda riguarda un edificio destinato ad albergo, ma non ancora funzionante, che venne acquistato dall'ENPAM nel gennaio 1963 e nel maggio dello stesso anno venne dato in affitto novennale per la prima volta. Dopo un secondo contratto della medesima durata, stipulato nel 1971, si pervenne ad una terza locazione novennale, decorrente dal 1° agosto 1982 al 31 luglio 1991 e tacitamente rinnovabile alla scadenza.

Il canone di locazione — che nel 1963 era stato fissato in 23 milioni annui — venne stabilito in 105 milioni annui, modificabile a partire dal quinto anno, a bienni, sulla base delle variazioni verificatesi nel biennio precedente pari al 75 per cento dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo. L'Ente, peraltro in occasione del medesimo contratto si cautelò con le seguenti ulteriori espresse pattuizioni:

manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile a cura e spese del conduttore, sì da restituirlo alla scadenza in perfetto stato, così come ricevuto;

trasformazioni nelle opere murarie e nell'ubicazione degli impianti e dei servizi soggette ad autorizzazione scritta dell'Ente locatore, subordinata alla rimessa in ripristino o alla ritenzione delle opere; relative autorizzazioni amministrative a carico del locatario;

eventuali riduzioni di godimento, determinate da prescrizioni dell'autorità competente, non addebitabili all'Ente locatore; salva, nell'ipotesi di sospensione totale o parziale dell'attività alberghiera per un determinato periodo, la corrispondente sospensione totale o parziale del canone;

adeguamento a spese dell'Ente locatore, nel tempo effettivamente occorrente, delle strutture e degli impianti alle prescrizioni dell'Autorità, onde consentire la prosecuzione del rapporto locativo;

ogni altro indennizzo escluso per patto espresso.

A seguito di una prescrizione verbale dei Vigili del Fuoco, peraltro rivolta al gestore dell'albergo e non all'Ente, il Comitato Esecutivo dell'Ente stesso, con deliberazione del 13 aprile 1984, avviò procedura d'intervento per una spesa stimata di 350 milioni di lire.

Tuttavia, in data 20 giugno 1986 il medesimo Comitato Esecutivo deliberò l'esecuzione di numerosi altri lavori, finalizzati in parte a mantenere la destinazione d'uso dell'immobile ed in parte ad appor-

tare migliorie, per una spesa di un miliardo e 650 milioni, dando mandato per l'esecuzione al gestore dell'albergo. La spesa venne posta a carico dell'ENPAM nella misura del 95 per cento, mentre, in contropartita, il gestore si impegnò a corrispondere un aumento annuo del canone di locazione pari al 7 per cento dell'onere sostenuto dall'Ente stesso.

Con deliberazione del 10 aprile 1987 il Comitato Esecutivo rideterminò in tre miliardi e 383 milioni l'importo complessivo della spesa di cui tre miliardi e 215 milioni a carico dell'Ente; decise altresì opere di miglioria per 564.000.000 interamente a carico dell'Ente, ma verso corrispettivo di un aumento del canone di locazione pari al 5 per cento del valore dell'intervento (L. 28.220.000). Il 4 dicembre 1987 il Comitato Esecutivo deliberò, infine, un ultimo contributo di 200 milioni, per cui a quella data risultarono stanziati complessivamente a favore del gestore dell'Hotel Raphael Lire 3.979.400.000 (più I.V.A.).

Conseguentemente a tutto quanto deliberato, risultano effettuati pagamenti a favore del gestore dell'albergo per un ammontare complessivo di Lire 2.980.465.036. Parte di detta spesa fu fatta gravare sulla gestione di pane corrente: e ciò conferma quanto già annotato circa la difficoltà di tracciare netti confini tra gli interventi di manutenzione straordinaria sugli immobili ed i veri e propri investimenti immobiliari consistenti in opere eseguite sull'esistente. Alle indicate erogazioni a favore del gestore, vanno aggiunti ulteriori pagamenti ammontanti a complessive lire 169.880.050 per onorari professionali.

I pagamenti effettuati nel quinquennio 1989-93 ai due diversi titoli sono ammontati complessivamente a lire 1.275.341.594 (in conto residui dell'esercizio 1988: lire 839.182.039; in conto competenza dell'esercizio 1990: lire 436.159.555).

Per completezza va aggiunto che vi è stata una ulteriore deliberazione di spesa, per complessive lire 2.844.000.000 (più I.V.A), effettuata dal Comitato Esecutivo nella seduta del 20 gennaio 1989; detta decisione è restata ineseguita, tanto che la spesa non trova riscontro tra gli impegni registrati a carico dell'esercizio 1989.

La complessa vicenda, qui accennata soltanto per tratti salienti, ha presentato nella sede del controllo aspetti tali da lasciare temere ragionevolmente della esistenza di un danno erariale, talché si è ritenuto di investire la Procura Generale presso questa Corte.

Consta che ne è seguita anche l'apertura di un procedimento da parte della Procura della Repubblica di Roma.

Il vigilante Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, a sua volta, alla stregua del citato contratto di locazione decorrente dal 1° agosto 1982, ha ritenuto i contributi erogati e percepiti indebitamente ed ha invitato l'Ente, con lettera dell'11.2.1994 ad adottare ogni provvedimento idoneo al recupero di tutte le somme non espressamente previste nel contratto stesso.

Pur essendo la questione ormai sottratta alla sede del controllo, è opportuno evidenziare i punti sui quali si sono particolarmente incentrati i dubbi, espressi dal Collegio sindacale, di non conformità a legge anche sotto il profilo di non avveduta gestione.

È sembrato che sia mancata sufficiente attenzione alle clausole contrattuali secondo cui le spese di manutenzione ordinaria e straor-

dinaria sono a carico del gestore e non dell'Ente, il quale deve provvedere in proprio soltanto all'adeguamento degli impianti e delle strutture alle prescrizioni dell'Autorità Amministrativa e soltanto nel caso in cui sia pregiudicata la possibilità di prosecuzione del rapporto locativo.

Pertanto, l'Ente avrebbe dovuto farsi carico dei soli adeguamenti prescritti da Vigili del Fuoco (impianto elettrico e sistema antincendio) e non già dalle ristrutturazione e migliorie, pattizamente di competenza del gestore.

È sembrato altresì particolarmente significativo che nessun incremento del canone di locazione fosse derivato dall'avvenuta effettuazione di lavori per la somma già ricordata di circa 3 miliardi. Quindi, né il 7 per cento né il 5 per cento sopra citati previsti come corrispettivo dell'onere sostenuto dall'Ente.

Dai riscontri effettuati sono risultati, infatti, i soli aumenti biennali del canone rapportati alle variazioni ISTAT secondo contratto.

6. — RISTRUTTURAZIONE DELL'IMMOBILE DI VIA FARINI IN ROMA

L'immobile di via Farini in Roma, sede di vari uffici dell'Ente acquistato nel 1988, figura nella situazione patrimoniale alla data del 1° gennaio 1989 con il valore di 38,5 miliardi, comprensivo del prezzo e delle spese. Alla fine del quinquennio, il medesimo immobile nella situazione patrimoniale è contrassegnato dal valore di 47,0 miliardi di lire.

L'esposto incremento, abnorme sia per l'arco temporale in cui si è realizzato sia per il rapporto con il valore di base cui si è aggiunto, è da riferire ad interventi di varia natura avviati sul finire del 1989, per rendere l'immobile in questione « funzionale ed idoneo ad accogliere il personale dei servizi che vi si installeranno » (come risulta dal verbale della riunione del Comitato Esecutivo del 1° dicembre 1989). Venne, infatti, a quell'epoca richiesto alla società venditrice l'esecuzione di lavori di completamento per complessive lire 654 milioni e venne altresì indetto appalto-concorso per la fornitura delle pareti attrezzate dei locali (delibera del Comitato Esecutivo n. 330/89).

Nel 1991 vennero affidati alla società venditrice altri lavori edili per 2.159 milioni e si indissero quattro licitazioni private per l'installazione di elevatori, per la ristrutturazione dell'impianto di condizionamento, per la realizzazione dell'impianto elettrico e per l'allestimento del centro elaborazione dati, rispettivamente per una spesa di 505 milioni, di 808 milioni, di 729 milioni e di 500 milioni (delibere n. 2/91 e n. 3/91 del Comitato Esecutivo in data 1° febbraio 1991).

Nel 1992 si decisero nuove opere di completamento della ristrutturazione, per complessive lire 1.052 milioni, che vennero affidate ancora una volta alla società venditrice (delibera n. 140/92 del Comitato Esecutivo in data 29 maggio 1992).

La vicenda prosegue giacché nel 1993 si ravvisa la necessità di far verificare da parte di un tecnico che gli spazi siano stati adeguatamente utilizzati e, in caso contrario, di apportare idonee modifiche

alla attuale sistemazione degli uffici, affidando ad un professionista esterno il rilievo dello stato presente e il progetto di massima per una nuova sistemazione del piano terra ed eventualmente degli uffici ai vari piani, ecc. (delibera n. 79/93 del Comitato Esecutivo in data 17 settembre 1993).

L'attività gestoria sopra sommariamente esposta ha formato oggetto di interventi in sede di controllo sia interno che esterno nonché in sede di vigilanza ministeriale.

Hanno offerto motivo di fondate perplessità sia profili formali che aspetti di sostanza.

Si è dubitato della competenza dell'organo deliberante - il Comitato Esecutivo - ancorché eventualmente delegato dall'organo sovraordinato - il Comitato Direttivo - con conseguente violazione dell'ordine della competenza derivante dalla disciplina legislativa e regolamentare (articolo 30, c. 2 della L. n. 70/75 ed articolo 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 696/79) comunque prevalente su una eventuale difforme previsione statutaria. Si è dubitato della regolarità della procedura anche per quanto atteneva alla scelta del privato contraente, avvenuta senza gara ed in violazione della disciplina regolamentare (artt. 53 e ss del decreto del Presidente della Repubblica n. 696/79).

Quanto alla sostanza si è dubitato della correttezza e convenienza della gestione, in considerazione della frammentarietà degli interventi, della sovrapposizione di provvedimenti sulla base di perizie suppletive, dell'assenza di un programma razionale di interventi con una previsione globale di spesa, infine, del notevole importo della spesa già deliberata, accertata presso il competente Dirigente in lire 9.826.349 più I.V.A.

Le contestazioni del Collegio Sindacale come quelle dell'Autorità vigilante sono restate senza riscontro da parte degli amministratori dell'Ente.

Della questione, comunque, anche per effetto di esposto privato, sono state investite la Procura presso questa Corte e la Procura della Repubblica competente.

Questa sede di controllo, pertanto, rebus sic stantibus, nella fattispecie vede preclusa la possibilità di propri ulteriori interventi istruttori, necessari ai fini di una definitiva pronuncia.

PARTE QUINTA

SITUAZIONE PATRIMONIALE

CAPITOLO 1 — QUADRO COMPLESSIVO

1. — ATTIVITÀ E PASSIVITÀ

La situazione patrimoniale dell'ENPAM era e resta caratterizzata da un enorme divario tra passività ed attività, a tutto vantaggio di queste ultime.

Valga in proposito il seguente prospetto, che fornisce anche indicazione del progressivo miglioramento della situazione sino al 1992 e della perdita (disavanzo economico) dell'esercizio 1993.

SITUAZIONE PATRIMONIALE

ATTIVITÀ E PASSIVITÀ IN MILIARDI DI LIRE

	Attività (a)	Passività (b)	Differenza (a-b)	Incremento o decremento dell'anno
Al 31 dicembre 1988	4.099,6	552,5	3.547,1	—
Al 31 dicembre 1989	4.397,1	515,7	3.881,4	334,3
Al 31 dicembre 1990	4.813,8	506,3	4.307,5	426,1
Al 31 dicembre 1991	5.384,4	460,2	4.924,2	616,7
Al 31 dicembre 1992	5.825,9	493,1	5.332,8	408,6
Al 31 dicembre 1993	5.474,5	347,8	5.126,7	-206,1

In relazione alla significatività di quanto suesposto, vale a dire al grado di corrispondenza ai valori reali dei dati contabili, si fa rinvio alle osservazioni che saranno formulate in prosieguo in occasione della trattazione delle singole voci. Qui conviene soltanto precisare che il problema viene in evidenza soprattutto in tema di residui, di immobili e di accantonamenti per il trattamento di fine rapporto ai dipendenti.

L'articolazione delle attività e delle passività si desume dai seguenti prospetti, nei quali vengono evidenziate anche le consistenze con riferimento alle date estreme del quinquennio in esame.

ATTIVITÀ PATRIMONIALI — CONSISTENZA IN MILIARDI DI LIRE

	Al 1.1.1989	Al 31.12.1993	Differenza
Disponibilità liquide	33,7	1,2	-32,5
Residui attivi	326,4	544,5	218,1
Crediti bancari e finanz.	625,6	1.020,0	394,4
Investimenti mobiliari	6,0	40,3	34,3
Immobili	3.105,2	3.860,8	755,6
Immobilizzazioni tecniche	2,7	7,7	5,0
Totale ...	4.099,6	5.474,5	1.374,9

PASSIVITÀ PATRIMONIALI — CONSISTENZA IN MILIARDI DI LIRE

	Al 1.1.1989	Al 31.12.1993	Differenza
Residui passivi	333,4	257,1	-76,3
Debiti bancari e finanz.	208,2	55,6	-152,6
Rimanenze passive di eserc.	0,0	9,7	9,7
Fondi di accantonamento vari ...	7,2	12,8	5,6
Poste rettif. dell'attivo	3,7	12,6	8,9
Totale ...	552,5	347,8	-204,7

2. — RISERVE TECNICHE

Un'ultima notazione si impone, traendo spunto dalla sommaria analisi delle passività, per evidenziare che in queste non vi è traccia delle riserve tecniche, vale a dire del valore capitalizzato dell'esposizione che l'Ente ha nei confronti di tutti coloro i quali hanno maturato diritto a trattamento pensionistico — anche soltanto come diritto alla ripetizione dei contributi versati — nei confronti dell'Ente stesso.

A fronte di questa complessiva esposizione sta il netto patrimoniale, che, come si è visto, è ragguardevole (5.126,7 miliardi) già solo in termini meramente contabili.

È evidente, peraltro, che all'incertezza che investe la rispondenza del dato contabile al valore reale, se ne aggiunge un'altra relativa all'adeguatezza in termini attuariali del netto patrimoniale.

La questione non ha ovviamente rilievo pratico attuale almeno per quanto concerne la gestione della previdenza generale, che, come si è visto, resta strutturalmente caratterizzata da una forte prevalenza del gettito contributivo sulle prestazioni.

Tuttavia, deve raccomandarsi la riconsiderazione della possibilità di una rappresentazione della situazione patrimoniale più affermata in termini di congruità con la specifica natura, assicurativa e previdenziale, della gestione; e ciò, atteso che non si può escludere che in un prossimo futuro possano presentarsi evenienze tali da imporre la pronta disponibilità. D'altra parte, conferisce nei sensi detti la recente vicenda dell'esodo dei medici convenzionati, tipica espressione dell'esposizione al pericolo di interventi esterni imprevedibili e non contabili.

CAPITOLO 2 — LIQUIDITÀ, RESIDUI ATTIVI E CREDITI

1. — DISPONIBILITÀ LIQUIDE

Ricordato che la disponibilità liquida presso l'Istituto Cassiere al 31 dicembre 1993 è di poco superiore al miliardo di lire, si fa rinvio a quanto esposto in tema di gestione in conto capitale (P. IV, Cap. 2, 1), richiamando l'attenzione sulla circostanza che la consistenza di detta disponibilità si è drasticamente ridotta proprio per effetto della gestione di cassa del 1993. La trascurabile incidenza sul totale delle attività (0,02 per cento) costituisce quindi un aspetto di novità e di netto distacco rispetto alle situazioni registratesi alla fine di ciascuno degli anni precedenti.

2. — RESIDUI ATTIVI

Nella situazione patrimoniale dell'ENPAM i residui attivi hanno un peso non rilevante, che peraltro risulta crescente essendo passato dall'8 al 10 per cento circa di incidenza sul totale delle attività, nell'arco del quinquennio 1989-1993.

Si deve peraltro osservare che in ciascun anno la gestione della competenza, vale a dire l'entrata accertata nell'anno stesso, produce sistematicamente una quantità di residui attivi che possono definirsi

fisiologici. Essi derivano infatti dai modi di riscossione, di versamento e di contabilizzazione, seguiti specialmente per i contributi, per i canoni di locazione e per gli interessi attivi; essi derivano altresì dall'abbandono dell'esercizio suppletivo, che consentiva di considerare come avvenute nell'anno anche le riscossioni perfezionate nel successivo mese di gennaio.

Pertanto, per individuare l'effettivo volume della produzione di residui attivi di ciascun esercizio, è opportuno confrontare le entrate accertate con quanto è rimasto da riscuotere alla fine dell'anno successivo. Valga in proposito il seguente prospetto:

**PRODUZIONE DEI RESIDUI ATTIVI EFFETTIVI
DI CIASCUN ESERCIZIO — MILIARDI DI LIRE**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Accertamenti dell'anno	1.386	1.318	1.456	2.007	1.994	2.311
Non riscossi a fine anno succ.	38	70	82	87	75	
% di non riscosso su accertamenti	2,7	5,3	5,6	4,3	3,9	

Da tutto quanto precede deriva che, avuto riguardo alla situazione patrimoniale al 31 dicembre 1993 una produttiva analisi del monte complessivo dei residui attivi, alla data del 31/12/93, deve essere effettuata prescindendo dai residui prodotti dall'esercizio 1993 (pari a 269,5 miliardi di lire). Restano così residui attivi per 275 miliardi di lire (544,5 - 269,5), i quali risultano distribuiti per esercizi di provenienza come segue:

**RESIDUI ATTIVI AL 31.12.1993 DISTINTI PER ESERCIZI
DI PROVENIENZA — MILIARDI DI LIRE (275)**

Esercizio	Restato da riscuotere al 31.12.1993	Esercizio	Restato da riscuotere al 31.12.1993	Esercizio	Restato da riscuotere al 31.12.1993
1978 e prec.	0,1	1983	0,5	1988	18,7
1979	0,6	1984	0,7	1989	26,6
1980	0,5	1985	10,8	1990	41,2
1981	1,3	1986	24,3	1991	63,6
1982	0,3	1987	10,7	1992	75,0

L'esposta analisi mostra che una parte non trascurabile è costituita da residui attivi di origine remota. Talché si impone di raccomandare che una pronta ed accurata revisione restituisca a questa posta patrimoniale maggiore aderenza alla realtà.

Quanto alla natura dell'entrata sottesa ai residui, limitando il discorso ai soli esercizi ricadenti nel periodo in esame, valga il seguente prospetto:

RESIDUI ATTIVI AL 31.12.1993 PROVENIENTI DAGLI ESERCIZI
1989-92 — MILIONI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992
Contributi	0	0	1.912	314
Affitto immobili	2.044	2.578	25.020	20.820
Quote capitale su mutui	1.207	1.411	1.682	2.258
Interessi attivi	21.893	34.082	32.420	42.019
Partite in sospeso	1.439	3.115	2.569	6.064
Recuperi e rimborsi diversi	0	0	0	2.390
Trattenute conto terzi	0	0	1	1.114
Totale ...	26.583	41.186	63.604	74.979

Come si vede, la maggior parte delle mancate riscossioni ad uno o più anni dalla chiusura dell'esercizio di riferimento — mancate riscossioni per le quali non sono quindi invocabili giustificazioni di ordine tecnico e la mancanza dell'esercizio suppletivo — sono provenienti dalla gestione del patrimonio immobiliare e dalla gestione dell'attività creditizia.

In mancanza di una analisi di dettaglio — per la quale peraltro si prende riserva — si può anticipare, per quanto concerne i proventi ed i recuperi delle gestioni immobiliari, che non si tratta necessariamente di morosità dei locatari atteso che ricorrono anche difficoltà di ordine operativo nei rapporti tra l'Ente ed i soggetti (precipuamente società specializzate) dallo stesso incaricati della gestione degli immobili in genere e di quelli ubicati fuori Roma in particolare. Per quanto concerne l'attività creditizia deve evidenziarsi che le morosità sono da imputare in gran parte alle società immobiliari di proprietà esclusiva dell'ENPAM, cui l'Ente stesso ha erogato mutui destinati all'estinzione di passività onerose esistenti al momento dell'acquisto. Si tratta in definitiva di debiti non onorati dalle società e quindi ricadenti sull'unico socio e cioè sull'Ente; dal punto di vista contabile patrimoniale si tratta di residui attivi la cui presumibile inconsistenza è peraltro com-

pensata dalla sottovalutazione dei beni immobili (si ricordi che nella posta patrimoniale relativa agli edifici sono ricompresi i prezzi di acquisto delle società immobiliari e non il valore degli immobili delle stesse).

Tutto quanto precede induce a rinnovare la richiesta di revisione dei residui attivi ed a raccomandare che nelle note illustrative del bilancio consuntivo l'analisi dei residui stessi sia operata non solo e non tanto per il totale di essi — e quindi anche per i residui prodotti dall'esercizio cui il consuntivo si riferisce — bensì con particolare attenzione, anche in termini giustificativi, alla parte proveniente dagli esercizi precedenti e quindi in sofferenza da uno o più anni.

Nella situazione patrimoniale di cui al consuntivo 1993 il complesso dei residui attivi risulta articolato sotto quattro diverse voci:

crediti verso lo Stato ed altri Enti	2,6 miliardi
crediti verso iscritti e terzi contribuenti	68,9 miliardi
crediti verso utenti, mutuatari, locatari ecc. .	442,9 miliardi
crediti diversi	30,1 miliardi
Totale ...	544,5 miliardi

3. — CREDITI BANCARI E FINANZIARI

Il complesso dei crediti bancari e finanziari (crediti non ricompresi nei residui attivi) risulta articolato come segue nella situazione al 31 dicembre 1993:

crediti bancari per depositi	127,7 miliardi
mutui ed anticipazioni attive	887,9 miliardi
prestiti al personale	4,2 miliardi
depositi cauzionali	0,2 miliardi
Totale ...	1.020,0 miliardi

Quanto alla prima voce basta ricordare che si tratta del deposito vincolato esistente presso la Tesoreria statale, effettuato in adempimento dell'obbligo imposto dall'articolo 15 del decreto-legge 13.5.1991 n. 151 convertito in legge 12.7.1991 n. 202.

Quanto alla seconda voce, richiamato quanto già esposto in tema di attività creditizia (P. IV, Cap. 1, 2 e Cap. 4), è da evidenziare che essa si riferisce a quattro diversi tipi di mutui:

mutui agli Ordini provinciali	11,8 miliardi
mutui a medici e familiari	24,0 miliardi
mutui a società immob. di proprietà dell'Ente	850,1 miliardi
mutui ipotecari al personale	2,0 miliardi
Totale ...	887,9 miliardi

Il credito per mutui si ripartisce nei confronti di tutte le dieci società immobiliari di cui l'ENPAM è unico proprietario. Si tratta di capitali di dubbio rientro, come dimostra l'accumulo di residui attivi per ratei non onorati, che costituiscono nella sostanza un

controvalore degli immobili di proprietà delle società stesse, i quali figurano parzialmente rappresentati sotto la voce « immobili ».

È interessante notare che il credito in questione ammontava già all'inizio del quinquennio di riferimento a ben 505,7 miliardi, trattandosi di mutui concessi precedentemente a nove società acquisite nel 1986. La differenza è costituita per la quasi totalità dal mutuo erogato, nel quadro dell'operazione di acquisto del complesso di via Lorenteggio in Milano, di cui si è fatto cenno, ad una decima società rilevata nel 1991.

Un'annotazione va riservata al credito per mutui a medici e familiari per evidenziare che la consistenza è nettamente inferiore a quella del 1° gennaio 1989 (da 75,4 a 24 miliardi) in quanto trattasi di una forma di intervento a favore della categoria venuta meno.

CAPITOLO 3 — INVESTIMENTI MOBILIARI E IMMOBILIZZAZIONI TECNICHE

1. — INVESTIMENTI MOBILIARI

La posta attiva intestata agli « investimenti mobiliari » — che, giova ricordare, non comprende le partecipazioni assunte invece sotto la voce « immobili » — è rappresentativa del portafoglio-titoli in possesso dell'Ente.

La consistenza di questa attività risulta fortemente ridimensionata rispetto al passato più recente — alla fine del 1992 era di 238,4 miliardi — perché nel 1993, per le note difficoltà finanziarie connesse con l'esodo dei medici convenzionati, si è reso necessario rinunciare al preventivato acquisto di titoli per 100 miliardi e procedere alla liquidazione di titoli già in portafoglio per altri 100 miliardi circa.

Questa forma di investimento, caratterizzata da un elevato e certo rendimento nonché da sicuro e all'occorrenza anticipato rientro, risulta tuttavia ancora di notevole peso se si pone mente alla situazione esistente all'inizio del quinquennio. Alla data del 1° gennaio 1989 essa incideva sul totale delle attività per lo 0,15 per cento (6 su 4.100 miliardi); al 31 dicembre 1993 l'incidenza era invece dello 0,74 per cento (40,3 su 5.474,5 miliardi).

Se si assimilano questi crediti per titoli alla liquidità presso il cassiere ed ai depositi prelevabili a vista, resta comunque la negativa constatazione che la capacità di pronta reazione alle difficoltà di cassa è pressoché nulla tenuto conto dei flussi che caratterizzano la gestione di parte corrente (nel 1993: riscossioni per 1.490 miliardi e pagamenti per 1.755 miliardi).

2. — IMMOBILIZZAZIONI TECNICHE

Le immobilizzazioni tecniche, costituite dagli automezzi e dalle attrezzature degli uffici, rappresentano una infima parte (poco più dello 0,1) delle attività.

L'incremento del quinquennio (da 2,7 a 7,7 miliardi) è derivato da nuovi acquisti per 5,2 miliardi compensati minimamente da dismissioni per 0,2 miliardi.

Si è trattato del rinnovo della dotazione di autovetture (acquisti per 118,8 milioni e dismissioni per 133 milioni) e soprattutto dell'arredo dei nuovi uffici attivati in Roma (via Farini) in aggiunta a quelli già esistenti, per il quale nel 1990 si è sostenuta una spesa di circa 2,5 miliardi.

CAPITOLO 4 — INVESTIMENTI IMMOBILIARI

1. — COMPOSIZIONE E VARIAZIONI

La posta patrimoniale relativa agli immobili costituisce di gran lunga la voce più importante delle attività, costituendo il 70,5 per cento del totale (3.861 su 5.475 miliardi). Ed è questa una sorta di elemento fortemente caratterizzante proprio dell'ENPAM, giacché all'inizio del quinquennio l'incidenza era pressoché uguale (75,7 per cento pari a 3.105 su 4.100 miliardi).

La voce in questione è rappresentativa di due diverse categorie di immobili (tutti edifici, ad eccezione di qualche area):

gli immobili di cui l'ENPAM è formalmente e sostanzialmente proprietario e nei cui riguardi esso è soggetto passivo d'imposta, il cui valore complessivo è indicato in 3.497,4 miliardi;

gli immobili di cui l'ENPAM è sostanzialmente proprietario, ma che formalmente appartengono a società immobiliari, ai bilanci delle quali fanno capo le spese, tra cui i tributi, ed il reddito prodotto, quando esiste; il valore di questa tranche è indicato complessivamente in 349,9 miliardi.

Agli indicati valori complessivi vanno aggiunti 13,5 miliardi per « residui impegni per investimenti »: si perviene così alla posta complessiva di 3.860,8 miliardi inscritta nella situazione patrimoniale al 31 dicembre 1993 sotto la voce « immobili ».

Detta aggiunta di 13,5 miliardi, cui non corrisponde alcunché di sostanziale, non altera il saldo della situazione patrimoniale, giacché essa trova compensazione in identico importo ricompreso nelle passività tra i residui passivi. Specularmente avviene che i residui passivi corrispondenti sono come non iscritti nella situazione patrimoniale, il che non presenta inconvenienti, ovviamente soltanto a condizione che si tratti di meri residui di stanziamento e non già di veri e propri debiti già contratti. Al riguardo appare opportuno che l'Ente provveda ad una attenta riconsiderazione della metodologia seguita.

Prescindendo dall'impropria aggiunta dei « residui impegni per investimenti », i valori da porre a raffronto sono i seguenti:

**VALORI DEGLI IMMOBILI INDICATI NELLA SITUAZIONE
PATRIMONIALE — MILIARDI DI LIRE**

	Al 1.1.89	Al 31.12.93	Incremento
Immobili di proprietà diretta	2.797,4	3.497,4	700,0
Società immob. di proprietà dell'Ente	228,5	349,9	121,4
Totale	3.025,9	3.847,3	821,4

La indicata variazione patrimoniale complessiva del quinquennio deriva anzitutto dagli ordinativi di pagamento emessi nel quinquennio stesso (sui capitoli della Cat. XI « Acquisizione di beni di uso durevole ed opere immobiliari »), ammontanti ad 815 miliardi. Per la quasi totalità, quindi, si tratta della capitalizzazione di spese effettivamente sostenute per acquisti, per interventi sull'esistente ed anche per ricapitalizzazioni delle società, come sarà specificato in prosieguo.

Per il resto si tratta, invece, della contabilizzazione, per un totale di 6,9 miliardi, di plusvalenze immobiliari accertate con perizie di stima di alcuni immobili di più antica acquisizione. Contabilizzazione decisa nel 1989, che ebbe lo scopo di fare fronte agli oneri finanziari derivanti dalla liquidazione finale del Fondo speciale per i medici ospedalieri, conclusa per l'appunto nel medesimo anno 1989.

È di qualche utilità ricordare che il fondo Ospedalieri si era costituito con versamenti effettuati per gli anni dal 1965 al 1969 da alcuni Enti mutualistici quale contribuzione sui c.d. « compensi fissi » liquidati agli ospedalieri in occasione di ricoveri di mutuatati. Il fondo, anche per l'intervenuta soppressione della speciale forma retributiva, venne posto in liquidazione, secondo norme regolamentari che prevedevano la corresponsione agli iscritti di indennità rapportate ai contributi versati, rivalutati sulla base di appositi bilanci tecnici contemplanti anche le plusvalenze patrimoniali future. Ne derivò la necessità di contabilizzare una quota di tali plusvalenze, per attribuirle al Fondo a bilanciamento degli oneri di liquidazione.

Si verifica pertanto che per quattro complessi immobiliari (siti in Roma in via Stalio Ottato, via Licinio Murena, via Carlo Fadda e via G. Ricci Curbastro) il valore indicato nell'allegato alla situazione patrimoniale non è quello corrispondente al costo storico, bensì altro, maggiore e tuttavia di gran lunga inferiore a quello stimato con perizie del 1989 (il valore fu stimato in 31,9 miliardi mentre il valore riportato nella situazione patrimoniale è di 10,4 miliardi).

A conclusione si deve precisare che nel computo dell'indicato incremento complessivo quinquennale di 821,4 miliardi occorre portare in negativo circa mezzo miliardo di diminuzioni conseguenti a recuperi di prezzo o di spese ($815 + 6,9 - 0,5 = 821,4$ miliardi).

Conviene altresì fornire l'analisi dei pagamenti effettuati nel quinquennio al fine di acquisizioni immobiliari:

acquisto di immobili e/o rilievo di società immobiliari	759,1 miliardi
ricostruzioni, ripristini, trasform. di immobili ed impianti	54,4 miliardi
spese per costruzioni in corso	15 miliardi
Totale ...	815,0 miliardi

2. — IMMOBILI DI PROPRIETÀ DIRETTA

Il dato contabile-patrimoniale relativo al valore degli immobili di proprietà diretta alla data del 31 dicembre 1993 (3.497,4 miliardi) non corrisponde alla realtà nella misura in cui esso si riferisce a complessi acquistati molti anni addietro e sui quali non siano stati effettuati interventi ricostruttivi di grande rilievo finanziario negli anni più recenti.

Il criterio seguito nella contabilizzazione è infatti quello di cui al c.d. costo storico (articolo 2426 c.c.), peraltro variato negli anni, eccezionalmente, in diminuzione in funzione di recuperi di prezzo o di spese, e, normalmente, in aumento a seguito di interventi manutentivi straordinari e simili.

Per giungere ad un apprezzamento soddisfacente di questo pregnante comparto patrimoniale, occorre avvalersi dei dati fisici peraltro allo stato non del tutto disponibili per inadeguatezza dell'inventario, di cui si è detto in tema di gestione (P. III, Cap. 7, 5).

Prendendo riserva di una più esauriente esposizione in avvenire, allo stato si può indicativamente fare riferimento alle risultanze della relazione del C.N.E.L. alla Commissione parlamentare di controllo, secondo cui la consistenza fisica degli immobili di proprietà dell'ENPAM e delle sue società, alla data del 31 dicembre 1991 era la seguente:

superficie destinata ad usi diretti	mq.	13.000
superficie destinata ad usi abitativi	»	1.037.325
superficie destina ad usi commerciali	»	1.489.144
superficie totale	»	2.539.469

10.486 abitazioni.

Più aggiornata ed omogenea indicazione si ricava dall'ammontare pagato dall'ENPAM per I.C.I., sugli immobili di proprietà diretta, nel 1993, pari a 27,8 miliardi di lire. Ipotizzando un'aliquota media del 6 per mille — in effetti, com'è noto, l'aliquota reale varia a seconda del comune di ubicazione — si perviene ad un valore catastale prudenziale di 4.633 miliardi da confrontare al dato contabile-patrimoniale della fine dell'anno precedente pari a 3387,2 miliardi.

Per completezza è da ricordare che il dato relativo agli immobili viene compensato, sia pure in minima parte, dall'iscrizione al passivo di un fondo di ammortamento di 8,3 miliardi.

3. — IMMOBILI DI PROPRIETÀ DELLE SOCIETÀ

Il dato contabile-patrimoniale relativo al valore degli immobili di proprietà delle società alla data del 31 dicembre 1993 (349,9 miliardi) risulta affatto svincolato dal valore intrinseco degli immobili stessi.

Ciò deriva dalla tecnica seguita che, se da un lato ha il pregio di non far figurare tra le partecipazioni quote sociali che sono tali solo formalmente, dall'altro presenta l'inconveniente di inserire valori immobiliari non corrispondenti all'effettivo costo di acquisto. Valori che, inoltre, possono variare di anno in anno non per effetto di interventi sugli immobili, bensì a seguito di nuovi apporti di capitale alle società e, quindi, paradossalmente in aumento anche a causa di perdite di esercizio delle società stesse. È evidente che il valore attribuito agli immobili in questione nella situazione patrimoniale dell'ENPAM non corrisponde a quello attribuito ai medesimi immobili nella situazione patrimoniale della società proprietaria.

Il raffronto tra le due diverse valutazioni è ovviamente di grande significato, che peraltro si accresce ulteriormente se si affianca anche il dato dell'indebitamento della società nei confronti dell'Ente. Valga in proposito il seguente prospetto:

IMMOBILI DI PROPRIETÀ DELLE SOCIETÀ - VALUTAZIONE DELL'ENPAM E DELLE SOCIETÀ - ESPOSIZIONE DEBITORIA RELATIVA DELLE SOCIETÀ - MILIARDI DI LIRE AL 31.12.1993

Immobili e società proprietaria	Situazione patrimoniale ENPAM	Situazione patrimoniale società	Credito ENPAM per mutui alla società
1) Complesso immob. in Pisa S.E.D. sviluppo edile direzionale	43,6	65,4	42,5
2) Complesso uffici in Milano P.R.E.M.O. progr. ediliz. moderno	20,0	65,3	50,6
3) 4 complessi per uffici in Milano C.I.M. - Centro immob. moderno	18,1	67,4	46,3
4) Complesso per uffici e residence in Milano. Iniziative ambient. edificate.	78,2	155,8	120,1
5) Compl. uff. e laboratori in Pieve Emanuele - Iniziative immob. differenz.	85,9	183,2	123,1
6) Compl. uff. in Milano - C.I.N. Compendio immobiliare nuovo	23,3	59,9	46,5
7) Complesso uffici in Roma Cinecittà Due	13,0	55,2	34,0
8) Complesso uffici in Roma Cinecittà Tre Uno	12,5	26,9	22,0
9) Uffici in Cusago, Buccinasco e Crema - Ausiliaria gr. distribuz.	8,0	67,2	66,6
10) Compl. uff. in Milano - Pericle imm. e per essa C.I.N.EDIL. ...	47,3	251,8	296,1
Totale	349,9	998,1	847,8

Dai dati sopra esposti emerge quale è l'esborso complessivo subito dall'ENPAM per l'acquisizione degli immobili intestati alle società a tutto il 1993 - si noti che si tratta di otto acquisti risalenti al 1986, di uno risalente al 1987 (Ausiliaria Grande Distribuzione) e dell'ultimo al 1991 -; esso è costituito dai prezzi pagati per i rilievi dei pacchetti azionari, dalle spese subite per l'operazione ed in alcuni casi dagli au-

menti di capitale sociale (il tutto rappresentato nella prima colonna di valori del prospetto che precede); esso, l'esborso complessivo, è costituito inoltre dai mutui concessi dall'ENPAM alle società per l'estinzione di passività onerose (il tutto rappresentato nella terza colonna di valori).

Atteso che la restituzione dei mutui da parte delle società sarebbe possibile solo a seguito di alienazione degli immobili e non sempre, è ragionevole ritenere le due illustrate componenti omogenee e considerare la loro somma come il costo complessivo delle operazioni immobiliari *qui in esame*: 1.197,7 miliardi.

A detto costo complessivo, come si vede, fa riscontro un valore complessivo nei bilanci delle società nettamente inferiore: 998,1. Ciò non sembra sufficiente per inferirne una incongruità di prezzo. Tuttavia *altre considerazioni si impongono*.

La prima è che potrebbe trattarsi di un costo non definitivo, non essendo escluso che debbano intervenire altri aumenti di capitale. Al riguardo, si tenga presente che vi sono stati casi di aumenti di capitale reiterati ed anche a molti anni di distanza dalla data di acquisto della società.

Il prospetto che segue indica per le società interessate, l'anno di acquisto e l'anno e l'importo degli aumenti di capitale:

1) S.E.D. - Sviluppo edile direzionale s.p.a.; acquisto 1986; 1° aumento nel 1987 per 10 miliardi; 2° aumento nel 1991 per 20,7 miliardi; 3° aumento nel 1993 per 5,5 miliardi;

2) P.R.E.M.O. - Programma edilizio moderno s.p.a.; acquisto 1986; 1° aumento nel 1987 per 10 miliardi; 2° aumento nel 1992 per 4 miliardi.

3) C.I.M. - Centro immobiliare moderno s.p.a.; acquisto 1986; aumento di capitale nel 1987 per 10 miliardi.

4) I.N.A.E.D. - Iniziative ambientali edificatorie s.p.a.; acquisto 1986; 1° aumento nel 1988 per 28,1 miliardi; 2° aumento nel 1992 per 18 miliardi.

5) I.N.I.D.I. - Iniziative immobiliari differenziate s.p.a.; acquisto 1986; 1° aumento nel 1988 per 28,6 miliardi; 2° aumento nel 1992 per 21 miliardi.

6) C.I.N. - Compendio immobiliare nuovo s.p.a.; acquisto 1986; 1° aumento nel 1988 per 16,2 miliardi; 2° aumento nel 1993 per 4,8 miliardi.

7) CINECITTÀ DUE s.p.a.; acquisto 1986; nessun aumento di capitale.

8) CINECITTÀ TRE UNO s.p.a.; acquisto 1986; nessun aumento di capitale.

9) A.G.D. - Ausiliare grande distribuzione s.p.a.; acquisto 1987; nessun aumento di capitale.

10) PERICLE IMMOBILIARE s.p.a.; acquisto 1991; 3 aumenti di capitale nel 1992 per complessivi 22 miliardi; 4° aumento nel 1993 per 12 miliardi.

La seconda considerazione, peraltro strettamente correlata alla prima, riguarda il fatto che la complessiva esposizione debitoria delle dieci società quale risulta dalle situazioni patrimoniali al 31 dicembre 1993, appare avere una consistenza notevolmente superiore a quella del credito complessivamente vantato dall'ENPAM in conto capitali erogati in mutuo (1.085 miliardi a fronte di 847,8, dal che si deduce che possono esistere anche creditori terzi). Né può dirsi che i crediti complessivi esposti nelle medesime situazioni patrimoniali, pur ammettendone la piena realizzabilità, siano tali da compensare sufficientemente i debiti.

Valga in proposito il seguente prospetto:

CREDITI E DEBITI DELLE SOCIETÀ DI PROPRIETÀ DELL'ENPAM
AL 31.12.1993 - IN MILIONI DI LIRE

Società	Crediti e liquidità (a)	Debiti verso ENPAM (b)*	Debiti altri (c)**	Differenza (c-a)
1) S.E.D.	4.691	42.482	18.968	14.277
2) P.R.E.M.O.	5.877	50.629	14.911	9.034
3) C.I.M.	4.559	46.304	21.541	16.982
4) I.N.A.E.D.	6.605	120.122	36.754	30.149
5) I.N.I.DI.	210	123.108	51.976	51.766
6) C.I.N.	4.270	46.484	6.482	2.212
7) Cinecittà Due	3.033	34.000	17.986	14.953
8) Cinecittà Tre Uno	2.763	22.000	8.102	5.339
9) A.G.D.	4.037	66.600	4.515	478
10) Pericle - CINEDIL	14.309	296.099	55.946	41.637
Totale	50.354	847.828	237.181	186.827

(*) È da notare che si tratta della quota capitale di ratei di mutui non ancora maturati alla data del 31.12.1993.

(**) È da notare che in queste passività sono ricompresi anche debiti verso l'ENPAM per ratei di mutui maturati ma non pagati.

Tutto quanto precede mostra come la rappresentazione nella situazione patrimoniale dell'ENPAM degli immobili secondo il criterio del costo sopportato in riferimento agli immobili stessi — pur essendo ispirata a criteri di sostanza e pur essendo comprensiva delle parteci-

pazioni — resta, sempre in termini di sostanza, approssimata per difetto, se non si tiene conto del fatto che una parte dei mutui indicati nella medesima situazione costituiscono in termini pratici un costo aggiuntivo. Specificatamente si tratta di aggiungere alla posta relativa agli immobili intestati alle società (349,9 miliardi) la somma dei crediti per mutui alle stesse (847,8 miliardi), pervenendo al totale di 1.197,7 miliardi. Ma ciò non basta perché, in un contesto di consolidato ENPAM - SOCIETÀ, occorre tenere conto anche della quota parte di debiti (186,8 miliardi) che le Società non sono in condizione di fronteggiare con i propri mezzi, esclusa la vendita degli immobili.

Il rilievo pratico di quanto esposto è scarso giacché si inquadra nella consapevolezza della generale inadeguatezza delle rappresentazioni patrimoniali rispetto alla reale ed attuale situazione degli immobili. Tuttavia se ne ricavano stimoli per un approfondimento del tema in ordine alla convenienza degli investimenti in questione.

In questa sede si deve rilevare che il metodo di contabilizzazione seguito dall'Ente, per la rappresentazione del proprio patrimonio, è in astratto censurabile ma che esso trova in qualche modo giustificazione nella singolare situazione di fatto. Non sembra, infatti, allo stato che le società siano più di una interposizione soggettiva meramente fittizia, atteso che le società stesse, sempre allo stato delle conoscenze, non sembrano svolgere concrete attività gestionali, bensì sembrano costituire puri e semplici centri di imputazione.

Ciò ovviamente non esime l'Ente — e qui se ne fa ferma raccomandazione — dal pervenire nella resa dei conti annuale ad un sorta di consolidato, opportunamente esposto ed illustrato, della situazione patrimoniale propria e di quella delle società. Il consuntivo annuale, inteso come modello regolamentare integrato dalla relazione illustrativa, risponde all'esigenza primaria di dare contezza agli amministrati della gestione svolta nel loro interesse e di cui essi sono i naturali titolari, e perciò esso deve essere aderente non solo al principio di formale veridicità ed universalità, bensì anche a quello di sostanziale esaustività.

* * *

Il prospetto in appendice (tab. n. 7), oltre che della situazione patrimoniale al 31 dicembre 1993 dà altresì contezza dei risultati di gestione conseguiti dalle società nel medesimo anno 1993. Prescindendo dagli oneri finanziari — che costituiscono la proiezione gestionale dell'indebitamento e sono quindi, nella sostanza ed in parte, un'entrata dell'ENPAM — si osserva che i proventi (affitti) coprono con ampio margine i costi (spese di manutenzione e di amministrazione in genere). Ciò è di assoluta evidenza con riferimento al complesso delle società e resta confermato anche nei riguardi di ciascuna di esse, fatta eccezione per la INIDI s.p.a. e per la Pericle s.p.a. Quest'ultima, peraltro, non registra entrate perché non è titolare di immobili, bensì ne dispone in modo indiretto attraverso il controllo della CINEDIL s.r.l.

Ricordato che sono restati inattuati gli inviti allo scioglimento delle società, a suo tempo rivolti all'ENPAM da questa Corte, dall'Autorità vigilante e dal Collegio dei revisori, si deve osservare sul piano

della razionalità organizzativa e funzionale che il complesso appare per un verso pletorico, avuto riguardo alla sostanza gestionale, e per altro verso del tutto sottoutilizzato, considerato che le società non svolgono attività propriamente produttive, cioè di diretta cura del proprio patrimonio immobiliare.

Tutto ciò premesso - e posti in disparte i noti aspetti di stretto diritto, che sarebbero comunque bisognosi di riconsiderazione alla stregua dell'ampliamento dell'ambito del controllo di questa Corte conseguito alla riforma del 1994 - si deve formulare ferma raccomandazione all'Ente, affinché si pervenga al più presto al superamento dell'attuale assetto, tuttavia non trascurando la comparazione tra i costi (specialmente fiscali) dell'operazione ed i benefici destinati a derivarne (anche in termini di eliminazione di spese fisse).

CAPITOLO 5 - PASSIVITÀ E SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

1. - RESIDUI PASSIVI

I residui passivi costituiscono la parte preponderante dell'intera passività, con un'incidenza per di più crescente essendo passata nell'arco del quinquennio dal 60 al 74 per cento.

Anche per i residui passivi deve dirsi, come già per quelli attivi, che ciascun esercizio ne produce una parte che può definirsi obbligata: si pensi alle ritenute fiscali che vengono pagate nel mese di gennaio dell'anno successivo.

Pertanto, tenendo ferma la metodologia adottata per i residui attivi, conviene individuare la consistenza dei residui prodotti da ciascun esercizio alla fine dell'anno successivo.

PRODUZIONE DEI RESIDUI PASSIVI EFFETTIVI IN CIASCUN ESERCIZIO - MILIARDI DI LIRE

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Impegni dell'anno	1.437	1.163	1.460	1.946	2.010	2.272
Non pagati a fine anno successivo	31	30	17	70	5	
Percentuale di non pagato su impegnato .	2,2	2,6	1,2	3,6	0,2	

È di tutta evidenza che la produzione di residui passivi, è contenuta entro limiti assai ristretti.

L'analisi per esercizio di provenienza, prescindendo dai residui passivi prodotti dall'esercizio 1993 (pari a 171,3 miliardi), concerne una massa di 85,8 miliardi così ripartita:

**RESIDUI ATTIVI AL 31.12.1993 - DISTINTI PER ESERCIZI
DI PROVENIENZA - MILIONI DI LIRE (85.747,1)**

Esercizio	Restato da pagare al 31.12.1993	Esercizio	Restato da pagare al 31.12.1993	Esercizio	Restato da pagare al 31.12.1993
1978 e prec.	17,2	1983	0,3	1988	992,8
1979	29,3	1984	28,8	1989	1.615,3
1980	2,8	1985	0,0	1990	4.609,6
1981	2,4	1986	21.761,1	1991	34.467,7
1982	17,2	1987	17.108,6	1992	5.094,1

Come si vede, circa 40 degli 85,8 miliardi di residui passivi provengono da esercizi anteriori al quinquennio in esame. È da rimarcare la concentrazione sui due esercizi 1986 e 1987 ed il fatto che per entrambi, come d'altra parte per l'esercizio 1988, i residui sono riferiti a « partite sospese in attesa di contabilizzazione definitiva ». Si avverte anche qui, atteso il tempo trascorso, l'esigenza di una revisione pronta ed accurata che porti chiarezza e restituisca piena significatività alla contabilità patrimoniale.

Quanto alla natura della spesa sottesa ai residui passivi prodotti dagli esercizi ricadenti nel periodo in esame, valga il prospetto che segue:

**RESIDUI PASSIVI AL 31.12.1993 PROVENIENTI
DAGLI ESERCIZI 1989-92 - MILIONI DI LIRE**

	1989	1990	1991	1992
Gestione patrim. immob.	157,7	440,4	1.857,3	1.388,1
Prestazioni Fondo prev. gen.	710,1	922,5	1.106,5	1.235,5
Ricostruzioni ripristini	0,0	333,2	765,3	964,7
Costruzioni in corso	140,0	447,1	568,0	0,0
Partite sospese	607,0	2.364,2	30.098,3	555,9
Trattenute a favore terzi	0,5	1,6	10,1	628,1
Imposte, tasse e trib. vari	0,0	0,0	0,0	192,5
Impianti, attrezzature	0,0	0,0	0,0	82,6
Altro	0,0	100,6	62,1	46,7
Totale	1.615,3	4.609,6	34.467,6	5.094,1

La pressoché assorbente presenza di partite sospese concomitante con il mancato smaltimento a distanza di due o più anni, fa sentire la mancanza di più dettagliate notizie, per le quali si prende comunque riserva.

È appena il caso di precisare che anche per i residui si impone la raccomandazione — già formulata per quelli attivi — che nelle note illustrative del bilancio consuntivo sia data ragione del mancato smaltimento almeno per i casi più annosi e di maggiore peso finanziario.

Nella situazione patrimoniale di cui al consuntivo 1993 il complesso dei residui passivi (compresi quelli prodotti dallo stesso esercizio 1993: 171,3 miliardi) risulta distinto in tre diverse voci, come segue:

debiti verso lo Stato ed altri Enti	52,1 miliardi
debiti verso iscritti per prestazioni dovute	18,2 miliardi
debiti diversi	186,8 miliardi
Totale ...	257,1 miliardi

2. — DEBITI BANCARI E FINANZIARI

Si tratta di due distinte passività, mutui passivi e depositi cauzionali ricevuti dagli inquilini, le quali nel complesso incidono sul totale per circa il 16 per cento (55,6 su 347,8 miliardi).

La prima voce si riferisce più precisamente ai mutui ipotecari gravanti su immobili acquistati ed accollati dall'Ente.

La consistenza dei mutui passivi si è fortemente ridimensionata (da 208,2 a 45,7 miliardi) nell'arco del quinquennio, dal momento che il normale ammortamento, cui si sono aggiunte varie estinzioni anticipate, è stato compensato solo parzialmente dall'accollo di un nuovo mutuo (3,2 miliardi) e dalla contabilizzazione della rivalutazione del capitale residuo di alcuni mutui indicizzati (+ 0,5 miliardi).

I depositi cauzionali degli inquilini cominciano a comparire come voce autonoma a partire proprio dall'anno 1989; la consistenza cresce progressivamente anno dopo anno, sino a raggiungere i 9,9 miliardi alla data del 31 dicembre 1993, in ragione del graduale trasferimento dei fondi in un conto di deposito presso l'istituto bancario incaricato della gestione della cassa. Al complessivo movimento hanno contribuito, anche se in misura trascurabile, le restituzioni per cessata locazione e la costituzione di nuovi depositi.

3. — RIMANENZE PASSIVE DI ESERCIZIO

Le rimanenze passive di esercizio, ammontanti — come si è visto — a 9.677 milioni alla fine del 1993, costituiscono una posta tecnica, destinata a dare evidenza ad introiti avvenuti anticipatamente rispetto all'esercizio di competenza.

Si tratta, precisamente, di redditi incassati dall'ENPAM nel 1991 e relativi alle locazioni di diversi complessi alberghieri, dell'ammontare complessivo di 24.694 milioni, di cui 4.449 di spettanza dell'esercizio 1994 e 5.223 milioni dell'esercizio 1995. La ripartizione completa della

somma di 24.694 milioni di lire è la seguente: 1991: 5.671; 1992: 5.795; 1993: 3.556; 1994: 4.449; 1995: 5.223.

Per completezza vanno ricordati anche i canoni di locazione anticipati dalla Amministrazione provinciale di Roma nel 1993 e relativi al periodo gennaio - marzo 1994 per circa 5 milioni di lire (4.449 + 5.223 + 5 = 9.677).

Ovviamente la posta si ridurrà fino ad estinguersi nei consuntivi 1994 e 1995 mano a mano che si attribuiranno le quote di reddito spettanti a ciascuno dei due esercizi.

4. — FONDI DI ACCANTONAMENTO

Si tratta della rappresentazione del debito maturato a carico dell'Ente per il trattamento di fine rapporto spettante a ciascun dipendente.

La consistenza è passata dagli iniziali 7,2 miliardi ai 12,8 miliardi del 31 dicembre 1993.

Il valore attuale si articola in due distinti accantonamenti:

per il personale burocratico 12,2, miliardi a fronte di una forza in servizio di 390 unità;

per i portieri 0,6 miliardi a fronte di 168 unità.

5. — POSTE RETTIFICATIVE DELL'ATTIVO

Nella categoria rientrano quattro distinte voci:

fondo svalutazione crediti	182,5 milioni
fondo ammortamento automezzi	45,6 milioni
f. ammort. mobili e macchine di ufficio	4.059,3 milioni
f. ammortamento immobili	8.347,7 milioni
Totale al 31.12.1993 ... 12.635,1 milioni	

Quanto al primo fondo basta precisare che si tratta dei soli crediti derivanti da mutui concessi agli iscritti e che si è seguito il criterio di coprire i rischi di insolvenza, di flessione dell'indice, di revisione per decesso ed invalidità e per anticipata estinzione. La voce è trascurabile e per di più in declino (da 565,3 milioni all'inizio del quinquennio a 182,5 milioni a fine 1993), essendo praticamente cessata la corrispondente attività creditizia (v. P. IV, Cap. 3).

L'ammortamento degli automezzi, dei mobili e delle macchine di ufficio ha riguardato i beni acquistati dal 1988 in poi (i beni esistenti al 31.12.1987 risultano tutti completamente ammortizzati alla data stessa) ed è stato calcolato sui valori d'inventario applicando i coefficienti di cui al Decreto del Ministro delle Finanze 31 dicembre 1988 (in G.U. n. 27 del 2.2.1989).

A partire dal 1988, anno in cui si inizia un nuovo ciclo di ammortamento (risultando perfettamente compensata la posta attiva di 1.918 milioni al 31.12.1987), le deduzioni annuali sono state le seguenti:

Anno 1988	65,9 milioni
» 1989	219,5 »
» 1990	408,2 »
» 1991	452,8 »
» 1992	561,5 »
» 1993	604,2 »

Alla fine del 1993 il valore degli automezzi e delle attrezzature di ufficio (7,7 miliardi) risulta ammortizzato per la metà circa (53 per cento).

* * *

Discorso particolareggiato merita l'argomento dell'ammortamento degli immobili, per il quale, in applicazione del coefficiente del 3 per cento previsto dal citato decreto ministeriale, sono state contabilizzate le seguenti deduzioni annuali:

Anno 1989	1,2 miliardi
» 1990	1,3 »
» 1991	1,4 »
» 1992	1,5 »
» 1993	1,7 »

Il fondo per l'ammortamento degli immobili venne istituito, a partire dal consuntivo 1986, a seguito delle osservazioni formulate da questa Corte con la relazione riguardante l'esercizio 1982. Era stato constatato, infatti, il mancato ammortamento del patrimonio immobiliare, motivato dal fatto che il patrimonio stesso avrebbe avuto esclusivamente la funzione di difendere le riserve tecniche dai rischi monetari e di fornire un reddito, e che non avrebbe avuto alcuna funzione d'uso e quindi non sarebbe stato esposto ad obsolescenza. Al riguardo dalla Corte era stato osservato in contrapposizione che la mancanza di un fondo per l'ammortamento degli immobili contrastava « sia con i principi generali e gli scopi desunti dalla normativa vigente in materia di valutazione del patrimonio immobiliare a fine esercizio e della sua rappresentazione contabile in bilancio, sia con il decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1979 n. 696, il cui allegato G prevede il fondo fra le poste rettificative dell'attivo della situazione patrimoniale ».

L'Ente si è, tuttavia, adeguando parzialmente alla prescrizione di questa Corte, restando fedele al proprio orientamento di ritenere l'ammortamento necessario soltanto per gli immobili aventi destinazioni tecniche e quindi esposti al rischio di divenire inadeguati all'assolvimento delle funzioni per le quali sono stati costruiti. L'Ente pertanto, ha operato computando annualmente una somma pari al 3 per cento del valore di bilancio dei soli immobili utilizzati direttamente quale sede dei propri uffici (in Roma, via Torino e via Farini).

La tesi dell'Ente non è condivisibile, giacché il bene immobile, come d'altra parte qualsiasi bene in genere, tende nel tempo a perdere, più o meno lentamente e più o meno gradualmente, la propria attitudine a fornire utilità. E ciò anche nell'uso indiretto, giacché ciò

che in questo caso degrada è la capacità di produrre reddito e quindi il valore dell'immobile. È di comune nozione, infatti, che un fabbricato, sia pure a distanza di moltissimi anni, finisce con l'aver bisogno di costosi interventi di straordinaria manutenzione a ripristino delle proprie originarie caratteristiche. E questo fenomeno è particolarmente accentuato per gli edifici — numerosi nel patrimonio dell'ENPAM — che hanno destinazione diversa da quella abitativa (alberghi, centri commerciali, autorimesse, teatri ecc.).

Va da sé, quindi, che la mancanza di un adeguato fondo di ammortamento può risolversi in una sostanziale sopravvalutazione del cespite e quindi in una non sufficientemente fedele rappresentazione della situazione patrimoniale.

Su questo deleterio effetto deve richiamarsi l'attenzione degli amministratori dell'Ente, affinché vengano adottate adeguate, ancorché gradualmente, misure correttive.

Né il rilievo della questione è sminuito dal fatto che si versa normalmente in condizioni di inflazione. E ciò per tutta una serie di considerazioni, cui in questa sede è possibile dare soltanto breve accenno:

a) l'andamento inflazionistico è assai variabile sui lunghi periodi;

b) non sempre l'andamento del mercato immobiliare è tale da recuperare totalmente sulla perdita di potere di acquisto della moneta;

c) fattori esterni possono influire drasticamente in diminuzione del valore di un immobile (così, ad esempio, per le sale cinematografiche e per gli alberghi in località caratterizzate da declino della vocazione turistica);

d) il valore dell'immobile, corrispondente al cosiddetto costo storico, tende comunque ad una qualche rivalutazione per effetto dell'accumulo negli anni delle spese di intervento;

e) larga parte del patrimonio immobiliare dell'ENPAM è di recente acquisizione, talché per essa non è da escludere nel breve periodo una sia pur lieve perdita di valore rispetto al costo di acquisto;

f) la prospettiva di integrazione monetaria comunitaria dovrebbe portare in breve a condizioni di inflazione contenuta;

g) nei casi di mancata messa a reddito per carenza di domanda come in genere nei casi di sostanziale abbandono il degrado dell'immobile può essere eccezionalmente rapido e grave.

6. — SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

La situazione amministrativa si colloca nel quadro generale della situazione patrimoniale, derivando dal raffronto di due sole attività e di una sola passività; la consistenza di cassa ed i residui attivi da una parte ed i residui passivi dall'altra.

Il dato sintetico (avanzo e disavanzo di amministrazione) è scarsamente significativo, se non riguardato in relazione con il patrimonio

netto. Nel caso dell'ENPAM è evidente la modesta rilevanza del risultato della cennata sommatoria algebrica, se si pone mente al fatto che i residui attivi incidono poco sul totale delle attività e che le passività nel loro complesso (compresi quindi i residui passivi) sono enormemente inferiori alle attività.

La successione dei dati sintetici negli anni e la dimostrazione degli apporti delle singole gestioni annuali di cassa e dei singoli esercizi possono, tuttavia, rivestire interesse, specialmente per quanto attiene alla liquidità nonché allo smaltimento ed alla produzione dei residui.

Pertanto si ritiene utile fornire con il prospetto che segue la dimostrazione delle situazioni amministrative alla fine di ciascun anno.

SITUAZIONI AMMINISTRATIVE NEL QUINQUENNIO 1989-93 MILIARDI DI LIRE

	1989	1990	1991	1992	1993
Cassa iniziale	23,7	140,8	68,8	48,2	88,9
Riscossioni c/competenza	1.123,1	1.166,4	1.675,7	1.656,3	1.955,5
Riscossioni c/residui	182,4	167,8	249,6	311,8	261,7
Pagamenti c/competenza	967,9	1.243,6	1.719,2	1.749,3	2.100,8
Pagamenti c/residui	220,5	162,6	226,8	178,1	204,2
Cassa finale (+)	140,8	68,8	48,2	88,9	1,1
Res. attivi esercizi preced.	150,5	180,6	224,3	246,7	275,0
Res. attivi dell'esercizio	194,7	289,8	331,0	288,1	269,5
Totale residui attivi (+)	345,2	470,4	555,3	534,8	544,5
Res. passivi esercizi preced.	111,6	104,3	92,9	128,5	87,5
Res. passivi dell'esercizio	194,6	216,3	226,7	260,7	171,3
Totale residui passivi (-)	306,2	320,6	319,6	389,2	257,0
Avanzo di amministrazione	179,8	218,6	283,9	234,5	288,6

N.B. La consistenza dei residui è ovviamente quella di fine anno. Essa risente, oltre che del riporto dell'anno precedente e delle riscossioni e dei pagamenti avvenuti nell'anno, delle nuove iscrizioni (per i soli residui attivi) e delle cancellazioni avvenute nell'anno stesso.

SINTESI CONCLUSIVA (1)

1.1.1. — L'ENPAM trae origine da una cassa di assistenza istituita nel 1937 nell'ambito dell'allora vigente sistema di rappresentanza sindacale.

All'immediato dopoguerra risale l'introduzione dell'obbligo assicurativo *ex lege*: infatti, con il D.L.vo C.P.S. 13 settembre 1946 n. 233 venne introdotto il principio della necessaria iscrizione all'ente previdenziale per il mantenimento dell'iscrizione all'albo professionale.

Tutti gli iscritti agli albi dei medici chirurghi e degli odontoiatri, soltanto perché tali, pertanto non possono sottrarsi all'obbligo contributivo in favore dell'ENPAM o, più precisamente, del fondo generale gestito dallo stesso. L'ente, infatti, gestisce altri tre fondi concernenti altrettante categorie di sanitari legati da contratto di lavoro autonomo con il Servizio Sanitario Nazionale (cosiddetti medici convenzionati).

Ne deriva che un medico può risultare iscritto due volte all'ENPAM, se convenzionato con il S.S.N., come può risultare iscritto, oltre che all'ENPAM, ad altra gestione previdenziale obbligatoria, se legato da contratto di lavoro dipendente.

1.1.2. — Compito istituzionale dell'ENPAM è la raccolta dei contributi e l'erogazione di pensioni di vecchiaia, pensioni di invalidità e pensioni ai superstiti.

I fondi speciali dei medici convenzionati erogano anche trattamenti di malattia.

Da ricordare infine che l'Ente persegue anche finalità assistenziali mediante l'attribuzione di sussidi in casi di particolare bisogno.

Nell'ambito dell'ENPAM si distinguono quattro distinte gestioni previdenziali, qui di seguito elencate in ordine di importanza finanziaria alla stregua del gettito contributivo dell'anno 1993:

Fondo medici mutualisti generici, 581,1 mld.;

Fondo di previdenza generale, 362,7 mld.;

Fondo medici mutualisti ambulatoriali, 215 mld.;

Fondo medici mutualisti specialisti esterni, 41 mld.

1.1.3. — Un esame più particolareggiato dei compiti istituzionali dell'ENPAM comporta anzitutto di ricordare che a partire dal 1991 la gestione della previdenza generale ha registrato una sorta di raddoppio, per effetto dell'introduzione, accanto ai contributi capitali annui diversificati solo per fasce di età, di una contribuzione commisurata al reddito libero-professionale realizzato nell'anno.

Devono essere menzionate infine due altre gestioni previdenziali autonome:

quella relativa alle provvidenze per maternità di cui alla legge 11.12.1990 n. 379;

quella del fondo di previdenza del personale dipendente dall'Ente stesso.

(1) La numerazione è indicativa del rinvio al testo. Le tre cifre corrispondono nell'ordine alla parte, al capitolo ed al paragrafo.

1.1.4. — Tra le attività strumentali svolte dall'ENPAM meritevoli di menzione sono quelle concernenti la gestione del patrimonio e la realizzazione degli investimenti.

Notevolissimo impegno comporta l'amministrazione del patrimonio immobiliare, per il numero di unità che esso annovera, per l'ampia gamma delle destinazioni, per la produzione di contenzioso caratterizzato dalla complessità delle questioni e dall'elevatezza dei valori in gioco.

Meglio dei dati finanziari della situazione patrimoniale, il dato fisico dà un'idea della dimensione del patrimonio immobiliare dell'Ente: secondo i dati raccolti dalla Commissione parlamentare di controllo, al 31 dicembre 1992, tutte le proprietà dell'ENPAM, comprese quelle delle società controllate, assommavano una superficie di oltre due milioni e cinquecentomila metri quadrati. Quanto alla composizione, basti ricordare che non si tratta solo di abitazioni, bensì anche ed in gran parte di edifici destinati ad usi commerciali, tra cui numerosi complessi alberghieri.

La realizzazione degli investimenti ha trovato origine e misura nell'elevato risparmio prodotto: nel quadriennio 1989-92 le riscossioni di parte corrente hanno superato i corrispondenti pagamenti di ben 1.605 miliardi di lire. Le disponibilità sono state canalizzate nelle tre diverse direzioni:

- degli investimenti mobiliari: titoli, depositi e mutui attivi;
- degli interventi sui cespiti immobiliari già in proprietà;
- degli acquisti di nuovi immobili.

1.2.1. — Innovazioni normative, intervenute nel periodo in esame, hanno riguardato in modo diretto l'ordinamento dell'ENPAM:

a) aggiornamento delle misure contributive fisse relative al fondo generale;

b) introduzione di una contribuzione aggiuntiva al fondo generale, proporzionata al reddito;

c) aumento contributivo imposto a copertura degli oneri derivanti dall'integrazione al minimo delle pensioni a carico del fondo generale;

d) modifiche restrittive al regolamento del fondo dei medici mutualisti generici;

e) nuovo regolamento del fondo dei medici mutualisti specialisti esterni, comportante una più favorevole disciplina, resa possibile dal notevole aumento del gettito contributivo indotto dal rinnovo dagli accordi collettivi nazionali (decreto del Presidente della Repubblica 23.3.1988 n. 119 e decreto del Presidente della Repubblica 23.3.1988 n. 120);

f) modifiche al regolamento del fondo dei medici mutualisti ambulatoriali;

g) modifiche al regolamento delle prestazioni assistenziali, a carico del fondo generale;

h) introduzione di condizioni restrittive in materia di restituzione dei contributi previdenziali.

1.2.2. — Modifiche all'ordinamento sanitario hanno dispiegato effetti indiretti a carico dell'ENPAM:

a) rinnovo dell'accordo collettivo concernente i medici mutualisti generici (decreto del Presidente della Repubblica 28.9.1990 n. 314);

b) rinnovo dell'accordo collettivo concernente i medici mutualisti ambulatoriali (decreto del Presidente della Repubblica 28.9.1990 n. 316);

c) mancato rinnovo dell'accordo concernente i medici mutualisti specialisti esterni;

d) istituzione del ticket sulle prestazioni specialistiche, che per la parte spettante al medico è di dubbia sottoposizione alla contribuzione;

e) introduzione del principio del rapporto unico con il S.S.N.: o medico convenzionato o dipendente ospedaliero;

f) riordino della disciplina in materia sanitaria, di cui al D.L.vo 30 dicembre 1992 n. 502, specie per quanto riguarda l'abolizione delle convenzioni per i medici ambulatoriali e per gli specialisti esterni.

1.2.3. — Modifiche all'ordinamento previdenziale, ancorché di portata generale hanno assunto rilievo per la gestione dell'ENPAM:

a) adeguamento delle pensioni di tutti i liberi professionisti ai minimi previsti per i lavoratori dipendenti;

b) introduzione della possibilità di ricongiunzione dei periodi assicurativi;

c) estensione alle libere professioniste dell'indennità di maternità;

d) ripristino della possibilità di costituire fondi integrativi del trattamento dell'assicurazione generale obbligatoria gestita dall'INPS; ripristino avente potenziale rilievo per un rilancio del fondo di previdenza del personale dell'Ente;

e) riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, avviato dal D.L.vo 30 dicembre 1992 n. 503 e comunque in corso di perfezionamento; riordinamento avente potenziale rilievo nei confronti dell'ENPAM specie per quanto attiene ai requisiti richiesti per le prestazioni;

f) privatizzazione di vari enti previdenziali, tra i quali l'ENPAM a decorrere dal 1° gennaio 1995 ferma restando, tuttavia, l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione.

1.2.4. — Altre innovazioni hanno riguardato in qualche modo e quanto meno potenzialmente l'ENPAM:

a) riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche e privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle stesse, di cui al D.L.vo 3 febbraio 1993 n. 29; innovazione rilevante specialmente per

la affermata separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo e le funzioni di gestione;

b) obbligo di un deposito fruttifero vincolato presso la Tesoreria dello Stato pari al 15 per cento dei contributi riscossi nell'anno 1990;

c) obbligo di un deposito fruttifero vincolato presso la Tesoreria dello Stato, pari al 25 per cento dei contributi riscossi negli anni 1992, 1993 e 1994.

2.1.1. — L'assetto ordinamentale dell'ENPAM non ha subito variazioni riguardo agli organi.

Il Comitato direttivo, il Comitato esecutivo, il Presidente ed il Vice Presidente, insediatisi nel 1990, sono cessati anticipatamente, rispetto al quinquennio previsto dello statuto, per effetto del commissariamento disposto, il 22 febbraio 1993, per essere stato avviato procedimento penale a carico del Presidente, del suo Vice e di un consigliere.

Gli organi ordinari sono stati ricostituiti a far tempo dal 24 giugno 1993.

Il Collegio dei sindaci ha proceduto nel mandato quinquennale iniziato nel 1990.

2.1.2. — Il ruolo presidenziale è risultato di notevole peso gestionale, come confermano anche le vicende che hanno portato al commissariamento del febbraio 1993.

L'ampia previsione statutaria ha favorito nella prassi la tendenza a spostare il momento decisionale in ambito sempre più ristretto.

Un'idea dell'attività gestionale del Presidente è ricavabile dai seguenti dati: nel quinquennio sono state adottate 182 delibere di urgenza; per soli otto mesi del 1993 le delibere ordinarie sono state 147; nel 1994 sono state adottate 615 delibere ordinarie.

2.1.3. — Nel quinquennio 1989-93 le riunioni del Comitato direttivo sono state 98; quelle del Comitato esecutivo sono state 71; le delibere adottate nelle riunioni stesse sono state rispettivamente 690 e 1323.

Al Presidente, Vice Presidente ed ai Sindaci è corrisposto un compenso annuo. A tutti è assegnata una medaglia di presenza per la partecipazione alle riunioni, oltre, se del caso, al rimborso delle spese.

2.1.4. — L'azione del Collegio sindacale si è esplicata come partecipazione alle riunioni degli organi collegiali, come ordinario riscontro specie sulla documentazione di spesa, ed infine come accertamento istruttorio svolto su impulso della Corte dei conti.

Il Collegio ha contribuito alla evidenziazione e focalizzazione di numerose e varie questioni, alcune di notevole rilievo anche finanziario.

Ne è derivato l'intervento del Ministero vigilante per il superamento di talune situazioni di perdurante anomalia:

non tempestiva verbalizzazione delle riunioni degli organi deliberanti;

convocazione di sindaci elettivi scaduti invece di quelli neo-eletti;

attivazione di pianta organica non ancora approvata;

incremento del trattamento economico, mediante aumento del buono mensa.

Altre prese di posizione hanno poi assunto rilievo a fini di accertamento di illeciti penali e di responsabilità amministrative:

ingiustificato aumento del prezzo pagato per l'acquisto del centro commerciale e direzionale di Meleguano;

incauta transazione con la soc. ATA - NOTELS - Gruppo Ligresti;

mancata prolungata utilizzazione di un immobile in Roma;

irregolare tenuta dell'inventario;

ritardo nella stipula dei contratti di locazione;

irregolarità nella ristrutturazione dell'Hotel Raphael e dell'immobile di via Farini in Roma.

Non si hanno notizie sullo stato degli accertamenti svolti dalla Procura della Corte dei conti.

Per alcune vicende il Presidente del Collegio sindacale è stato sentito nel quadro di indagini avviate dalla Procura della Repubblica di Roma.

2.1.5. — Breve cenno va fatto di figure organiche di minore rilievo:

a) il Vice Presidente che esplica solo funzioni vicarie;

b) gli organismi consultivi a base elettiva, che in rappresentanza delle categorie interessate, in qualche modo contribuiscono alla gestione dei fondi speciali;

c) le commissioni consultive nominate di volta in volta per singoli affari: dal 1989 hanno operato nove commissioni del genere;

d) il Direttore generale, che ha voto consultivo e riferisce annualmente in sede di consuntivo sull'andamento tecnico ed amministrativo delle gestioni;

e) la Commissione di congruità ex articolo 61 del decreto del Presidente della Repubblica n. 696/79 nominata di volta in volta in relazione a singoli acquisti.

2.2.1. — Risulta inattuato il principio di netta separazione tra gestione ed indirizzo. A ciò corrisponde una carenza del ruolo della dirigenza nella responsabilità della gestione. Le traversie penali in cui è incorso l'Ente concorrono a segnalare la necessità di adeguate iniziative nelle varie sedi, tra cui quella della messa a punto del nuovo statuto, ancora in corso di approvazione, affinché gli uffici siano responsabilizzati in modo esclusivo all'attuazione imparziale ed efficiente di direttive chiare e puntuali degli organi deliberanti.

2.2.2. — La pianta organica dell'ENPAM è restata cristallizzata dal 1986 in 525 unità.

Si deve tuttavia evidenziare che nel contempo vi è stato un progressivo potenziamento della informatizzazione e si è via via radicato il ricorso alle prestazioni di professionisti esterni e di società specializzate.

L'effettiva consistenza del personale di ruolo in servizio è restata pressoché invariata negli anni: 389-390 unità.

Il ricorso alle assunzioni a termine è andato invece progressivamente aumentando: esse nel 1989 erano state equivalenti a 15 annualità, nel 1993 sono state equivalenti a 77 annualità. La spesa per detto personale che nel 1991 è stata di un miliardo, nel 1992 è passata ad un miliardo e 700 milioni e l'anno successivo ad un miliardo e 800 milioni.

Il quadro va completato con un accenno ai portieri, circa 170 unità, la cui spesa peraltro viene recuperata al 90 per cento a carico degli inquilini.

3.1.1. — La gestione di parte corrente complessivamente considerata con riferimento all'intero quinquennio 1989-93 è caratterizzata dall'impegno di mezzi finanziari per 5.431 miliardi (pagamenti per 5.406 miliardi) e da una marcata eccedenza delle entrate sulle spese: circa 268 miliardi per anno in termini di cassa. È pertanto proseguito un processo di accumulazione destinato a compensare in futuro la probabile contrazione del numero dei contribuenti.

3.1.2. — Nel quadro generale positivo, si presenta peculiare l'esercizio 1993 caratterizzato da un disavanzo di parte corrente di 209 miliardi (in termini di competenza). Disavanzo, peraltro, prodotto dai soli fondi speciali dei medici mutualistici e per fattori essenzialmente congiunturali connessi all'abbandono in massa a seguito dell'introduzione del principio del rapporto unico con il S.S.N.

L'esercizio 1993 registra il radicale ridimensionamento dei fondi speciali, che impone particolare attenzione ai possibili sviluppi involutivi in un prossimo avvenire, specie per quanto concerne la gestione dei medici specialisti esterni.

3.1.3. — La gestione di parte corrente dell'ENPAM nella sua articolazione fondamentale e con riferimento all'intero quinquennio 1989-93 presenta i seguenti dati quanto all'entrata:

contributi riscossi

a) Fondo generale	mld. 1.336
b) Fondo mutualisti generici	» 2.799
c) Fondo mut. ambulatoriali	» 961
d) Fondo mut. specialisti esterni	» 282
e) Fondo personale ENPAM	» 1

altre riscossioni

f) Proventi del patrim. immob.	mld. 1.050
--------------------------------	------------

g) interessi attivi

mld. 284

I proventi immobiliari sono al lordo delle ingenti spese di gestione, di converso gli interessi attivi in buona parte costituiscono sostanzialmente proventi degli immobili in proprietà delle società totalitariamente partecipate dall'ENPAM. Quindi il gettito degli investimenti propriamente mobiliari (titoli a reddito fisso) è di modesto rilievo (56 miliardi nel quinquennio) e soltanto a partire dall'esercizio 1991 assume apprezzabile consistenza.

Quanto alla spesa:

prestazioni erogate	mld. 4.428
pagamenti per il funzionamento	» 978

I dati suesposti e quelli relativi ai rientri di spesa (rimborsi degli inquilini) consentono di pervenire al seguente indicatore: per 100 lire di prestazioni erogate l'Ente spende aggiuntive 14,8 lire per spesa di funzionamento al netto dei costi della gestione degli immobili.

3.2.1. — Il fondo di previdenza generale costituisce un comparto gestionale autonomo, anche in termini di contabilità economica, che a sua volta consente la individuazione delle seguenti sub-gestioni:

- a) Quota « A »: contribuzioni e prestazioni svincolate del reddito;
- b) Quota « B »: contribuzioni e prestazioni proporzionate al reddito;
- c) Integrazione al minimo;
- d) Maggiorazione agli ex combattenti;
- e) Prestazioni assistenziali;
- f) Indennità di maternità.

Il risultato economico complessivo del quinquennio è stato di un avanzo di 597 miliardi, alla cui formazione hanno contribuito soprattutto gli esercizi 1991 e successivi, cioè quelli segnati dall'attivazione della contribuzione di quota « B ».

3.2.2. — La gestione della Quota « A » è avvenuta a misure contributive invariate per l'intero quinquennio.

Nello stesso periodo la platea contributiva è restata sostanzialmente invariata nella consistenza numerica (circa 270.000), ma non nella composizione, risultando notevolmente invecchiata nel 1993 rispetto al 1989. Gli iscritti giovani, di età al di sotto dei 35 anni, all'inizio costituivano il 34,6 per cento dei contribuenti, alla fine solo il 26,1 per cento.

Si impone un generico richiamo di attenzione sulla necessità di ipotizzare per l'avvenire un rovesciamento del rapporto contributi-prestazioni, sino ad ora estremamente favorevole.

La spesa per prestazioni ha avuto andamento crescente per effetto dell'aumento del numero di percettori, che in cinque anni si è incrementato del 37,3 per cento (da 40.839 e 56.058).

La gestione, quindi, resta lontana dalla condizione « a regime » in cui le cessazioni compensano i nuovi pensionamenti.

Si impone pertanto una riconsiderazione tecnico-attuariale dell'assetto della gestione; ciò in considerazione anche del fatto che l'ultimo bilancio tecnico risale al 1989 e quello commissionato nel 1992 non risulta ancora acquisito.

3.2.3. - La gestione della Quota « B » interessa i soli esercizi 1991 e successivi ed è caratterizzata dalla assoluta prevalenza dei ricavi sui costi: nel triennio 1991-93 rispettivamente 380 e 22 miliardi.

La base imponibile è costituita dal reddito libero professionale annuo eccedente le lire 8.064.000, su cui viene applicata l'aliquota del 12,5 sino a 60 milioni; oltre l'aliquota dell'1 per cento.

La platea contributiva appare esigua rispetto a quella di quota « A », di cui costituisce appena il 12-13 per cento (circa 33.000 su circa 270.000 iscritti).

Poiché l'accertamento è condizionato dalla comunicazione degli interessati, non si possono escludere fenomeni di evasione. A questo riguardo è necessaria una riconsiderazione del regolamento soprattutto dal versante delle prestazioni.

3.2.4. - L'integrazione al minimo, assistita da una specifica addizionale contributiva, anche se manca l'evidenza contabile dell'entrata, costituisce un comparto autonomo che, secondo stima per i contributi, nel quinquennio 1989-93 ha accantonato circa 35 miliardi (contributi per 67 mld. ed integrazioni per 32 mld.).

Le posizioni interessate dall'integrazione sono all'incirca 2.250.

3.2.5. - La maggiorazione agli ex combattenti si atteggia come una gestione a rendicontazione, giacché l'onere è a totale carico dello Stato, ma la spesa è anticipata dall'Ente.

Il rimborso interviene mediamente a distanza di due anni.

Nel quinquennio 1989-93 sono state anticipate maggiorazioni per complessivi 4,6 miliardi; i rimborsi ottenuti sono ammontati a circa 4,1 miliardi.

3.2.6. - Le prestazioni assistenziali (sussidi una tantum oppure continuativi in caso di infortunio e malattia) nel quinquennio 1989-93 hanno interessato 4.715 beneficiari per una spesa complessiva di 4,7 miliardi: pari all'1 per cento dell'onere delle pensioni, mentre il limite massimo regolamentare è del 5 per cento.

3.2.7. - La gestione dell'indennità di maternità è alimentata da una contribuzione capitaria annua ad hoc, adeguabile in via amministrativa in ragione dell'andamento.

La gestione, iniziata nel 1991, ha prodotto nei tre anni un disavanzo di 18 miliardi (entrate per 24 e spese per 42 miliardi).

La misura del contributo è passata dalle lire 18.000 iniziali (anno 1991) alle lire 19.250 per il 1992 ed alle 53.000 per il 1993. In considerazione del disavanzo accumulatosi, il contributo a decorrere dal 1994 è stato elevato a lire 102.000. Nell'ipotesi che il trend della spesa resti immutato (21 miliardi nel 1993), la misura

contributiva risulta inadeguata quanto meno al pronto ripiano del disavanzo.

3.3.1. — La gestione del fondo di previdenza dei medici mutualisti generici ha comportato un avanzo economico complessivo nel quinquennio 1989-93 di 507,5 miliardi. L'anno 1993 è peraltro caratterizzato da un notevole disavanzo (223,2 miliardi) da porre in relazione all'esodo in massa dalla categoria dei medici che hanno optato per il lavoro ospedaliero. Comunque la spesa mostra una marcata tendenza alla crescita.

3.3.2. — Preoccupa la crescente divaricazione tra entrata per contributi e spesa per prestazioni. Si impongono pertanto aggiornati accertamenti tecnico-attuariali da acquisirsi al più presto.

3.4.1. — La gestione del fondo di previdenza dei medici mutualisti ambulatoriali ha comportato un avanzo economico complessivo nel quinquennio 1989-93 di 435,1 miliardi. L'anno 1993 è peraltro caratterizzato da un disavanzo (30,2 miliardi) connesso al fattore contingente del noto esodo degli ospedalieri.

3.4.2. — Pur in mancanza di elementi strutturali di allarme, è prudente raccomandare attenzione alla evoluzione degli equilibri tecnici, in considerazione anche del fatto che il numero dei pensionati si è più che raddoppiato nei cinque anni.

3.5.1. — La gestione del fondo di previdenza dei medici mutualisti specialisti esterni ha comportato un avanzo economico complessivo nel quinquennio 1989-93 di 46,6 miliardi. L'anno 1993 è peraltro caratterizzato da un disavanzo di 127,9 miliardi. Tutto l'arco è comunque segnato da una progressiva flessione del gettito contributivo e dal progressivo aumento della spesa per prestazioni.

3.5.2. — Prescindendo dal fatto contingente costituito dall'esodo del 1993, motivi di allarme di ordine strutturale si riconnettono al pericolo di forte ridimensionamento della categoria ed all'aumento del numero dei pensionati (più che triplicato nel quinquennio). Si impone pertanto di provvedere per il recupero dell'equilibrio.

3.6.1. — Il fondo di previdenza del personale dell'ENPAM ha natura integrativa rispetto all'assicurazione generale obbligatoria (INPS). Esso è a numero chiuso, riguardando il solo personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 70/1975. Nel quinquennio ha comportato un avanzo economico complessivo di 339 milioni.

3.6.2. — Il fondo si avvia ad una situazione di crisi, atteso che attualmente le prestazioni riguardano soltanto 14 posizioni assicurative ed il numero dei contribuenti è sceso al 31/12/1993 a 194 unità. Una soluzione potrebbe rinvenirsi nella riapertura del fondo resasi possibile per effetto dell'articolo 18 del D.L.vo 21.4.1993 n. 124; soluzione peraltro non sicuramente praticabile per il personale di nuova assunzione che sarà iscritto alla C.P.D.E.L. e non più all'INPS.

Pertanto, è necessario il riesame dell'intera tematica per gli eventuali adeguamenti contributivi e regolamentari.

3.7.1. — La spesa di funzionamento nel quinquennio 1989-93 è ammontata complessivamente a 957,1 miliardi, a fronte di 4.474,2 miliardi impegnati per prestazioni istituzionali (nell'ambito di una spesa corrente di 5.431,3 miliardi).

Detta spesa di funzionamento si articola in 7 voci analitiche, quasi tutte caratterizzate da andamento crescente (v. da 3.7.2. a 3.7.8.).

3.7.2. — La spesa per gli organi (3,3 miliardi) rappresenta lo 0,34 per cento della spesa di funzionamento. È comprensiva degli oneri relativi alle elezioni che si tengono con cadenza quinquennale per il rinnovo dei Comitati consultivi (nel 1990: 787 milioni). Nel quinquennio è aumentata del 67 per cento (1988: 0,3 miliardi; nel 1993: 0,5 miliardi).

3.7.3. — La spesa per il personale (111,1 miliardi) rappresenta l'11,61 per cento della spesa di funzionamento. Nei cinque anni è aumentata del 63 per cento (1988: 15 miliardi; 1993: 24,4 miliardi). La crescita progressiva della spesa è da porre in relazione anzitutto con l'aumento del numero dei dipendenti assunti a termine, equivalenti a 11 annualità nel 1988 ed a ben 77 annualità nel 1993.

Altri fattori di crescita sono stati:

l'aumento dell'indennità integrativa speciale;

il reinquadramento del personale secondo livelli funzionali (decreto del Presidente della Repubblica 1.3.1988 n. 285);

il rinnovo contrattuale (decreto del Presidente della Repubblica 13.1.1990 n. 43);

il miglioramento del trattamento dei dirigenti.

La voce di spesa in questione non comprende le retribuzioni dei portieri, ascritte, invece, alla voce intestata agli oneri per la gestione del patrimonio immobiliare (v. 3.7.5.).

3.7.4. — La spesa destinata al funzionamento del Centro elaborazione dati (28,7 miliardi) rappresenta il 3 per cento del totale della spesa di funzionamento. Nel quinquennio è aumentata dell'83 per cento (1988: 3,5 miliardi; 1993: 6,4 miliardi).

L'aumento della spesa è da ricollegare, tra l'altro, alle seguenti motivazioni:

acquisizione di nuovi programmi;

sviluppo di programmi esistenti;

adeguamento dei supporti;

rifacimento del sistema informativo dei Fondi.

Da ciò si deduce l'esistenza di componenti di spesa da ascrivere, almeno in linea strettamente teorica, al conto capitale.

Il forte incremento della spesa per il C.E.D. (+ 83 per cento) raffrontato a quello della spesa per il personale (+ 63 per cento) smentì-

sce la logica deduzione che vorrebbe le due spese inversamente correlate.

3.7.5. — La gestione del patrimonio immobiliare da reddito costituisce una sorta di gestione separata, giacché esiste un unico capitolo di spesa di ingente stanziamento (in media oltre 60 miliardi annui), cui fanno capo tutte le spese, accumulate per finalità, ancorché eterogenee. Peraltro, trattasi di spese in larga misura poste a carico dell'inquilinato. Talché la significatività economica della voce deve essere recuperata con la detrazione della corrispondente entrata per rimborsi. Per questa via si distingue:

la spesa lorda, pari nel quinquennio a 316,2 miliardi (33 per cento della spesa di funzionamento);

la spesa netta, pari a 168,6 miliardi nel quinquennio.

L'andamento nel quinquennio è crescente comunque: spesa lorda + 57 per cento (1988: 43,6 miliardi, 1993: 68,4 miliardi); spesa netta + 40 per cento (1988: 23,8 miliardi; 1993: 33,2 miliardi).

I dati suesposti non offrono tuttavia un quadro completo degli oneri, in quanto carenti della spesa per tributi e di quota parte delle spese generali.

* * *

Accertamenti sono stati esperiti nella sede del controllo in ordine alla gestione del patrimonio immobiliare. È emerso:

che un'unità immobiliare in Roma è restata inutilizzata, benché acquistata nel 1984 per essere adibita ad archivio dell'Ente; fatto segnalato alla Procura presso la Corte;

che la tenuta dell'inventario non è del tutto adeguata all'esigenza della tempestiva individuazione dei casi di inutilizzazione e del loro sollecito superamento.

Si deve pertanto formulare ferma e viva raccomandazione a che l'Ente pervenga in tempi brevi ad una tenuta dell'inventario che consenta anche la individuazione di ciascuna unità immobiliare e per ciascuna di esse lo stato di utilizzazione ed il reddito prodotto, e che altresì consenta il recupero del collegamento responsabilizzante tra singolo cespite ed ufficio od organo affidatario del cespite stesso (cfr. articolo 41, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 696/1979). Con l'occasione va ribadito il concetto che non possono mancare congrui strumenti volti a sancire con la massima chiarezza, anche nella specifica materia, la separazione di compiti e responsabilità tra dirigenza ed organi amministrativi di indirizzo.

* * *

La gestione del patrimonio immobiliare, risulta fortemente (v. 5.2.2.) caratterizzata dall'accumulo di residui attivi per annose morosità dell'inquilinato (canoni di locazione e rimborso di spese).

Il pregiudizio per le finanze dell'Ente appare probabile, anche alla stregua del recente orientamento giurisprudenziale secondo cui il diritto del locatore al rimborso si prescrive in due anni (Cass. III civ. 22.5.1993 n. 5795 e articolo 6 legge 22.12.1973 n. 841).

I crediti in questione alla fine del 1993, in sofferenza da un anno o più, ammontano quanto meno a 54.973 milioni.

* * *

Tutto quanto precede ha formato oggetto di informativa alla competente Procura Regionale della Corte.

* * *

A seguito dell'introduzione dell'istituto dei cosiddetti « accordi in deroga » l'ENPAM ha formulato richieste di aumento del canone non in linea con l'accordo nazionale dell'11 marzo 1993, né con le direttive ministeriali. Ne è derivata una situazione di conflitto con i sindacati degli inquilini e la conseguente impossibilità di ottenerne la « assistenza » indispensabile per nuovi patti contrattuali.

Allo stato non si hanno elementi per valutare la convenienza della scelta gestionale effettuata.

* * *

Per il grande rilievo finanziario particolare attenzione merita la vicenda relativa alla locazione, ad un'unica società facente capo ad un forte gruppo finanziario nazionale, di sei alberghi e due residences turistici.

Instauratosi un annoso e rilevantissimo contenzioso, l'Ente si è determinato ad una transazione per prevenire temuti effetti negativi derivanti dalla grave crisi attraversata dal cennato gruppo finanziario e per troncare dal 31 dicembre 1993 tutti i rapporti con lo stesso.

L'Ente, senza aver riacquisito la disponibilità degli immobili, ha proceduto allo svincolo di titoli a deposito per 14 miliardi e 600 milioni, al pagamento in esecuzione della transazione di lire 29 miliardi e 445,6 milioni a fronte di una riscossione allo stesso titolo di lire 13 miliardi e 825,4 milioni, al pagamento di lire 3 miliardi e 310 milioni a titolo di indennità dovute al conduttore per la perdita dell'avviamento relativa, peraltro, a due alberghi chiusi da oltre due anni, al pagamento - infine - di lire 15 miliardi e 16 milioni a titolo di perdita dell'avviamento, relativa ad altri quattro alberghi restati funzionanti in disponibilità del locatario.

La controparte da ultimo (ottobre-novembre 1994) ha convenuto in giudizio l'ENPAM adducendo la inefficacia della transazione e la conseguente esistenza di un nuovo contratto novennale tra le parti originarie.

Tutto quanto sopra ha formato oggetto di informativa alla competente Procura Regionale della Corte.

3.7.6. - La spesa per l'acquisto di beni e servizi, al netto di quelle afferenti al C.E.D. (v. 3.7.4.) rappresenta il 3 per cento della spesa di

funzionamento del quinquennio (29,5 mld. su 957,1 mld.). Nell'arco di cinque anni è aumentata del 39 per cento.

Lo specifico comparto gestionale mostra margini di manovra a fini di razionalizzazione e di contenimento della spesa.

3.7.7. — Gli oneri finanziari hanno costituito il 14 per cento della complessiva spesa quinquennale di funzionamento (133,6 mld. su 957,1 mld.). Il peso annuale è andato progressivamente diminuendo; in cinque anni è diminuito del 73 per cento. Il fenomeno trova spiegazione nel progressivo ammortamento e nelle estinzioni anticipate dei mutui ipotecari gravanti su immobili dell'Ente, i cui interessi passivi costituiscono la parte prevalente dello specifico comparto di spesa.

3.7.8. — Gli oneri tributari hanno costituito il 34 per cento della complessiva spesa quinquennale di funzionamento (327,1 mld. su 957,1 mld.). Rispetto al 1988, già caratterizzato da impegni esuberanti, l'incremento a fine 1993 risulta del 162 per cento (in termini di cassa, più significativi: incremento del 408 per cento).

Il fenomeno è da riferire, tra gli altri, a due fattori permanenti: l'eliminazione del dimezzamento dell'aliquota IRPEG e l'introduzione dell'I.C.I.

4.1.1. — Nel periodo 1989-93 l'ENPAM ha effettuato in conto capitale complessivamente impegni per 1.835 miliardi e pagamenti per 1.818 miliardi.

Le entrate correlative sono state di gran lunga inferiori avendo potuto l'Ente fare largo ricorso all'autofinanziamento.

4.1.2. — Gli accertamenti, relativamente esigui (v. 4.1.1.), pari complessivamente nel quinquennio a 417 miliardi, si riferiscono, tenuto conto anche del significato gestionale, essenzialmente alle seguenti voci di entrata:

riscossioni di mutui;

smobilizzi di titoli.

Per i dettagli si fa rinvio all'esame dei singoli comparti (v. 4.2.1.; 4.2.2.; 4.3.1.; 4.3.2.; 4.4.1.).

* * *

Le riscossioni di mutui costituiscono per una parte il rientro di somme date in prestito, sulla base di specifiche normative, a soggetti in qualche modo interessati alle finalità dell'Ente: ordini provinciali, medici e familiari, personale dipendente.

A partire dal 1991, per altra prevalente parte, si tratta di rientri provenienti dalle società immobiliari di proprietà dell'Ente, cui lo stesso ha concesso mutui per l'estinzione di passività onerose (v. 5.4.3.).

* * *

Lo smobilizzo dei titoli è stato effettivo, cioè non seguito da riacquisto, nel 1993 per le difficoltà dell'esercizio chiusosi con un disavanzo economico di 206 miliardi (v. 3.1.2.). Difficoltà che, peraltro, hanno comportato anche l'assorbimento dei depositi bancari (v. 4.2.1. e 4.2.2.)

4.1.3. — L'analisi della complessiva spesa in conto capitale del quinquennio (impegni per 1.835 mld.) mostra le seguenti voci salienti:

acquisti immobiliari	(749 mld.);
acquisti di valori mobiliari	(257 mld.);
concessioni di crediti	(442 mld.);
estinzione di mutui	(166 mld.).

Per i dettagli si fa rinvio all'esame dei singoli comparti (v. 4.2.1. e 4.2.2.; 4.3.1. e 4.3.2.; 4.4.1.).

4.2.1. — Ai depositi bancari possono essere concettualmente equiparati i fondi tenuti disponibili presso l'istituto bancario affidatario della gestione della cassa dell'Ente. Mancano allo stato dati sulla giacenza media verificatasi durante il quinquennio. Le consistenze iniziali e finali della cassa, salvo che per la situazione al 31 dicembre 1993, lasciano intuire una massa forse eccessiva, anche se fruttifera (minimo 23,6 mld., massimo 140,8 mld.). Per il caso che la questione possa tornare ad avere pratica rilevanza, si deve raccomandare per l'avvenire di contenere le disponibilità liquide, in quanto caratterizzate da minore fruttiferità, nei limiti strettamente necessari alla correttezza dei pagamenti.

4.2.2. — I depositi bancari in senso proprio (posti tra i crediti bancari nella situazione patrimoniale) sono progressivamente cresciuti dal 1989 al 1993, ma alla fine di questo anno risultano totalmente assorbiti. La soglia minima di consistenza è stata di 9 mld. nel 1989, di 8 mld. nel 1990, di 72 mld. nel 1991 e di 65 mld. nel 1992.

Al 31 dicembre 1993 resta il deposito forzoso presso la Tesoreria statale di 127,7 miliardi (versamento effettuato nel 1991).

4.3.1. — Premesso che restano fuori del discorso le partecipazioni azionarie, contabilizzate come investimenti immobiliari (v. 4.4.1.), si evidenzia che l'ENPAM nel quinquennio 1989-93 ha liquidato titoli per 124,1 miliardi e ne ha acquistati per 157,1 miliardi. La consistenza del portafoglio esigua nel 1989, ha subito un enorme incremento nel biennio successivo, in cui vi sono stati acquisiti per ben 156,7 miliardi e vendite per soli 3,2 miliardi. Si è trattato di una svolta

gestionale, dimostratasi utile perché ha consentito di fronteggiare la crisi del 1992-93 senza onerosissimi indebitamenti a breve (sono stati liquidati titoli per 119 miliardi per alimentare la cassa di parte corrente).

4.3.2. — L'attività creditizia svolta dall'ENPAM ha comportato complessivamente negli esercizi 1989-93 rientri per 183,3 miliardi e nuove concessioni per 441,6 miliardi. Se si prescinde dai rapporti con le società immobiliari (v. 4.1.2. e 5.4.3.), la dimensione del comparto si riduce: rientri per 83,9 miliardi e concessioni di nuovi mutui per 32 miliardi. Inoltre la gestione risulta in declino, e ciò in conseguenza della eliminazione, salvo casi eccezionali, dei prestiti ai medici e familiari per la costruzione e l'acquisto della casa.

4.4.1. — Gli investimenti immobiliari effettuati dall'ENPAM negli anni 1989-93, compresi l'acquisto di società immobiliari e le ricostruzioni, ripristini, trasformazioni e simili, hanno comportato complessivamente impegni per 749,3 miliardi e pagamenti per 815,1 miliardi (337,2 in conto competenza e 477,9 in conto residui).

Nel periodo di riferimento è stato assunto, a norma di statuto, il controllo totalitario di una nuova società, che si è aggiunta alle nove già esistenti alla data del 31 dicembre 1988. E comunque si è trattato di un acquisto obbligato per effetto di scelte gestionali pregresse. Alla società in questione, infatti, nel 1988 era stato concesso un mutuo ipotecario di 70 miliardi, assistito dal diritto di prelazione all'acquisto della proprietà gravata dall'ipoteca (v. 4.4.3.).

Le cennate ricostruzioni ecc. hanno costituito meno di un decimo della suindicata massa investita (v. 4.4.4.).

4.4.2. — Gli investimenti immobiliari dell'ENPAM sono avvenuti nel quadro della normativa generale, comune alle consimili gestioni previdenziali, tendente a pilotare le disponibilità verso l'edilizia di interesse pubblico. Detta disciplina prevede tra l'altro che gli enti deliberino un piano di impiego delle disponibilità, per ciascun esercizio, sottoposto all'approvazione ministeriale.

Precisato che per il 1993 non vi è stato piano per mancanza di disponibilità, si rileva a posteriori come la realtà gestionale registri, in termini di impegni, scostamenti trascurabili rispetto alla pianificazione effettuata.

4.4.3. — Gli acquisti concretamente avvenuti nel quadriennio 1989-92 (nel 1993 non ve ne sono stati) a mezzo di compravendita immobiliare hanno riguardato, oltre un'area edificabile, 29 complessi di varia tipologia (edilizia abitativa, per uffici, commerciale) per una spesa complessiva di 534,7 miliardi. In detto importo rientra l'acquisto di un complesso di locali destinati ad uffici, industria e garages realizzato mediante l'assunzione del controllo della società proprietaria (v. 4.4.1.). Tuttavia nel computo rientra il solo prezzo di acquisto delle azioni (13,3 miliardi). Il valore del complesso in questione è di gran lunga superiore dal momento che occorre portare in computo anche il prestito concesso alla società prima dell'acquisto (v. 4.4.1.: 70 miliardi) ed i due prestiti concessi alla medesima dopo l'acquisto per consentire

l'estinzione delle passività (110,2 miliardi nel 1991 e 127,7 miliardi nel 1992).

Il complesso dei valori in gioco (842,6 miliardi: 534,7 + 70 + 110,2 + 127,7) si è articolato attraverso 29 operazioni di compravendita, talché le singole contrattazioni hanno potuto coinvolgere interessi di notevole portata sia per entità finanziaria che per difficoltà di valutazione e di scelta. Le operazioni preliminari agli acquisti hanno trovato svolgimento in un regime non caratterizzato da rigorosa regolamentazione, specialmente per quanto concerne la pubblicità ed i criteri di ammissione e valutazione. La procedura di acquisto appare negativamente segnata da momenti di discrezionalità eccessiva e fortemente concertata.

La carenza di un'adeguata regolamentazione degli investimenti immobiliari e delle procedure di compravendita, oltre che sulla base di considerazioni di principio, è da censurare alla stregua della vicenda che ha comportato l'avvio di procedimento penale a carico del *Presidente*, del *Vice Presidente*, di un consigliere in carica, di un ex consigliere, nonché di un professionista esterno già da lungo tempo, ripetutamente investito dall'Ente di incarichi.

Una bozza di regolamento risulta approntata, ma non risulta che sia stata fatta oggetto di definitiva deliberazione. Pertanto, deve formularsi pressante raccomandazione nel senso della più sollecita ed adeguata eliminazione di una lacuna che ha concretamente mostrata la propria pericolosità.

4.4.4. — Gli interventi sull'esistente costituiscono per l'ENPAM una forma di investimento immobiliare non irrilevante: nel quinquennio impegni per 66,7 miliardi e pagamenti per 55,8 miliardi.

Alla base del fenomeno è il possesso di un ragguardevolissimo patrimonio immobiliare, in larga parte vetusto e, per di più, assai variegato. Ne è derivata una diffusione a pioggia e su ampio raggio degli interventi, anche se non sono mancati casi di concentrazione di spesa e di elevato incremento di valore. Due di essi hanno interessato in modo particolare l'attività di controllo, per cui è opportuno farne oggetto di accenni specifici (v. 4.4.5. e 4.4.6.).

4.4.5. — Il primo caso concerne la ristrutturazione dell'Hotel Raphael in Roma, di proprietà dell'Ente, ma dato in locazione da ultimo nel 1982 con contratto novennale tacitamente rinnovabile alla scadenza. Con detto contratto furono poste cautele a vantaggio dell'ENPAM e tra l'altro l'espressa pattuizione che la manutenzione ordinaria e straordinaria sarebbe stata effettuata a cura e spese del conduttore, nonché la espressa esclusione di ogni indennizzo al di fuori della sospensione parziale o totale del canone nell'ipotesi di riduzione del godimento determinato da prescrizioni dell'Autorità.

Nondimeno, a seguito di una prescrizione dei Vigili del Fuoco comportante interventi per una spesa stimata di 350 milioni di lire, il Comitato Esecutivo nel periodo 1984-87 deliberò a più riprese stanziamenti per lavori a favore del gestore dell'albergo per complessive lire 3 miliardi e 979.400.000 oltre l'I.V.A. A fronte di detto complessivo stanziamento risultano effettuati pagamenti per lire 2 miliardi e

980.465.036; parte di detta spesa è stata effettuata nel 1988 con imputazione alla gestione di parte corrente.

Da aggiungere che nel 1989 vi è stata una ulteriore delibera di spesa del Comitato esecutivo per lire 2 miliardi e 844 milioni, oltre l'I.V.A., ma che la stessa non ha avuto alcun seguito, neppure contabile (residuo passivo).

La complessa vicenda ha presentato aspetti tali da indurre a farne oggetto di informativa alla Procura della Corte.

Consta che ne è seguita anche l'apertura di un procedimento da parte della Procura della Repubblica di Roma.

Il Ministero vigilante, alla stregua del citato contratto del 1982, ha ritenuto i contributi erogati e percepiti indebitamente ed ha invitato l'Ente al recupero di tutte le somme non espressamente previste nel contratto stesso.

Da notare infine che nessun incremento del canone di locazione è derivato dall'avvenuta effettuazione di lavori per il ricordato importo di circa 3 miliardi.

4.4.6. — Il secondo caso riguarda l'immobile di via Farini in Roma, sede di vari uffici dell'Ente, acquistato nel 1988 con un costo (prezzo più spese) di 38,5 miliardi, e contrassegnato nella situazione patrimoniale al 31 dicembre 1993 dal valore di 47 miliardi.

Si è trattato di incremento abnorme sia per l'arco temporale in cui si è realizzato, sia per il rapporto con il valore di base.

I lavori sull'immobile per buona parte del valore (circa 4 miliardi) vennero affidati alla società venditrice dell'immobile stesso.

La vicenda ha comportato interventi da parte del Collegio dei revisori e del Ministero vigilante, nonché l'esposto di un privato, talché risultano interessate alla stessa la Procura della Corte e la Procura della Repubblica competente.

A parte aspetti formali e procedurali (affidamento senza gara), i dubbi sulla convenienza e correttezza della gestione si sono incentrati sulla frammentarietà degli interventi, sulla sovrapposizione di interventi sulla base di perizie suppletive, sulla assenza di un programma razionale di interventi con una previsione globale di spesa, sul notevole importo della spesa già deliberata (lire 9 miliardi e 826.986 più I.V.A.).

5.1.1. — La situazione patrimoniale dell'ENPAM è caratterizzata da un enorme divario tra attività (5.474,5 mld.) e passività (347,8 mld.), con un saldo attivo di 5.126,7 miliardi.

Le voci salienti tra le attività sono quelle relative agli immobili (3.860,8 mld.) e quelle relative ai crediti bancari e finanziari (1.020 mld.); tra le passività risultano preminenti i residui passivi (257,1 mld.).

5.1.2. — In tema di passività, peraltro, si deve evidenziare che, alla stregua del sistema contabile applicato, tra di esse non è indicazione del valore capitalizzato dell'esposizione che l'Ente ha nei confronti di tutti coloro i quali hanno maturato diritto a trattamento

pensionistico - anche soltanto come diritto alla ripetizione dei contributi versati - nei confronti dell'Ente stesso.

La questione non ha rilievo pratico attuale; tuttavia appare auspicabile la riconsiderazione della possibilità di una rappresentazione della situazione patrimoniale più aderente alla specifica natura, assicurativa e previdenziale, della gestione.

5.2.1. - Le disponibilità liquide rappresentano soltanto lo 0,02 per cento delle attività (12 mld.). La ridottissima consistenza al 31 dicembre 1993 è del tutto contingente, in quanto causata dalle difficoltà di cassa proprie della gestione 1993 (v. 4.2.1.).

5.2.2. - I residui attivi costituiscono all'incirca il 10 per cento delle attività (544,5 mld.) al 31 dicembre 1993.

In buona parte si tratta di residui che possono definirsi fisiologici, in quanto di competenza dell'ultimo esercizio e derivati dai modi di riscossione, di versamento e di contabilizzazione, nonché derivati dall'abbandono dell'esercizio suppletivo.

Prescindendo, quindi, dai residui prodotti dall'esercizio 1993 (269,5 mld.), si osserva che del rimanente una parte non trascurabile è costituita da residui attivi di origine remota, concernenti prevalentemente crediti per locazioni e per interessi attivi su mutui. Con riserva di un'analisi di dettaglio per quanto attiene ai primi, si evidenzia che gli interessi attivi costituiscono essenzialmente morosità delle società immobiliari di proprietà esclusiva dell'ENPAM, e quindi in buona sostanza sono residui attivi inconsistenti, in quanto crediti verso se stesso. Inconsistenza, peraltro, compensata dalla sottovalutazione nella situazione patrimoniale dell'ENPAM degli immobili intestati alle società stesse (v. 5.4.3.).

Deve pertanto farsi raccomandazione di una pronta ed accurata revisione che restituisca alla specifica posta patrimoniale maggiore aderenza alla realtà; nonché farsi raccomandazione a che nelle note illustrative del bilancio consuntivo l'analisi dei residui sia operata tra l'altro con particolare attenzione, anche in termini giustificativi, alla parte proveniente dagli esercizi precedenti a quello di riferimento e quindi in sofferenza da uno o più anni.

5.2.3. - Il complesso dei crediti bancari e finanziari al 31 dicembre 1993 (1.020 mld.) - a parte i piccoli prestiti al personale (4,2) ed i depositi cauzionali (0,2) di entità trascurabile - è costituito dal deposito vincolato presso la Tesoreria statale (v. 1.2.4. e 4.2.2.) per 127,7 miliardi e da mutui per 887,9 miliardi, concessi nell'esercizio dell'attività creditizia agli Ordini provinciali dei medici (11,8 mld.), ai medici e familiari (24 mld.), al personale dipendente (2 mld.) ed infine alle proprie società immobiliari (850,1 mld.) (v. 4.1.2.).

I capitali mutuati alle società costituiscono capitale di dubbio rientro, che tuttavia costituiscono un controvalore degli immobili delle società, rappresentati come tali solo parzialmente nella situazione patrimoniale dell'ENPAM (v. 5.4.3.).

5.3.1. - La consistenza del portafoglio-titoli è di 40,3 mld. al 31 dicembre 1993, pari allo 0,74 per cento delle attività. Rispetto alla

punta massima raggiunta nel quinquennio (238,4 mld.), si tratta di un importo modesto che, tuttavia, non ha il significato di un'inversione di tendenza nella politica degli investimenti. La causa è da ricercare infatti nel disavanzo dell'esercizio 1993 che ha fortemente ridimensionato la liquidità dell'Ente.

5.3.2. — Le immobilizzazioni tecniche, costituite da automezzi ed attrezzature degli uffici, rappresentano un'infima parte delle attività (7,7 mld. pari allo 0,1 per cento).

5.4.1. — Sotto la voce « immobili » è iscritta una sola posta nella situazione patrimoniale al 31 dicembre 1993: 3.860,8 miliardi, pari al 70,5 per cento delle attività. L'analisi mostra che la posta si riferisce:

- per 3.497,4 miliardi ad immobili intestati all'ENPAM;
- per 349,9 miliardi ad immobili intestati alle società;
- per 13,5 miliardi a « residui impegni per investimenti ».

Quest'ultimo addendo annulla i corrispondenti residui passivi ascritti alle passività. Ciò non comporta inconvenienti soltanto se si tratta di meri residui di stanziamento e non già di veri e propri debiti già contratti. Pertanto, appare opportuno che l'Ente provveda ad una attenta riconsiderazione della metodologia seguita.

La consistenza degli immobili intestati all'ENPAM ed alle società è aumentata di 821,4 miliardi nel quinquennio 1989-93; si tratta per la quasi totalità di spese effettivamente sostenute per acquisti, per interventi sull'esistente o per ricapitalizzazioni delle società. Per piccola parte (6,9 mld.) si tratta di plusvalenze accertate con perizie di stima di alcuni immobili di più antica acquisizione. La rivalutazione si è resa necessaria per far fronte agli oneri della liquidazione del Fondo speciale per i medici ospedalieri, avviata da anni e conclusasi nel 1989.

5.4.2. — Il dato contabile-patrimoniale relativo agli immobili di proprietà diretta dell'ENPAM (3.497,4 mld.) non corrisponde alla realtà, perché coincidente con il c.d. « costo storico » (articolo 2426 c.c.).

I dati fisici disponibili di fonte C.N.E.L. consentono di giungere ad un apprezzamento soddisfacente alla data del 31 dicembre 1991: proprietà per una superficie totale di 2,5 milioni di metri quadri circa, comprendenti tra l'altro circa 10 mila e 500 abitazioni.

L'importo dell'I.C.I. versata nel 1993, pari a 27,8 miliardi, consente di stimare un valore catastale di 4.633 miliardi.

5.4.3. — Il dato contabile-patrimoniale relativo agli immobili intestati alle società non corrisponde al valore degli immobili stessi; il dato, infatti, deriva dal costo (prezzo più spesa) dell'acquisto del pacchetto azionario e, se del caso, dall'importo di successivi apporti di capitale.

Il dato nella situazione patrimoniale dell'ENPAM è di 349,9 miliardi; gli stessi immobili nelle situazioni patrimoniali delle società

ammontano invece alla stessa data a 998,1 miliardi; tuttavia le stesse società, sempre al 31 dicembre 1993, devono complessivamente all'ENPAM, per somme da questo date in mutuo, ben 847,8 miliardi.

Il dato, come si è accennato, risente delle ricapitalizzazioni che sono ammontate complessivamente a 210,9 miliardi ed hanno interessato sette delle dieci società. È da osservare inoltre che le società presentano altri debiti, alla fine del 1993, per complessivi 237,2 miliardi; e che l'indebitamento totale pari a 1.085 miliardi (847,8 più 237,2) è compensato solo in minima parte (50,4 mld.) da crediti e liquidità delle società medesime.

L'inadeguatezza della rappresentazione contabile, pur se giustificabile alla stregua della singolare situazione di fatto, induce a fare ferma raccomandazione all'Ente a che pervenga nella resa dei conti annuale ad una sorta di consolidato, opportunamente esposto ed illustrato, della situazione patrimoniale propria e di quella delle società.

I risultati di gestione conseguiti dalle società nell'anno 1993 risultano dal prospetto in appendice (tab. n. 7), dal quale si evince un saldo negativo di 22,8 miliardi, dovuto peraltro agli oneri finanziari che almeno in parte costituiscono un'entrata dell'ENPAM.

Il complesso delle società comunque appare per un verso pleonico, avuto riguardo alla sostanza gestionale, e per altro verso del tutto sottoutilizzato, considerato che le società stesse non svolgono attività produttive. Pertanto, si deve formulare ferma raccomandazione all'Ente affinché si pervenga al superamento dell'attuale assetto, tuttavia senza trascurare la comparazione tra i costi (specialmente fiscali) dell'operazione ed i benefici destinati a derivarne (anche in termini di eliminazione di spese fisse).

5.5.1 - Nella situazione patrimoniale dell'ENPAM i residui passivi hanno un peso molto rilevante, che peraltro risulta crescente essendo passato dal 60 al 74 per cento di incidenza sul totale delle passività, nell'arco del quinquennio 1989-93 (rispettivamente: 333,4 mld. su 552,5 mld. e 257,1 mld. su 347,8 mld.).

Si deve, peraltro, evidenziare che in buona parte si tratta di residui obbligati, in quanto rappresentativi dei pagamenti che necessariamente slittano all'anno successivo (ad esempio: versamento delle ritenute fiscali).

Prescindendo, quindi, dai residui passivi prodotti dall'esercizio 1993 (171,3 mld.), si osserva che del rimanente (85,8 mld.) una larga parte proviene da esercizi remoti (1988 e precedenti). Si tratta essenzialmente di « partite sospese », talché, atteso il tempo trascorso, si deve fare raccomandazione di una revisione pronta ed accurata che porti chiarezza e restituisca piena significatività alla contabilità patrimoniale. Si impone altresì la raccomandazione che nelle note illustrative del bilancio consuntivo sia data ragione del mancato smaltimento almeno per i casi più annosi e di maggiore peso finanziario.

5.5.2. - I debiti bancari e finanziari costituiscono il 16 per cento delle passività (55,6 su 347,8 mld.) e si riferiscono ai mutui ipotecari gravanti su immobili acquistati ed accollati dall'Ente (45,7 mld.) ed ai depositi cauzionali ricevuti dagli inquilini (9,9 mld.).

5.5.3. — Le rimanenze passive di esercizio (9,7 mld.) danno evidenza, per fare salva la significatività della contabilità economica, agli introiti già avvenuti alla data del 31 dicembre 1993, ma di competenza di esercizi successivi (canoni di locazione 1994 e 1995).

5.5.4. — I fondi di accantonamento (12,8 mld.) costituiscono il debito maturato al 31 dicembre 1993 per il trattamento di fine rapporto spettante al dipendente personale.

5.5.5. — Le poste rettificative dell'attivo (12,6 mld.) concernono — salvo importi minimi relativi alla svalutazione dei crediti ed all'ammortamento degli automezzi — l'esigenza di ridimensionare il valore dei mobili e delle macchine di ufficio (7,7 miliardi ammortizzati sino a 4,1 miliardi) e soprattutto concernono l'esigenza di dare rilievo al deterioramento degli immobili.

A questo ultimo riguardo è da osservare che la posta correttiva, pari a 8,3 miliardi, è assolutamente inadeguata se rapportata alla corrispondente voce delle attività (3.860,8 mld.). In effetti l'Ente limita l'ammortamento, iniziato nel 1986, ai soli immobili destinati a propri uffici, con ciò ponendosi in contrasto con quanto prescritto dalla Corte sin dalla relazione riguardante l'esercizio 1982. La tesi dell'Ente è che l'ammortamento è necessario soltanto per gli immobili aventi destinazioni tecniche. Devesi invece ribadire di converso che il bene immobile in ogni caso tende a perdere, più o meno lentamente e più o meno gradualmente la propria attitudine a produrre reddito, di modo che finisce con l'aver bisogno di costosi interventi di straordinaria manutenzione a ripristino delle proprie originarie caratteristiche.

Pertanto deve richiamarsi l'attenzione degli amministratori dell'ENPAM affinché adottino misure, ancorché gradualmente, volte ad evitare il pericolo di una sostanziale sopravvalutazione dei cespiti. Né sembra che il fatto che si versa normalmente in condizioni di inflazione elimini il rilievo pratico della questione.

5.5.6. — La situazione amministrativa è scarsamente significativa nel caso dell'ENPAM, atteso che si inserisce in un compendio patrimoniale nel quale l'incidenza della liquidità e dei residui attivi è assai bassa. Comunque nel caso del quinquennio il risultato è sempre positivo, culminando in un avanzo di 288,6 miliardi al 31 dicembre 1993.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 1

ENPAM - RENDICONTO FINANZIARIO DI COMPETENZA E DI CASSA - RIPILOGO DEI TITOLI - ESERCIZI 1989-93 - MILIONI DI LIRE

	1989		1990		1991		1992		1993	
	COMPET.	CASSA	COMPET.	CASSA	COMPET.	CASSA	COMPET.	CASSA	COMPET.	CASSA
ENTRATE										
I - Entrate contributive	813.846	815.609	896.512	851.257	1.307.679	1.288.634	1.199.034	1.237.134	1.292.847	1.186.297
II - Trasferimenti correnti	83	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III - Altre entrate	251.946	239.844	285.929	222.976	333.724	278.214	328.424	511.602	339.004	943.413
TOTALE ENTRATE CORR.	1.065.875	1.055.453	1.182.451	1.074.233	1.641.413	1.566.848	1.527.458	1.538.536	1.531.931	1.409.729
IV - Allocations e ricossa. cred.	22.276	21.841	20.942	21.486	38.878	40.106	99.284	101.300	219.910	222.060
V - Trasferim. in c. capitale	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VI - Accensione prestiti	5.020	5.060	5.446	5.655	1.398	1.296	2.496	2.521	1.103	1.378
TOTALE ENTRATE C/CAPITALE	27.326	26.901	26.388	27.141	40.176	41.402	101.780	103.811	211.013	223.378
VII - Perdite di giro	224.642	223.216	247.083	232.815	325.159	317.083	315.139	305.706	471.996	504.101
TOTALE GEN. ENTRATA (A)	1.317.843	1.305.570	1.456.124	1.334.189	2.006.748	1.925.333	1.944.377	1.948.063	2.224.940	2.217.199
SPESA										
I - Spese correnti (TOTALE)	746.246	791.017	794.963	822.578	1.018.224	993.990	1.138.912	1.131.943	1.741.139	1.758.318
II - Spese in c. capitale	175.233	198.496	382.794	310.856	542.890	565.025	520.782	441.690	45.466	134.268
III - Estinzione mutui e muticip.	16.433	16.324	35.079	35.138	67.598	67.598	35.140	35.140	13.517	13.515
TOTALE SPESA C/CAPITALE	191.656	214.820	417.823	345.994	610.488	632.623	555.922	476.829	58.993	147.783
IV - Perdite di giro	224.642	272.558	247.083	256.618	325.159	319.334	315.139	318.588	471.996	491.876
TOTALE GEN. SPESA (B)	1.151.544	1.388.405	1.459.873	1.406.190	1.943.871	1.945.947	2.009.873	1.927.560	2.272.118	2.304.977
RISULTATO (A - B)	166.299	117.165	-3.747	-72.001	64.877	-20.614	-65.996	46.703	-47.178	-87.788

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 2

ENPAM - RENDICONTO FINANZIARIO DI COMPETENZA E DI CASSA - GESTIONE DI PARTE CORRENTE - ESERCIZI 1989-93 - MILIONI DI LIRE

	1989		1990		1991		1992		1993	
	COMPET.	CASSA	COMPET.	CASSA	COMPET.	CASSA	COMPET.	CASSA	COMPET.	CASSA
ENTRATE										
Contributi (cat. I)	813.846	815.609	896.512	851.257	1.307.679	1.388.634	1.199.034	1.237.134	1.202.847	1.186.397
Vendita di beni e serv. (cat. VII)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ARBITI	167.983	192.432	178.573	143.594	187.903	200.898	183.223	201.596	197.126	174.167
Interessi e proventi su titoli	698	797	5.038	3.527	14.607	11.391	19.409	16.640	16.640	21.405
Interessi attivi su titoli, depositi	61.451	25.279	70.776	48.516	72.964	34.071	86.493	54.949	74.688	65.165
Totale cat. VIII	230.132	218.508	254.407	193.637	275.474	246.242	289.125	275.749	288.564	269.737
Recuperi e rimborsi (cat. IX)	21.814	21.336	24.069	25.193	48.251	18.648	35.062	41.423	37.008	39.175
Altro	83	0	5.462	2.146	10.009	13.324	4.217	4.210	3.489	3.489
TOTALE ENTRATE CORRENTI (A)	1.065.875	1.055.453	1.182.450	1.074.283	1.641.413	1.866.348	1.527.458	1.558.536	1.531.931	1.489.730
SPESE										
Spese per gli originali (cat. I)	363	377	1.158	972	571	597	553	601	476	484
Personale in servizio (cat. II)	16.824	16.124	21.263	20.774	22.831	22.864	24.130	24.032	23.850	23.840
Personale in quiescenza (cat. III)	142	142	180	147	226	258	309	303	354	359
Spese per il C.E.D.	5.000	4.246	5.506	5.369	6.291	6.040	5.502	5.939	6.380	5.740
Condono polizze, inasch.	50.000	50.828	59.140	53.934	68.570	56.160	70.000	63.325	68.360	96.436
Altri acquisti beni e servizi	5.324	5.187	5.076	4.759	6.723	6.841	6.759	6.920	5.772	5.512
Totale cat. IV	60.324	60.291	69.736	64.062	81.534	69.041	82.261	76.174	80.512	107.689
Previdenziali (cat. V)	594.455	544.686	621.538	635.251	813.142	805.433	935.945	936.733	1.509.218	1.506.023
Trasferimenti (cat. VI)	232	229	284	254	158	167	206	196	216	213
Oneri finanziari (cat. VII)	41.347	41.190	37.432	37.650	28.140	28.232	13.463	13.465	13.345	13.334
Oneri tributari (cat. VIII)	32.000	37.348	42.500	63.961	61.631	65.143	81.000	79.322	109.973	100.196
Restitus. e rimborsi (cat. IX)	500	500	835	490	1.888	2.162	1.003	1.074	3.124	3.119
Altro	59	140	37	37	103	103	42	43	61	61
TOTALE SPESE CORRENTI (B)	746.246	701.027	794.963	823.578	1.010.224	993.990	1.138.912	1.131.943	1.741.329	1.755.319
RISULTATO (A - B)	319.629	354.426	387.487	250.655	631.189	872.358	388.546	426.593	-209.398	-265.589

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA N. 3

ENPAM - CONTO ECONOMICO - ESERCIZI 1989-93 - RICAVI IN MILIONI DI LIRE

ESERCIZIO	1989	1990	1991	1992	1993
ENTRATE FINANZIARIE CORRENTI					
CAT. 1 ^a - Aliquota contributive	813.846	896.512	1.307.679	1.199.034	1.202.847
" 2 ^a - Quote partecipazione iscritti	0	0	0	0	0
" 3 ^a - Trasferimenti dallo Stato	83	0	0	0	0
" 4 ^a - Trasferimenti dalle Regioni	0	0	0	0	0
" 5 ^a - Trasferimenti da Comuni e Province	0	0	0	0	0
" 6 ^a - Trasferimenti da altri Enti	0	0	0	0	0
" 7 ^a - Vendita di beni e prestaz. di servizi	0	0	0	0	0
" 8 ^a - Redditi e proventi patrimoniali	230.132	254.407	275.474	289.125	288.564
" 9 ^a - Poste correttive e compensative	21.814	26.069	48.251	35.062	37.008
" 10 ^a - Entrate non classif. in altre voci	0	5.463	10.009	4.217	3.490
TOTALE PARTE PRIMA	1.065.875	1.182.451	164.413	1.527.458	1.531.931
COMPONENTI NON FINANZIARI					
A) Entrate accertate in preced. esercizi	0	0	0	5.795	3.556
B) Produzioni e movimenti interni (flussi figurativi)	0	189	189	189	189
C) Trasferim. in natura (oneri reali prestat. al personale)	18	34	88	57	46
D) Variazioni patrim. straordinari:					
- maggiori residui attivi	6.986	3.426	3.805	3.901	4.582
- rivalutazioni e plusvalenze	9.193	2.528	2.881	1.099	1.769
- minori residui passivi	1.382	39.468	3.817	13.410	1.952
E) Spese impegn. di compet. eserc. succ.	0	0	0	0	0
TOTALE PARTE SECONDA	17.579	45.645	10.780	24.451	11.693
TOTALE GENERALE RICAVI (A)	1.083.454	1.228.096	1.652.193	1.551.909	1.543.624
TOTALE GENERALE COSTI (B)	749.145	801.945	1.035.581	1.143.278	1.749.703
RISULTATO (A - B)	334.309	426.151	616.612	408.631	-206.079

TABELLA N. 4

ENPAM - CONTO ECONOMICO - ESERCIZI 1989-93 - COSTI IN MILIONI DI LIRE

ESERCIZIO	1989	1990	1991	1992	1993
SPESE FINANZIARIE CORRENTI					
CAT. 1 ^a - Spese per gli organi dell'Ente	363	1.159	571	553	476
" 2 ^a - Oneri per il personale in servizio	16.824	21.263	22.831	24.130	23.850
" 3 ^a - Oneri per il personale in quiescenza	142	179	226	309	354
" 4 ^a - Acquisto di beni di consumo e servizi	60.324	69.736	81.534	82.260	80.572
" 5 ^a - Prestazioni istituzionali	594.455	621.538	813.142	935.945	1.509.218
" 6 ^a - Trasferimenti passivi	232	284	158	206	216
" 7 ^a - Oneri finanziari	41.347	37.432	28.149	13.463	13.345
" 8 ^a - Oneri tributari	32.000	42.500	61.631	81.000	109.973
" 9 ^a - Poste correttive e compensative	500	835	1.888	1.003	3.124
" 10 ^a - Spese non classif. in altre voci	59	37	103	43	61
TOTALE PARTE PRIMA	746.246	794.963	1.010.224	1.138.912	1.741.129
COMPONENTI NON FINANZIARI					
A) Spese di competenza impegnata in prec. es.	0	0	0	0	0
B) Produzioni e movimenti (fidi figurativi)	0	189	189	189	189
C) Trasferim. in natura (oneri reali pretesi al personale)	18	34	88	57	46
D) Ammortamenti e deperimenti: - Impianti, attrezzature, automazzi, mobili, macchine - Immobili	220	408	453	561	604
E) Svalutazioni e deprezzamenti (crediti)	1.197	1.305	1.426	1.532	1.738
F) Accanton. oneri presunti di competenza	422	201	123	18	63
G) Adeguamento Fondo anzianità personale	0	0	0	0	0
H) Variazioni patrimonio, straordinario, (residui)	633	4.536	905	902	1.012
I) Entrate accert. di pertinenza eserciz. succ.	409	309	3.150	1.107	4.915
TOTALE PARTE SECONDA	2.899	6.982	25.357	4.366	8.573
TOTALE GENERALE COSTI (A)	749.145	801.945	1.035.581	1.143.278	1.749.702
TOTALE GENERALE RICAVI (B)	1.083.454	1.728.096	1.652.193	1.551.909	1.543.624
RISULTATO (B - A)	334.309	426.151	616.612	408.631	-206.078

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 5

ENPAM - RENDICONTO FINANZIARIO DI COMPETENZA E DI CASSA - GESTIONE DI CONTO CAPITALE - ESERCIZI 1989-93 - MILIONI DI LIRE

ENTRATE	1989		1990		1991		1992		1993	
	COMPET.	CASSA	COMPET.	CASSA	COMPET.	CASSA	COMPET.	CASSA	COMPET.	CASSA
Alienaz. immobili (cat. XI)	0	0	0	0	194	194	353	353	38	38
Alienaz. mobili ecc. (cat. XII)	26	26	1	1	1	1	7	7	0	0
Realizzo valori mobili (cat. XIII)	1.904	1.904	1.716	1.716	1.460	1.460	19.643	19.643	99.401	99.401
Ritorno crediti (cat. XIV)	20.345	19.911	19.225	19.749	37.223	38.451	79.281	81.298	120.471	122.561
Azzurr. mobil pass. (cat. XIX)	3.195	3.195	0	0	0	0	378	378	80	80
Azzurr. altri debiti fin. (cat. XX)	1.856	1.856	5.646	5.655	1.298	1.296	2.118	2.142	1.023	1.296
TOTALE ENTRATE C/CAPITALE (A)	27.326	26.901	26.588	27.141	40.176	41.402	101.780	103.821	221.013	223.378
SPESA										
Acquisito immobili (cat. XI)	70.928	76.392	176.012	105.318	217.013	238.152	248.666	269.645	36.689	125.904
Acquisito immob. tecniche (cat. XII)	414	533	2.471	1.380	200	633	1.261	1.577	869	440
Acquisito valori mobiliari (cat. XIII)	0	0	99.142	99.142	57.580	57.580	100.000	0	341	341
Concess. crediti (cat. XIV)	103.770	121.460	104.540	104.537	267.532	267.975	169.772	169.356	7.114	7.530
Indennità azion. (cat. XV)	111	111	629	479	565	686	1.043	1.112	453	453
Rimborsi meriti (cat. XVI)	16.345	16.236	34.900	35.009	67.156	67.156	34.790	34.790	12.972	12.972
Riduz. debiti diversi (cat. XX)	88	88	129	129	442	442	549	549	566	543
TOTALE SPESA C/CAPITALE (B)	191.656	214.820	417.823	345.994	610.488	632.624	555.921	476.839	58.993	147.783
RISULTATO (A - B)	-164.330	-187.919	-391.235	-318.853	-370.312	-591.222	-454.141	-373.008	-412.020	-475.995

TABELLA N. 6

ENPAM - SITUAZIONE PATRIMONIALE AL 31 DICEMBRE DEGLI ANNI 1988 - 93 - MILIONI DI LIRE

ANNO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ATTIVITA'						
1. Disponibilità liquide	33.668	149.833	68.833	48.218	88.921	1.142
2. Residui attivi	326.430	345.215	470.412	555.359	534.834	544.481
3. Crediti bancari e finanziari	625.578	712.023	808.508	1.040.688	1.132.630	1.020.019
4. Rimanenze attive di esercizio	0	0	0	0	0	0
5. Investimenti mobiliari	6.036	4.134	101.567	158.545	238.449	40.344
6. Immobili	3.105.245	3.182.887	3.359.014	3.575.838	3.824.149	3.860.796
7. Immobilizzazioni tecniche	2.674	3.042	5.512	5.712	6.900	7.728
8. Altri costi pluriennali	0	0	0	0	0	0
TOTALE ATTIVITA' (A)	4.099.631	4.397.134	4.813.846	5.384.360	5.825.883	5.474.510
PASSIVITA'						
1. Debiti di tesoreria	0	0	0	0	0	0
2. Residui passivi	333.455	306.212	320.620	319.656	389.171	257.045
3. Debiti bancari e finanziari	208.199	196.817	167.435	100.683	68.040	55.614
4. Rimanenze passive di esercizio	0	0	0	19.023	13.228	9.677
5. Fondi di accantonamenti vari	7.188	7.710	11.617	12.408	12.265	12.825
6. Poste rettificative dell'attivo	3.699	4.996	6.624	8.428	10.366	12.635
TOTALE PASSIVITA' (B)	552.541	515.735	506.396	460.198	493.090	347.796
PATRIMONIO NETTO (A - B)	3.547.090	3.881.399	4.307.450	4.924.162	5.332.793	5.126.714
RISULTATO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO	195.882	334.309	426.151	616.612	408.631	-206.079
CONTI D'ORDINE: DEPOSITI A CAUZIONE DI TERZI	14.581	13.466	508	14.779	14.118	14.976

TABELLA N. 8

ENPAM: SITUAZIONE AMMINISTRATIVA (IN MILIONI DI LIRE)

ANNI	1989		1990		1991		1992		1993	
Consistenza di cassa all'inizio dell'eserc.			140.833	68.832		48.218		88.921		
Riscossioni:										
- in conto competenza	1.123.122	1.166.356		1.675.736	1.056.269	1.955.481				
- in conto residui	182.448	167.833		249.596	311.794	261.717				
Pagamenti:										
- in conto competenza	967.912	1.243.583		1.719.174	1.749.298	2.100.821				
- in conto residui	220.492	162.608		226.773	178.062	204.156				
Consistenza di cassa alla fine eserc.			-1.406.189	-1.945.947	-1.927.360	-2.304.977				
Residui attivi:			68.832	48.218		88.921				
- degli esercizi precedenti	150.493	180.645		224.348	246.727	275.021				
- dell'esercizio	194.722	289.767		331.010	288.107	269.459				
Residui passivi:										
- degli esercizi precedenti	111.579	104.333		92.959	126.496	66.747				
- dell'esercizio	194.633	216.287		226.697	260.674	171.297				
Avanzo di ammin. alla fine dell'eserc.			-320.620	-319.658	-389.170	-257.044				
	179.836	218.624		263.920	234.584	288.578				

