

Avv. Enrico Pennasilico
Patrocinante in Cassazione
20122 Milano - Via Fontana 25
Tel. 02 55182005 – 02 5450190 - Fax 02 55180431
e-mail: studio.pennasilico@tiscali.it

Milano, 3 ottobre 2007
EP/fp

Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro del lavoro e delle Politiche Sociali
Ministro dell'Economia e delle Finanze
Ministro dell'Interno
nel loro domicilio ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato
Procuratore Generale della Corte dei Conti nella sua sede in Roma
Presidente Fondazione Onaosi
Presidente Federazione Nazionale dei Medici Chirurghi e Odontoiatri
Presidente Federazione degli Ordini dei Farmacisti Italiani
Presidente Federazione dei Medici Veterinari Italiani
Presidente ENPAM
Presidente ENPAF
Presidente ENPAV
Presidenti Ordini Provinciali dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri
Presidenti Ordini Provinciali dei Farmacisti
Presidenti Ordini Provinciali dei Medici Veterinari

* * * * *

Signori Presidenti, Autorità,

in nome e per conto dell'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Milano e dell'Ordine dei Farmacisti della provincia di Milano e Lodi, che all'uopo mi hanno conferito espresso mandato con delibere dei rispettivi Consigli, approvate in data 24/9/2007, osservo:

ONAOSI

I fatti e l'evoluzione normativa

1874: Al primo Congresso nazionale dei medici condotti a Padova il dott. Luigi Casati propone di creare una associazione di medici per sostenere i loro orfani bisognosi.

1889: Un medico di Perugia e un medico di Torino promuovono la sottoscrizione di fondi tra i sanitari. Viene costituito un Collegio-Convitto per ospitare gli orfani.

1899: il Collegio Convitto per gli orfani dei sanitari italiani in Perugia diventa ente morale.

1901 - Legge n. 306 del 7/1/1901 tuttora vigente: scopo dell'Onaosi è il mantenimento, l'educazione e istruzione degli orfani bisognosi dei medici chirurghi, veterinari e farmacisti gravati del contributo obbligatorio o volontario.

Il contributo obbligatorio è a carico solo dei sanitari pubblici dipendenti, il contributo volontario può essere pagato dagli altri sanitari.

1911: il contributo obbligatorio a carico dei sanitari pubblici dipendenti è fissato dalla legge in sei lire annue, che attualizzate ad oggi rappresentano circa lire 39.000.= pari a circa 20,00 euro.

1947: gli assistiti sono 646.

1948: per legge il contributo obbligatorio è portato al 2% dello stipendio e il contributo volontario per i sanitari liberi esercenti è stabilito nella misura di £ 2.000.= annuo (attualizzate ad oggi £ 60.000.= pari a circa 30 euro).

1970: gli assistiti sono 2.194 (fonte Onaosi).

1977: gli assistiti sono 3.068 (fonte Onaosi).

1977: la legge riconosce l'Onaosi quale **ente inutile da sopprimere** includendolo tra gli enti assistenziali le cui funzioni erano da trasferire alle regioni e agli enti locali.

1991: assistiti 3950 (fonte Onaosi).

1991: con una leggina di un solo articolo, l'Onaosi, viene escluso dalle procedure previste dalla legge per la soppressione degli enti inutili e dalla relativa tabella.

1994: l'Onaosi si trasforma in fondazione di diritto privato.

2002 – Legge finanziaria per il 2003: “con la spinta e l'impegno di Paci e del Consiglio di amministrazione”, il contributo obbligatorio viene esteso a tutti i sanitari iscritti agli Ordini e l'ammontare del contributo viene demandato alle determinazioni del Consiglio Onaosi (fonte guida Onaosi 2004-2005), così creando per la prima volta un contributo obbligatorio a carico dei liberi professionisti e persino a carico dei pensionati non più dipendenti pubblici o privati purché iscritti all'albo.

2003 – febbraio: il Consiglio fissa l'ammontare del nuovo contributo obbligatorio.

2003: la Federazione degli Ordini dei Farmacisti Italiani impugna dinnanzi al TAR Lazio le determinazioni del Consiglio dell'Onaosi del 22/2/2003 e i provvedimenti ministeriali approvativi.

2004: l'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Milano, la Consulta Regionale Lombardia Ordini dei Farmacisti e l'Ordine dei Medici Veterinari della provincia Milano, con lettera congiunta del 6 agosto 2004, manifestano le perplessità e le proteste dei propri iscritti prospettando dubbi di incostituzionalità.

2005: a seguito delle proteste dei sanitari l'Onaosi ridetermina, riducendola, la misura dei nuovi contributi obbligatori revocando le precedenti delibere e invia avvisi di pagamento.

2006: arrivano le prime cartelle esattoriali.

2006: numerosissimi sanitari in tutta Italia impugnano le cartelle esattoriali ottenendo provvedimenti sospensivi.

2006 - 14 giugno: il Tribunale di Parma rimette la questione alla Corte Costituzionale.

2006: un medico presenta denuncia-querela alla Procura della Repubblica di Roma.

2006: l'Onaosi gestisce residenze universitarie, convitti e centri vacanze anche a pagamento (vedi Guida Onaosi 2004 – 2005).

2007: orfani assistiti circa 4000 come nel 1991(fonte Onaosi);

2007: La finanziaria 2007 sostituisce la norma contenuta nella finanziaria 2003 ribadendo l'obbligatorietà contributiva solo per i pubblici dipendenti e ribadendo il potere determinativo dell'ammontare del contributo, al Consiglio Onaosi come previsto dalla finanziaria 2003.

2007 – giugno: La Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 lettera e) della legge 7 luglio 1901 n. 306 quale sostituito dall'art. 522 comma 23 della Legge 27 dicembre 2002 n. 289, legge finanziaria 2003 nella parte in cui prevede che la misura del contributo obbligatorio è stabilito dal Consiglio di amministrazione con regolamenti soggetti ad approvazione dei Ministeri vigilanti.

2007 - luglio: numerosi sanitari richiedono la restituzione degli importi pagati e diffidano l'Onaosi dal cessare dalle illegittime richieste relativamente agli anni dal 2003 al 2006 compresi ma Onaosi respinge le richieste.

2007: escono le prime sentenze dei Tribunali che accolgono i ricorsi dei sanitari condannando Onaosi al pagamento delle spese.

2007 – settembre: numerosi sanitari ricevono cartelle esattoriali relativamente al 2005 segnalando il loro disappunto agli Ordini di appartenenza chiedendone l'intervento.

2007 – 30 settembre: il Governo approva un decreto legge collegato alla finanziaria che contiene l'art. 29 intitolato "Contributi Onaosi" che affida al Consiglio di Amministrazione della Fondazione il potere di fissare la misura del contributo obbligatorio a carico dei pubblici dipendenti tenendo conto dei criteri dell'equilibrio della gestione rapportandone l'entità a una percentuale della retribuzione di base all'anzianità di servizio. Con gli stessi criteri attribuisce allo stesso Consiglio di il potere di rideterminare i contributi dovuti dai pubblici dipendenti per il periodo 20 giugno, data di pubblicazione della sentenza n. 190 della Corte Costituzionale, alla data di entrata in vigore del decreto pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 229 del 2 ottobre 2007.

I numeri Onaosi

Dalle relazioni della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria 1995 – 2000 e sull'esercizio 2004 dell'Onaosi.

Il patrimonio netto:

da 327 miliardi dell'esercizio 1995 a 523 miliardi dell'esercizio del 2000.

Consiglio di amministrazione.

23 membri:

4 designati dai Ministri della Salute, del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Interno e della Difesa.

3 designati dagli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, dei Medici veterinari e dei Farmacisti della provincia di Perugia.

2 designati dalla Commissione Medica della FNOMCeO

1 designato dalla Commissione Odontoiatrica della FNOMCeO

2 designati dalla FNOVI e dalla FOFI

1 designato dal sindacato dei medici del territorio

6 eletti tra i medici dei quali 1 in rappresentanza degli Iscritti dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Torino e 1 in rappresentanza degli iscritti dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Ancona
2 eletti tra i medici veterinari
2 eletti tra i farmacisti.

Indennità di carica annua lorda.

Presidente € 72.000,00
Due vice presidenti € 50.000,00 ciascuno
Componenti di giunta € 19.000,00 ciascuno
Componenti di Consiglio € 12.000,00 ciascuno

Gettone di presenza:

€ 360,00 per ogni riunione per ciascuno dei partecipanti

Personale dipendente

nel 2003 n. 210 con un costo di € 9.214.305,00
nel 2004 n. 240 con un costo di € 10.169.869,00

Patrimonio immobiliare

€ 85.027.320,00 (165 miliardi di lire)

Prestazioni erogate nel 2004.

5.568 contributi ordinari domiciliari.
163 contributi per specializzazioni e 227 contributi di primo intervento.

Utenti strutture educative : 732

Patrimonio mobiliare

Titoli di Stato, prodotti assicurativi, obbligazioni bancarie e corporate, gestioni patrimoniali e fondi.
Totale € 254.093.765,00 (500 miliardi di lire).
Rendimento medio annuo 2,9%.

Entrate accertate :

nel 2003 € 140.921.256,00 (273 miliardi di lire)
nel 2004 € 212.247.596,00 (411 miliardi di lire)
con un incremento di € 71.326.340,00, pari a un incremento di **oltre il 50%** tra il 2003 e il 2004.

Le prestazioni istituzionali

€ 24.461.765,00 nel 2003 € 19.989.203,00 nel 2004 .

Le spese impegnate per beni di uso durevole e per acquisti di valori immobiliari ed altro da € 52.387.584,00 del 2003 (**101 miliardi di lire**) a € 169.562.961,00 del 2004 (**328 miliardi di lire, più che triplicate**) .

Le attività dello stato patrimoniale.

da € 365.066.489,00 (**701 miliardi di lire**) del 2003
a € 397.909.487,00 (**770 miliardi di lire**) del 2004

La Corte dei Conti invita ONAOSI ad eliminare per il futuro le scritturazioni che rendono poco chiara la consultazione del conto consuntivo.

Il patrimonio netto.

da euro 331,8 milioni (**642 miliardi di lire**) del 2003 a euro 352,9 milioni (**683 miliardi di lire**) nel 2004.

Dalla relazione del dott. Arturo Cerilli, attuario incaricato da Onaosi nel 2005.

Nelle premesse tale professionista precisa che Onaosi “**eroga prestazioni di breve durata non aventi carattere pensionistico**”.

Dalla tavola 2) allegata alla relazione sono indicati i numeri degli assicurati obbligatori o volontari dipendenti divisi per età da 26 a 70 anni pari a 132.469.

Poiché è però evidente che di regola non si fanno figli oltre i 40 anni, sommando il numero dei sanitari dipendenti compresi entro i 40 anni si ottiene la cifra di 61.593 sanitari.

Considerate le tabelle di mortalità, pure allegate alla relazione, è semplice rilevare la sostanziale insignificanza del rischio morte sino a 40 anni, di tal che in concreto è possibile affermare che oggi il numero degli orfani dei sanitari italiani è per fortuna estremamente modesto.

Se poi si considera anche, come è d’obbligo, lo stato di bisogno, come previsto dalla legge, davvero è difficile credere che Onaosi sia ente non inutile.

Si aggiunga inoltre che ENPAM, ENPAF ed ENPAV già si fanno carico delle funzioni assistenziali a favore degli orfani con provvedimenti di vario genere e che comunque esiste giustamente una legislazione di protezione previdenziale e assistenziale di carattere generale per gli orfani dipendenti pubblici che ovviamente, peraltro, godono dell’assistenza sanitaria gratuita e dell’istruzione gratuita e degli interventi assistenziali a livello regionale e comunale.

L’attuario conclude riconoscendo essere garantito “**un grado di copertura degli impegni assunti ben più elevato del necessario**”.

Considerazioni giuridiche

Illegittimità costituzionale del D.L. 30 giugno 1994 n. 509 in attuazione della delega conferita dall’art. 1 comma 32 della legge 24 dicembre 1993 n. 537 per contrasto con l’art. 76 della Costituzione.

Illegittimità costituzionale dell'articolo unico della Legge 27 maggio 1991 n. 167 nella parte in cui ebbe ad escludere l'Onaosi dalle procedure di cui agli artt. 113 e 144 D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e conseguentemente dalla tabella a) allegata al predetto decreto.

Esaminando i commi 32 e 33 della legge di delegazione 24/12/1993 n. 537 è lecito dubitare che il D.Lgs. n. 509/94 abbia rispettato la legge delegante laddove ha inserito nell'allegato a) l'Onaosi.

Argomenti militanti a favore di tale tesi sono reperibili nella sentenza della Corte Costituzionale 30 luglio 1981 n. 174 che ebbe a dichiarare non fondata la questione di illegittimità costituzionale degli artt. 22, 113 e 114 tabella B) n. 2 del D.P.R. 24/7/77 n. 616.

Si trattava delle norme includenti l'ONAOISI nella lista degli enti inutili e che prevedevano il procedimento per la soppressione di enti nazionali operanti nel campo delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni.

Tale elenco, che comprendeva 62 enti, che vennero di poi effettivamente soppressi, venne riconosciuto da tale pronuncia n. 174/81 costituzionalmente legittimo.

Inoltre nella relazione della Corte dei Conti del 2004 si osserva che Onaosi è l'unico ente tra quelli inseriti nell'elenco allegato al decreto legislativo, a non esercitare forme assicurative in regime sostitutivo e integrativo dell'assicurazione generale obbligatoria di tal che **“la costituzione di una riserva legale in misura non inferiore a 5 annualità dell'importo delle pensioni in essere, non appare giustificata in un ente che non corrisponde trattamenti pensionistici ma esercita forme di assistenza in relazione e nei limiti delle contribuzioni che le pervengono periodicamente”**.

L'unico scopo legittimo, siccome previsto dalla legge dell'Onaosi è il mantenimento, l'educazione e l'istruzione degli orfani e delle orfane **bisognosi** dei sanitari, agli stipendi di pubbliche amministrazioni.

Questo scopo si è sostanzialmente esaurito o è divenuto impossibile o, nella migliore delle ipotesi, di scarsa utilità, di tal che l'autorità governativa dovrebbe operare giusto quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 25, 26, 27 e 28 del codice civile.

L'inserimento dell'Onaosi in calce all'allegato a) del D.Lgs. n. 509/94 è un gravissimo “infortunio” dell'autorità di Governo nell'esercizio del potere alla stessa attribuita dall'art. 76 della nostra carta costituzionale e si auspica che il Giudice delle leggi possa rimediare a siffatto infortunio “cancellando” l'Onaosi da quell'elenco e ristabilendo così la legittimità del sistema.

Per questi motivi l'articolo unico della legge n. 167 del 27 maggio 1991, che salvò l'Onaosi dalla soppressione, siccome assolutamente irragionevole ed esorbitante dal pur vasto potere attribuito dalla carta costituzionale al legislatore dovrebbe essere cassato dall'ordinamento giuridico da parte del giudice delle leggi.

Invero non può non destare sconcerto che l'Onaosi sia in fondo ad un elenco che riguardava enti nazionali di previdenza e assistenza, quali la Cassa Nazionale degli Avvocati, la Cassa di Previdenza dei Dottori Commercialisti, e così via le casse di previdenza e assistenza dei sanitari ENPAM, ENPAF ed ENPAV, dei dirigenti industriali e dei giornalisti italiani, enti tutti che si trasformarono in Fondazioni o Associazioni di diritto privato ma che esercitavano forme assicurative in regime sostitutivo ed integrativo dell'assicurazione generale obbligatoria.

Ora l'Onaosi non ha mai avuto funzioni di previdenza né ha mai esercitato forme assicurative in regime sostitutivo e integrativo dell'assicurazione generale obbligatoria, ma soltanto, in base alla legge del 1901, era previsto esercitasse funzione assistenziale a favore degli orfani bisognosi dei sanitari italiani.

Assoluta peculiarità dell'Onaosi rispetto agli altri enti contenuti nell'allegato a) del D.Lgs. n. 509/94 e aderenti all'ADEPP.

Mentre l'iscritto alla Cassa Avvocati, piuttosto che all'ENPAM o all'ENPAF vanta un vero e proprio diritto soggettivo perfetto all'ottenimento delle prestazioni previdenziali precisamente quantificabili, nel caso di Onaosi, il contribuente, è titolare di un mero interesse legittimo all'ottenimento di prestazioni assistenziali, peraltro molto diversificate.

A ciò si aggiunga che la mancata regolare contribuzione determina incredibilmente la decadenza dal possibile beneficio.

Ciò è tanto vero che la prestazione assistenziale è fornita in base allo statuto Onaosi, solo a seguito di domanda che deve essere vagliata dal competente organismo dell'ente il quale discrezionalmente accoglie la domanda ed eroga la prestazione purché il contribuente sia in regola con i versamenti.

Tale discrezionalità è incredibilmente ampia, potenzialmente sconfinante nell'arbitrio, considerato che da un lato attiene alla valutazione del presupposto del bisogno, concetto certamente estremamente mutevole e suscettibile davvero di molte interpretazioni, e dall'altro perché l'ammontare concreto della prestazione assistenziale può essere, come in effetti è, assolutamente diversificato.

In altri termini, mentre i contribuenti della Cassa Nazionale Avvocati, dell'ENPAV, dell'ENPAM o dell'ENPAF possono, con assoluta certezza, preventivamente conoscere quale sia l'ammontare del proprio trattamento previdenziale, di tal che in difetto di puntuale e adeguata corresponsione dello stesso possono agire in giudizio dinnanzi all'autorità giurisdizionale ordinaria, l'iscritto Onaosi escluso dalla prestazione richiesta, per tutto quanto sopra esposto, non avrebbe uguale tutela.

Onaosi oggi sostanzialmente è un ente che distribuisce prestazioni della cui legittimità è lecito dubitare sotto il profilo che le prestazioni assistenziali, le più diverse, vengono distribuite con ampia discrezionalità e persino senza la necessaria trasparenza.

A ciò si aggiunga che oggi, in base allo statuto vigente, beneficiari delle prestazioni possono essere non solo gli orfani bisognosi, ma anche tutti gli orfani e persino i figli di contribuenti viventi e tutti i contribuenti e i loro coniugi.

Inoltre oggi Onaosi svolge una amplissima attività che non può non qualificarsi in senso lato commerciale e di impresa, volta che fornisce prestazioni a pagamento e gestisce ed offre residenze e case vacanze in varie località turistiche italiane per il periodo invernale e per quello estivo, come ad esempio Pré Saint Didier (Aosta) – Nevegal (Belluno), Porto Verde (Misano Adriatico).

Inoltre ha istituito un programma "Start" con l'obiettivo di rilasciare un titolo riconosciuto e spendibile sul territorio nazionale con costo per la frequenza di € 2.500,00 come pubblicizza sul proprio sito.

Inoltre gestisce la Residenza Montebello dove sono ammessi tutti i sanitari contribuenti Onaosi e i coniugi di sanitari deceduti, con tariffe comprendenti pernottamento e prima colazione a € 40,00 giornalieri per camera doppia uso singola e € 50,00 giornalieri per camera doppia e non si comprende come tutto ciò possa rientrare negli scopi legislativamente previsti per l'Onaosi e che cosa abbia a che fare con l'assistenza agli orfani bisognosi dei sanitari italiani.

Se tutto ciò è vero, come è indiscutibilmente vero, si confida che il Giudice delle leggi possa porre fine a questa illegittimità costituzionale cancellando l'Onaosi dall'allegato a) del D.Lgs. n. 509/94.

Illegittimità degli statuti e dei regolamenti Onaosi per contrasto con la legge 7 luglio 1901 n. 306

Dal regolamento su prestazioni, servizi e organizzazione della fondazione reperito sul sito ONAOSI si apprende che per l'accesso alle prestazioni ed ai servizi occorre formulare apposita domanda (art. 3) con allegata documentazione atta a comprovare il possesso dei requisiti previsti.

Si legge quindi all'art. 4 che le prestazioni vengono erogate secondo criteri stabiliti dagli organi della Fondazione mediante delibere contenenti criteri direttivi generali.

Sono quindi previste (art. 5) le condizioni e modalità per l'erogazione dei servizi per l'accesso anche a pagamento di servizi nei confronti dei sanitari e dei loro familiari in stato di particolare difficoltà e disagio sociale e ciò palesemente in violazione delle norme statutarie di fondazione e di legge.

Nello statuto (art. 2 – Scopi) si legge che l'attività della Fondazione, finalizzata a obiettivi di solidarietà e assistenza, ha per scopo primario il sostegno, l'educazione, l'istruzione e la formazione, entro i limiti di bilancio, degli orfani, figli legittimi, adottivi o naturali riconosciuti di medici-veterinari, farmacisti, medici-chirurghi ed odontoiatri, contribuenti obbligatori o volontari, ai sensi del successivo art. 5, per consentire loro di conseguire un titolo di studio e di accedere all'esercizio di una professione o di un'arte", ma non è indicata, in contrasto con la volontà del legislatore del 1901, la necessità dello stato di bisogno.

Ciò che è ancor più grave è che nella stessa norma è prevista altresì l'erogazione di prestazioni anche in favore di figli di contribuenti obbligatori o volontari viventi, nonché a favore degli stessi contribuenti e persino dei loro coniugi.

Ciò vuol dire che l'ONAOSI, contrariamente a quanto stabilisce la legge fondativa del 1901 e lo statuto fondativo del collegio-convitto per gli orfani dei sanitari italiani in Perugia, eretto in ente morale con regio decreto 20 luglio 1899, eroga prestazioni in base al nuovo statuto e in base a delibere discrezionali in senso tecnico in caso di accoglimento della domanda a qualunque orfano che sia o meno bisognoso ma anche a qualunque figlio di contribuenti viventi nonché ai contribuenti e ai loro coniugi.

Ritengo ragionevole ritenere che a tali modifiche statutarie l'ente sia pervenuto proprio perché la categoria degli orfani bisognosi per assistere i quali nacque il Collegio-Convitto perugino, e quindi l'ONAOSI, è categoria, per fortuna ovviamente, sostanzialmente numericamente esigua.

A tale proposito si è già chiesto anche in sede giurisdizionale all'Onaosi di dichiarare il numero di orfani **bisognosi** attualmente assistiti così come è si è chiesto di dichiarare quale sia il criterio per la individuazione in concreto dello stato di bisogno, condizione necessaria, siccome stabilito dal legislatore, per fare nascere il diritto alla prestazione assistenziale anche se più che di diritto perfetto siamo di fronte, come già ricordato, ad un mero interesse legittimo, volta che il riconoscimento del diritto non è automatico ma sottoposto alla valutazione discrezionale dell'ente.

Credo pertanto che l'attuale statuto Onaosi sia illegittimo siccome in contrasto con la inequivoca volontà del legislatore, nonché dell'atto costitutivo fondante del collegio – convitto perugino eretto in ente morale nel 1899 come sopra ricordato.

La sentenza n. 190 del 5/6-14/6/2007 della Corte Costituzionale – sue conseguenze.

Il Tribunale di Parma, in funzione di Giudice del lavoro, con ordinanza 14 giugno 2006 in un giudizio proposto da alcuni sanitari contro Onaosi avente ad oggetto la contestazione dell'obbligo di debenza del contributo, siccome determinato dal Consiglio Onaosi in forza dell'art. 52 comma 23 della legge 27/12/2002 n. 289 (legge finanziaria 2003 recte: dell'art. 2 lettera e) della legge 7 luglio 1901 n. 306 quale sostituito dall'art. 52 comma 23 della legge n. 289/2002 come ineccepibilmente precisa il giudice delle leggi) ebbe a ritenere non manifestamente inondata la questione di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 23 della Costituzione sospendendo il giudizio e rimettendo gli atti al giudice delle leggi.

Interveniva in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri concludendo per la inammissibilità o comunque per la infondatezza della questione, rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato.

La Corte ha considerato in diritto che :

a) la disciplina dell'attività della Fondazione al cui Consiglio di Amministrazione era rimessa la determinazione dei contributi, risale alla legge 7 luglio 1901 n. 306 e che **oggetto dell'attività di tale ente è sempre stato il mantenimento, l'educazione e l'istruzione degli orfani bisognosi dei medici chirurghi, veterinari e farmacisti gravati di contributi obbligatori o volontari;**

b) che la misura di tali contributi è stata sempre stata stabilita direttamente da provvedimenti di legge e solo con la legge n. 289 del 2002 la determinazione dei contributi venne affidata all'iniziativa del Consiglio di amministrazione della Fondazione mediante regolamenti soggetti ad approvazione interministeriale.

La Corte preliminarmente disattendeva l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato e quindi riteneva la questione fondata.

Ribadita la natura di prestazione patrimoniale obbligatoriamente imposta del contributo di cui si tratta lo riteneva soggetto alle garanzie dettate dall'art. 23 della Costituzione (riserva di legge di carattere relativo).

Richiamata la propria costante giurisprudenza ed osservato che era venuto meno ogni collegamento con le fonti legislative succedutesi fino al 1949, riteneva che la norma

censurata “non offriva alcun elemento, neanche indiretto, idoneo ad individuare criteri adeguati alla concreta quantificazione e distribuzione degli oneri imposti”.

Per questi motivi la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2 lettera e) della legge 7 luglio 1901 n. 306 quale sostituito dall’art. 52 comma 23 della legge 27/12/2002 n. 289 nella parte in cui prevede che la misura del contributo obbligatorio di tutti i sanitari iscritti agli Ordini professionali italiani è stabilita dal Consiglio di amministrazione della Fondazione Onaosi, con regolamenti soggetti ad approvazione dei Ministeri vigilanti ai sensi dell’art. 3 comma 2 del decreto legislativo 30 giugno 1994 n. 509.

Le ineludibili conseguenze di tale pronuncia sono schematicamente le seguenti:

- tutti gli atti adottati dal Consiglio Onaosi relativi alla determinazione dell’ammontare dei contributi sono da ritenersi illegittimi;
- tutti i contributi versati in forza di tali provvedimenti determinativi debbono essere restituiti ;
- Onaosi non può richiedere contributi, come dalla stessa determinati, e deve provvedere a dare disposizioni agli enti esattori perché cessino immediatamente l’attività di esazione essendo i ruoli formati sulla base di provvedimenti travolti dalla pronuncia di incostituzionalità di cui si tratta;
- tutti gli enti datori di lavoro dei sanitari pubblici dipendenti debbono immediatamente cessare dall’operare le trattenute palesemente illegittime perché fondate su regolamenti illegittimi e travolti dalla pronuncia di cui si tratta;
- Onaosi deve restituire tutti i contributi che le sono stati versati direttamente o dagli enti datoriali che operarono le ritenute;
- tutti coloro che hanno versato i contributi e tutti coloro che se li sono visti trattenere sulla busta paga hanno diritto a vederseli restituire, e a ciò Onaosi deve provvedere anche al fine di evitare un enorme contenzioso giudiziale teso ad ottenere la restituzione, degli importi pagati oltre ai frutti e agli interessi ex art. 2033 c.c., oltre alle spese di giudizio, volta che non v’ha dubbio che tale azione sia fondata;
- nel contenzioso attualmente esistente, considerata la efficacia *erga omnes* della pronuncia di cui si tratta come di tutte le pronunce del giudice delle leggi, è certa la soccombenza di Onaosi;
- eventuali pronunce negative saranno riformate ove tempestivamente impugnate;
- la tesi sostenuta da Onaosi che, a seguito della pronuncia della Corte, si determinerebbe una reviviscenza della normativa precedente, ancor prima che infondata, è temeraria (vedi Cassazione 20/12/1982 n. 7014) e già respinta da recentissime sentenze di giudice del merito in subiecta materia;
- attualmente quindi Onaosi detiene illegittimamente importi che deve restituire e non detiene alcun potere di determinare l’ammontare dei contributi, né esiste una norma primaria che tale ammontare può determinare con efficacia retroattiva;
- del pari i provvedimenti di approvazione dei ministeri vigilanti degli atti determinativi dell’ammontare del contributo risultano illegittimi e travolti dalla pronuncia del Giudice delle leggi.

Il decreto legge n. 159/2007 in G.U. n. 229 del 2/10/2007.

Il Governo ha emanato il decreto legge collegato alla finanziaria che contiene, all'art. 29, intitolato "contributi Onaosi" una norma del seguente tenore:

Nelle more della riforma della Fondazione Onaosi finalizzata a rendere omogenea la sua disciplina a quelle degli enti assistenziali e previdenziali concernenti le libere professioni, al fine di ottemperare al disposto della sentenza n. 190 del 5 giugno 2007 della Corte Costituzionale, il contributo obbligatorio dovuto alla Fondazione Onaosi da tutti i sanitari dipendenti pubblici, iscritti ai rispettivi Ordini professionali dei farmacisti, dei medici chirurghi e Odontoiatri, e dei veterinari, nel rispetto dei principi di autonomia affermati dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, è determinato dal Consiglio di Amministrazione della Fondazione in modo da assicurare l'equilibrio della gestione e la conformità alle finalità statutarie dell'ente rapportandone l'entità, per ciascuno interessato, a una percentuale della retribuzione di base e all'anzianità di servizio.

Degli stessi criteri di cui al comma 1 tiene conto il Consiglio di Amministrazione della Fondazione Onaosi nel procedere alla rideterminazione dei contributi dovuti ai sanitari ivi indicati, per il periodo compreso dalla data del 20 giugno 2007 di pubblicazione della sentenza n. 190 del 5 giugno 2007 della Corte Costituzionale a quella di entrata in vigore del presente decreto".

Ovviamente tale testo normativo, immediatamente efficace dalla data della sua pubblicazione con forza di legge dovrà essere convertito in legge dal Parlamento

Fin da ora però è possibile affermare quanto segue:

1. tutti i contributi relativi agli anni dal 2003 fino al 19/6/2007 **non sono dovuti** e se pagati devono essere restituiti e ciò sia per quanto riguarda i liberi professionisti che i dipendenti privati che i dipendenti pubblici;
2. dal 20 giugno 2007 il Consiglio Onaosi potrà determinare l'ammontare dei contributi obbligatori tenendo conto dei criteri dell'equilibrio di gestione e rapportandone l'entità a una percentuale della retribuzione di base all'anzianità di servizio e ciò solo ed esclusivamente per i pubblici dipendenti.

Tale norma da un lato dimostra la fondatezza di quanto fin qui affermato circa la illegittimità dei provvedimenti del Consiglio di Amministrazione Onaosi determinativi del contributo e la illegittimità delle richieste con conseguente diritto di restituzione degli importi pagati.

Dall'altro lato non mi pare dubbio però che anche tale norma sia costituzionalmente illegittima per gli stessi motivi contenuti nella sentenza 190/2007. Infatti non è chi non veda che ancora una volta sia stata creata una norma che demanda al Consiglio di amministrazione il potere di determinare l'ammontare dei contributi senza però offrire elementi idonei ad individuare criteri adeguati alla concreta quantificazione e distribuzione degli oneri importi.

Invero non mi sembra che dover tener conto dei criteri dell'equilibrio della gestione possa soddisfare le garanzie dettate dall'art. 23 della Costituzione (riserva di legge di carattere relativo).

La posizione degli enti intimanti

Gli Ordini delle professioni sanitarie vennero ricostituiti con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946 n. 233.

Invero, con Regio Decreto legge 5 marzo 1935 n. 184 (già anno XIII dell'era fascista) gli Ordini, che erano nati con legge 10 luglio 1910, vennero soppressi e le loro funzioni attribuite ai direttori dei rispettivi sindacati fascisti provinciali di categoria.

Attualmente quindi al Consiglio direttivo di ciascun Ordine spettano le attribuzioni di cui all'art. 3 del già citato D.L.CPS 13/9/1946 n. 233.

E' stato inoltre riconosciuto che spetta agli Ordini professionali, enti pubblici non economici, eletti a base democratica, un potere di rappresentanza e di tutela di interessi diffusi dei propri iscritti. Inoltre i Presidenti degli Ordini provinciali hanno il potere di elettorato attivo nella formazione del Consiglio di amministrazione dell'ente.

La questione di cui si tratta riguarda sostanzialmente tutti gli iscritti e il mancato riconoscimento degli effetti della pronuncia da parte di Onaosi ha determinato, come determina, situazione di profondissimo disagio, ancor prima che economico, morale, con conseguenze fortemente pregiudizievoli per il prestigio ed il decoro di tutta la categoria costretta a dover ricorrere all'autorità giudiziaria per vedersi riconosciuto un diritto certo ed indiscutibile ancorché talora di contenuto economico modesto.

Doverosamente attenti a quanto sta accadendo, su innumerevoli sollecitazioni dei propri iscritti, gli Ordini intimanti hanno quindi ritenuto di adottare la delibera di Consiglio 24 settembre 2007 con la quale hanno affidato incarico a chi scrive di predisporre il presente atto con mandato ai Presidenti per l'esecuzione della stessa delibera che, a tale scopo, sottoscrivono la formalizzazione dell'incarico in calce.

* * * * *

Anche tanto premesso e ritenuto, ad ogni effetto di legge, ho con il presente atto, fatto, come faccio

Intimazione e diffida

alla **Fondazione Onaosi**, in persona del suo Presidente, perché abbia, in conseguenza di quanto stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 190/2007, a prendere e dare atto della illegittimità di richiedere agli iscritti i contributi relativamente agli anni dal 2003 al 2006 e perché abbia a prendere e dare atto, con ogni conseguente effetto, della obbligatorietà della restituzione di quanto versato a ciascuno degli aventi diritto, con l'adozione di ogni più opportuno provvedimento dispositivo conseguente e ciò per il ristabilimento della legalità, nell'interesse generale anche per evitare che i Tribunali italiani vengano sommersi da un enorme contenzioso che non potrebbe che vedere l'Onaosi soccombente, con enorme generale spreco di tempo e di risorse, con conseguenze negative anche per l'immagine della categoria dei sanitari italiani con riserva, in difetto, di ogni più opportuna azione nelle forme e termini di legge.

Anche tanto premesso e ritenuto, con il presente atto, ritengo di poter chiedere, come

chiedo

alla Fondazione Onaosi, in persona del suo Presidente, perché, in ossequio del principio di trasparenza legislativamente e statutariamente obbligatoriamente previsto, abbia a pubblicizzare e a comunicare agli intimanti, nell'ovvio rispetto della normativa sulla tutela della privacy, i dati e i provvedimenti normativi che consentano di acclarare **per il periodo 2003-2006 compresi** :

1. il numero degli orfani bisognosi, degli orfani non bisognosi, dei figli di sanitari inabili, dei figli di contribuenti viventi e abili, dei contribuenti e dei loro coniugi disaggregati per età, residenza provinciale e qualità e quantità delle prestazioni corrisposte e benefici concessi, nonché delle prestazioni e servizi anche a pagamento;
2. il numero delle domande pervenute e il numero delle domande accolte;
3. i criteri regolamentari in base ai quali vengono accolte le domande divisi per categorie di cui al punto 1) anche per le prestazioni e servizi a pagamento;
4. gli ammontari disaggregati per categorie dei beneficiari delle prestazioni assistenziali fornite sia per quanto riguarda la corresponsione di importi che per quanto riguarda la frequentazione delle strutture a titolo gratuito;
5. i dati disaggregati delle prestazioni e servizi forniti a pagamento, distinti per categoria e loro quantificazione, con il numero dei soggetti assistiti divisi per categoria, siccome stabilito dall'art. 6 dello statuto Onaosi ;
6. i dati disaggregati delle prestazioni e categorie di beneficiari di cui all'art. 7 dello statuto, con particolare riferimento alle prestazioni e servizi cui possono accedere anche a pagamento i figli di contribuenti viventi obbligatori o volontari, gli stessi contribuenti e i loro coniugi.

Invocato espressamente l'art. 18 dello statuto Onaosi che ribadisce il principio dell'obbligo di trasparenza nei rapporti con i contribuenti e che obbliga Onaosi a risposte scritte ai contribuenti che richiedono chiarimenti e informazioni all'ente e tutto ciò al fine di assicurare la massima trasparenza della gestione, con riserva in difetto di ogni più opportuna azione nelle forme e termini di legge.

Con il presente atto ritengo di poter chiedere, come

chiedo

alle autorità governative in indirizzo di voler operare, nell'ambito delle rispettive competenze, ove venisse ritenuta la sussistenza dei presupposti in fatto e in diritto giusto quanto stabilito dalla normativa vigente e segnatamente dagli **artt. 25, 26, 27 e 28 del codice civile**.

chiedo

al Signor Procuratore Generale della Corte dei Conti, ove venisse ritenuta la sussistenza dei presupposti in fatto e in diritto, di operare, secondo quanto di propria competenza, nei

confronti di chi avesse operato illegittimamente con conseguente danno, nelle più opportune forme e termini di legge.

chiedo

ai Presidenti delle Federazioni e agli enti previdenziali dei sanitari italiani e ai Presidenti degli Ordini provinciali in indirizzo, di valutare l'opportunità, secondo le rispettive competenze, di porre in essere ogni più utile intervento perché venga ristabilita la legalità e venga scongiurato il pericolo di infortuni normativi quale è quello in cui ebbe ad incorrere il legislatore nell'approvare l'art. 52 comma 23 della legge 27/12/2002 n. 289 dichiarato costituzionalmente illegittimo dal giudice delle leggi dalla più volte citata sentenza n. 190/2007.

chiedo

agli enti previdenziali ENPAM, ENPAF ed ENPAV se non sia vero che essi già provvedono nell'espletamento dei loro compiti istituzionali, ad assistere gli orfani bisognosi dei sanitari italiani oltre che a svolgere tutte le funzioni assistenziali oltre le funzioni previdenziali nel rispetto delle normative di legge e dei rispettivi statuti e ciò al palese fine di dimostrare la fondatezza della tesi fondamentale del presente scritto del **sostanziale esaurimento dello scopo dell'Onaosi o della scarsa utilità dello stesso** dalla quale deriva la assoluta inammissibilità di una contribuzione obbligatoria a carico dei sanitari italiani dopo la sentenza n. 190/2007.

Da ultimo auspico che il Parlamento, nell'esercizio del suo potere sovrano, non converta l'art. 29 del D.L. n. 159/2007 più sopra riportato ove ritenuto in contrasto con l'art. 23 della Costituzione.

In attesa di formale riscontro a sensi di legge, manifesto il mio ossequio.

(avv. Enrico Pennasilico)

In forza del potere conferitoci dalle delibere di Consiglio 24/9/2007, per l'esecuzione delle stesse, conferiamo formale mandato professionale di rappresentanza e difesa all'avv. Enrico Pennasilico del Foro di Milano per la formazione e inoltro del sopra esteso atto.

Il Presidente dell'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Milano
(Dott. Roberto Anzalone)

Il Presidente dell'Ordine dei Farmacisti della provincia di Milano e Lodi
(Dott. Andrea Mandelli)