

Enasarco: la natura è pubblica

Le sentenze del consiglio di stato e del tar lazio ribadiscono la piena validità dei vincoli voluti dal legislatore

di Luca Gaburro (lgaburro@federagenti.org)

<https://www.federagenti.org/notizie/enasarco/enasarco-la-natura-e-pubblica-385>

La Cisl insiste nel chiedere il commissariamento e la vendita degli immobili da parte dello stato con effetti positivi immediati, pari a 4 miliardi e mezzo di euro, sulla manovra finanziaria in atto.

Con l'ordinanza n. 2962/2011 del 03.08.2011 del Tar Lazio, Sezione Terza Bis - nella quale ha dichiarato la propria giurisdizione e competenza in relazione alla Fondazione Enasarco sottolineando che ciò che rileva non è la natura giuridica di Enasarco: "... , ma la funzione (nella specie previdenziale) che a mezzo di esso viene svolta, la cui rilevanza pubblicistica è di immediata evidenza..." - si è ancora una volta confermata la natura degli enti di previdenza privatizzati ex l. 509/94. Peraltro a questa importante conclusione era arrivato nel 2006 anche il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta, decisione N. 6449/06, Disp.vo 457/2006) secondo il quale la Fondazione Enasarco deve rientrare nella giurisdizione del giudice amministrativo "stante la sussumibilità dell' ENASARCO, ex ente pubblico previdenziale di settore, nel novero degli organismi di diritto pubblico." Infatti, sempre secondo il Consiglio di Stato "La normativa di riforma (...) nel prevedere la possibilità di privatizzare gli enti previdenziali che non usufruiscono di finanziamenti pubblici, con garanzie di autonomia, mantiene "la continuità della collocazione dell'ente del sistema, come centro d'imputazione dei rapporti e soprattutto come soggetto preposto a svolgere le attività previdenziali ed assistenziali in atto. All'autonomia organizzativa, amministrativa e contabile riconosciuta ai singoli enti in ragione della loro mutata veste giuridica fanno riscontro un articolato sistema di poteri ministeriali di controllo sui bilanci e d'intervento sugli organi di amministrazione, nonché una generale funzione di controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti". Particolare attenzione ha poi posto il Legislatore al fine di prevenire situazioni di crisi finanziaria e dunque di garantire l'erogazione delle prestazioni: è stato così sancito il vincolo di una riserva legale a copertura per almeno cinque anni delle pensioni in essere (art. 2, secondo comma del decreto legislativo n. 509 del 1994) e, in sede di riforma del sistema pensionistico generale, è stata prevista l'obbligatorietà della predisposizione di un bilancio tecnico attuariale per un arco revisionale di almeno quindici anni (nb oggi trenta anni, art. 3, dodicesimo comma, della L. 8 agosto 1995 n. 335). Il quarto comma dell'art. 2 consente inoltre, nel caso di disavanzo economico finanziario, la nomina di un commissario straordinario che adotti i provvedimenti necessari per il riequilibrio della gestione; e solo ove sia accertata l'impossibilità di tale operazione, dopo un triennio dalla suddetta nomina, è previsto l'intervento di un commissario liquidatore con i poteri attribuiti dalle norme in materia di liquidazione coatta amministrativa". Ne risulta che "la suddetta trasformazione (ndr la privatizzazione) ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività di previdenza ed assistenza svolta dagli enti, articolandosi invece sul diverso piano di una modifica degli strumenti di gestione e della differente qualificazione giuridica dei soggetti stessi" (in tal senso cfr. Corte cost., sentenza 18 luglio 1997, n. 248), e che "l'interesse curato dalla Cassa è delimitato solo quanto ai beneficiari diretti, ma è d'ordine generale e collettivo, secondo la conformazione che la legge v'imprime in diretta esecuzione dell'art. 38 della Costituzione, con la conseguente impossibilità di riconoscere a tale servizio d'interesse generale un carattere industriale o commerciale, nel senso, cioè, che esso non è compiutamente realizzabile fuori dallo schema dell'inderogabile assolvimento degli obblighi imposti jure imperii dall'ordinamento generale". Inoltre il Consiglio di Stato sottolinea come "Secondo la giurisprudenza comunitaria, ai fini della qualificazione di un ente come organismo di diritto pubblico, se un semplice mero controllo a posteriori non soddisfa il criterio del "controllo della gestione", "soddisfa detto criterio una situazione in cui, da un lato i poteri pubblici verificano non solo i conti annuali dell'organismo considerato, ma anche l'esattezza, la regolarità, l'economicità, la redditività e la razionalità dell'amministrazione corrente (cfr. sentenza 373/00, 27 febbraio 2003, Adolf Truley); con la conseguenza che "deve ritenersi sussistente un rapporto di stretta dipendenza della Cassa nei confronti del potere pubblico. In sede di privatizzazione delle Casse di previdenza e assistenza delle diverse categorie professionali, il legislatore ha, infatti, espressamente disciplinato l'ingerenza statale sulla gestione della contribuzione obbligatoria, avendo previsto, all'art. 2 del D.Lgs. n. 509/1994, primo comma, una autonomia gestionale, organizzativa e contabile degli enti "nel rispetto dei principi stabiliti dal presente articolo nei limiti fissati dal presente decreto in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta" che come specificato nell'art. 2, tali limiti sono così stabiliti:

a)- La gestione economico-finanziaria deve assicurare l'equilibrio di bilancio...;

b)- In casi di disavanzo economico-finanziario rilevato dai rendiconti annuali e confermato dal bilancio tecnico di cui al comma 2, con decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con i Ministri di cui all'art. 3, comma 1, si provvede alla nomina di un commissario straordinario, il quale adotta i provvedimenti necessari per il riequilibrio della gestione;

c)- Sino al ristabilimento dell'equilibrio finanziario sono sospesi tutti i poteri degli organi di amministrazione delle associazioni e delle fondazioni;

d)- Nel caso in cui gli organi di amministrazione e di rappresentanza si rendessero responsabili di gravi violazioni di legge afferenti la corretta gestione dell'associazione o della fondazione, il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con i Ministri di cui all'art. 3, comma 1, nomina un commissario straordinario con il compito di salvaguardare la corretta

gestione dell'ente ed entro sei mesi dalla sua nomina avvia e conclude la procedura per rileggere gli amministratori dell'ente stesso".

Il successivo art. 3 "disciplina la vigilanza dello Stato e le forme in cui essa deve esercitarsi. A tal fine è previsto che nei collegi sindacali deve essere assicurata la presenza di rappresentanti delle Amministrazioni statali interessate; che il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con quello del Tesoro, deve approvare tutti gli atti più importanti della cassa (lo statuto, i regolamenti e le relative modifiche, nonché le delibere in materia di contributi e prestazioni); che la Corte dei conti esercita il controllo generale sulla gestione delle assicurazioni obbligatorie, per assicurare la legalità e l'efficacia, e riferisce annualmente al Parlamento"; dal "suesposto quadro normativo emerge l'esistenza di un controllo pubblico di particolare intensità, tale da corrispondere al requisito della "influenza pubblica" richiesta in sede comunitaria ai fini della qualificazione dell'organismo di diritto pubblico".

Queste considerazioni valgono anche con riferimento alla Fondazione Enasarco.

I tre requisiti necessari per la configurazione degli organismi sono infatti integrati.

Il primo requisito, ossia il possesso della personalità giuridica, non è in discussione.

Il secondo requisito, ossia il profilo teleologico della torsione dell'ente al soddisfacimento di bisogni non industriali e commerciali, è enunciato dall'art. 1, commi 2 e 3 del decreto legislativo 509/1994 (che chiarisce la continuazione nello svolgimento delle attività previdenziali ed assistenziali in atto). Il carattere integrativo della contribuzione in questione non induce a mutare conclusione, trattandosi sempre (...) di contribuzione obbligatoria, alla quale fanno riscontro una serie di prestazioni anche a carattere solidaristico (...). Il terzo requisito, ovvero il controllo pubblico, è infine soddisfatto, ex art.3, comma 1, della medesima fonte legislativa, dalla vigilanza ministeriale, congiuntamente alla presenza di rappresentanti di dette amministrazioni in seno al collegio sindacale. (...) Conclusivamente, (...) si deve ritenere applicabile alla Fondazione ENASARCO, che rientra nella definizione di organismo di diritto pubblico di cui all'art. 2, comma 7, lettera a) della L. n. 109/94, la disciplina contenuta nella medesima legge razione temporis vigente; il che rende operante la disposizione di cui all'art. 6 della L. n. 205/2000, che prevede un'ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo al riguardo." "Occorre adesso comprendere che tipo di riflessi avranno questi pronunciamenti sul progetto di dismissione immobiliare Enasarco e segnatamente sul prezzo di vendita definito dalla Fondazione, commenta il vicepresidente Cisl Federagenti Giuseppe Coppola. Infatti il ricorso presentato al Tar dall'Usb - una delle associazioni di categoria degli inquilini - punta ad una revisione al ribasso di tali prezzi in analogia a quanto avvenuto per gli stabili dismessi dall'Inps, dall'Inpdap e dall'Inail, mettendo ulteriormente a rischio il progetto Mercurio. E' opportuno infatti ricordare come, per raggiungere la sostenibilità finanziaria trentennale prevista quale requisito minimo dal Legislatore per la sopravvivenza dell'ente, la Fondazione debba ricavare dalla vendita degli immobili almeno 4 miliardi e mezzo, realizzando una plusvalenza di almeno 1,5 mld euro da investire poi, il tutto - in strumenti finanziari con l'obiettivo di un rendimento del 3,5% netto che - alla luce della crisi mondiale delle Borse - appare ipotesi quantomeno ambiziosa. Peraltro non ci risulta sia stato ancora chiarito dalla Fondazione in quali strumenti ed in base a quali stime la Fondazione intenda investire per ottenere i rendimenti auspicati". Secondo il Segretario confederale della Cisl, Fulvio De Gregorio, "le determinazioni del giudice amministrativo consentono di impugnare in tale sede l'illegittima estromissione della Cisl e della Federagenti dal Consiglio di amministrazione della Fondazione Enasarco, impugnando altresì anche il rifiuto dei Ministeri del lavoro e delle Finanze a procedere al commissariamento, nonostante che - ad avviso dell'ufficio legale della Confederazione - ne sussistano i presupposti di fatto e di diritto." Inoltre - conclude De Gregorio - non si comprende perché il governo non accetti la proposta della Cisl Federagenti e di altre importanti associazioni di categoria di unificare le due previdenze obbligatorie degli agenti di commercio gestite dall'Enasarco e dall'INPS, con il duplice risultato di incamerare direttamente, come avvenuto per la dismissione degli altri enti previdenziali, il ricavato della vendita - 4 miliardi e mezzo di euro - e di abbattere l'inutile duplicazione dei costi di gestione, oltretutto facendo i veri interessi della categoria che oggi sconta i risultati di una gestione Enasarco da più parti definita verticistica, autoreferenziale e, soprattutto, priva di apprezzabili risultati."

Fonte: ItaliaOggi del 9 settembre 2011