

Roma, 7 ottobre 2008

PARERE PRO-VERITATE

per la FONDAZIONE ENASARCO

In relazione alla richiesta di parere *pro-veritate* sul testo approvato dell'art. 24 del disegno di legge 1441-quater, formuliamo le seguenti considerazioni.

1. Dobbiamo subito rilevare come, a nostro avviso, tale disposizione, a seguito dell'emendamento con il quale la Fondazione Enasarco è stata inserita nel novero degli Enti ed Istituti elencati nel primo comma dello stesso art. 24, appare irrazionale, contraria al sistema legislativo vigente e, per alcuni aspetti, contraria anche ai principi costituzionali.

2. Anzitutto, quella disposizione è irrazionale in quanto non esiste alcuna ragione che possa in qualche modo giustificare l'assimilazione della Fondazione agli altri Enti ed Istituti previsti dall'art. 24 del disegno di legge 1441-*quater* e che, quindi, possa giustificare l'applicazione della stessa disciplina.

Tutti gli altri Enti ed Istituti presi in esame, infatti, sono accomunati sia in ragione della loro natura rigorosamente pubblicistica, sia in ragione della loro stretta strumentalità rispetto alla realizzazione di funzioni che sono di competenza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Che questo carattere "**strumentale**" e questa natura "**pubblicistica**" siano il minimo comun denominatore che giustifica l'assimilazione di tutti gli Enti ed Istituti contemplati dall'art. 24 è confermato anche dall'inserimento tra di essi della società Italia Lavoro S.p.a..

Tale società, infatti, per espressa previsione del disegno di legge in esame, viene trasformata in “**ente pubblico economico**”. E, comunque, già in base alla legislazione vigente, si caratterizza per essere “una speciale società per azioni a capitale interamente pubblico”, istituzionalmente preposta allo svolgimento di compiti “non liberamente determinabili” ma individuati per legge, ad esclusivo servizio del Ministero del Lavoro. Quest’ultimo, invero, è autorizzato, per legge, ad avvalersi di detta società “anche mediante l’assegnazione diretta di funzioni, servizi e risorse, al fine della promozione e della gestione di azioni nel campo delle politiche attive del lavoro e dell’assistenza tecnica ai servizi per l’impiego” (C. Cost. 19 dicembre 2003, n. 3633).

3. Senonché, a differenza degli Enti ed Istituti ai quali si riferisce il primo comma dell’art. 24, la Fondazione Enasarco **non è** un Ente pubblico.

Ed infatti, ai sensi del d. lgs. n. 509 del 1994, già dal 1997, la Fondazione Enasarco ha assunto “personalità giuridica di **diritto privato** ai sensi dell’art. 12 e seguenti del codice civile”, al pari di tutti gli altri soggetti gestori di forme di previdenza disciplinati dal suddetto decreto legge.

Come tutti tali altri soggetti, pertanto, la Fondazione Enasarco è stata **privatizzata** ed è stata “abilitata” ad operare secondo le regole dettate dal **diritto privato** in materia di associazioni e fondazioni riconosciute, con una specifica, espressa, garanzia, di “**autonomia gestionale, organizzativa e contabile**” (art. 2, d. lgs. n. 509 del 1994).

Non si rinviene, pertanto, alcuna razionale giustificazione della scelta di equiparare la Fondazione Enasarco, e solo la Fondazione Enasarco, ad altri Enti ed Istituti di diritto pubblico, direttamente strumentali alla realizzazione di funzioni esclusivamente pubbliche.

4. Tale irrazionalità, peraltro, è confermata dal fatto che, attraverso quella equiparazione, la Fondazione Enasarco viene assoggettata a vincoli assai penetranti da parte dell'autorità pubblica, ai quali, invece, non sono assoggettati tutti gli altri gestori di forme di previdenza disciplinati dal d. lgs. n. 509 del 1994 che, fermo restando il potere di vigilanza riconosciuto al Ministro del lavoro, continuano a godere dell'autonomia ad essi garantita da tale decreto legislativo.

Con la conseguenza che quei vincoli e quelle ingerenze risultano non solo irrazionali, ma contrari ai principi costituzionali che garantiscono, anzitutto, l'uguaglianza e quindi il divieto di trattamenti differenziati (art. 3) e, inoltre, la libertà di associazione (art. 18 Cost.) e la libertà dell'autonomia privata (art. 41 Cost.).

5. Del resto, per comprendere quanto siano penetranti e stringenti i vincoli e le ingerenze previsti dall'art. 24 del disegno di legge in esame, è sufficiente rilevare che i decreti legislativi che il Governo è delegato ad emanare potranno disporre (ed anzi sono "*finalizzati*" a disporre) su tutti gli aspetti fondamentali della vita degli Enti ed Istituti considerati, e in particolare anche:

- a) sulla loro **organizzazione e struttura amministrativa** (lett. a), art. 24 in esame);
- b) sulla **razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento** (lett. b), art. 24 in esame);
- c) **sul contenuto del loro statuto** (lett. d), art. 24 in esame).

Orbene, è evidente che questi vincoli e queste ingerenze si possono certamente giustificare rispetto alle attività di un ente pubblico strumentale (come sono gli altri Enti e Istituti ai quali si riferisce il disegno di legge in questione).

Ed invece, è altrettanto evidente che quei vincoli e quelle ingerenze non trovano alcuna razionale giustificazione e, anzi, risultano contrari ai principi costituzionali, ove attuati rispetto alle attività di un soggetto giuridico di **diritto privato**, qual è la Fondazione Enasarco, che, come detto, è dotato di “autonomia gestionale, organizzativa e contabile” (art. 2, d. lgs. n. 509 del 1994) e, tra l’altro, è anche escluso, per legge, da qualsiasi forma di “*finanziamenti pubblici o altri ausili di carattere finanziario*” (art. 1, d. lgs. n. 909 del 1994).

6. In conclusione, ed in estrema sintesi, dobbiamo ribadire che le disposizioni dettate dall’art. 24 del disegno di legge in esame appaiono incongrue e irrazionali, e sollevano fondati dubbi di legittimità costituzionale, in quanto:

a) determinano una notevole e significativa limitazione dei poteri di autorganizzazione, autoregolamentazione e autodeterminazione della Fondazione Enasarco che, in quanto soggetto giuridico di diritto privato, trovano fondamento e tutela nel d. lgs n. 509 del 1994 e negli stessi principi costituzionali;

b) determinano una irrazionale disparità di trattamento nei confronti della Fondazione Enasarco, e ciò sotto un duplice profilo;

c) ed infatti, da un lato, assoggettano la Fondazione alla **stessa disciplina** ed agli stessi vincoli previsti per altri Enti ed Istituzioni che hanno **diversa natura**, e cioè gli altri Enti e Istituzioni di **diritto pubblico** elencati dal primo comma dell’art. 24;

d) d’altro lato, ed al tempo stesso, la Fondazione Enasarco sarebbe l’unico soggetto gestore di una forma di previdenza privatizzata ai sensi del d. lgs. n. 509 del 1994 ad essere assoggettato ad una **disciplina diversa** da quella prevista per tutti gli altri enti che hanno la sua **medesima natura**, e cioè gli altri Enti privatizzati ai sensi del d. lgs. n. 509 del 1994 (essendo incontestato che tutti questi ultimi sono esclusi dalla applicazione del disegno di legge n. 1441-quater in oggetto).

Nel restare a disposizione per ogni eventuale chiarimento e/o approfondimento, invio cordiali saluti.

Prof. Avv. Giampiero Proia