

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2109

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LODI FAUSTINI FUSTINI, ANIASI, BASSANINI,
DE CAROLIS, MASINI, MEDRI, GUERZONI, FINCATO**

Presentata il 21 dicembre 1987

Norme per lo scioglimento
dell'Ente nazionale di assistenza magistrale (ENAM)

ONOREVOLI COLLEGHI! — Una delle osservazioni più ironiche ed amare sulla capacità di sopravvivenza e di trasformismo degli enti nazionali è stata fatta da Luigi Einaudi che nel suo libro « Lo scrittoio del Presidente » (1948-1955) scriveva: « È verità nota per ripetute esperienze, che ogni ente, il quale voglia assicurarsi lunga vita, ha interesse a provocare un provvedimento che ne decreti la soppressione ». Questa osservazione è ancora di grande attualità se si pensa che l'ente per il quale con la presente proposta di legge si propone lo scioglimento definitivo — l'ENAM (Ente nazionale di assistenza magistrale) — è stato proposto per lo scioglimento in base al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 fin dall'8 marzo 1978.

Le origini e la storia più recente di questo ente meritano di essere rapidamente ricordate poiché da sole giustificano il contenuto della presente proposta di legge.

L'Ente nazionale di assistenza magistrale (ENAM) trae origine dalla fusione dell'Istituto nazionale per l'educazione e l'istruzione degli orfani dei maestri elementari con l'Istituto nazionale di assistenza magistrale, già Istituto « Rosa Maltoni Mussolini ». La fusione venne disposta con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 21 ottobre 1947, n. 1346 ratificato con legge 21 marzo 1953, n. 190 e modificato con legge 7 marzo 1957, n. 93.

La legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pub-

blici) colloca l'ENAM tra gli Enti di assistenza generica e lo mantiene tra gli enti del parastato.

Quella decisione appare comprensibile e giustificata se si tiene conto che al momento dell'approvazione della legge n. 70 del 1975 non era ancora intervenuta la legge sull'ordinamento regionale (legge 22 luglio 1975, n. 382) né il decreto del Presidente della Repubblica sulle sue norme di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

Con la legge n. 382 e con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 viene disegnato uno Stato — quello previsto dai costituenti — in cui una massa rilevante di poteri e funzioni vengono trasferiti alle regioni e ai comuni.

Con questi provvedimenti il legislatore aveva voluto, insieme: mutare i soggetti competenti a svolgere le funzioni assistenziali, passando le competenze, dagli apparati amministrativi centrali e dagli enti nazionali e autarchici territoriali, ai comuni; mutare concettualmente l'assistenza, passando dall'assistenza spezzata per categoria ad un accorpamento della materia per giungere con gradualità ad un compiuto sistema di sicurezza sociale.

Per compiere questa operazione non certo facile, tenendo conto della pleora degli enti nazionali esistenti e delle diverse competenze di ognuno, il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 prevede (articolo 113) che venisse fatta una sorta di radiografia degli enti da parte di una Commissione tecnica per proporre per ogni ente il trasferimento di funzioni, patrimoni e personale attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Per gli enti preposti all'assistenza a categorie, e quindi anche per l'ENAM, era prevista la possibilità di cessione in uso di beni dell'ente medesimo ad associazioni volontarie delle categorie nel frattempo costituite che intendessero proseguire una certa attività assistenziale autonoma, comunque non in contrasto con i principi del decentramento regionale e comunale di cui si è detto.

Le caratteristiche dell'ENAM erano tali da non far supporre che questo ente riuscisse a passare indenne tra le strette maglie contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Infatti, l'ente che doveva assistere insegnanti elementari, direttori didattici ed ispettori periferici, obbligava tutta la categoria ad una contribuzione obbligatoria — 1 per cento sullo stipendio — (in base all'articolo 3 della legge n. 1346 del 1947), mentre le prestazioni assistenziali non avevano alcun carattere di obbligatorietà, ma erano facoltativi e discrezionali, cioè al « dovere » di contribuire non corrispondeva nessun « diritto » ad essere assistito. Questo stato di cose, da una parte, ha scontentato la stragrande maggioranza della categoria e, dall'altra, non ha mai consentito di superare le disconomie che inevitabilmente sono legate ad una gestione imperniata su criteri vaghi, tanto che la stessa Corte dei conti ne ha rilevato spesso la pericolosità e la mancanza di trasparenza contabile.

Ma anche l'oggettività dei fatti, ancora una volta, non è servita a sconfiggere lo spirito di conservazione dell'ente.

L'ENAM si può dire che fosse l'ente gemello del Kirner (ente di assistenza ai professori). Entrambi gli enti vengono sottoposti all'esame della Commissione tecnica prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616, presieduta dal professor Sabino Cassese. La Commissione tecnica, che ha il compito di esprimere parere vincolante per l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio, classifica entrambi gli enti fra quelli destinati all'assistenza alle categorie (ex articolo 114), con la possibilità quindi, per le associazioni nazionali volontarie di assistenza eventualmente costituite fra gli insegnanti elementari o professori, di chiedere in concessione parte dei beni dell'ente comunque da sciogliere.

Orbene, mentre il Kirner viene effettivamente sciolto nel 1980 ed i professori cessano di versare il relativo contributo obbligatorio, l'ENAM riesce a trovare un « limbo » giuridico e a far sospendere qualsiasi procedura.

La commissione tecnica infatti ha proposto alla Presidenza del Consiglio dei ministri il decreto di scioglimento dell'ENAM, il parere della Commissione tecnica era vincolante per la Presidenza del Consiglio, e ciò è stato ribadito anche dal Consiglio di Stato, ma la Presidenza del Consiglio non adottò subito il decreto proposto. Nel frattempo l'ENAM presentò ricorso al TAR del Lazio contro il parere della Commissione tecnica. La Commissione tecnica aveva ritenuto irrilevante il procedimento giudiziario in corso ed aveva espresso il proprio definitivo parere per lo scioglimento dell'Ente. Ma la Presidenza del Consiglio, pur in presenza del parere del Consiglio di Stato che considera vincolante per la Presidenza stessa il parere della Commissione tecnica, attende la decisione del TAR del Lazio, che con decisione del 14 settembre 1981 annullava l'atto impugnato con la motivazione che la commissione tecnica non aveva verificato « se le funzioni svolte dall'ENAM attengono all'assistenza e beneficenza ovvero alla previdenza integrativa ».

Tale decisione veniva appellata dall'Avvocatura generale dello Stato e dal comune di Roma.

Il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi in seconda istanza, in data 11 giugno 1985 (con sentenza depositata in segreteria il 4 febbraio 1986) dichiara « l'inammissibilità di tutti i ricorsi proposti in primo grado e che le sentenze appellate debbono essere annullate senza rinvio ».

Con tale sentenza viene annullato anche il secondo ricorso proposto dall'ENAM al Tar Lazio (nel 1982) contro la seconda decisione della Commissione tecnica.

Attualmente l'ente sopravvive speciosamente con un consiglio di amministrazione scaduto, in stato di permanente prorogatio dal 6 agosto 1979, rastrellando circa 40 miliardi l'anno dai contributi obbligatori di circa 400.000 insegnanti, solo grazie al mancato pronunciamento della Presidenza del Consiglio, che avrebbe dovuto emanare il decreto di scioglimento.

Tale enormità giuridica è stata rilevata anche dalla Corte dei conti con determinazione n. 1858 dell'8 aprile 1986.

Poiché analoghe prestazioni vengano erogate dallo Stato tramite l'ENPAS (che ha altresì natura previdenziale, poiché assicura anche la indennità di fine servizio a tutti i dipendenti statali), ci si trova di fronte ad un assurdo caso di doppia, inutile contribuzione obbligatoria operata ai danni degli insegnanti, che comunque non hanno la certezza di una doppia prestazione altrettanto obbligatoria.

Esaminando i bilanci presentati dall'ente nel corso degli ultimi anni, si rileva che a fronte di spese pressoché stabili destinate all'assistenza, i fondi impegnati in ristrutturazioni immobiliari e nella gestione delle case di soggiorno estivo ed invernale hanno subito un notevole e sospetto incremento, così come evidenziato dalla Corte dei conti nella determinazione n. 1858, nella quale si richiama l'ente al rispetto della norma prevista dal decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 ottobre 1978, n. 641, che sanziona un preciso divieto per le trasformazioni di beni immobiliari e gli investimenti in titoli.

Nella stessa determinazione, inoltre, la Corte dei conti evidenzia: « con riferimento ai sussidi concessi in occasione di malattia, la Corte richiama all'attenzione degli organi responsabili dell'ente la necessità del rispetto dei limiti sanciti nell'articolo 46 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che pone il divieto di finanziare associazioni mutualistiche aventi finalità di erogare prestazioni integrative dell'assistenza sanitaria prestata dal servizio sanitario nazionale ».

Questa « cronaca di un decreto annunciato e mai emesso » che va avanti ormai da 10 anni non sembra ancora trovare la sua naturale soluzione. È per questo che riteniamo ormai inderogabile un provvedimento legislativo *ad hoc* per risolvere una situazione emblematica a proposito della capacità di sopravvivenza degli enti ricordata all'inizio di questa relazione.

L'articolato del provvedimento altro non è che la riproposizione del decreto di scioglimento proposto dalla Commissione

Cassese circa dieci anni fa: con esso viene tolta la contribuzione obbligatoria dell'1 per cento sullo stipendio a carico degli insegnanti elementari, dei direttori didattici e degli ispettori periferici (articolo 2); i beni mobili e immobili sono trasferiti al patrimonio dello Stato (articolo 3); viene lasciata la possibilità di concedere in uso una parte di beni agli insegnanti che eventualmente abbiano già costituito una associazione nazionale volontaria di assistenza al fine di garantire la continuità

di prestazioni assistenziali (articolo 4); viene garantita la conservazione dell'impiego e tutti i benefici derivanti dall'applicazione dei contratti nazionali di categoria al personale attualmente dipendente dall'ENAM. Il personale medesimo potrà essere trasferito allo Stato o ad altri enti pubblici.

Onorevoli Colleghi, riteniamo che gli argomenti a sostegno della presente proposta di legge siano sufficienti per raccomandarne l'esame e una rapida approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. L'Ente nazionale di assistenza magistrale (ENAM) è sciolto a partire dalla data del 1° gennaio 1989.

ART. 2.

1. La contribuzione obbligatoria di cui all'articolo 3 della legge 7 marzo 1957, n. 93, cessa a partire dalla data di scioglimento del 1° gennaio 1989 prevista all'articolo 1 della presente legge.

ART. 3.

1. I beni mobili, ivi compresi il numerario, le riserve tecniche ed i beni immobili individuati nell'allegato A della presente legge, sono trasferiti al patrimonio dello Stato e amministrati dal Ministero del tesoro ai sensi della legge 4 dicembre 1956, n. 1404, e successive modificazioni e integrazioni.

ART. 4.

1. I beni di cui all'articolo 3 possono essere concessi in uso agli interessati alla contribuzione obbligatoria che nel frattempo abbiano promosso una associazione nazionale volontaria di assistenza al fine di garantirsi la continuità delle prestazioni assistenziali.

2. L'associazione di cui al comma 1 deve dimostrare di comprendere almeno il trenta per cento dei soggetti tenuti alla contribuzione obbligatoria, ai sensi del quarto comma dell'articolo 114 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

ART. 5.

1. Al personale di ruolo e a quello a tempo indeterminato in servizio alla data del 31 dicembre 1988, è garantita la conservazione dell'impiego e tutti i benefici derivanti dall'applicazione dei contratti nazionali di categoria, attraverso il trasferimento allo Stato o agli enti pubblici compresi nell'area di applicazione dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1987, n. 267.

2. Il trasferimento è disposto su domanda del dipendente, secondo le modalità previste dal comma nono dell'articolo 2 della legge 20 marzo 1975, n. 70.

Allegato A

(Articolo 3)

ELENCO BENI IMMOBILI POSSEDUTI DALL'ENAM

1. Sede centrale, Viale Trastevere 231 - Roma.
2. Appartamento Corso Vittorio 326 - Roma.
3. Casa di riposo, Piazza dei Giuochi Delfici - Roma.
4. Convitto di Fano (Pesaro).
5. Colonia di Giulianova (Teramo).
6. Case di soggiorno:
 - a) Ostia: 1) Fabbricato A, Lungomare Toscanelli 200;
2) Fabbricato B, Piazza delle Sirene 5.
 - b) Fiuggi, Via A. Diaz (Frosinone);
 - c) Silvi Marina (Teramo);
 - d) Lorica (Cosenza);
 - e) S. Cristoforo al Lago (Trento);
 - f) Farra di Soligo (Treviso).