

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4324

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**POGGIOLINI, AUGELLO, ARTIOLI, BARONTINI, DE ROSE,
MARTINO, MUSCARDINI, QUINTAVALLA, RUBINO, CURCI,
CAMPAGNOLI**

Presentata il 14 gennaio 1987

Riconoscimento dell'Ente nazionale per l'assistenza magistrale (ENAM) e dell'Ente nazionale per l'assistenza agli orfani dei sanitari italiani (ONAOSI) quali enti pubblici previdenziali a carattere nazionale

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge n. 382 del 1975, come è noto, ha conferito delega al Governo ad emanare norme aventi valore di legge ordinaria dirette a trasferire alle regioni le funzioni amministrative nelle materie indicate all'articolo 117 della Costituzione, già esercitate da Enti pubblici nazionali e interregionali.

Il Governo ha dato attuazione alla delega con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. L'articolo 1 del citato decreto del Presidente della Repubblica dispone, infatti, il trasferimento alle regioni di tutte le funzioni amministrative indicate dall'articolo 117 della Costituzione.

Le norme attuative trovano disciplina organica negli articoli 113 e 114 del citato decreto del Presidente della Repub-

blica n. 616, mentre nella tabella B), allegata allo stesso decreto, venivano elencati tutti gli Enti la cui attività doveva costituire oggetto di una valutazione giuridica in ordine alla loro configurazione quale Ente pubblico o privato, individuando a tal fine, quelle con funzioni meramente assistenziali e quelle con funzioni previdenziali.

In pratica si trattava di stabilire, attraverso un articolato procedimento di una apposita Commissione tecnica prevista all'articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, quali Enti svolgevano attività rientranti nelle funzioni da trasferire alle regioni e quali, al contrario, attività escluse dall'articolo 117 della Costituzione e, quindi, di competenza dello Stato.

La Commissione tecnica, di cui al precitato articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, ha catalogato l'ONAOSI (Opera nazionale per l'assistenza agli orfani dei sanitari italiani) e l'ENAM (Ente nazionale per l'assistenza magistrale) come Enti di assistenza « a categorie » ai sensi dell'articolo 114 del decreto. Di conseguenza ha deliberato la proposta di scioglimento degli stessi concedendo in uso il patrimonio dei medesimi alle Associazioni private, frattanto costituitesi ai sensi del precitato articolo 114.

Si tratta di due Enti abbastanza simili risalenti il primo al 1890, ed il secondo al 1913. L'ONAOSI aveva come finalità primaria quella 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. L'ENAM aveva per scopo quello di erogare prestazioni a favore degli insegnanti elementari collocati a riposo, degli orfani dei maestri e borse di studio ai figli dei maestri viventi, nonché l'integrazione di prestazioni sanitarie ai maestri in servizio.

Ambedue gli Enti traevano i mezzi economici dai contributi degli iscritti. L'ONAOSI, riconosciuto come Ente pubblico nazionale, istituì un contributo obbligatorio, variabile nel tempo, a carico di tutti i sanitari dipendenti da pubbliche amministrazioni, consentendo l'iscrizione anche dei sanitari libero-professionisti mediante il versamento di un contributo annuo volontario. L'ENAM traeva i suoi mezzi economici dai contributi degli iscritti prelevati mediante ritenuta percentuale sugli stipendi.

L'iter giurisdizionale posto in essere dai due Enti per sottrarsi al trasferimento delle funzioni nell'area regionale, va avanti da molti anni; il TAR del Lazio, Sezione I, con la sentenza n. 698 del 1981 per l'ENAM e 1221 del 1983 per l'ONAOSI, ha accolto i ricorsi sia degli Enti, sia di gruppi di assistiti, che di contribuenti e ha annullato gli atti di « individuazione » e i pareri di sciogli-

mento della Commissione tecnica di cui agli articoli 113 e 114 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Ciò sul fondamentale rilievo che l'attività degli Enti di cui ci stiamo occupando è di natura squisitamente previdenziale e non assistenziale e come tale, dunque, non rientrante nella sfera di competenza regionale di cui all'articolo 117 della Costituzione.

In particolare la citata sentenza 1221 ha compiuto una accurata analisi delle funzioni svolte dall'ONAOSI giungendo alla conclusione che le funzioni espletate dall'Ente sono riconducibili ai regimi di previdenza integrativa e non attinenti, dunque, all'area assistenziale secondo la distinzione introdotta dall'articolo 38 della Costituzione.

C'è da registrare ancora, nella tormentata vicenda dei due Enti che sono alla nostra attenzione, un appello della Presidenza del Consiglio dei ministri avverso le sentenze dei TAR al Consiglio di Stato, Sezione IV che, senza entrare nel merito della questione proposta, ha dichiarato inammissibili i ricorsi proposti dagli Enti avanti il TAR perché diretti contro atti intermedi della procedura di scioglimento prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

L'unico atto impugnabile, secondo il Consiglio di Stato, era da 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.

È importante sottolineare, ai fini di una valutazione complessiva del problema, e quindi, di un riesame della natura giuridica delle funzioni dei due Enti, che il Consiglio di Stato, pur avendo dichiarato inammissibili i ricorsi proposti per le ragioni suddette, ha però precisato che, sebbene la proposta-parere della Commissione tecnica sia totalmente vincolante « si deve riconoscere, quantomeno, all'organo politico il potere di rinvio con richiesta di riesame. Un siffatto potere è immanente ai rapporti tra or-

gano proponente ed organo deliberante, specialmente nel caso in cui la responsabilità politica ricada (come nelle fattispecie) sull'organo deliberante (Governo) ».

La vicenda giurisdizionale relativa ai due Enti appare ben lungi dall'essere esaurita, giacché, dopo la conclusione del giudizio già promosso avanti alla Corte di cassazione, comunque esso si concluda, essi potranno o nuovamente adire il Consiglio di Stato per un giudizio nel merito ovvero riproporre ricorso per annullamento avanti al TAR avverso i decreti di scioglimento.

Alla luce delle considerazioni svolte appare necessario, dunque, e non più differibile, un riesame del problema sulla natura giuridica dei due Enti in questione, in sede legislativa per eliminare uno stato di incertezza che già produce, ed è destinato a produrre in futuro se non corretto, effetti negativi nei confronti delle attività istituzionali dei due Enti i quali operano in favore di categorie socialmente meno protette quali gli orfani dei sanitari e dei maestri.

C'è inoltre da aggiungere che i risultati finora conseguiti dai due Enti, risultati riconosciuti eccellenti sul piano sociale, non hanno in alcun modo influito sul bilancio dello Stato.

La presente proposta di legge, che si muove nell'ottica di una riconsiderazione

della configurazione giuridica dei due Enti e delle funzioni istituzionali da essi espletate alla luce delle sentenze della Magistratura amministrativa, conduce alla conclusione che l'ONAOSI e l'ENAM sono Enti pubblici nazionali con struttura istituzionale e finalità eminentemente previdenziali.

Siamo convinti che solamente l'intervento legislativo — che tenga conto della storia dei due Enti, della loro evoluzione giuridica e del fatto che la Commissione tecnica, di cui all'articolo 113 del più volte citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, ha emanato, in via definitiva, gli atti di individuazione degli Enti di cui alla tabella B) annessa al citato decreto del Presidente della Repubblica — potrà restituire alle due istituzioni pienezza di prospettive ed evitare la dispersione di un patrimonio economico ed organizzativo di grande interesse sociale creato e voluto dai sanitari italiani e dai maestri italiani.

Per le ragioni sopra esposte la presente proposta di legge, composta di un articolo unico, prevede l'esclusione dell'ONAOSI e dell'ENAM dalla tabella B) allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 616, per cui le funzioni da esse espletate, di natura squisitamente previdenziale, devono essere considerate di interesse statale enucleate, dunque, delle competenze di carattere regionale.

PROPOSTA 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) già inclusi, a norma degli articoli 113 e 114 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, nella tabella B allegata allo stesso decreto, sono da considerarsi, a tutti gli effetti, enti pubblici previdenziali a carattere nazionale.