

enti "entro tre mesi dall'avvenuta trasformazione", per cui acquisterebbe rilievo la data della trasformazione stessa.

Ma così non è in quanto tale articolo è stato sostituito dall'art.18 del decreto legge n.326/95, reiterato con il successivo decreto legge n.416/95, che detto termine fa decorrere invece "dalla stipulazione del primo contratto collettivo di lavoro e comunque non oltre il 31 dicembre 1995".

Rimane, così, assodato che, avendo la Cassa geometri adottato la delibera di trasformazione in data 29.1.1994, gli effetti della trasformazione stessa si producono fin dal 1° gennaio 1995, ad eccezione, s'intende, di quelli disciplinati direttamente dallo statuto che restano sottoposti alla condizione sospensiva dell'approvazione ministeriale.

Su tale presupposto la Cassa Geometri ha adottato la successiva deliberazione n.59 del 21-22 febbraio 1995 ritenendo che gli orientamenti ivi espressi fossero giustificati dalla sopravvenuta acquisizione della natura giuridica privata da parte dell'Ente.

Al fine di verificare la legittimità di tale assunto, e che cioè quanto deliberato dalla Cassa possa attingere valida ragion d'essere dalla sua nuova configurazione giuridica, occorre porsi l'ulteriore problema degli esatti limiti di incidenza, nei confronti degli enti così "privatizzati", della normativa pubblicistica cui gli stessi erano in passato assoggettati.

Ed invero, se il richiamo operato dal decreto legislativo n.509 agli articoli 12 e seguenti del codice civile potrebbe essere interpretato come una precisa volontà del legi-

slatore di ricondurre la regolamentazione degli enti nell'area della disciplina dettata per le persone giuridiche di diritto privato, il complesso delle altre disposizioni in esso contenute sembra, al contrario, delineare una figura di ente, che, pur nell'assunzione della nuova forma privatistica, conservi peculiari connotazioni pubblicistiche con il conseguente perdurante assoggettamento a talune disposizioni normative che variamente ne condizionavano l'organizzazione, il funzionamento e la gestione.

L'incertezza degli esiti della riforma introdotta discende quindi, essenzialmente, dalla discrasia che si realizza tra la qualificazione privatistica formale attribuita dal legislatore e la permanenza di caratteri tipicamente pubblicistici, quali: la determinazione legislativa del fine, sottratto alla disponibilità degli organi dell'ente; il permanente carattere obbligatorio delle contribuzioni; la necessità dell'attività istituzionale, a garanzia della quale viene disposta la riserva legale e il potere di commissariamento degli organi; la definizione *ex lege* del carattere pubblico dell'attività svolta con conseguenti limitazioni a quella che, con formula prettamente pubblicistica, viene definita "l'autonomia gestionale, organizzativa e contabile" degli enti; ed altri ancora.

La riforma introdotta, con l'incertezza dei suoi esiti, non sembra quindi aver contribuito a risolvere la dibattuta problematica concernente la natura giuridica di tali enti, il cui carattere pubblicistico discenderebbe, prima ancora che da qualificazioni formali, da un singolare intreccio tra fenomeno sostanziale (in quanto enti esponenziali di

gruppi sociali) e normativo (con riferimento all'insieme delle norme attributive di poteri agli enti e a tutela delle situazioni soggettive dei membri del gruppo).

La "privatizzazione" non avrebbe, pertanto, modificato la posizione di tali enti che, pur definiti privati, continuano ad essere titolari di poteri e posizioni soggettive non giustificabili in fattispecie privatistiche.

La Sezione ritiene, per altro, che indipendentemente da ogni possibile soluzione del problema della natura giuridica dei nuovi enti, il decreto legislativo abbia tracciato una significativa linea di distinzione in ordine alla specifica natura della loro attività.

A mente del predetto decreto deve considerarsi, infatti, sicuramente pubblica e quindi retta dal diritto pubblico, l'"attività istituzionale" dell'ente, cioè lo scopo ultimo della sua azione.

Per converso, deve considerarsi privata e quindi, di regola, assoggettata alla disciplina privatistica l'attività meramente strumentale preordinata al perseguimento di tale scopo.

Per quanto concerne l'attività istituzionale il decreto legislativo sancisce espressamente l'ultrattività delle norme previgenti su di una vasta area di aspetti. Tra l'altro: 1) gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali ed assistenziali in atto; 2) all'atto della trasformazione continuerà ad operare la disciplina della contribuzione previdenziale prevista in materia dai singoli ordinamenti; 3) i gruppi destinatari delle at-

tività previdenziali ed assistenziali restano quelli per cui gli enti sono stati originariamente costituiti (art. 1, comma 3, D.L.vo n. 509/1994).

Come si è dianzi cennato è, invece, nell'area dell'attività strumentale che si riflettono direttamente gli effetti della privatizzazione.

Al riguardo giova ricordare che l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo riconosce agli enti in questione autonomia gestionale, organizzativa e contabile "nel rispetto dei principi stabiliti dal presente articolo nei limiti fissati dal presente decreto".

Tale precisazione, secondo la Sezione, mentre, per un verso, limita l'autonomia dei soggetti privatizzati, imponendo l'inderogabile osservanza dei principi e dei criteri contenuti nel decreto legislativo, per altro verso, sembra rimuovere quelle limitazioni provenienti da norme legislative esterne al decreto variamente vincolanti nell'area gestionale e contabile l'autonomia in questione, le quali, non trovando alcun riferimento nello stesso decreto legislativo o nello statuto e nei regolamenti dell'ente, debbono ritenersi implicitamente abrogate in quanto incompatibili con la norma legislativa sopravvenuta.

Alla luce di quanto suesposto il generico asserto contenuto nella delibera della Cassa di ritenersi, per il fatto stesso della avvenuta privatizzazione, "svincolata dall'applicazione di qualsiasi norma legislativa e regolamentare riguardante gli enti compresi nel comparto parastatale non economico" appare non condivisibile e meritevole di censura.

Se è vero, infatti, che in relazione alla nuova veste privatistica sembra da escludere che gli enti in parola continuino a rientrare nel campo di applicazione della legge 20

marzo 1975 e delle altre disposizioni concernenti gli enti pubblici del c.d. Parastato, non di meno appare possibile che alcune fonti normative preesistenti regolatrici dell'attività dell'ente siano tutt'ora applicabili, sia per la loro intrinseca peculiarità, sia perché richiamate dallo stesso decreto legislativo o dagli statuti e dai regolamenti deliberati contestualmente all'atto di trasformazione.

Va rilevato, inoltre, che nelle more dell'approvazione degli statuti e dei regolamenti, la Cassa per evidenti esigenze di funzionamento, non potrebbe non continuare ad applicare per le materie specificamente contemplate negli stessi e che non trovino apposita disciplina nel decreto legislativo, la normativa preesistente, cosa che la Cassa, del resto, ha espressamente previsto in una disposizione transitoria dell'approvando Statuto.

Occorre, quindi, in concreto, verificare caso per caso la sussistenza delle condizioni perché talune delle disposizioni di legge, nella vigenza nel preesistente ordinamento pubblicistico, già da ora non siano più applicabili nei confronti della Cassa in conseguenza della intervenuta "privatizzazione"..

Dall'esame delle relative fattispecie la Sezione, ritiene, per altro, che non vi sia luogo a motivi di rilievo in ordine alla conclamata inapplicabilità di tale normativa per i casi specifici esemplificati nella stessa delibera.

Si tratta, in particolare, dei noti vincoli amministrativi cui sono soggetti gli enti previdenziali, specie quanto alla gestione del proprio patrimonio immobiliare, oltre che dei criteri per la redazione dei bilanci.

In tale ambito un particolare approfondimento merita il problema della rilevanza della disposizione dell'art.65 della legge 30 aprile 1969, n.153, dato il suo più ampio riferimento non soltanto agli enti pubblici ma anche alle persone giuridiche private, comunque denominate che gestiscono forme di previdenza e di assistenza sociale.

Questi soggetti sono tenuti, in forza di tale legge, a compilare annualmente un piano d'impiego dei fondi disponibili ovvero delle somme eccedenti la normale liquidità di gestione, da approvarsi dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (di concerto con il Tesoro ed il Bilancio), con un vincolo variabile dal 10 al 40 per cento di tali fondi da destinare agli investimenti immobiliari.

"Prima facie" si sarebbe indotti a ritenere che l'intervenuta trasformazione non sottragga gli enti all'osservanza di tale disposizione: ciò sia per la formulazione dell'art.65, che fa riferimento a tutti gli enti pubblici e privati e in qualsiasi forma costituiti che gestiscono forme di assistenza o di previdenza sociale, sia in considerazione che l'applicazione delle disposizioni su menzionate esonera gli enti stessi dalla procedura di cui all'art.17 del codice civile, che, ugualmente, tende a consentire allo Stato un controllo sulle immobilizzazioni patrimoniali da parte delle persone giuridiche private.

Ai fini di una corretta soluzione della questione, non sembra, peraltro, che si possa omettere un approfondimento della disciplina prevista dall'art.3 terzo comma del più volte richiamato decreto n.509 in tema di esercizio del controllo da parte dei mini-

steri vigilanti sui bilanci preventivi e "sui criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti".

La materia in questione, appare, infatti, sia per contenuto che per finalità, sostanzialmente analoga a quella regolata dall'art.65 della legge 153/1969.

Se si considera che i predetti ministeri possono, tra l'altro, formulare motivati rilievi, oltre che sui bilanci degli enti, anche sui "criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti così come sono indicati in ogni bilancio preventivo", appare ultroneo che i medesimi soggetti (con la sola eccezione della competenza in materia di piani di impiego attribuita al Ministero del Bilancio del tutto estraneo alla costruzione del meccanismo dei controlli operata dal D.L.vo n.509) siano chiamati, ove si ritenesse tuttora applicabile il menzionato art. 65, ad un doppio intervento di controllo su documenti e deliberazioni riguardanti la stessa materia.

E poiché, indubbiamente la norma del citato art.3. comma terzo è di immediata applicazione, deve concludersi nel senso di una implicita abrogazione per gli enti in argomento della disciplina dettata dall'art.65 della legge n.153/69.

Diverso è il problema della applicabilità nei confronti della Cassa delle norme emanate nel preesistente regime pubblicistico che variamente ne vincolavano l'autonomia gestionale in ordine alla scelta degli investimenti immobiliari.

Tra le predette disposizioni si annovera, tra l'altro, quella di cui al comma 7 dello stesso art.65 della legge n.153/1969 secondo cui, su richiesta del Ministero del lavoro e

della previdenza sociale o dell'Istituto nazionale della Previdenza sociale, una quota dei fondi disponibili è destinata all'acquisto e alla costruzione di immobili per uso ufficio da assegnare in locazione alle amministrazioni medesime.

Altra limitazione è prevista dall'art. 18 del D.L. 13 maggio 1991, n.152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n.203, il cui comma 6 vincola fino al 40% degli investimenti immobiliari, alla costruzione ed all'acquisto di immobili a destinazione residenziale, da destinare a dipendenti statali trasferiti per esigenze di servizio.

Ancora, con D.L. 18 gennaio 1992, n.9, convertito nella legge 28 febbraio 1992, n.217 (artt.8 e 10), è stato previsto che una quota dei fondi disponibili per l'acquisto di fabbricati da parte degli enti gestori di forme obbligatorie di assistenza e di previdenza debba essere destinato alle esigenze delle Forze dell'ordine mediante concessione in locazione degli immobili stessi alle amministrazioni interessate.

Infine, la legge 23 dicembre 1992, n.498 ha disposto, all'art. 3, che per gli anni 1993 e 1994 i soggetti di cui all'art. 65 della legge 153/1969 debbano destinare una ulteriore quota non inferiore al 25% dei fondi annualmente disponibili in via prioritaria alla realizzazione e all'acquisto di immobili destinati alle esigenze di edilizia universitaria, anche per uso residenziale, e degli istituti di ricerca, da concedere in uso anche mediante locazione finanziaria agli enti interessati.

Al riguardo già in passato la Sezione tenne ad osservare (vedi, determinazione n.49/91, in data 1/10/91) che la vigente legislazione sul parastato impone nella materia

una serie di vincoli che limitano l'azione degli enti e rendono problematica un'utilizzazione ottimale delle risorse, costituendo una sorta di onere improprio ancorché giustificato dal problema sociale costituito dalla carenza di case nelle aree ad alta tensione abitativa.

In quella sede fu ribadito che, compatibilmente con le esigenze generali, il patrimonio di un ente previdenziale deve assolvere ad una duplice funzione: finanziaria (nel senso che la misura del rendimento ottenibile dovrebbe essere tale da garantire la copertura di una quota degli oneri annui costituiti dalla spesa corrente per prestazioni e dall'ammontare della variazione della riserva matematica) e in una funzione di garanzia degli impegni futuri assunti dalla gestione.

Tale ultima funzione di garanzia assume particolare rilevanza nei sistemi a capitalizzazione collettiva, nei quali le eccedenze di bilancio vengono accumulate a copertura delle riserve matematiche, costituendo così un patrimonio che potrà essere essenzialmente utilizzato a copertura degli oneri previdenziali.

L'esigenza di incrementare la proficuità degli investimenti appare tanto più necessaria a seguito della privatizzazione degli enti in discorso atteso che il decreto legislativo ha ribadito per essi il divieto, già espresso nella norma di delega, di qualsiasi tipo di finanziamento pubblico, ed, al contempo, ha affermato l'obbligo dell'"equilibrio di bilancio" in mancanza del quale è prevista la sospensione a titolo sanzionatorio di tutti i poteri degli organi di amministrazione.

L'inapplicabilità della suesposta normativa vincolistica nei confronti degli enti "privatizzati" ai sensi del richiamato decreto leg.vo n.509 non discende, quindi, a parere della Sezione, dalla sola circostanza che la stessa ha, nella quasi generalità dei casi, per destinatari "gli enti pubblici previdenziali".

Avvalorano infatti tale assunto non solo la già affermata incompatibilità di tale normativa con il particolare livello di autonomia gestionale riconosciuto agli enti stessi con i soli limiti esogeni fissati nel decreto legislativo o, eventualmente, nelle norme statutarie e regolamentari, ma anche l'evidenziata esigenza per gli stessi, dopo la loro separazione dalla finanza statale, di assicurare l'equilibrio di bilancio sia attraverso la leva contributiva, sia attraverso un'oculata gestione delle risorse che consenta, mediante la spendita di un autonomo potere decisionale, di variare a seconda della situazione di mercato, la scelta degli investimenti in modo da realizzare i più elevati livelli di reddito.

Analoghe considerazioni inducono la Sezione a ritenere ugualmente inapplicabile, in quanto incompatibili con la nuova veste privatistica, alcune disposizioni vincolistiche in tema di locazione degli immobili ed in particolare quelle previste dall'art.4 quater del D.L. 30 gennaio 1979, n.21 convertito nella legge 31 marzo 1979, n.93 e dall'art.18, n.6 del D.L. 13 maggio 1991, n.152 convertito nella legge 12 luglio 1991, n.203, che prevedono, tra l'altro, quote di riserva degli alloggi a favore degli sfrattati.

Destinatari di queste disposizioni sono come è noto "gli enti pubblici previdenziali", e, pertanto, la Cassa che, come si è detto, dal 1.1.1995 ha acquisito personalità

giuridica di diritto privato, deve ritenersi da tale data sottratta agli adempimenti ivi previsti oltretutto incompatibili, nei termini sopra specificati, con il principio di autonomia gestionale e con l'obbligo di equilibrio di bilancio espressamente affermati nel più volte richiamato decreto legislativo.

Le pur rilevanti finalità sociali che ispirano tali norme non possono essere posti a carico di organismi che attraverso gli investimenti immobiliari devono costituirsi le riserve tecniche indispensabili per assicurare il pieno soddisfacimento del diritto degli iscritti all'assistenza ed alla previdenza sociale, la cui tutela è garantita dall'art.38 della Costituzione.

P. Q. M.

dichiara, a norma dell'art.3, comma 5, del decreto legislativo n.509 del 30 giugno 1994, nonché della legge 21 marzo 1958, n.259 e della legge 14 gennaio 1994, n.20, di non ravvisare nei limiti di cui in parte motiva, elementi di censura in ordine alla deliberazione indicata in premessa.

Ordina che copia della presente determinazione sia inviata all'On. Presidente del Consiglio dei Ministri, agli On. Ministri per il lavoro e la previdenza sociale e per il tesoro, nonché alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei geometri.

ESTENSORE
f.to Mazzeo

PRESIDENTE
f.to Coltelli

Depositata in Segreteria il 23 ottobre 1995.

p. c. c.
IL DIRIGENTE SUPERIORE
(dr. Galeazzo PAZIENZA)

