

**17 gennaio 2008**

**AG 16/07**

**Oggetto:** Applicazione della normativa sugli appalti pubblici all'Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani (INPGI).

In esito a quanto richiesto con nota n. 433 del 20 novembre 2007, si comunica che il Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 16-17 gennaio 2008 ha approvato le seguenti considerazioni.

L'INPGI rientra tra gli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie che sono stati trasformati in persone giuridiche private in forza del D.Lgs. n. 509/1994. A norma dell'art. 1, comma 2, del citato decreto "gli enti trasformati continuano a sussistere come enti senza scopo di lucro e assumono la personalità giuridica di diritto privato, ai sensi degli articoli 12 e seguenti del codice civile (...) rimanendo titolari di tutti i rapporti attivi e passivi dei corrispondenti enti previdenziali e dei rispettivi patrimoni". Il terzo comma dello stesso articolo precisa che "gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in atto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituiti, ferma restando la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione".

Alla luce di quanto sopra, l'INPGI, essendo dotato di personalità giuridica privata, non può qualificarsi come ente pubblico.

Tuttavia, ciò non è sufficiente ad escludere l'applicazione all'INPGI della normativa sui contratti pubblici, dovendosi indagare se lo stesso rientri tra le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 3, numero 25, del D.Lgs. n. 163/2006 in qualità di organismo di diritto pubblico.

La definizione di organismo di diritto pubblico offerta dal D.Lgs. n. 163/2006 (art.3, comma 3, numero 26) recita: "L'«organismo di diritto pubblico» è qualsiasi organismo, anche in forma societaria: istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; dotato di personalità giuridica; la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico".

Tre, quindi, sono i parametri necessari ai fini dell'individuazione degli organismi di diritto pubblico: (i) l'elemento soggettivo della personalità giuridica; (ii) i fini perseguiti che si caratterizzano per il soddisfacimento di interessi generali e (iii), alternativamente, il finanziamento maggioritario da parte dello Stato o di altri enti pubblici territoriali o organismi di diritto pubblico, il controllo della gestione da parte dei medesimi enti o la designazione di almeno la metà dei componenti degli organi amministrativi, di direzione o vigilanza da parte di detti enti.

Nel caso di che trattasi, la personalità giuridica dell'INPGI non è in discussione, anche perché espressamente prevista nel citato art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 509/1994.

Quanto ai fini perseguiti, il medesimo decreto statuisce, come premesso, che gli enti previdenziali privatizzati continuano a svolgere attività previdenziali e assistenziali a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituiti, ferma restando la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione.

L'attività istituzionale dell'INPGI consisteva, e continua a consistere dopo la privatizzazione, nel curare e provvedere ai bisogni previdenziali e assistenziali dei giornalisti, i quali sono tenuti all'iscrizione e alla contribuzione. L'art. 38 della Costituzione sancisce come diritto fondamentale dei lavoratori, cui lo Stato è tenuto a provvedere, l'assicurazione di mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia. Risulta quindi evidente che l'attività di cura e soddisfacimento di tali bisogni, riconosciuti dalla Costituzione e propri della generalità dei lavoratori, abbia natura pubblicistica e che tale natura, stante il perdurante obbligo di iscrizione e contribuzione, sia rimasta immutata dopo la privatizzazione dell'INPGI ex D.Lgs. n. 509/1994.

Per ciò che concerne il terzo parametro, esso risulta soddisfatto sotto diversi profili. In primo luogo, pur essendo previsto nell'art. 1, comma 3, del D.Lgs. n. 509/1994 che agli enti previdenziali privatizzati "non sono consentiti finanziamenti pubblici diretti o indiretti, con esclusione di quelli connessi con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali", tuttavia, la contribuzione obbligatoria sancita dalla stessa norma, pur non integrando una obbligazione formalmente tributaria, rappresenta una erogazione di denaro riconosciuta all'ente ex lege e idonea pertanto a realizzare lo schema del finanziamento pubblico dell'INPGI.

Inoltre, gli articoli 2 e 3 del D.Lgs. n. 509/1994 evidenziano numerosi momenti di ingerenza ed intervento dello Stato nell'attività gestionale, amministrativa e contabile degli enti previdenziali privatizzati, riconducibili alla nozione di controllo di cui alla definizione di organismo di diritto

pubblico: la possibilità di commissariamento da parte del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale in caso di disavanzo economico-finanziario o di gravi violazioni da parte degli organismi di amministrazione (art. 2, commi 4 e 6), la vigilanza del Ministero del Lavoro, unitamente al Ministero del Tesoro, in forma di approvazione dello statuto, dei regolamenti e di ogni eventuale modifica degli stessi (art. 3, commi 1, 2 e 3), il controllo generale sulla gestione delle assicurazioni obbligatorie esercitato dalla Corte dei conti.

Alla luce di quanto sopra, ritenuto che sono soddisfatti i requisiti richiesti dall'art. 3, comma 3, numero 26, del D.Lgs. n.163/2006, non può non concludersi che l'INPGI, come tutti gli enti previdenziali privatizzati, sia un organismo di diritto pubblico e che, pertanto, sia tenuto al rispetto della normativa dei contratti pubblici.

La suddetta analisi e le relative conclusioni sono avvalorate da consolidata giurisprudenza - TAR Lazio Roma, sez.III ter, 3 giugno 2005 n. 4364 e Cons. Stato, sez. VI, 19 luglio 2007, n. 4060 - che pronunciando nei confronti di enti previdenziali privatizzati ex D.Lgs. n. 509/1994, rispettivamente la Cassa Nazionale di Previdenza e di Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti e l'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza dei Medici Odontoiatri (ENPAM), ne ha statuito la natura di organismo di diritto pubblico e, conseguentemente, la soggezione alla normativa in materia di contratti pubblici.

Ciò indipendentemente dal fatto che tali enti, come l'INPGI, godano della autonomia gestionale, amministrativa e contabile di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 509/1994, la quale deve ritenersi riferita esclusivamente all'ambito dell'assetto organizzativo dell'ente e, pertanto, non incide sull'applicabilità di norme poste a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione nonché della concorrenza, quali quelle in materia di contratti pubblici.

Sul punto, quindi, non può ritenersi condivisibile quanto prospettato dall'istante nella nota di cui in premessa - ovvero che il D.Lgs. n. 509/1994, in quanto norma speciale, prevarrebbe sulla norma generale rappresentata dal D.Lgs. n.163/2006 - dal momento che il rapporto tra le due normative, che disciplinano ambiti materiali diversi, non può prospettarsi come rapporto di genere a specie.

Il D.Lgs. n. 509/1994, infatti, rappresenta un'innovazione di carattere essenzialmente organizzativo che incide sugli strumenti di gestione e sulla qualificazione giuridica degli enti previdenziali coinvolti mentre il D.Lgs. n. 163/2006 disciplina lo svolgimento degli affidamenti di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture da parte delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici territoriali, degli altri enti pubblici non economici e degli organismi di diritto pubblico nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento e di tutela della concorrenza. Le due normative, si ribadisce, insistono su ambiti materiali diversi. Una volta riconosciuta la natura di organismo di diritto pubblico dell'ente, ne consegue inderogabilmente la soggezione dello stesso alla normativa sui contratti pubblici, a nulla rilevando a questo fine un'eventuale norma di organizzazione soggettiva che insiste sull'assetto interno dell'ente senza modificarne, appunto, la natura pubblicistica della missione.

Conclusivamente, alla luce di quanto sopra considerato, l'INPGI è tenuto all'osservanza della vigente normativa in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.