SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1817)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SAPORITO, SPITELLA, PINTO Michele, PATRIARCA, RIGGIO e CURELLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MAGGIO 1986

Esclusione dell'Ente nazionale per l'assistenza magistrale (ENAM) e dell'Opera nazionale per l'assistenza degli 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 dalla annessa tabella *B*

ONOREVOLI SENATORI. — 1. Le vicende contenziose seguite al parere di scioglimento deliberato dalla Commissione tecnica di cui all'articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 nei confronti di due enti compresi nella tabella *B* allegata al decreto, l'ONAOSI (Opera nazionale per l'assistenza degli orfani dei sanitari italiani) e l'ENAM (Ente nazionale per l'assistenza magistrale), a distanza di nove anni dall'entrata in vigore del decreto hanno riproposto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una valutazione sulla esistenza delle condizioni per procedere allo scioglimento.

Da tale valutazione è scaturito il presente disegno di legge, diretto ad eliminare gli enti in questione dall'elenco di quelli da sottoporre ad indagini ai fini dell'eventuale soppressione di cui alla sopra richiamata tabella *B*.

2. L'ONAOSI trae origine dal « Collegio-convitto per i figli orfani dei sanitari » fondato in Perugia nel 1890 attraverso una privata sottoscrizione per iniziativa di alcuni sanitari.

Il Collegio-convitto fu eretto in ente morale ai sensi della legge 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e assoggettato al regime di queste con regio decreto 20 luglio 1899, con lo scopo di assistere gli orfani bisognosi di tutti i sanitari italiani mediante il mantenimento, l'educazione e l'istruzione in convitto o mediante borse di studio.

Il patrimonio dell'ente era originariamente costituito dalle offerte iniziali e da offerte annue volontarie dei sanitari e di ordini e associazioni di sanitari, sinchè con legge 7 luglio 1901, n. 306, il Parlamento, per adeguare i mezzi dell'Opera ai fini perseguiti, ne riconobbe il carattere di ente

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1750)

pubblico nazionale e istituì in favore di esso un contributo obbligatorio, la cui misura è variata nel tempo, a carico di tutti i sanitari dipendenti da pubbliche amministrazioni, pur consentendo l'iscrizione anche dei sanitari liberi professionisti mediante il versamento di un contributo annuo volontario.

In tal modo l'ente, i cui organi di governo sono costituiti da rappresentanti di amministrazioni statali e della classe sanitaria italiana, potè ampliare i suoi compiti e costituire un rilevante patrimonio ad essi strumentale, assumendo sempre più il carattere di ente con fini previdenziali, pur restando soggetto, per ragioni storiche più che giuridiche, al regime delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

3. L'ENAM trae origine dalla fusione dell'Istituto nazionale per l'educazione e la istruzione degli orfani dei maestri elementari (legge 26 giugno 1913, n. 836; regio decreto 22 febbraio 1930, n. 127; regio decreto 10 aprile 1930, n. 596) con l'Istituto nazionale di assistenza magistrale (regio decreto-legge 16 giugno 1927, n. 1231). La fusione venne disposta con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 21 ottobre 1947, n. 1346, modificato con legge 7 marzo 1957, n. 93, e lo statuto dell'ENAM venne approvato con decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1952, n. 4515.

Le funzioni svolte dal nuovo ente, derivate da quelle dei due enti preesistenti, consistono essenzialmente nell'erogare prestazioni a favore degli insegnanti elementari collocati a riposo (case di soggiorno permanente), degli orfani dei maestri (convitti e borse di studio), dei figli dei maestri viventi (borse di studio), degli stessi maestri (integrazione di prestazioni sanitarie).

L'ente trae esclusivamente i suoi mezzi da contributi degli iscritti, prelevati mediante ritenuta percentuale sugli stipendi, e nel tempo, con l'accresciuto numero degli insegnanti elementari, ha costituito un patrimonio immobiliare ragguardevole direttamente utilizzato per fini istituzionali.

4. Entrambi gli enti sono stati inclusi nella tabella *B* allegata al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e assoggettati alla procedura di cui all'articolo 113 del decreto per la ricognizione delle funzioni svolte e l'eventuale trasferimento delle stesse e del patrimonio degli enti alle regioni e ai comuni, o in concessione alle associazioni volontarie che si fossero costituite tra i contribuenti, con lo scioglimento degli enti stessi.

La Commissione tecnica di cui al citato articolo 113 ha dapprima individuato ONAOSI ed ENAM come enti di assistenza a categorie ai sensi dell'articolo 114 del decreto, e quindi ha deliberato la proposta di scioglimento degli stessi con la conseguente concessione in uso del patrimonio alle associazioni private frattanto costituitesi a norma dell'articolo 114 citato.

Avverso gli atti suddetti sia gli enti sia gruppi di assistiti e di contribuenti hanno proposto vari ricorsi per annullamento avanti al TAR del Lazio, che ha preliminarmente sospeso l'esecuzione degli atti impugnati, sicchè entrambi gli enti hanno sinora operato nella pienezza delle rispettive funzioni.

Nel corso di un giudizio proposto dall'ONAOSI avanti al Tribunale civile di Perugia è stata sollevata questione di legittimità costituzionale delle norme del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, che la Corte costituzionale ha ritenuto infondato con sentenza n. 174/1981.

Il TAR del Lazio, sezione I, con le sentenze n. 698/1981 per l'ENAM e n. 1221/1983 per l'ONAOSI, ha accolto i ricorsi ed ha annullato gli atti di individuazione e il parere di scioglimento emessi dalla Commissione tecnica, sul fondamentale e assorbente rilievo che l'attività degli enti suddetti è previdenziale e non assistenziale, e come tale va sottratta al trasferimento nell'area regionale.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha proposto appello avverso le sentenze e il Consiglio di Stato, sezione IV, con decisione n. 78/1986, ha dichiarato inammissibili i ricorsi proposti dagli enti avanti al TAR, senza entrare nel merito delle questioni da quest'ultimo decise, in quanto diretti avverso atti intermedi della procedura, mentre unico atto finale impugnabile deve ritenersi il decreto presidenziale di

scioglimento. Tale decisione non è tuttavia passata in giudicato avendo entrambi gli enti proposto ricorso per Cassazione per motivi di giurisdizione.

5. La sentenza n. 1221/1983 del TAR del Lazio, che rappresenta l'unica decisione emessa dalla magistratura nel merito della controversia di legittimità sollevata dagli enti suddetti, ha compiuto una accurata analisi delle funzioni svolte dagli enti stessi, giungendo alla motivata conclusione che trattasi di funzioni sicuramente attinenti a regimi di previdenza integrativa e quindi non riconducibili all'area assistenziale secondo la distinzione introdotta dall'articolo 38 della Costituzione.

Il TAR ha altresì rilevato, nelle procedure svolte avanti alla Commissione tecnica di cui all'articolo 113 e relative ad entrambi gli enti, un palese difetto di istruttoria e di motivazione, essendosi in quella sede omessa ogni indagine in ordine alla natura delle funzioni nel quadro del sistema di sicurezza sociale delineato dalla Costituzione e con particolare riferimento ai regimi previdenziali integrativi di quello generale.

Il Consiglio di Stato, a sua volta, nel puntualizzare che nella procedura descritta dagli articoli 113 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 l'unico atto impugnabile è costituito dal decreto finale di scioglimento degli enti, ha precisato che, sebbene la proposta-parere della Commissione tecnica sia totalmente vincolata, « si deve riconoscere, quanto meno, all'organo politico il potere di rinvio con richiesta di riesame. Un siffatto potere è immanente ai rapporti tra organo proponente ed organo deliberante, specialmente nel caso in cui la responsabilità politica ricada (come nelle fattispecie) sull'organo deliberante (Governo) ».

Tuttavia, sebbene sussistano innegabili motivi per l'esercizio del potere di rinvio, ove non si ritenesse di accogliere direttamente la valutazione compiuta dal TAR del Lazio circa la natura previdenziale dei due enti, sta di fatto che una indagine integrativa da parte della Commissione tecnica diretta a colmare le lacune rilevate in sede giurisdizionale e in ogni caso ad accertare l'attuale sopravvivenza delle associazioni costituite tra gli iscritti è preclusa, avendo tale organo, per sua natura temporaneo, totalmente esaurito le sue funzioni.

6. Alla prospettata difficoltà di dare esecuzione alla sentenza del Consiglio di Stato si aggiunge il rilievo che la vicenda giurisdizionale relativa ai due enti appare ben lungi dall'essere esaurita, giacchè, dopo la conclusione del giudizio già promosso avanti alla Corte di cassazione, comunque esso si concluda, essi potranno di nuovamente adire il Consiglio di Stato per un giudizio nel merito ovvero riproporre ricorso per annullamento avanti al TAR avverso i decreti di scioglimento.

Tale prospettiva, a distanza di nove anni dall'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, rende non più differibile un riesame del problema in sede legislativa, al fine di eliminare uno stato di incertezza nocivo all'attività di enti benemeriti (come ha espressamente riconosciuto la Corte costituzionale nel giudizio ONAOSI) i quali operano in favore di migliaia di orfani e di altri assistiti con risultati eccellenti sul piano sociale e senza onere alcuno a carico del bilancio statale.

7. Un riesame della natura giuridica delle funzioni dei due enti, compiuto alla luce delle sopravvenute pronunce emesse dalla magistratura amministrativa e analizzandone la storia e l'evoluzione anche legislativa, non può che condurre alla conclusione che ENAM e ONAOSI sono enti pubblici nazionali con struttura istituzionale e finalità eminentemente previdenziali.

Tale conclusione contrasta non solo con le proposte formulate dalla Commissione tecnica, ma soprattutto con l'inclusione degli stessi nella tabella *B* allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Il problema dell'adeguamento della classificazione degli enti alla natura giuridica delle funzioni svolte era stato peraltro sollevato anche in passato, in tempi anteriori all'emanazione della legge n. 382 del 1975

e del decreto n. 616 del 1977, al fine di adeguarne struttura e modelli di funzionamento ai fini perseguiti; per l'ONAOSI sono state presentate due proposte di legge d'iniziativa parlamentare (atti Camera n. 3434 della V legislatura, in data 1° giugno 1971, e n. 1688 della VI legislatura, in data 15 febbraio 1973) decaduti per fine legislatura.

Il riconoscimento normativo implicito nel disegno di legge, oltre a rispondere ad esigenze di certezza giuridica e dell'azione amministrativa, appare anche conforme ad un orientamento, ormai affermato nell'azione politica di Governo, di aperto favore ed incoraggiamento per forme di previdenza integrativa nell'attuale quadro di crisi del sistema previdenziale generale.

Un tale riconoscimento consentirà agli enti in questione di disporre per il futuro di un preciso quadro di riferimento di ordine giuridico e amministrativo, nel cui contesto potranno essere riviste le norme organizzatorie interne, per superare incoerenze dovute all'origine storica, e valutate le possibilità di eventuali sviluppi dell'attività previdenziale.

L'intervento legislativo, frattanto, porrà fine all'incertezza attuale, preverrà un futuro ulteriore contenzioso, restituirà agli enti pienezza di prospettive ed eviterà la dispersione di un patrimonio economico ed organizzativo di grande interesse a vantaggio del ruolo sociale da essi sinora egregiamente assolto.

8. Per le ragioni sovraesposte, con il presente disegno di legge si propone l'esclusione dell'ONAOSI e dell'ENAM dalle procedure previste dagli articoli 113 e 114 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e conseguentemente dalla tabella *B* del predetto decreto.

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.