

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1136

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VITI, MENSORIO, ROJCH, TORCHIO, TEALDI, PIREDDA, CAFARELLI, PISICCHIO, CECERE, ALOISE, BIAFORA, LIA, FARACE, TANCREDI, ZARRO, ZOPPI

Ricostituzione dell'Istituto nazionale « Giuseppe Kirner »
per l'assistenza ai professori delle scuole medie

Presentata il 25 giugno 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta di legge formulata dopo che il Parlamento ha consentito alla ricostituzione dell'ENAM e dell'ONAOSI, si intende sanare una situazione giuridica paradossale.

In particolare, attese l'identità di funzioni e di situazione giuridica (inclusione nella tabella B annessa al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) fra l'Istituto « Giuseppe Kirner » e due enti (Ente nazionale di assistenza magistrato-ENAM e Opera nazionale per l'assistenza agli orfani dei sanitari italiani-ONAOSI), per motivi analoghi a quelli che hanno giustificato il mantenimento di questi ultimi, si propone la ricostituzione dell'Istituto Kirner, soppresso con decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1980.

La storia di questi enti e delle differenti vicende amministrative e giudiziarie cui sono stati sottoposti merita di essere rapidamente menzionata poiché da sola giustifica il contenuto della presente proposta.

L'Istituto « Giuseppe Kirner » ha avuto origine volontaria (la costituzione dell'istituto risale, infatti, ad un *referendum* svoltosi l'11 novembre 1909) ed ha acquistato personalità giuridica di diritto pubblico con decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1946, n. 351.

L'Istituto Kirner, che traeva sostentamento esclusivamente dai contributi dei professori di scuola secondaria (il contributo dello Stato era puramente simbolico, pari a 40.000 lire annue!) aveva finalità assistenziali e previdenziali indicate nella

legge istitutiva (legge 28 marzo 1968, n. 370) a favore dei professori in attività di servizio e pensionati, dei loro familiari e degli orfani.

L'ENAM svolge forme di assistenza e previdenza a favore degli insegnanti elementari, direttori didattici ed ispettori tecnici periferici mediante contribuzioni delle stesse categorie, prelevate mediante ritenute in percentuale sugli stipendi.

Analogamente opera l'ONAOSI a favore dei sanitari liberi professionisti e dipendenti da pubbliche amministrazioni.

Dal momento che il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ha incluso questi tre enti nell'allegata tabella B, è stata avviata la procedura di cui agli articoli 113 e 114 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 per la soppressione degli enti medesimi.

Pertanto, l'Istituto Kirner, l'ENAM e l'ONAOSI sono stati sottoposti all'esame della commissione tecnica prevista dall'articolo 113 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, presieduta dal professor Sabino Cassese, la quale li ha compresi tra gli enti di assistenza a categorie che derivano la fonte prevalente delle loro entrate da contributi a carico degli iscritti.

In seguito al parere vincolante espresso dalla citata commissione tecnica l'Istituto Kirner è stato soppresso con decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1980, ai sensi dell'ottavo comma dell'articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 (accertata insussistenza di funzioni residue).

Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 agosto 1981, parte dei beni mobili ed immobili dell'ex ente pubblico « G. Kirner » (in liquidazione per il trasferimento dei beni al patrimonio dello Stato) è stata concessa in uso all'Associazione volontaria « G. Kirner », ai sensi dell'articolo 114 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Anche per l'ENAM e l'ONAOSI la commissione tecnica di cui all'articolo 13 del citato decreto del Presidente della Repub-

blica n. 616 del 1977 aveva proposto alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo scioglimento con parere vincolante considerando irrilevanti i procedimenti giurisdizionali in corso instauratisi a seguito delle impugnative di entrambi gli enti.

Tuttavia la Presidenza del Consiglio dei ministri non ha adottato i decreti di scioglimento, nonostante che il Consiglio di Stato, adito in merito, avesse dichiarato inammissibili i ricorsi ritenendo gli atti della commissione tecnica prevista dall'articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 (sia quelli di individuazione degli enti, sia quelli di proposta del loro scioglimento) atti interni del procedimento, e come tali, non impugnabili separatamente dal decreto governativo conclusivo.

L'ENAM (si menziona in particolare l'ENAM in quanto può essere considerato come l'ente gemello dell'Istituto Kirner), ancor prima che intervenisse la legge, è sopravvissuto di fatto in una situazione di attesa, con un consiglio di amministrazione scaduto, in stato di permanente *prorogatio* dal 6 agosto 1979.

Se, quindi, l'ENAM ha potuto continuare a funzionare per circa nove anni dopo la soppressione dell'Istituto Kirner, sembra ovvio, al fine di sanare l'abnormalità della situazione giuridica esposta in precedenza, il fondamento della proposta di ricostituzione dell'Istituto Kirner.

D'altra parte la presente disposizione normativa è giustificata da motivazioni analoghe a quelle alla base della legge per il mantenimento dell'ENAM e dell'ONAOSI.

In particolare si ritiene che l'inclusione degli enti nella più volte citata tabella B annessa al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 lasci del tutto irrisolta la questione attinente alla natura delle funzioni concretamente svolte dagli stessi, demandando alla commissione tecnica di cui all'articolo 113 del citato decreto il relativo accertamento ai fini della loro soppressione (per gli enti svolgenti funzioni attribuite alle regioni) o del loro mantenimento in vita (per quelli svolgenti funzioni statali).

Considerato, quindi, che la commissione avrebbe dovuto effettuare per ogni ente una minuziosa analisi sulle funzioni svolte al fine di valutare la sussistenza di funzioni residue (cioè funzioni non comprese in quelle che il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 trasferisce o delega alle regioni), sembra che nel caso di specie l'indagine dovesse essere rivolta all'individuazione della natura degli interventi di sicurezza sociale affidati all'Istituto Kirner, finalizzata alla diversificazione dei compiti assistenziali da quelli previdenziali.

In proposito si osserva che i criteri concreti di distinzione tra previdenza ed assistenza devono essere ricercati nell'ordinamento vigente, non sembrando assolutamente idonea allo scopo la definizione di assistenza sociale formulata dall'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Affrontando questa analisi nella sentenza n. 1221, del 21 dicembre 1983, il tribunale amministrativo regionale del Lazio ha ritenuto che « se si volesse guardare all'essenza dei due fenomeni ed indicare con formula di sintesi la differenza sostanziale che intercorre tra i due sistemi, si dovrebbe dire che nella previdenza sociale è il lavoratore che provvede a se stesso, organizzandosi in previsione di future situazioni di bisogno, mentre nell'assistenza sociale il cittadino sprovvisto di mezzi è assistito dalla collettività ».

In altri termini mentre nella « previdenza » lo stato di bisogno del lavoratore viene presunto indipendentemente dall'effettiva situazione economica dell'interessato ed il sistema previdenziale si fonda sui contributi a carico dei componenti la categoria assistita, nell'« assistenza » lo stato di bisogno viene accertato in con-

creto ed il sistema assistenziale si fonda sui finanziamenti pubblici.

Sembra inoltre opportuno evidenziare che esiste un fenomeno particolare nell'ambito del sistema previdenziale riguardante la cosiddetta « previdenza integrativa », tutelata e garantita dal nostro ordinamento e diffusissima sia nel settore pubblico che in quello privato.

Tale istituto ricorre nell'ipotesi in cui i lavoratori organizzano, accanto al sistema di previdenza predisposto per la generalità dei lavoratori, un sistema di previdenza aggiuntiva che completa ed arricchisce le prestazioni a carico del primo con modalità peraltro identiche a quest'ultimo anche sotto il profilo della contribuzione.

Le considerazioni che precedono mettono in luce l'equivoco in cui è incorsa la commissione tecnica nell'accertamento dell'insussistenza di funzioni residue e nella conseguente proposta di estinzione per l'Istituto Kirner, in quanto gli interventi svolti dall'Istituto in questione si inserivano perfettamente nel contesto del sistema previdenziale ed in particolare in quello della previdenza integrativa.

Infatti nel caso di specie ricorrono tutte le condizioni per poter qualificare gli interventi come prestazioni di previdenza sociale integrativa: la qualità di lavoratori da parte degli iscritti, la predeterminazione dei soggetti destinatari delle prestazioni ed il finanziamento esclusivamente a carico della categoria interessata.

In conclusione, la soluzione che proponiamo è finalizzata a restituire alla categoria dei docenti della scuola secondaria, che ha visto dissolvere il patrimonio messo insieme dai propri contributi e sorgere, in sostituzione dell'ente, una libera associazione che dispone di risorse modeste, la fiducia nei pubblici poteri.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. È ricostituito l'Istituto nazionale « Giuseppe Kirner » per l'assistenza ai professori delle scuole medie, di cui alla legge 28 marzo 1968, n. 370, cui è trasferito il patrimonio già di titolarità dell'Istituto « Giuseppe Kirner », soppresso con decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1980.