Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 3175

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LANNUTTI, PETERLINI, CARLINO, MASCITELLI e PEDICA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 FEBBRAIO 2012

Modifiche alla legge 7 luglio 1901, n. 306, concernenti la soppressione dell'obbligo di contribuzione all'Opera nazionale per l'assistenza agli orfani dei sanitari italiani a carico dei sanitari dipendenti pubblici

TIPOGRAFIA DEL SENATO (175)

ONOREVOLI SENATORI. – L'Opera nazionale per l'assistenza agli orfani dei sanitari italiani (ONAOSI) è una fondazione di diritto privato senza scopo di lucro cui la legge attribuisce uno speciale potere di imporre un contributo dovuto annualmente, tramite cartella di pagamento esattoriale, da medici, farmacisti, odontoiatri e veterinari (cioè gli operatori sanitari) per la copertura delle spese di gestione occorrenti per il perseguimento degli scopi sociali consistenti nella assistenza agli orfani di operatori sanitari.

In particolare la legge 27 dicembre 2002, n. 289, aveva previsto, a carico di tutti i sanitari dipendenti pubblici, iscritti ai rispettivi ordini professionali, l'obbligo di contribuzione, stabilendo al contempo che la misura e le modalità di versamento del contributo dell'ONAOSI fossero fissate dalla fondazione stessa con proprio regolamento e non come prima accadeva attraverso provvedimenti legislativi.

Con la sentenza n. 190 del 14 giugno 2007 la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità di tale previsione legislativa, in quanto non offriva alcun elemento, neanche indiretto, idoneo ad individuare criteri adeguati alla concreta quantificazione e distribuzione degli oneri imposti. Pertanto il contributo obbligatorio imposto dall'ONAOSI a tutti i sanitari iscritti agli ordini professionali italiani, ai sensi dell'articolo 2, lettera *e)*, della legge 7 luglio 1901, n. 306, quale sostituito dall'articolo 52, comma 23, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003), dei farmacisti, medici chirurghi, odontoiatri e veterinari, è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale.

La citata sentenza n. 190 del 2007 è stata emessa a seguito di un ricorso del tribunale di Parma, che – in funzione del giudice del lavoro – ha rimesso alla consulta la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 52, comma 23, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per violazione degli articoli 3 e 23 della Costituzione. Nel caso concreto, l'articolo 4 del regolamento dell'ONAOSI, concernente la riscossione dei contributi obbligatori e volontari, aveva determinato l'entità del contributo in funzione esclusiva dell'età del soggetto obbligato, ossia individuando un importo ben preciso da corrispondere in base all'età del sanitario contribuente. La disposizione si poneva in netto contrasto con l'articolo 23 della Costituzione, in quanto non determinava in via preventiva né in termini sufficientemente precisi i criteri direttivi cui deve ispirarsi il consiglio di amministrazione della fondazione, senza che fosse possibile desumere *aliunde* detti criteri, di fatto violando la riserva di legge relativa alle prestazioni patrimoniali imposte. Infatti, il contributo in esame viene determinato con atto unilaterale da parte del consiglio d'amministrazione della fondazione ONAOSI – alla cui adozione non concorre la volontà del privato. Tale aspetto determinava per il contributo la natura di prestazione patrimoniale obbligatoriamente imposta e come tale soggetta alla garanzia dettata dall'articolo 23 della Costituzione. Tale parametro, secondo la costante giurisprudenza della Consulta, configurava una riserva di legge di carattere «relativo», nel senso che essa deve ritenersi rispettata anche in assenza di una espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a delimitare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione (si vedano le sentenze n. 67 del 1973, e n. 507 del 1988) purché la concreta entità della prestazione imposta sia chiaramente desumibile dagli interventi legislativi

che riguardano l'attività dell'amministrazione (si vedano le sentenze n. 507 del 1988, n. 182 del 1994, n. 180 del 1996, n. 105 del 2003).

Per effetto della citata sentenza n. 190 del 2007 i contributi obbligatori pretesi dalla fondazione ONAOSI, sia dai liberi professionisti che dai dipendenti pubblici per il periodo 2002-2006 sono illegittimi; il contenzioso tributario ha allora indotto la stessa ONAOSI a richiamare il versamento spontaneo con avvisi bonari e ad adoperarsi presso il legislatore e i Ministeri competenti per chiudere definitivamente con il passato.

Con il decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, per gli anni successivi è stato confermato l'obbligo di contribuzione alla fondazione esclusivamente per i sanitari dipendenti pubblici e sono stati individuati i criteri cui il Consiglio di amministrazione deve attenersi per determinare la misura del contributo dovuto. Tale dispositivo, tuttavia, non ha chiarito la posizione dei contribuenti volontari già obbligati nel periodo 2003-2006 e non ha esplicitato il comportamento che l'ONAOSI avrebbe dovuto tenere nei confronti dei contribuenti transitoriamente obbligatori, ma morosi, al fine di non incorrere nei reati di danno erariale dovuto al mancato recupero dei contributi dovuti.

La fondazione ONAOSI, attraverso note ufficiali della Presidenza, ritiene che la citata sentenza della Corte costituzionale n. 190 del 2007 abbia determinato un vuoto normativo, null'altro ritenendo di dover o poter porre in essere nei confronti di migliaia di cittadini sanitari contribuenti.

Malgrado la citata pronuncia di in costituzionalità, la fondazione sta continuando a inviare notifica di pagamento, mediante concessionari, di quote contributive che contrastano con il dettato costituzionale e malgrado l'incostituzionalità, in caso di mancato pagamento, o di ritardo, alcuni sanitari hanno subito il fermo amministrativo di beni mobili registrati. Infine, malgrado la citata pronuncia di incostituzionalità, il contributo ONAOSI continua a figurare come trattenuta sul cedolino paga dei sanitari pubblici.

Non può non destare perplessità il fatto che la fondazione ONAOSI – dopo essersi adoperata, in fase di ricambio statutario e dirigenziale, per chiedere una sanatoria delle quote non riscosse, un impegno del resto confermato nella nota del 10 ottobre 2011 a firma del presidente Zucchelli – ora solleciti l'obbligo di versamento, richiami note ministeriali che non fanno menzione alcuna delle richieste di sanatoria e incoraggi il versamento.

Il direttore generale Mario Carena evidenzia che è recentissimo l'intervento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, ha invitato l'Ente ad adottare tutte le misure utili al recupero dei crediti vantati nei confronti dei contribuenti liberi professionisti relativi agli anni 2003-2006. E ricorda al contribuente che – attualmente – la fondazione si occupa di circa 4.500 assistiti e ciascun contributo potrà essere utile a migliorare le prestazioni loro assicurate.

Inoltre dopo l'8 febbraio 2011, in base al nuovo statuto, coloro che non hanno fatto domanda di iscrizione volontaria alla fondazione hanno perso per sempre la possibilità di beneficiare dei servizi assistenziali. La quota 2006 viene pertanto sollecitata anche ad ex contribuenti che non beneficeranno mai del contributo versato.

Intanto, l'ONAOSI stanzia 1,150 milioni di euro in più rispetto al biennio precedente, con il piano assistenziale 2011-2012 varato dal consiglio di amministrazione. L'incremento, che per alcune voci è stato anche del 10 per cento, è stato suddiviso tra le varie prestazioni, con una maggiore attenzione agli aiuti agli orfani e ai soggetti fragili. In particolare, 500.000 euro sono stati destinati alle prestazioni assistenziali a sostegno dei contribuenti in condizione di particolare fragilità. I contributi verranno assegnati sulla

base di criteri meritocratici, legati al progresso negli studi, ma anche tenendo in considerazione l'eventuale disagio socio-economico. Pur avendo aumentato alcune prestazioni, l'ONAOSI fa sapere che sono stati salvaguardati i livelli di assistenza già garantiti. Il piano dovrà essere approvato dai Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze.

L'ONAOSI fa parte dei cosiddetti enti inutili destinati ad essere soppressi in base al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Dall'indagine conoscitiva svolta nel gennaio 2011 dalla Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale sulla situazione economico-finanziaria delle casse privatizzate, l'ONAOSI emergeva tra quelle con la più alta percentuale di esposizione sulla fallita Lehman Brothers rispetto al patrimonio complessivo. Prima c'erano solo l'Ente nazionale di previdenza per gli addetti e per gli impiegati in agricoltura (ENPAIA) e l'Ente di previdenza ed assistenza pluricategoriale (EPAP); 15 milioni di euro in *bond* Lehman, svalutati nel 2008 per il 90 per cento (13,5 milioni). Le obbligazioni erano in due *tranche* di 10 e 5 milioni. Secondo quanto risulta a *Plus24* (Il Sole 24-Ore), ONAOSI ha raggiunto un accordo stragiudiziale con Fineco Bank chiudendo dunque la vertenza avviata contro l'istituto che fa capo al gruppo UniCredit. Una causa che riguardava il *bond* di 10 milioni. Fineco ha versato a ONAOSI, in marzo, 3 milioni di euro come risarcimento per il deprezzamento subito dal titolo. La piena proprietà del *bond* è rimasta in capo all'ente. Per quanto riguarda invece l'altro titolo da 5 milioni, depositato presso Mediobanca, da quest'ultima è stato stimato (dati al maggio 2011) al 10 per cento del valore nominale.

Molti medici stanno ricevendo o hanno ricevuto dalla fondazione ONAOSI una lettera con la richiesta di pagamento relativa all'annualità contributiva per il 2006. Il sollecito è motivato dal Presidente della fondazione, Serafino Zucchelli, come un preciso obbligo di legge, una operazione necessaria per interrompere la prescrizione del credito che interviene dopo cinque anni. Aggiunge il direttore generale Mario Carena che gli amministratori della fondazione non possono disporre del suo bilancio come di cosa propria ma sono costretti per legge ad esigere le somme dovute.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Alla legge 7 luglio 1901, n. 306, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, le parole: «obbligatorio o» sono soppresse;

b) all'articolo 2:

1) la lettera *e)* è sostituita dalla seguente:

«*e)* il contributo volontario di tutti i sanitari iscritti ai rispettivi ordini professionali italiani dei medici chirurghi, odontoiatri, medici veterinari e farmacisti, nella misura e con modalità di versamento fissate dal consiglio di amministrazione della fondazione con regolamenti soggetti ad approvazione dei Ministeri vigilanti ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509;»;

2) la lettera *f)* è abrogata;

c) all'articolo 3:

1) al primo comma, le parole: «il contributo obbligatorio e quello volontario hanno carattere continuativo e vincolano» sono sostituite dalle seguenti: «il contributo volontario ha carattere continuativo e vincola»;

2) il secondo comma è abrogato;

d) gli articoli 4, 5 e 6 sono abrogati.

€ 1,00