

11088/06



ESENTE REGISTRAZIONE - ESENTE SOU. - ESENTE DIRITTI

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. Raffaele CORONA - Primo Presidente f.f. -
- Dott. Salvatore SENESE - Presidente di sezione -
- Dott. Francesco CRISTARELLA ORESTANO - Pres. Sez. -
- Dott. Alfredo MENSITIERI - Consigliere -
- Dott. Roberto PREDEN - Rel. Consigliere -
- Dott. Enrico ALTIERI - Consigliere -
- Dott. Ugo VITRONE - Consigliere -
- Dott. Maria Gabriella LUCCIOLI - Consigliere -
- Dott. Giulio GRAZIADEI - Consigliere -

Oggetto
REGOLAMENTO DI GIURISDIZIONE

R.G.N. 7310/02

Cron. 11088

Rep.

Ud. 09/02/06

C.C.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso proposto da:

INARCASSA - CASSA NAZIONALE DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA
 PER GLI INGEGNERI ED ARCHITETTI LIBERI PROFESSIONISTI,
 in persona del Presidente pro-tempore, elettivamente
 domiciliata in ROMA, VIA BOCCA DI LEONE 78, presso lo
 studio dell'avvocato MASSIMO LUCIANI, che la
 rappresenta e difende, giusta delega a margine del
 ricorso;

- *ricorrente* -

2006

contro

148

COMPAGNIA ASSICURATRICE UNIPOL S.P.A., in persona del



legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIALE G. MAZZINI 11, presso lo studio degli avvocati PAOLO STELLA RICHTER, PASQUALE DI RIENZO, che la rappresentano e difendono, giusta delega a margine del controricorso;

- **controricorrente** -

contro

REALE MUTUA ASSICURAZIONI, in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DELLA SCROFA 47, presso lo studio dell'avvocato LUCIO ANELLI, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato GIOVANNI GAZZOLA, giusta delega in calce al controricorso;

- **controricorrente** -

contro

COMPAGNIA ASSICURATRICE UNISALUTE S.P.A.;

- **intimata** -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente r.g. n. 14906/01 del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio il 09/02/06 dal Cons. Dott. Roberto PREDEN;

lette le conclusioni scritte dal Sostituto Procuratore Generale Dott. Vincenzo MACCARONE, il quale, visto l'art. 375 c.p.c., chiede alla Corte di voler



dichiarare l'inammissibilità del ricorso proposto da Inarcassa.

Ritenuto in fatto

Con ricorso al T.A.R. del Lazio notificato il 6.12.2001, la Società Reale Mutua Assicurazioni ha chiesto l'annullamento della delibera della INARCASSA - Cassa nazionale di previdenza e assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti, con la quale era stato aggiudicato, a seguito di gara con la procedura della licitazione privata, alla S.p.a. UNIPOL Assicurazioni e alla S.p.a. UNISALUTE il servizio assicurativo cumulativo in favore degli iscritti per la copertura dei rischi "Ricovero grandi interventi" e "Gravi eventi morbosi".

28

In relazione a tale giudizio la UNIPOL ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione (Rgn. 4670/02), per sentir dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

A sua volta l'INARCASSA ha proposto ricorso incidentale (Rgn. 7310/02) per conseguire eguale declaratoria.

Ha resistito ad entrambi i ricorsi la Società Reale Mutua Assicurazioni.

Con ordinanza n. 5185/04 le Sezioni unite hanno dichiarato inammissibile il ricorso principale e dispo-



sto, in relazione a quello incidentale dell'INARCASSA, l'integrazione del contraddittorio nei confronti di UNISALUTE.

L'integrazione è stata effettuata.

Il P.G. ha chiesto dichiararsi inammissibile il regolamento, vertendo la controversia tra soggetti privati.

Considerato in diritto

1. La controversia, introdotta dalla Società Reale Mutua Assicurazioni davanti al giudice amministrativo con ricorso notificato il 6.12.2001, riguarda la procedura di affidamento del servizio assicurativo per rischi sanitari da parte della Cassa nazionale di previdenza e assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti - INARCASSA alla S.p.a. UNIPOL in associazione temporanea con S.p.a. UNISALUTE.

Viene quindi in considerazione, ai fini dell'individuazione del giudice munito di giurisdizione, l'art. 6 della legge 21.7.2000 n. 205, secondo cui "Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie relative a procedure di affidamento di lavori, servizi o forniture svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di



evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale".

Consegue che occorre preliminarmente accertare se Cassa nazionale di previdenza e assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti tenuta all'osservanza della disciplina comunitaria in tema di appalti di servizi, come recepita dal d.lgs. 25.2.2000 n. 65 (sostitutivo del d.lgs. 17.3.1995 n. 157 di attuazione della direttiva 92/50/CE), quale "amministrazione aggiudicatrice".

L'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 65 del 2000 dispone quanto segue:

Sono amministrazioni aggiudicatrici:

a) le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti pubblici territoriali e le loro unioni, consorzi o associazioni, gli altri enti pubblici non economici;

b) gli organismi di diritto pubblico; sono tali gli organismi, dotati di personalità giuridica; istituiti per soddisfare specifiche finalità d'interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle regioni, dagli enti locali, da altri enti pubblici o organismi di diritto pubblico, o la cui gestione è sottoposta al loro controllo o i cui organi

RS



d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sono costituiti, almeno per la metà, da componenti designati dai medesimi soggetti pubblici.

Ai sensi del citato art. 2, comma 1, lettera b), che si uniforma all'art. 1, lettera b), della direttiva 92/50/CE, l'attribuzione della qualifica di organismo di diritto pubblico è subordinata alla sussistenza di tre requisiti:

a) il possesso della personalità giuridica, senza distinzione tra personalità di diritto pubblico o di diritto privato;

b) il perseguimento della soddisfazione di bisogni di interesse generale di carattere non industriale o commerciale;

c) la sussistenza di una dominanza pubblica, espressa da tre alternativi indici di riconoscimento, costituiti dal finanziamento pubblico o dal controllo sulla gestione o dall'ingerenza nella nomina degli organi.

2. La Cassa nazionale di previdenza e assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti va qualificata come organismo di diritto pubblico e, conseguentemente, come "amministrazione aggiudicatrice".

2.1. Sussiste il requisito *sub a)*.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'E' followed by a flourish.



A seguito della trasformazione in persone giuridiche private di alcuni enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza disposta dal d.lgs. 30.6.1994 n. 509 (di attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24.12.1993 n. 537), la Cassa nazionale di previdenza e assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti, ente incluso nell'elenco A allegato al decreto, è stata trasformata in associazione continuando a sussistere come ente senza scopo di lucro ed ha assunto la personalità giuridica di diritto privato (art. 1, comma 2).

2.2. Sussiste il requisito *sub b*).

La Cassa nazionale di previdenza e assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti, ente di diritto privato senza scopo di lucro gestore di attività previdenziali e assistenziali a favore di professionisti obbligati per legge alla iscrizione ed alla contribuzione (art. 1, comma 3), persegue il soddisfacimento di bisogni di interesse generale di carattere non industriale o commerciale.

Il riconoscimento ad ogni lavoratore del diritto alla tutela previdenziale (art. 38, comma 2, Cost.), conferisce al bisogno da soddisfare carattere di interesse generale, che non degrada ad interesse meramente collettivo, qualora, come avviene nella specie, la tu-





tela previdenziale sia assicurata ad una specifica categoria di destinatari, perchè, in un sistema complesso ed articolato qual è quello vigente, le singole forme obbligatorie di assicurazione della tutela, ancorchè rivolte a specifiche collettività di soggetti, costituiscono comunque strumento di soddisfazione dell'interesse generale. E va altresì rilevato che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia (sent. 10.11.1998, in causa 360/96, Gemeente Arnhem), possono essere qualificati come bisogni di interesse generale anche quelli riferibili ad una collettività di soggetti, di ampiezza e contenuto tali da giustificare che i bisogni siano soddisfatti mediante la creazione di un organismo soggetto all'influenza dominante delle autorità pubbliche. Ed i suindicati caratteri presenta la categoria degli assicurati di cui si tratta.

La natura di bisogno primario attinente alle esigenze di vita dei lavoratori rende poi palese l'insussistenza del carattere industriale o commerciale dell'interesse alla assicurazione della previdenza.

2.3. Sussiste il requisito *sub c)*.

E' dubbio se la previsione per legge dello Stato dell'obbligatorietà della contribuzione sia idonea a determinare un effetto equivalente a quello del finanziamento da parte dello Stato. Per un verso, sembra





contrastare una conclusione siffatta l'espressa previsione del d.lgs. n. 509 del 1994, che, all'art. 1, nel comma 1, prevede che gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sono trasformati in associazioni o fondazioni a condizione che non usufruiscano di finanziamenti pubblici, e, nel comma 3, ribadisce che agli enti trasformati non sono consentiti finanziamenti pubblici diretti o indiretti. Per altro verso, può tuttavia opporsi che, avendo contemporaneamente ribadito l'art. 1, comma 3, il principio della obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione, i limiti e divieti potrebbero essere riferiti a finanziamenti provenienti da enti diversi dallo Stato, e cioè a finanziamenti pubblici ulteriori rispetto a quello che lo Stato indirettamente assicura sancendo con legge l'obbligatorietà della contribuzione.



Sul punto non ritiene il Collegio di prendere posizione. Ai fini della sussistenza del requisito in esame è infatti sufficiente che sia accertata l'esistenza anche di uno solo dei tre indici di riconoscimento della dominanza pubblica sull'ente, e nella specie ricorrere, con certezza, l'indice costituito dalla soggezione della gestione dell'ente al controllo da parte dello Stato.

L'art. 2 del d.lgs. n. 509 del 1994, riconosce in-



fatti, nel comma 1, agli enti trasformati autonomia gestionale, organizzativa e contabile, ma prevede che si tratta di autonomia soggetta al rispetto dei principi stabiliti dallo stesso articolo e nei limiti ivi fissati in relazione alla natura pubblica dell'attività.

Il principio da osservare è quello secondo cui la gestione economico-finanziaria deve assicurare l'equilibrio di bilancio (mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale: comma 2).

I limiti conseguenti sono fissati dai successivi commi, che prevedono l'intervento dello Stato, da attuare con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro e con gli altri Ministri competenti ad esercitare la vigilanza per gli enti trasformati, sugli organi dell'ente, mediante l'attribuzione del potere di nomina di organi straordinari in caso di disavanzo economico-finanziario e di violazioni di legge afferenti alla corretta gestione. In particolare, nel caso di disavanzo economico-finanziario rilevato dai rendiconti annuali e confermato dal bilancio tecnico, è prevista la nomina di un commissario straordinario, il quale adotta i provvedimenti necessari per il riequilibrio della ge-





stione, restando sospesi, sino al ristabilimento dell'equilibrio finanziario, tutti i poteri degli organi di amministrazione, e, nel caso di persistenza del disavanzo economico-finanziario, dopo tre anni dalla nomina del commissario è disposta la nomina di un commissario liquidatore (commi 4 e 5); nel caso in cui gli organi di amministrazione e rappresentanza si rendessero responsabili di gravi violazioni di legge afferenti alla corretta gestione, è prevista la nomina, da parte di suindicati Ministeri, di un commissario straordinario con il compito di salvaguardare la corretta gestione dell'ente ed entro sei mesi da tale nomina l'avvio e la conclusione la procedura per rieleggere gli amministratori dell'ente (comma 6).

A sua volta il successivo art. 3, nel comma 1, sottopone gli enti in esame alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del Ministero del tesoro e degli altri Ministeri competenti ad esercitare la vigilanza per gli enti trasformati e prevede che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con gli altri, deve approvare tutti gli atti più importanti (statuto, regolamenti, delibere in materia di contributi e prestazioni) (comma 2); che il suindicato Ministero, può formulare motivati rilievi su: bilanci preventivi e conti consuntivi, note di va-





riazione del bilancio di previsione, criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti, delibere concernenti criteri direttivi generali (comma 3).

Infine l'art. 3, comma 5, prevede che la Corte dei conti esercita il controllo generale sulla gestione delle assicurazioni obbligatorie, per assicurarne la legalità e l'efficacia e riferisce annualmente al Parlamento.

Le menzionate disposizioni, nel loro coordinato operare, determinano la soggezione della gestione dell'ente ad una significativa e penetrante ingerenza da parte dello Stato, e quindi la sussistenza di una dominanza pubblica.

3. Sussistendo tutti i requisiti, alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti, ente gestore di attività previdenziali e assistenziali a favore di professionisti obbligati per legge alla iscrizione ed alla contribuzione, va quindi riconosciuta la qualifica di organismo di diritto pubblico.

Non costituisce ostacolo a tale riconoscimento il mancato inserimento, nell'elenco di cui all'Allegato 7 del d.lgs. n. 65 del 2000, della categoria "enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e di assi-



stenza", poiché l'elencazione compiuta nell'Allegato 7, per espressa previsione dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 65 del 2000, non ha carattere esaustivo.

Per converso, una significativa conferma della qualificazione della Cassa come organismo di diritto pubblico si rinviene nella sopravvenuta direttiva 31.3.2004 n. 2044/18/CE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, che, nell'allegato III, ha espressamente incluso tra le categorie degli organismi di diritto pubblico quella degli "enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e di assistenza".



4. In conclusione, va dichiarata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

5. Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti costituite le spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando sul ricorso, dichiara la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e compensa le spese del giudizio di cassazione.

Roma 9.2.2006

IL PRESIDENTE

Depositata in Cancelleria



oggi, **15 MAG. 2006**
IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista

IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista