

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 316-A

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DEL L'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE GUZZETTI)

Comunicata alla Presidenza il 15 novembre 1988

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Esclusione dell'Ente nazionale per l'assistenza magistrale (ENAM) e dell'Opera nazionale per l'assistenza agli orfani dei sanitari italiani (ONAOSI) dalla procedura di cui agli articoli 113 e 114 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e della annessa tabella B

d'iniziativa dei senatori **SAPORITO, SPITELLA, PINTO, PATRIARCA, BISSI, FRANZA e BUTINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 LUGLIO 1987

ONOREVOLI SENATORI. – Il disegno di legge al nostro esame propone di escludere dalla tabella *B* annessa al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, l'Ente nazionale per l'assistenza magistrale (ENAM) e l'Opera nazionale per l'assistenza degli orfani dei sanitari italiani (ONAOSI).

L'esclusione dei due enti dalla tabella citata li sottrarebbe alla procedura di cui agli articoli 113 e 114 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 per il loro scioglimento ed il trasferimento delle funzioni e del patrimonio mobiliare ed immobiliare alle Regioni.

La relazione che accompagna il disegno di legge n. 316 ripercorre la storia dei due enti e delle traversie amministrative e giudiziarie cui sono stati sottoposti.

L'ONAOSI che trae i propri mezzi dalla contribuzione a carico dei sanitari liberi professionisti e dei sanitari dipendenti da pubbliche amministrazioni ha per scopo «di mantenere, educare, istruire orfani ed orfane bisognosi legittimi o legittimati, di medici-chirurghi, veterinari e farmacisti italiani, contribuenti obbligatori o volontari dell'Opera, onde porre tali orfani in grado di conseguire un titolo di studio, un'arte ed una professione fino ad avviarli, nei limiti del possibile, a proficua carriera» (articolo 2 dello Statuto dell'ONAOSI, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 1957).

L'ENAM trae i suoi mezzi dai contributi dei maestri iscritti, prelevati mediante ritenuta in percentuale sugli stipendi. La contribuzione ha consentito di costituire un cospicuo patrimonio immobiliare ubicato in alcune regioni italiane. L'ENAM ha «finalità assistenziali e previdenziali indicate nella legge istitutiva» (articolo 2 dello Statuto), a favore di maestri in attività e pensionati, familiari, orfani, genitori, fratelli e sorelle degli iscritti.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ha incluso questi due enti nell'allegata tabella *B* (numero 2, ENAM, e

numero 20, ONAOSI) ed è stata avviata, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, la procedura di cui agli articoli 113 e 114 per la soppressione dei due enti. La commissione tecnica di cui al terzultimo comma dell'articolo 113 ha individuato i due enti, tra quelli di assistenza a categorie, che derivano la fonte prevalente delle loro entrate da contributi a carico degli iscritti (persone fisiche).

Ai sensi del terzo comma dell'articolo 114 si sono costituite due associazioni nazionali di volontariato (ANAM e ANAOSI) per garantire la continuità delle prestazioni assistenziali e ottenere la concessione in uso dei beni patrimoniali ed i contributi obbligatori degli aderenti alle associazioni.

L'avvio della procedura amministrativa ha dato luogo ad azioni giudiziarie tese ad escludere i due enti dalla tabella *B* ed a consentire che gli stessi potessero proseguire nella loro attività.

I primi due ricorsi innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio si sono conclusi positivamente per i ricorrenti: le sentenze hanno statuito che le funzioni svolte dagli enti erano di natura previdenziale integrativa e quindi sottratte alla normativa degli articoli 113 e 114 del più volte citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ed hanno annullato gli atti amministrativi tendenti alla soppressione degli enti.

Le sentenze sono state impugnate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Consiglio di Stato, con sentenza 4 febbraio 1986, n. 78, ha deciso che «gli atti della commissione tecnica prevista dall'articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sia quelli di individuazione degli enti, sia quelli di proposta di loro scioglimento sono atti interni del procedimento e quindi, come tali, non sono impugnabili separatamente dal decreto governativo conclusivo».

La sorte dei due enti è sospesa in attesa che si perfezioni l'*iter* amministrativo di scioglimento o la loro esclusione dalla tabella *B*.

Nel frattempo, però, in seguito ad azione giudiziaria proposta innanzi al tribunale di Perugia è stata sollevata questione di regolamento di giurisdizione avanti la Corte di Cassazione, a sezioni unite. Nel corso di questo procedimento la Corte di cassazione ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale degli articoli 22, 113 e 114, e del numero 2 della tabella *B* del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ed ha rimesso gli atti alla Corte costituzionale. Quest'ultima, con sentenza n. 174 del 17 luglio 1981 ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Corte di cassazione. La Corte di cassazione sul regolamento di giurisdizione ha statuito il difetto di giurisdizione del tribunale ordinario e la competenza del tribunale amministrativo regionale.

Sono tuttora pendenti avanti la Corte di cassazione, a sezioni unite, i ricorsi proposti da ENAM e ONAOSI avverso la sentenza del Consiglio di Stato n. 78 del 4 febbraio 1986, con la quale erano stati dichiarati inammissibili i ricorsi per annullamento degli atti della commissione tecnica di cui al terzultimo comma dell'articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, in quanto l'*iter* amministrativo non si era perfezionato con l'atto finale.

Nel frattempo la commissione tecnica ha cessato la propria attività e, pertanto, la Presidenza del Consiglio dei ministri non è più in grado di richiederne il parere qualora intendesse riprendere la procedura amministrativa per definire la natura dell'ENAM e dell'ONAOSI per le conseguenti decisioni finali di scioglimento.

In ogni caso è da prevedere che le decisioni definitive della Presidenza del Consiglio dei ministri, se confermassero lo scioglimento degli enti di cui si discute, verrebbero nuovamente impugnate con conseguenti inevitabili ritardi in ordine alle emissioni della sentenza definitiva, esauriti – dopo parecchi anni – tutti i gradi del giudizio.

Si rende quindi necessario ed urgente un provvedimento legislativo che metta fine all'attuale stato di incertezza sulla sorte dell'ENAM e dell'ONAOSI, che, a distanza di undici anni, non possono sapere se debbono continuare

nella loro attività o cessarla e che permarranno in questa incertezza, come è ragionevole prevedere, ancora per parecchi anni, per tutto il tempo, cioè, necessario ad esaurire la eventuale fase destinata verosimilmente ad aprirsi, su iniziativa degli assistiti e degli amministratori dei due enti, se il Consiglio dei ministri ne disponesse lo scioglimento.

Questa condizione di totale incertezza reca grave danno all'attività e alla funzionalità degli enti medesimi e ciò è tanto più grave se si considera che essi operano nel campo della previdenza pubblica. Ritengo che la soluzione legislativa che faccia chiarezza sulla natura e sulle funzioni dei due enti – ENAM e ONAOSI – sia, in definitiva, la più opportuna e la più rapida. Alla certezza giuridica potrà seguire una ripresa di attività previdenziale in condizione di tranquillità per il futuro degli enti e delle migliaia di assistiti.

Il mantenimento dei due enti, sottraendoli alla soppressione alla quale sarebbero condannati dall'inclusione nella tabella *B* allegata al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, è giustificata da alcuni motivi addotti dagli onorevoli proponenti, che brevemente intendo illustrare. Preliminary debbo osservare che l'inclusione nella tabella *B* non ha risolto la questione se questi enti svolgano funzioni assistenziali (articolo 22 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) trasferite a regioni ed enti locali, ovvero funzioni previdenziali. L'insierimento nella tabella non costituisce la prova di un accertamento già compiuto dal legislatore delegato. Infatti l'articolo 113 affida alla commissione tecnica il compito di accettare se gli enti elencati nella tabella *B* «siano pubblici o privati».

Sugli enti inclusi nella tabella *B* deve dunque essere condotta una indagine per accettare se svolgano funzioni trasferite alle regioni, nel quale caso dovrebbero essere soppressi, o funzioni statali, per cui dovrebbero essere mantenuti in vita per poter continuare a svolgere la loro attività a vantaggio dei beneficiari.

L'esattezza di questa tesi è confermata dal fatto che altri enti, compresi nella tabella *B*, sono stati fatti salvi dalla commissione tecnica al termine dell'indagine istruttoria sulla natura

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

delle loro funzioni. Nel merito ed in concreto è da rilevare che nel nostro ordinamento sociale sono previsti due sistemi: quello previdenziale e quello assistenziale.

La previdenza è riservata ai lavoratori o, più in generale, a soggetti (avvocati, medici, dirigenti e via dicendo) che provvedono con risorse proprie alla erogazione di prestazioni previdenziali; l'assistenza sociale, invece, è riservata a cittadini in condizioni di bisogno o di svantaggio, fisico e psichico, ed essa si attua attraverso la solidarietà nazionale. Ancorchè molto opportunamente si sia affermata nella sentenza della Corte costituzionale n. 174 del 17 luglio 1981, che nell'evoluzione sociale del nostro ordinamento si deve prendere atto che si è realizzato un unico sistema di sicurezza sociale nel quale confluiscono e si integrano assistenza e previdenza, ritengo, tuttavia, che non vengano meno alcuni elementi distintivi e caratterizzanti la previdenza e l'assistenza.

La previdenza è fondata sui finanziamenti degli stessi iscritti mediante un sistema di contribuzione diretta; l'assistenza si giova invece di finanziamenti pubblici.

Nell'ambito della previdenza sociale vi è un altro aspetto che è utile sottolineare per valutare la funzione e le prestazioni sia dell'ENAM che dell'ONAOSI: la previdenza integrativa. Tale attività ricorre quando gli iscritti, mediante erogazioni aggiuntive, arricchiscono ed integrano le prestazioni di base e generali. Il nostro ordinamento previdenziale garantisce e riconosce l'esistenza ed il funzionamento di questi fondi integrativi, alcuni dei quali sono gestiti direttamente dall'INPS, altri da apposite strutture pubbliche. Gli interventi e le prestazioni assicurati dall'ENAM e dall'ONAOSI si configurano, appunto, come interventi di previdenza sociale integrativa.

Le condizioni richieste per qualificare la previdenza integrativa sono: la qualità di soggetti che contribuiscono direttamente a costituire il fondo, la predeterminazione dei soggetti destinatari delle prestazioni, la completa assunzione dei costi di gestione delle prestazioni da parte della categoria interessata (maestri, sanitari). La collettività non interviene neppure con forme di sostegno economico indiretto, ma tutto il peso dell'iniziativa è a carico degli interessati. Manca qualsiasi traccia di intervento di solidarietà sociale da parte della collettività, elemento questo che qualifica l'assistenza sociale.

La posizione dell'ENAM e dell'ONAOSI si presenta negli identici termini in cui si trovano tutti gli altri fondi di previdenza integrativi, quali quelli gestiti dall'INPS o da altri enti pubblici.

Infine ritengo che la singolarità della vicenda - sono trascorsi già parecchi anni senza una soluzione positiva della sorte dei due enti e numerosi altri sono destinati a passare - imponga di pervenire ad una soluzione legislativa che ponga termine alle traversie passate e le incertezze future ed eviti, prevenendolo, un ulteriore contenzioso. La soluzione proposta con il disegno di legge in esame restituirà pienezza di attività e di poteri agli enti, ed eviterà che il patrimonio, non solo di beni immobili e di risorse, ma anche di professionalità e di competenza, sia disperso con grave pregiudizio per le migliaia di persone che possono essere assistite adeguatamente per finalità sociali meritevoli di essere tutelate.

Il relatore, interprete della volontà della maggioranza della Commissione affari costituzionali, raccomanda all'Assemblea l'approvazione del disegno di legge nell'articolo unico che lo compone.

GUZZETTI, relatore

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'Ente nazionale per l'assistenza magistrale (ENAM) e l'Opera nazionale per l'assistenza agli orfani dei sanitari italiani (ONAOSI) sono esclusi dalla procedura di cui agli articoli 113 e 114 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e conseguentemente dalla tabella B allegata al predetto decreto.