



21 APRILE 2021

Le Casse professionali tra autonomia e controllo pubblico

di Giuseppe Colavitti

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi dell'Aquila



Le Casse professionali tra autonomia e controllo pubblico*

di Giuseppe Colavitti

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi dell'Aquila

Abstract [It]: Muovendo dal ricordo del contributo del prof. Piero Alberto Capotosti allo studio dei temi dell'autonomia delle professioni e delle loro istituzioni rappresentative, l'A. indaga la natura giuridica delle Casse di previdenza professionali alla luce della giurisprudenza conferente e del dibattito dottrinale. Partendo dalla constatazione dell'assenza, nel diritto pubblico italiano, di una definizione unitaria di pubblica amministrazione, l'indagine si sofferma sulla "nozione elastica" di P.A. rintracciabile nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, ed esamina in chiave critica gli orientamenti che inquadrano gli enti previdenziali professionali tra le pubbliche amministrazioni, e che di fatto sminuiscono l'inequivocabile privatizzazione voluta dal legislatore, derubricata a mera "innovazione di carattere sostanzialmente organizzativo". L'esclusione della cd. influenza pubblica dominante nel regime giuridico delle Casse conduce l'A. a confutare la classificazione di tali enti tra gli organismi di diritto pubblico, la cui nozione è individuata direttamente dalle norme e dalla giurisprudenza europee, senza che il diritto interno se ne possa validamente discostare. È invece nella giurisprudenza costituzionale che le questioni del regime giuridico e dell'autonomia operativa e gestionale delle Casse trovano l'inquadramento più corretto. L'A. propende per qualificare i patrimoni delle casse come risorse riferibili alle varie comunità professionali, e quindi non statali, anche se vincolate ad una destinazione di interesse pubblico, in coerenza con le coordinate fornite dall'art. 38 Cost.. Ne emerge una ricostruzione informata alla difesa del tono propriamente costituzionale dell'autonomia degli enti previdenziali, formazioni sociali soggette ad un grado di integrazione pubblicistica minore di quello riservato ad esempio agli ordini professionali. La disamina puntuale delle forme e degli istituti di controllo pubblico cui tali Enti sono soggetti conferma la missione pubblicistica delle Casse professionali, ma non scalfisce la sostanza di ciò che la Corte costituzionale definisce "esperienza previdenziale autonoma", un'esperienza che merita senz'altro di essere protetta e preservata da eccessive ingerenze statali.

Abstract [En]: Inspired by the contribution of the late Professor Alberto Capotosti regarding the study of the professional associations' autonomy and representation, the Author investigates the juridical nature of the professional associations' Retirement Funds in light of the conferring jurisprudence and of the doctrinal debate. Given the absence, in the Italian Public Law, of a univocal definition of public administration, the present study is based on a "flexible notion" of public administration as it is argued about in the jurisprudence of the "Consiglio di Stato". Furthermore, the Author analyses critically the views that, by allocating the Retirements Funds in the public administration, in fact diminish the unequivocal private nature of the funds as it was established by the Legislator, and reduce them to a mere "innovation of a fundamentally organizational nature". By ruling out the so-called public influence regulating the juridical framework of the Funds, the Author rebuts the categorization of the Professional Funds among the Entities regulated by the Public Law, which would bind their regulation to the European jurisprudence and hinder their autonomy. According to the Author, the juridical basis and the normative and managerial autonomy of the Funds lie more appropriately on the Constitutional Jurisprudence. Moreover, he is inclined to include the Funds' capital among the resources of the professional organizations and not of the State, even though they are clearly of public interest as it is stated by the article 38 of the Constitution. The net result is a redefinition of the constitutional character of the Retirement Funds' autonomy, which should be subjected to a lesser public interference than, for instance, the Professional guilds themselves. In addition, the study examines in detail which public bodies are to exert control on the Funds and how, and re-

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente articolo è destinato alla pubblicazione in un volume collettaneo in memoria del prof. Piero Alberto Capotosti, edito da Treccani.



affirms the public mission of the Professional funds while not chipping away their autonomic quality as defined by the Constitutional Court.

Parole chiave: casse professionali; pubblica amministrazione; autonomia; influenza pubblica dominante; privatizzazione

Keywords: professional associations' Retirement Funds; public bodies; self regulation; public influence; private nature

Sommario: **1.** Introduzione. Piero Alberto Capotosti e la ricerca dell'equilibrio. **2.** Le Casse professionali tra autonomia statutaria e costituzione; la nozione "elastica" di pubblica amministrazione. **3.** Gli orientamenti che inquadrano gli enti previdenziali professionali tra le pubbliche amministrazioni. **4.** Critica degli orientamenti che inquadrano le Casse professionali tra le pubbliche amministrazioni; esclusione della cd. influenza pubblica dominante. **5.** Il quadro costituzionale conferente; le risorse delle casse professionali come risorse non statali, ma "funzionalmente pubbliche". **6.** Le Casse professionali come enti ad appartenenza obbligatoria; casse professionali e ordini professionali come formazioni sociali sottoposti a gradi diversi di integrazione pubblicistica. **7.** Il tono costituzionale dell'autonomia gestionale riconosciuta alle casse professionali. **8.** I limiti all'autonomia gestionale dell'ente previdenziale. **9.** L'autonomia gestionale delle casse e la capacità di agire *iure privatorum*; il valore della "esperienza previdenziale autonoma" nella giurisprudenza costituzionale.

1. Introduzione. Piero Alberto Capotosti e la ricerca dell'equilibrio

Nell'avviare una riflessione scientifica sulle problematiche giuridiche oggi afferenti il comparto delle professioni, il riferimento alla figura del prof. Capotosti è venuto quasi naturale, per chi segue questi temi da qualche anno. E ciò per varie ragioni.

Innanzitutto perché il tema dell'autonomia delle professioni e delle loro istituzioni rappresentative era stato tra quelli che più avevano occupato l'ultima fase della riflessione e dell'impegno scientifico e professionale del Professore. Nel gennaio del 2014, pochi mesi dunque prima di venire a mancare, Piero Alberto Capotosti licenzia un parere *pro veritate* in favore del CUP – Comitato unitario professioni, che, premessa una ricostruzione sistemica della peculiare natura giuridica e della posizione ordinamentale degli ordini professionali, e valorizzatane il profilo autonomico in coerenza con il principio pluralista, giunge alla conclusione che tali enti dovessero ritenersi esclusi dal campo di applicazione delle discipline in materia di trasparenza ed anticorruzione¹.

Vi è però anche un'altra ragione, forse ancora più importante: e cioè per la consapevolezza, inevitabile per chi studia questi temi senza pregiudizi ideologici, che la questione di fondo, sia per l'intero comparto, che più specificamente per ciò che concerne l'oggetto di questa relazione, e cioè le Casse di previdenza professionali, sia, a ben vedere, una questione di "equilibrio". Equilibrio tra il polo dell'autonomia e dell'autogoverno da un lato, e il polo della regolazione pubblica, e del controllo statale dall'altro. Ci troviamo in un frangente storico dove la qualità dell'equilibrio sembra essere assai rara, non sono nella

¹ P. A. CAPOTOSTI, *Parere pro veritate in ordine alla applicabilità agli ordini ed ai collegi professionali della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*, in data 29 gennaio 2014, reperibile nel sito del CUP www.cupprofessioni.it, area rapporti istituzionali.

politica, ma anche negli indirizzi verso i quali sembra muoversi l'ordinamento giuridico. Questo è tanto più vero nel settore del diritto dell'economia, dove sempre più spesso esigenze di comunicazione mediatica si impongono a quelle di una "buona regolazione", e cioè di una regolazione meditata, non affrettata, che sappia ponderare adeguatamente gli interessi coinvolti, senza rincorrere le folate di vento del momento, o le convulsioni di un'opinione pubblica sempre meno informata e dunque più incline ad innamoramenti più o meno passeggeri.

È dunque quasi in una sorta di ricerca dell'equilibrio, di questa qualità sempre più rara che si è pensato di unire la riflessione in tema di autonomia delle professioni al ricordo della figura di Piero Alberto Capotosti. L'equilibrio, come metodo e come contenuto, è stata infatti probabilmente la cifra più evidente dell'impegno del prof. Capotosti, non solo nel suo contributo alla scienza giuspubblicistica italiana, ma anche nell'esercizio delle alte funzioni istituzionali che l'hanno visto impegnato nella storia della Repubblica². Lo stesso equilibrio metodologico e la sua proverbiale saggia moderazione lo portavano naturalmente ad un garbo e ad una cordialità del tratto umano che rendeva gli incontri e le conversazioni non solo un'opportunità di crescita, ma anche un'occasione straordinariamente gradevole. Da ultimo, non posso non ricordare con riconoscenza le rassicurazioni e le parole anche di premura che sapeva trovare per sedare le inevitabile ansie di un candidato all'abilitazione scientifica nazionale, e l'attenzione dimostrata al sottoscritto, quando il 5 giugno del 2013 presiedette i lavori della tavola rotonda che fu organizzata nella sala lauree della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza, per la presentazione della mia seconda monografia, dedicata proprio al tema della libertà professionale.

2. Le Casse professionali tra autonomia statutaria e costituzione; la nozione "elastica" di pubblica amministrazione

2.1. Una riflessione sulla natura giuridica delle Casse professionali di previdenza non può non partire dai loro statuti.

Gli Enti di previdenza e assistenza dei professionisti sono per lo più definiti dai loro statuti come Associazioni o Fondazioni "...senza scopo di lucro e non commerciale, con personalità giuridica di diritto privato, ai sensi della legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 1, comma 33, lettera a) e del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509" preposti allo "svolgimento di tutte quelle attività finalizzate alla

² Cfr. R. BALDUZZI, *Piero Alberto Capotosti e l'equilibrio della Costituzione*, ora in G. GALEAZZI, D. SALVI (a cura di), *Prendersi cura della Costituzione. Leopoldo Elia e Piero Alberto Capotosti due costituzionalisti marchigiani*, Quaderni del Consiglio regionale delle Marche, Ancona 2018. 49 e ss.



gestione ed erogazione della previdenza ed assistenza a favore degli iscritti, in conformità a quanto stabilito dall'art. 38 della Costituzione”³.

I riferimenti statutari qui riportati forniscono con immediatezza gli elementi giuridici fondamentali per l'inquadramento della posizione soggettiva di tali enti e per la qualificazione, sotto il profilo oggettivo, delle attività istituzionali.

Sotto il profilo soggettivo, in coerenza con quanto deciso dal legislatore con la riforma degli enti previdenziali del 1993-1994, si tratta di enti di diritto privato: a volte si tratta di un'associazione privata dotata di personalità giuridica, cui dunque, in via di principio, dovrebbe applicarsi la conferente disciplina civilistica (artt. 12 e ss., codice civile). Altre volte abbiamo a che fare con una fondazione. Non sembra tuttavia che la differenza di forma giuridica (associazione o fondazione) corrisponda a fenomeni sostanzialmente diversi, attesa comunque la rilevanza della base personalistica e comunitaria nella vita dell'ente, caratterizzata dalla natura elettiva degli organi direttivi, che rimanda in effetti alla formula dell'autogoverno dei professionisti iscritti sia in un caso che nell'altro.

Sotto il profilo oggettivo, l'ente previdenziale si connota precipuamente per essere titolare di una funzione di interesse pubblico dotata di sicura copertura costituzionale: le sue attività consistono nella gestione e nella erogazione della previdenza e dell'assistenza a favore dei professionisti iscritti, attività di pubblico interesse che corrispondono ad una precisa missione codificata nell'art. 38 della Costituzione. Ai sensi del secondo comma dell'art. 38, “i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”. Rileva in particolare per l'economia del presente discorso anche il comma quarto del medesimo articolo: “ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”.

I lavoratori dell'articolo 38 sono tutti coloro che lavorano, e dunque certamente anche i professionisti, secondo dunque un'accezione lata del richiamo, anzi, dei richiami operati dalla Costituzione al lavoro ed ai lavoratori, fin dall'articolo primo, che non è solo quella più al passo con i tempi, come dimostrano le recenti innovazioni normative in tema di tutela del lavoro autonomo (legge 81 del 2017) e di equo compenso degli avvocati e dei professionisti, ma probabilmente anche la più corretta alla luce del dibattito in Costituente sull'articolo primo, in stretto rapporto con l'art. 35, in forza del quale “La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e manifestazioni”, e soprattutto alla luce della chiara matrice interclassista che, secondo la proposta Fanfani, incorporava la scelta politica fondamentale assunta quando si decise

³ I passaggi tra virgolette sono ripresi dagli artt. 1, e 4, co. 1, dello Statuto dell'Enpacl, l'Ente nazionale di previdenza e assistenza dei consulenti del lavoro. Per formulazioni simili, vedi anche, gli artt. 1 e 2 dello Statuto della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense.

appunto di scrivere che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro, e non sui lavoratori, come proponevano altri⁴.

Le previsioni di cui all'art. 38, inserite nel titolo terzo della Costituzione dedicato alla disciplina dei rapporti economici, connotano uno dei tratti qualificanti la forma di Stato democratico-sociale, nel quadro dell'impegno della Repubblica a rimuovere gli ostacoli che impediscono la partecipazione di coloro che lavorano alla vita economica, sociale e politica della Nazione (art. 3, co. 2, Cost.): l'impegno dello Stato ad assicurare forme di previdenza ed assistenza non è cioè un aspetto secondario del vigente ordine costituzionale ma ne integra un connotato essenziale ed irrinunciabile. Il che equivale a dire che l'interesse pubblico affidato alle casse professionali, così come agli altri enti previdenziali, è un interesse pubblico di straordinario rilievo e di rango propriamente costituzionale.

2.2. In estrema sintesi, dunque, le casse professionali sono enti privati che curano un interesse pubblico di rilievo tale da assurgere al rango propriamente costituzionale; è uno dei casi – invero sempre più frequenti nell'ordinamento, alla luce del principio di sussidiarietà – nei quali la cura degli interessi pubblici è affidata non già allo Stato apparato, a qualche sua articolazione o ad un ente pubblico, bensì ad un ente privato: potremmo dunque ipotizzare che, almeno in via di principio, e salve diverse prescrizioni normative, le casse professionali, attesa la natura giuridica individuata dal diritto positivo, possano seguire, sul piano operativo e gestionale, forme e moduli di azione giuridica regolati dal diritto privato. In condizioni di autonomia piena, o semi-piena. Tale conclusione si rivela invero semplicistica, anche ad un sommario esame degli orientamenti più recenti della giurisprudenza italiana ed europea: la natura giuridica formalmente privata non è di per sé condizione sufficiente a collocare con certezza la disciplina giuridica di un ente nella sfera del diritto privato, così come d'altro canto, la natura giuridica formalmente pubblica non è di per sé condizione sufficiente per predicare la sicura applicazione di tutte le discipline pubblicistiche all'ente stesso, come insegnava il prof. Capotosti.

In verità, l'area della pubblica amministrazione - o del settore pubblico che dir si voglia - non ha nell'ordinamento giuridico contemporaneo dei confini tracciati in modo inequivocabile. E ciò essenzialmente per due ragioni:

a) per un verso, tale situazione è legata all'assenza, nel diritto pubblico italiano, di una definizione generale di pubblica amministrazione valevole sempre e comunque. Il sistema delle amministrazioni pubbliche italiane è piuttosto informato ad una declinazione plurale. Più che di pubblica amministrazione, è opportuno parlare infatti di pubbliche amministrazioni⁵. Possono essere probabilmente individuati,

⁴ Sia consentito al riguardo il rinvio a G. COLAVITTI, "Fondata sui lavori". *Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana costituzionalisti*, n.1/2018.

⁵ Così già A. M. SANDULLI, *L'attività normativa della pubblica amministrazione*, Napoli 1970, 5, in nota.

secondo la dottrina, almeno quattro criteri definitori diversi delle pubbliche amministrazioni, a seconda del contesto disciplinare preso in considerazione: pubblico impiego, finanza pubblica, procedimento amministrativo, contratti pubblici⁶; a questi forse andrebbe aggiunto il codice del processo amministrativo, che nell'art. 7 sembra individuare la nozione di pubblica amministrazione utilizzando il riferimento all'interesse legittimo o comunque alle situazioni giuridiche soggettive di chi entra in rapporto con essa, a seguito de "l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo" (art. 7, comma 1, D. lgs. 2 luglio 2010, n. 104). Tale circostanza produce dei problemi di non poco conto, allorché l'interprete si trova di fronte alla necessità di individuare il perimetro esatto di applicazione di normative genericamente rivolte al settore pubblico; spesso, piuttosto che indicare con precisione la platea degli enti destinatari della disciplina, il legislatore si limita a pigri richiami a formule pensate per altri contesti (frequente è ad esempio il richiamo all'art. 1 comma 2 del T.U. pubbl. imp.);

b) per altro verso, nel diritto europeo si è progressivamente affermato un approccio volto a qualificare un ente come ente di diritto pubblico o di diritto privato (con le conseguenze che ne derivano in ordine al regime giuridico di volta in volta applicabile) alla luce di una indagine di tipo sostanzialistico: per riprendere le recenti parole del Consiglio di Stato, la nozione di amministrazione pubblica "si allarga e si restringe in funzione dell'istituto e dell'esigenza sostanziale da soddisfare, privilegiando più la sostanza che la forma e risolvendo i casi incerti dando rilievo centrale ai criteri teleologico e sistematico"⁷. Ne è derivata una nozione di ente pubblico che lo stesso Consiglio di Stato non ha esitato a definire "elastica", nella decisione con cui ha confermato la qualificazione di un Consiglio nazionale professionale (il Consiglio nazionale forense) nei termini di un'associazione di imprese: nel riformare parzialmente la decisione di primo grado, il supremo Giudice amministrativo ha dunque collocato un Consiglio nazionale professionale (pacificamente ente pubblico ai sensi della normativa vigente, anzi "talmente pubblico", per così dire, da svolgere funzioni giurisdizionali e pronunciare sentenze nel nome del popolo italiano) nell'area del diritto privato, almeno al fine di sancirne la piena soggezione al diritto della concorrenza e la conseguente applicabilità delle sanzioni antitrust⁸.

⁶ Cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2015, 319.

⁷ Consiglio di Stato 11 luglio 2016, n. 3043.

⁸ Consiglio di Stato, 22 marzo 2016, n. 1164, punto 6.1

3. Gli orientamenti che inquadrano gli enti previdenziali professionali tra le pubbliche amministrazioni

3.1. A fronte di tale nozione “elastica” di pubblica amministrazione, non è certo possibile addivenire ad una semplicistica conclusione circa il regime giuridico pubblicistico o privatistico applicabile alle casse professionali.

È piuttosto indispensabile procedere ad una interpretazione sistematica dei dati normativi conferenti, alla luce della giurisprudenza formatasi in materia, e soprattutto alla luce del quadro costituzionale: diverse pronunzie della Corte costituzionale si sono infatti occupate in più occasioni del regime giuridico delle casse professionali, e forniscono dunque coordinate di riferimento indispensabili per orientare l’interprete in un quadro che indubbiamente non si presenta scevro da un certo tasso di complessità.

Non sono infatti mancate pronunzie anche recenti del giudice amministrativo che, nonostante il dato inequivocabile di diritto positivo hanno qualificato le casse professionali come enti pubblici. A fronte dell’art. 1, comma 2, del d. lgs. 509/1994, in base al quale “gli enti trasformati ... assumono la personalità giuridica di diritto privato”, il Tar Lazio ha nel 2014 predicato la natura soggettiva pubblica della Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei ragionieri e periti commerciali (CNPR) sulla base di argomenti astrattamente replicabili anche per tutte le altre casse professionali, quali la soggezione alla vigilanza ministeriale e al controllo della Corte dei conti, la natura pubblica della missione istituzionale e la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione dei professionisti⁹.

3.2. Tra gli elementi che depongono nel senso di una presunta inclusione delle casse professionali tra le amministrazioni pubbliche va considerato il fatto che le casse professionali sono state inserite a partire dal 2006 nell’elenco Istat delle pubbliche amministrazioni rilevante ai fini della stesura del bilancio pubblico consolidato. Il contenzioso giurisdizionale che ne è derivato, se in primo grado aveva accolto le ragioni promosse dall’ADEPP (l’associazione che raccoglie le casse professionali) e dalle casse ricorrenti, si è poi concluso nel senso della riaffermazione della natura pubblica degli enti previdenziali, avendo il Giudice amministrativo accolto una nozione di finanziamento pubblico così vasta da ricomprendervi anche gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali, di fatto riducendo sostanzialmente la privatizzazione ad una “innovazione di carattere sostanzialmente organizzativo”¹⁰.

La tesi della natura sostanzialmente pubblica delle Casse professionali troverebbe d’altro canto conforto negli orientamenti amministrativi e giurisprudenziali che tendono a riconoscere in esse la natura di organismo di diritto pubblico ai fini dell’applicazione del codice dei contratti pubblici.

⁹ Tar Lazio, sez. III, 11 luglio 2014, n. 7428

¹⁰ Cfr. Consiglio di Stato 28 novembre 2012, n. 5023, che riforma in appello la sentenza Tar Lazio sez. III quater n. 224 del 2012

Tra gli orientamenti amministrativi va segnalata la posizione dell'ANAC¹¹. L'ANAC tende peraltro di frequente ad interpretazioni fortemente estensive delle disposizioni inerenti il campo di applicazione soggettivo ed oggettivo del codice degli appalti, ed ha di recente ritenuto, con proprie linee guida, di includere tra gli organismi di diritto pubblico anche gli ordini professionali. Va peraltro precisato al riguardo che il Giudice amministrativo ritiene le linee guida ANAC atti giuridicamente non vincolanti, "che possono essere disattesi mediante atti che contengano una adeguata e puntuale motivazione, idonea a dar conto delle ragioni della diversa scelta amministrativa"¹².

Maggiore rilievo assume la tesi fatta propria dal Consiglio di Stato, che ha ritenuto sussistere in capo ad un Ente professionale previdenziale (la Cassa dei dottori commercialisti) la qualità di organismo di diritto pubblico ai fini appunto dell'applicabilità del codice dei contratti pubblici¹³.

4. Critica degli orientamenti che inquadrano le casse professionali tra le pubbliche amministrazioni; esclusione della cd. influenza pubblica dominante

4.1. Nessuno degli indirizzi qui sinteticamente riassunti può essere considerato persuasivo.

In relazione alla sentenza del Tar Lazio del 2014, sopra menzionata, giova ricordare che la stessa è stata poi riformata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 4882 del 2014. Confermando (solo per questa parte) l'orientamento espresso in primo grado dal Tar per cui le controversie in tema di dismissione di atti del patrimonio immobiliare delle Casse sono di competenza del giudice ordinario, in quanto atti privi di contenuto provvedimento che attengono piuttosto all'autonomia negoziale dell'ente, il Consiglio di Stato ha in questa circostanza riformato la motivazione che passava attraverso la qualificazione dell'ente come ente pubblico, e ha invece riconosciuto come la disciplina pubblicistica applicabile ad una Cassa previdenziale professionale - consistente in particolare nella vigilanza ministeriale e nel controllo della Corte dei conti - è unicamente quella correlata alla sua missione istituzionale, il cui carattere pubblicistico resta immutato, mentre per ogni altro ambito della propria attività, l'Ente conserva la sua connotazione privatistica.

Del pari non può essere condivisa la tesi seguita dal Consiglio di Stato nel precedente del 2006 sopra citato, perché si discosta in modo eccessivo dalla nozione elaborata al proposito dalla Corte di giustizia

¹¹ ANAC, delibera n. 18 del 21 maggio 2014.

¹² Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere 29 maggio 2017, n. 1257, reso nell'adunanza del 20 aprile 2017. Applicando questo principio, Tar Lazio 14 febbraio 2018, n. 1734, ha dichiarato la non vincolatività delle linee guida ANAC in base alle quali i componenti degli organi direttivi della Federazione nazionale degli ordini dei medici, ma anche degli Ordini dei medici provinciali, sarebbero tenuti alla pubblicazione dei dati personali patrimoniali, al pari del personale politico (ministri, parlamentari, etc.). In base alla decisione, potrà essere impugnato successivamente "l'atto specifico che, in applicazione di tale indirizzo ove recepito, incida in maniera puntuale sulla posizione giuridica del destinatario".

¹³ Consiglio di Stato, sez. VI, 23 gennaio 2006, n. 182.

dell'Unione europea. Non convince, infatti, la tesi della classificazione delle casse tra i cd organismi di diritto pubblico.

La nozione di organismo di diritto pubblico non è infatti una nozione di diritto nazionale: il diritto europeo sottrae agli Stati nazionali (e alle loro giurisdizioni) la decisione circa il campo di applicazione delle procedure ad evidenza pubblica per la scelta dei contraenti. Se infatti l'area del settore pubblico rilevante ai fini dell'applicazione di tale disciplina dipendesse dalle qualificazioni formali che delle pubbliche amministrazioni rendono i diritti nazionali, verrebbe vanificato il principio dell'effetto utile e la disciplina europea potrebbe essere applicata in modo più ampio o più ristretto a seconda del Paese considerato, con una segmentazione del mercato incompatibile con gli obiettivi dell'integrazione e della costruzione del mercato unico¹⁴.

Secondo le conferenti fonti europee, fin dal 2004 per organismo di diritto pubblico “(...) s'intende qualsiasi organismo:

- a) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
- b) dotato di personalità giuridica, e
- c) 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”¹⁵.

Anche secondo le fonti europee più recenti, i tre elementi caratterizzanti restano i medesimi; definizione identica a quella del 2004 compare nelle tre direttive del 2014 e nel codice italiano dei contratti pubblici vigente che le recepisce¹⁶: gli organismi di diritto pubblico sono dunque a) gli enti dotati di personalità giuridica, b) istituiti per tutelare interessi pubblici, c) che siano assoggettati ad una influenza pubblica dominante.

4.2. Se le Casse professionali soddisfano certamente i primi due requisiti (hanno la personalità giuridica, e svolgono una missione istituzionale di interesse pubblico), è da dubitarsi che soddisfino quello che consiste nella c.d. influenza pubblica dominante.

Ed infatti, l'influenza dominante è anch'essa condizione sufficientemente precisata dalle norme e dalla giurisprudenza europee, e non può essere dilatata fino a ricomprendervi la relazione giuridica che esiste nell'ordinamento italiano tra lo Stato e gli enti previdenziali privati. Come vedremo meglio a breve, tale

¹⁴ F. Mastragostino, *Diritto dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2014, 61

¹⁵ Art 1, par. 9, direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

¹⁶ Cfr. art. 3, comma 1, lett. d), d. lgsl. 18 aprile 2016, n. 50.

relazione giuridica prevede forme di ingerenza statale basate essenzialmente su alcuni limiti legali di ordine generale all'autonomia gestionale (quali la riserva legale e l'obbligo di bilancio tecnico attuariale), nonché, soprattutto, sulla vigilanza ministeriale e sul controllo della Corte dei conti.

Secondo il quadro europeo, l'influenza dominante dello Stato (o di altro livello di governo previsto dall'ordinamento) può passare attraverso il profilo finanziario (il finanziamento maggioritario ad opera dello Stato), attraverso quello organizzativo (la nomina statale di più della metà dei componenti gli organi direttivi), o attraverso quello del controllo gestionale. È infatti consolidata nella giurisprudenza della Corte di Giustizia la conclusione che, per essere definibile come tale, l'organismo di diritto pubblico deve essere “dipendente strettamente dallo Stato, da enti pubblici, da enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico”¹⁷.

A ben vedere, infatti, i tre criteri alternativi del finanziamento, della nomina, e del controllo, non sono altro che l'indice di una “una situazione di stretta dipendenza di un organismo nei confronti dello Stato, di enti pubblici territoriali o di altri organismi di diritto pubblico”¹⁸. In coerenza con l'approccio sostanzialista più volte evidenziato, deve trattarsi di una situazione di stretta dipendenza “che permetta ai poteri pubblici di influenzare le decisioni del suddetto organismo in materia di appalti pubblici”¹⁹.

Ebbene, due degli indici della influenza pubblica dominante sono legati a parametri quantitativi, e quindi possono essere verificati senza alcun dubbio.

Il finanziamento maggioritario è infatti integrato quando le risorse provenienti dallo Stato, da altro ente di governo territoriale, o da altro organismo di diritto pubblico superino la metà delle risorse complessive gestite dall'ente²⁰. Del pari dicasi per i poteri di nomina degli organi direttivi; si tratti di consigli di amministrazione, di consigli di gestione o vigilanza, qualsiasi sia, in buona sostanza, la denominazione dell'organo che esercita il potere di indirizzare le attività dell'ente e le modalità di spesa delle risorse, perché si abbia influenza pubblica dominante è necessario che il potere di nomina o designazione di tali organi sia in mano allo Stato per oltre la metà dei componenti.

4.3. Anche per ciò che concerne la definizione di controllo di gestione rilevante ai fini che qui ci occupano, la giurisprudenza europea ha posto dei paletti molto chiari: il controllo sulla gestione deve “creare una dipendenza ... equivalente a quella che esiste allorché uno degli altri due criteri alternativi è soddisfatto, vale a dire il finanziamento che provenga in modo maggioritario dai poteri pubblici oppure la nomina da parte di questi ultimi di più della metà dei membri che compongono gli organi dirigenti”

¹⁷ Corte di giustizia, 1 febbraio 2001, in causa C-237/99, punto n. 39.

¹⁸ Corte di giustizia, 1 febbraio 2001, cit., punto 44; Corte di giustizia 27 febbraio 2003, C-373/00, punto 68.

¹⁹ Corte di giustizia, 27 febbraio 2003, cit., 29; Corte di giustizia, 1 febbraio 2001, cit., punto 48.

²⁰ Corte di giustizia 3 ottobre 2000, in causa C-390/98.

dell'organismo²¹. Ciò significa che un “mero controllo a posteriori” non può soddisfare il criterio del controllo di gestione “perché, per definizione, un tale controllo non consente alle pubbliche autorità di influenzare le decisioni dell'organismo interessato in materia di appalti pubblici”²². Un controllo sulla gestione, ci dice la Corte di giustizia, implica piuttosto non solo il potere di verificare i conti annuali, ma, più in profondità, quello di verificare l'esattezza, la regolarità, l'economicità, la redditività e la razionalità dell'amministrazione²³. Occorre dunque che sia prevista normativamente un'incidenza stringente sull'attività dell'organismo, come quella del potere di imposizione “di un profilo di gestione determinato”, che possa costringere l'organismo “a un minimo di dinamismo” anche limitandone l'attività “ove considerata eccessiva”²⁴. Ovvero ancora che l'autorità controllante abbia il diritto “non solo di controllare il bilancio di esercizio” ma altresì di accertarsi che “l'amministrazione corrente sia esatta, regolare, improntata a risparmio, redditizia e razionale”²⁵.

Se queste sono le caratteristiche del controllo di gestione che devono sussistere per integrare la nozione di influenza pubblica dominante, e quindi consentire la qualificazione dell'ente come organismo di diritto pubblico, con le conseguenze di regime giuridico applicabile che ne derivano, ebbene tali caratteristiche non sembrano sussistere nel caso degli enti previdenziali professionali.

In relazione alla vigilanza ministeriale sulle Casse, come meglio vedremo a breve, i poteri ministeriali sono tipizzati dalla legge e consentono lo scioglimento degli organi di gestione e l'attivazione della gestione commissariale solo in via di rimedio successivo e residuale, allorquando sussista una situazione di disavanzo economico-finanziario, che metta dunque a rischio la missione istituzionale dell'Ente. I ministeri vigilanti designano in genere due componenti (su tre) del Collegio dei sindaci, mentre gli organi cui spetta, secondo le rispettive attribuzioni statutarie, l'effettiva direzione e gestione delle attività dell'Ente (l'assemblea dei delegati e il consiglio di amministrazione) sono eletti in via del tutto autonoma dagli iscritti senza alcuna ingerenza pubblica (per il consiglio di amministrazione, eletto dall'assemblea dei delegati, si può parlare di un'elezione di secondo grado). Non risulta pertanto soddisfatto il parametro sopra richiamato della nomina statale (o di altro organismo di diritto pubblico) di più della metà dei componenti gli organi di gestione.

4.4. Del pari non sembra integrare il caso della influenza pubblica dominante il controllo rimesso alla Corte dei conti.

²¹ Corte di giustizia, 27 febbraio 2003, cit., punto 69; Corte di giustizia, 1 febbraio 2001, cit., punto 49.

²² Corte di Giustizia, 12 settembre 2013, C-526/11, p. 29; Corte di giustizia, 27 febbraio 2003, cit., punto 70.

²³ Corte di Giustizia, 27 febbraio 2003, cit., punto 73.

²⁴ Corte di giustizia, 1 febbraio 2001, cit., punto 57.

²⁵ Corte di giustizia, 27 febbraio 2003, cit., punto 7.

Sebbene l'art. 3, co. 5, d. lgs. 509/1994 prescriva 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”, le forme attraverso le quali tale controllo viene esercitato sono indicate dalla legge 21 marzo 1958, n. 259 e consistono:

- nell'obbligo per l'ente vigilato di “far pervenire alla Corte dei conti i conti consuntivi ed i bilanci di esercizio col relativo conto dei profitti e delle perdite corredati dalle relazioni dei rispettivi organi amministrativi e di revisione, non oltre quindici giorni dalla loro approvazione e, in ogni caso, non oltre sei mesi e quindici giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario al quale si riferiscono”, nonché in quello di trasmettere “alla Corte dei conti le relazioni degli organi di revisione che vengano presentate in corso di esercizio” (art. 4, l. ult. cit.);
 - nell'obbligo gravante sui rappresentanti ministeriali componenti del collegio sindacale di “fornire alla Corte dei conti, su richiesta della medesima, ogni informazione e notizia che essi abbiano facoltà di ottenere” (art. 5, l. ult. cit.);
 - nel potere della Corte di “chiedere agli enti controllati ed ai Ministeri competenti informazioni, notizie, atti e documenti concernenti le gestioni finanziarie”, qualora ritenga “insufficienti, ai fini del controllo, gli elementi ad essa pervenuti in base alle disposizioni degli articoli 4 e 5” (art. 6, l. ult. cit.).
- Sembra dunque trattarsi insomma di un controllo successivo sui risultati complessivi della gestione, e non di un controllo permanente in grado di orientare stabilmente l'attività dell'Ente in una direzione piuttosto che in un'altra.

Nel 2006, come si è visto, il Consiglio di Stato giunge a conclusioni diverse; a proposito del controllo operato dalla Corte dei conti, però, nella decisione sopra menzionata, si limita ad un mero frettoloso richiamo, senza entrare nel merito della disamina della sostanza dell'attività di controllo stessa, e fonda piuttosto la soluzione circa la classificazione delle Casse professionali come organismi di diritto pubblico essenzialmente sui poteri ministeriali di vigilanza previsti dall'art. 2, d. lgs. 509. La tesi non convince: sembrerebbe invece potersi escludere che, nel caso del controllo operato dalla Corte dei conti, lo Stato eserciti un tipo di ingerenza ascrivibile al novero della “influenza pubblica dominante”, così come definita dalla conferente giurisprudenza europea, che anzi esclude espressamente – come si è visto – che possa considerarsi tale un controllo “a posteriori”²⁶.

Per aversi una influenza costante e continuativa sulla gestione dell'Ente, dovrebbero potersi applicare alle casse professionali, istituti e misure più penetranti, quali forse quelle previste dall'art. 12 della stessa legge 259 del 1958 che, per enti diversi, prevede piuttosto la presenza di “un magistrato della Corte dei conti,

²⁶ Corte di Giustizia, 12 settembre 2013, C-526/11, p. 29; Corte di giustizia, 27 febbraio 2003, cit., punto 70.

nominato dal Presidente della Corte stessa, che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione” (cfr. art. 12, l. ult. cit.).

4.5. Per ciò che concerne l’inclusione degli enti previdenziali professionali negli elenchi Istat, confermata dalla sopra menzionata decisione del Consiglio di Stato del 2012, la circostanza non assume tuttavia carattere dirimente. L’inclusione nell’elenco Istat non comporta infatti di per sé l’attrazione definitiva degli enti in questione nella sfera pubblica, trattandosi di una misura strettamente funzionale allo scopo di definire il cosiddetto bilancio pubblico consolidato. Non voglio dire che si tratti di un escamotage contabile, ma, come ha precisato la stessa Corte costituzionale, non vale di per sé a compromettere l’autonomia gestionale ed operativa degli enti previdenziali, che resiste invero anche alle eventuali ingerenze del legislatore, essendo dotata di protezione costituzionale. Deve dunque ora procedersi necessariamente ad una attenta disamina del quadro costituzionale conferente, e della giurisprudenza costituzionale in materia, ed in particolare della sentenza con la quale, pochi anni fa, la Corte costituzionale ha affrontato nello specifico tale problematica.

5. Il quadro costituzionale conferente; le risorse delle casse professionali come risorse non statali, ma “funzionalmente pubbliche”

5.1. Si è già fatto cenno all’art. 38 della Costituzione, articolo correttamente richiamato anche dallo statuto di molti enti previdenziali, e punto di partenza per ogni valutazione inerente il trattamento giuridico che l’ordinamento italiano rende delle Casse previdenziali professionali.

Accanto alla indicazione del rango propriamente costituzionale dell’interesse pubblico previdenziale, l’esegesi dell’art. 38 consente di affermare che tale interesse pubblico è, secondo un indirizzo inequivocabilmente connesso alle radici pluralistiche della forma di Stato e al rilievo costituzionale delle formazioni sociali, protetto dalla Costituzione secondo un modello non statalistico. Lo Stato non è tenuto a curare tale interesse provvedendovi direttamente, o per il tramite delle proprie amministrazioni, ma può certamente affidarne la cura anche ad altri soggetti. Secondo l’art. 38 della Costituzione, infatti, lo Stato provvede ai compiti di previdenza ed assistenza attraverso “organi ed istituti predisposti e integrati dallo Stato” stesso.

In questo senso, le casse professionali possono certamente essere considerate un istituto predisposto ed integrato dallo Stato ai fini della cura dell’interesse pubblico alla garanzia delle prestazioni di previdenza ed assistenza a favore dei professionisti, laddove le forme della “predisposizione” consistono e sono consistite storicamente nella definizione della legislazione di settore e nella individuazione di forme di

controllo pubblico sugli enti previdenziali, mentre le forme della “integrazione” vanno più probabilmente identificate nell’obbligatorietà dell’iscrizione e delle dazioni contributive imposte agli iscritti per legge²⁷.

In questo modo lo Stato non conferisce risorse proprie della fiscalità generale agli enti previdenziali, bensì impone alla stessa comunità dei professionisti interessata di sostenere lo sforzo economico necessario ad assicurare a sé stessa il proprio sistema previdenziale ed assicurativo, attuando un vincolo di solidarietà endocategoriale che integra propriamente un valore costituzionale riconducibile, come insegna la Corte costituzionale, all’adempimento di uno dei fondamentali “doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale” (art. 2 Cost.).

Sotto questo profilo, emerge un primo dato di notevole importanza sistemica: le casse professionali non gestiscono risorse statali, nel senso di risorse riferibili all’intera collettività nazionale, ma risorse della categoria.

Del resto, la legislazione di settore è sul punto, inequivocabile: in base all’art. 1, co. 1, d. lgsl. 509/1994, gli enti previdenziali privatizzati non usufruiscono di “finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario”.

5.2. La obbligatorietà dei contributi fissata per legge non può del resto essere considerata una forma di finanziamento pubblico, nonostante questo sia, allo stato, l’orientamento prevalente del giudice amministrativo e dell’ANAC.

Anche in questo caso, infatti, soccorre la giurisprudenza europea, che si è mostrata nel tempo più attenta e più “liberale” di quella italiana.

Nell’escludere espressamente la natura di organismo di diritto pubblico in capo agli ordini professionali, la Corte di Giustizia UE ha preso in esame proprio la questione della imposizione dell’obbligo contributivo a carico degli iscritti. Secondo la Corte, un ordine professionale con personalità giuridica di diritto pubblico non soddisfa il requisito del finanziamento maggioritario da parte dell’autorità pubblica, quando è invece finanziato dai contributi degli iscritti, anche se il potere impositivo è fissato dalla legge, giacché la legge non stabilisce “la portata e le forme delle attività che tale organismo deve svolgere nell’ambito dell’esercizio delle sue funzioni istituzionali”; e non soddisfa neanche il requisito del controllo di gestione “per il solo fatto che la decisione con cui lo stesso organismo fissa l’importo dei suddetti contributi deve essere approvata da un’autorità di controllo”²⁸. La Corte è andata al cuore della questione e ha escluso la “dominanza pubblica” proprio perché la legge tedesca, nel caso di specie, non consente allo Stato di influenzare lo svolgimento delle funzioni dell’ente, anche se fissa il potere impositivo.

²⁷ In questo senso, F. BASSANINI, *Introduzione. Le Casse di previdenza nel contesto dell’evoluzione della forma di Stato*, in F. MEROLA, M. CAROLI, C. IAIONE, P. FERSINI (a cura di), *Le Casse di previdenza tra autonomia e responsabilità*, LUISS University Press 2017, 13 e ss., 21.

²⁸ Corte di giustizia 12 settembre 2013, in causa C-526/201.

La contribuzione obbligatoria fissata per legge è piuttosto lo strumento giuridico attraverso il quale lo Stato, in coerenza con il quadro costituzionale conferente, integra e supporta la solidarietà endocategoriale, che costituisce il *proprium* di ciò che la Corte costituzionale chiama, con formula dotata di un certo fascino evocativo, “l’esperienza previdenziale autonoma”²⁹. E, del resto, andando alla sostanza, anzi alla “natura delle cose” – per usare un’altra formula utilizzata dal Giudice delle leggi – non si vede davvero perché la dazione obbligatoria prevista per legge sia sufficiente a trasformare le risorse delle categorie professionali in risorse dell’intera collettività. Diversamente si potrebbe ritenere se l’obbligo di contribuzione gravasse sulla generalità dei cittadini; ma così non è per la previdenza privata, dove ovviamente l’obbligo grava solo su ciascuna comunità professionale di riferimento.

Tutt’al più fermo restando che non si tratta di risorse statali, si potrebbe parlare di risorse pubbliche, o *rectius*, “funzionalmente pubbliche”: ma non nel senso di risorse riferibili alla intera comunità nazionale, bensì di risorse proprie della categoria dei professionisti finalizzate a tutelare un interesse pubblico, quello della garanzia delle funzioni previdenziali e assistenziali. Si tratterebbe cioè di una qualificazione pubblicistica di tipo teleologico, volta cioè a precisare che le risorse sono appunto destinate alle finalità indicate dalla legge e confermate dagli Statuti degli enti previdenziali.

6. Le Casse professionali come enti ad appartenenza obbligatoria; casse professionali e ordini professionali come formazioni sociali sottoposti a gradi diversi di integrazione pubblicistica

6.1. Considerata dunque nella sua oggettività, la privatizzazione delle Casse professionali può essere letta come un caso di affidamento di funzioni di interesse pubblico alle comunità professionali, in un’ottica del tutto coerente con il principio di sussidiarietà codificato dall’art. 118 della Costituzione. L’interesse previdenziale non appartiene infatti solo alla collettività dei professionisti; non è dunque solo un interesse collettivo, ma è appunto un interesse pubblico nella misura in cui la legge, e prima ancora, come si è visto, la Costituzione, lo qualificano tale. L’affidamento della cura di questo interesse pubblico ad un’associazione privata dotata di personalità giuridica o ad una fondazione è il modulo organizzativo prescelto dal legislatore per meglio assicurare la gestione e la tutela del predetto interesse.

Non sposta i termini della questione il fatto che si tratti di un ente ad appartenenza obbligatoria. Com’è noto, infatti, secondo le disposizioni vigenti e con l’unica eccezione della iscrizione ad altre forme di gestione previdenziale, il professionista è tenuto per legge all’iscrizione ed al pagamento dei contributi. Queste ingerenze statali nelle dinamiche della collettività professionale considerata sono – come si è visto – la forma attraverso cui lo Stato “predispone ed integra” (per riprendere la formula dell’art. 38 Cost.)

²⁹ Corte cost. n. 7 del 2017.

l'Ente preposto alla cura dell'interesse previdenziale, ma non ne mutano la sostanza: l'Ente è e resta un'associazione privata (o una fondazione), cioè una formazione sociale espressione del pluralismo sociale e dell'autonomia dei corpi intermedi. E resta dunque, nonostante la vigilanza ministeriale, una persona giuridica di diritto privato, “né questa natura privatistica viene alterata dall'obbligo di iscrizione imposto”, come insegna la giurisprudenza italiana di legittimità³⁰.

Anche la Corte costituzionale ha sempre ritenuto compatibili con la disciplina costituzionale della libertà di associazione i casi di iscrizione obbligatoria ad associazioni giustificati dalla necessità di protezione di interessi pubblici meritevoli di tutela³¹. In altre parole la clausola costituzionale di protezione delle libertà associative, e cioè l'art. 18 Cost., si estende fino a coprire non solo i fenomeni associativi interamente basati sull'autonomia negoziale, ma anche quelli “assistiti”, per così dire, da forme di supporto pubblico quali appunto l'obbligo di iscrizione.

6.2. Il fenomeno qui considerato non è peraltro affatto un caso isolato nell'ordinamento giuridico.

Di fronte ai fenomeni propri del pluralismo sociale, la statualità può assumere differenti atteggiamenti e modalità di trattamento giuridico. Per restare sul terreno delle categorie professionali, si pensi al caso degli ordini professionali. Si tratta, secondo le definizioni normative più recenti, di “enti pubblici non economici a carattere associativo” (cfr. art. 24, l. 247/2012, e, prima, art. 6, d. lgs. n. 139/2005): l'ordine professionale altro non è se non la comunità dei professionisti ordinata secondo legge, e cioè l'insieme degli iscritti negli albi, che si autogovernano tramite organi eletti democraticamente. La legge affida a tali comunità la cura dell'interesse pubblico al corretto esercizio della professione, interesse che non appartiene solo alla comunità professionale, ma all'intera collettività generale³². Nell'idea, evidentemente connessa ai principi della valorizzazione del pluralismo giuridico e della protezione dell'autonomia dei corpi intermedi, che tale soluzione organizzativa sia più opportuna rispetto alla diversa scelta (sempre astrattamente possibile) di attribuire tale tutela ad un plesso dell'amministrazione statale.

Il fenomeno, a ben vedere, non è molto diverso da quello che riguarda l'affidamento della cura dell'interesse previdenziale alle associazioni o alle fondazioni nelle quali sono stati trasformati, *ope legis*, gli enti previdenziali. Anche in questo caso il legislatore ha ritenuto preferibile affidare alla stessa comunità professionale e ad organi democraticamente eletti da questa la cura dell'interesse pubblico considerato. Ciò che cambia, è la diversa graduazione della qualificazione giuridica dell'ente stesso: anche l'ordine professionale è una formazione sociale espressione del pluralismo democratico – e non a caso, come la storia insegna, è istituzione che in Italia venne soppressa durante la normalizzazione fascista, allorquando

³⁰ Cass. civ., sez. lav., 26 settembre 2012, n. 16381.

³¹ Corte cost. n. 20 del 1975, e n. 40 del 1982.

³² Corte cost. n. 405 del 2005.

la forma di Stato subì una torsione autoritaria ed antidemocratica, per poi riguadagnare spazio e legittimazione all'indomani della caduta del Regime (gli ordini professionali soppressi dalle leggi fasciste furono ricostituiti con il d. lgs. lgt. novembre 1944, n. 342) – ma è una formazione sociale oggetto di una più profonda integrazione pubblicistica, tale per cui la legge la configura nei termini, appunto, di ente di diritto pubblico, e le affida una serie di funzioni pubbliche tassativamente determinate nella legislazione di settore.

Nel caso degli enti previdenziali professionali, invece, la soglia di integrazione pubblicistica è minore: resta la natura pubblica dell'interesse affidato alla cura della formazione sociale, ma questa è, per inequivocabile qualificazione normativa, persona giuridica di diritto privato. La legge ha con ciò inteso operare una “modifica degli strumenti di gestione” e una “differente qualificazione giuridica dei soggetti” preposti alla predetta gestione³³.

Nel caso degli ordini professionali, dunque, pur trovandoci comunque di fronte a formazioni sociali, il legislatore ha scelto una veste pubblicistica; nel caso delle casse professionali, la veste giuridica scelta è invece quella privatistica. Il che ci consegna un dato di fatto significativo: in via di principio infatti, mentre l'ente di diritto pubblico può svolgere le attività (*rectius*, le funzioni) tassativamente tipizzate dal legislatore, l'ente di diritto privato conosce una maggiore ampiezza dell'ambito delle attività conducibili, legata alla titolarità di una capacità d'agire *iure privatorum* tendenzialmente aperta.

7. Il tono costituzionale dell'autonomia gestionale riconosciuta alle casse professionali

7.1. La giurisprudenza della Corte costituzionale non ha mancato di cogliere, nella vicenda relativa alla privatizzazione degli enti di previdenza professionali, le caratteristiche proprie di un caso di riconoscimento giuridico delle virtualità proprie delle articolazioni autonome del pluralismo sociale.

Più volte, infatti, il Giudice delle leggi è intervenuto nelle materie qui considerate.

Nella fondamentale decisione del 1997, la Corte ha evidenziato come la “comunanza di interessi degli iscritti comporta che ciascuno di essi concorra con il proprio contributo al costo delle erogazioni delle quali si giova l'intera categoria, di talché il vincolo può dirsi presupposto, prima ancora che imposto”; si tratta dunque di un fenomeno di “solidarietà endocategoriale, che il legislatore si è preoccupato di non far venire improvvisamente meno, onde assicurare l'idonea provvista di mezzi: considerazione, quest'ultima, tanto più valida ora in un sistema dichiaratamente autofinanziato”³⁴.

È proprio nella valorizzazione dell'autonomia degli organismi professionali che riposano in fondo le ragioni che hanno sottratto tali enti agli accorpamenti, alle fusioni ed alle razionalizzazioni che hanno

³³ Corte cost. 248/1997.

³⁴ Corte cost. 287/1997, Pres. Granata, rel. Ruperto.

segnato il riordino del settore previdenziale pubblico. La privatizzazione degli enti di previdenza professionale è infatti un tassello di una più ampia riforma della previdenza italiana che, sul versante degli enti statali, è stata ispirata alla esigenza di “eliminare duplicazioni organizzative e funzionali nell’ambito della pubblica amministrazione”.

Alle soppressioni ed alle fusioni che hanno segnato le vicende degli enti statali previdenziali, la previdenza professionale è sfuggita proprio in virtù del suo profilo autonomico: gli enti previdenziali professionali “non usufruendo di alcun sostegno finanziario pubblico, intendono mantenere la loro specificità ed autonomia, assumendo la forma dell’associazione o della fondazione”³⁵. L’autonomia finanziaria delle Casse professionali, e cioè la preclusione di ogni onere per la finanza pubblica, espressamente ribadita dal legislatore della riforma, va di pari passo con l’autonomia gestionale ed operativa. È proprio in quanto non gravanti sul bilancio dello Stato che le Casse professionali possono – anzi debbono – essere gestite in maniera autonoma.

7.2. È infatti già la legge delega che ha dato origine al processo di privatizzazione a tutelare l’autonomia degli enti previdenziali professionali, strettamente legata all’assenza di oneri per lo Stato: la legge delega esclude dalle operazioni di fusione, soppressione e incorporazione quegli enti che non usufruiscono di finanziamenti pubblici, i quali, ferme restando le finalità istitutive e l’obbligatoria iscrizione e contribuzione, vengono privatizzati assumendo la forma dell’associazione o della fondazione, appunto “con garanzie di autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile” (art. 1, co. 33, n. 4, legge 24 dicembre 1993, n. 537).

Come ha sottolineato la Corte costituzionale, “la garanzia dell’autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile degli enti privatizzati, che costituisce un principio direttivo della delega, non attiene tanto alla struttura dell’ente quanto piuttosto all’esercizio delle sue funzioni. In tal senso il legislatore delegato ha recepito la formulazione della norma delegante inserendo tale garanzia nella disposizione che disciplina la gestione degli enti privatizzati”³⁶. Nella vicenda decisa dalla Corte, venivano in rilievo i limiti previsti dalla legge all’autonomia statutaria degli enti privatizzati (nel caso di specie, l’ENPAM), ed in particolare i limiti relativi alla struttura organizzativa, e cioè al novero ed alla composizione degli organi dell’ente. In assenza di criteri di delega al riguardo, il legislatore delegato – dice la Corte – è “rimasto libero di determinare la disciplina che ritenga meglio rispondente alla finalità di assicurare continuità nell’organizzazione e nel funzionamento degli enti” e così ha validamente tenuto fermi i criteri di composizione degli organi stessi come fissati dalla disciplina previgente, almeno per quanto “riguarda lo statuto che deve essere adottato dai competenti organi degli enti contestualmente alla

³⁵ Corte cost. n. 15 del 1999, Pres. Granata, rel. Mirabelli.

³⁶ Corte cost. 15/1999.

deliberazione di trasformazione dell'ente in associazione o fondazione". Il che non impedisce, prosegue la Corte, che l'autonomia statutaria dell'Ente possa in futuro riespandersi anche sul versante dell'articolazione e della disciplina degli organi, secondo le regole previste dalla legge, basate come noto sull'approvazione delle eventuali modifiche statutarie da parte dei ministeri vigilanti (cfr. art. 3, comma 2, lett. a, d. lgsl. n. 509/1994).

La disposizione nella quale sono fissati i principi autonomici sopra richiamati è l'art. 2 del decreto legislativo n. 509 del 1994, rubricato "gestione": in base ad esso, "le associazioni o le fondazioni hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile nel rispetto dei principi stabiliti dal presente articolo nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta".

Gli Enti previdenziali possono dunque autonomamente determinarsi in ordine alle modalità di gestione delle risorse di cui sono titolari, attraverso le forme giuridiche e gli atti di competenza, a partire dallo statuto dell'ente, pure sottoposto come detto, ad approvazione ministeriale, ed attraverso il compimento degli atti di gestione e di impiego delle risorse che ritengono, nella loro responsabile discrezionalità, di dover assumere nell'interesse dell'ente, e nel rispetto, ovviamente, delle regole in tema di manifestazione della volontà negoziale dell'ente stesso. Nell'esercizio della loro responsabile autonomia gestionale, le Casse professionali possono - o forse in qualche modo devono - assumere le iniziative opportune, anche di carattere giudiziario, volte a proteggere l'integrità della platea degli iscritti, in quanto evidente condizione della sostenibilità della gestione. In una vicenda giudiziaria decisa con alcune recentissime sentenze del Tar Sicilia, è stato riconosciuto l'interesse a ricorrere di una Cassa di previdenza in caso di impugnativa di atti relativi all'accesso all'esame di abilitazione a professione diversa, proprio in relazione ai "rischi correlati alla capacità di continuare a svolgere le proprie funzioni in caso di perdita massiva di iscritti"³⁷.

8. I limiti all'autonomia gestionale dell'ente previdenziale

8.1. L'autonomia degli enti previdenziali professionali presenta dunque, inequivocabilmente, tono costituzionale.

E tuttavia incontra dei limiti indicati chiaramente dal legislatore: si tratta di limiti indicati dalla stessa fonte che ci occupa, il d. lgsl. 509, e che trovano giustificazione nel vincolo di destinazione finale che abbiamo

³⁷ Tar Sicilia, sezione Catania, 9 febbraio 2021, n. 381, pag. 13. In estrema sintesi, la Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti ha aggredito con successo gli atti che consentivano ai geometri "vecchio ordinamento" di accedere all'esame di abilitazione di perito industriale e di perito industriale laureato, per poi iscriversi alla meno onerosa gestione previdenziale di quella diversa professione (vedi anche Tar Sicilia, sezione Catania, 9 febbraio 2021, n. 382, e n. 383).

già evidenziato, allorché abbiamo qualificato le risorse proprie delle casse professionali come risorse “funzionalmente pubbliche” anche se non statali.

8.2. Vengono in primo luogo in rilievo i limiti all’autonomia gestionale dell’Ente individuati già nello stesso articolo 2: l’equilibrio di bilancio come obiettivo della gestione economico-finanziaria, la necessità di un bilancio tecnico redatto con periodicità almeno triennale (art. 2, co. 2, d. lgsl. cit.), la revisione contabile indipendente (art. 2, co. 3, d. lgs. cit.), la gestione commissariale in caso di disavanzo, e la liquidazione in caso di disavanzo persistente (art. 2, commi 4 e 5, d. lgsl. cit.), e, ai sensi di una recente novella introdotta nell’ambito della manovra di bilancio per il 2018, il divieto di distrazione dei valori e delle disponibilità conferiti a gestori esterni (art. 2, comma 1bis, d. lgsl. cit.).

Altre disposizioni della stessa fonte individuano ulteriori limiti sistemici all’autonomia privata dell’Ente, i principali dei quali sono, ad avviso dello scrivente, la riserva legale non inferiore a cinque annualità dell’importo delle pensioni in essere, il sistema di vigilanza ministeriale, articolato sul potere di approvazione di taluni atti (statuto e regolamenti; delibere su contributi e prestazioni), e il controllo della Corte dei conti.

Corredano il sistema dei vincoli all’autonomia delle Casse professionali limiti previsti da altre fonti dell’ordinamento, quali l’obbligo di redigere un bilancio tecnico attuariale per un arco previsionale di almeno quindici anni (art. 3, comma 12, l. 8 agosto 1995, n. 335), e la vigilanza della COVIP (decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011).

8.3. Un’analisi specifica merita, nell’ambito della disamina delle forme di controllo pubblico previste dall’ordinamento, la vigilanza ministeriale. Anche perché la giurisprudenza ha alle volte fatto perno proprio su di essa, per giustificare una – indebita, ad avviso di chi scrive - attrazione degli enti previdenziali nel comparto pubblico tout court.

La vigilanza ministeriale è sicuramente un istituto rivelatore di un altro grado di interferenza statale, ma si declina nella possibilità di approvare una serie puntuale e limitata di atti, e, non si estende, ad esempio, a tutti gli atti di gestione e di espressione della capacità negoziale dell’ente. Del pari, il potere ministeriale di formulare rilievi su taluni atti (come i bilanci) non arriva fino al punto di paralizzare l’autonomia gestionale dell’ente, ma comporta solo un particolare onere di motivazione della decisione in capo agli organi di amministrazione. Sotto questo profilo, il grado di autonomia riconosciuto alle Casse professionali è significativamente superiore a quello previsto dalla recente riforma degli ordinamenti professionali in capo ai Consigli nazionali degli ordini professionali, laddove si consideri che, in questo secondo caso, i regolamenti consiliari in numerose significative materie (tirocinio, formazione continua,

composizione degli organi disciplinari) sono subordinati a pareri vincolanti del ministero vigilante ai sensi del DPR 137 del 2012³⁸.

I limiti richiamati integrano dunque ingerenze statali nella vita autonoma dell'ente giustificate dall'interesse pubblico alla stabilità del sistema previdenziale, interesse come detto di tono costituzionale, che implica l'esigenza di "accantonamenti a basso rischio" che, pur gestiti in autonomia da ciascun Ente, mirino a far sì che "al momento del pensionamento, ogni lavoratore ritiri il proprio montante contributivo, cioè quanto versato fino alla quiescenza", come ha indicato la Corte costituzionale in una decisione recente, che, come vedremo a breve, merita particolare attenzione nell'economia della presente trattazione³⁹.

Dalla valutazione complessiva del complesso intreccio tra autonomia e limiti statali che la regolazione degli enti previdenziali professionali presenta possono ricavarsi due considerazioni:

- l'autonomia costituisce il principio di fondo e il criterio generale cui si ispira la gestione economico-finanziaria e l'utilizzo delle risorse dell'Ente professionale previdenziale, ferma restando la missione istituzionale già ricordata;
- i limiti di diritto pubblico imposti all'autonomia delle casse sono fissati ed indicati specificamente dalla legge di settore o comunque da altre fonti primarie.

Quest'ultima osservazione merita di essere adeguatamente approfondita. Si è detto che il legislatore può, nella sfera della discrezionalità politica che gli compete, apporre limiti legali all'autonomia gestionale ed operativa ed alla capacità negoziale delle casse professionali. Tale discrezionalità deve essere tuttavia esercitata nel quadro delle norme costituzionali vigenti, il che significa che, per quanto qui di più diretto interesse, la disciplina legale degli Enti previdenziali professionali incontra comunque non solo i limiti generali rappresentati dal canone della ragionevolezza e della proporzionalità delle scelte legislative, riconducibili - com'è noto - al parametro di cui all'art. 3 Cost., ma anche i limiti specifici costituiti dal rilievo costituzionale del principio autonomico sopra descritto.

9. L'autonomia gestionale delle casse e la capacità di agire *iure privatorum*; il valore della "esperienza previdenziale autonoma" nella giurisprudenza costituzionale

9.1. Giova dunque soffermarsi sulla fondamentale pronunzia della Corte costituzionale in materia, prima già rapidamente richiamata. La decisione n. 7 del 2017, infatti, presenta particolare interesse per la presente indagine perché, pur ponendosi in modo coerente con i richiamati orientamenti della pregressa

³⁸ Sulla riforma delle professioni, sia consentito rinviare a G. COLAVITTI, *La libertà professionale tra Costituzione e mercato. Crisi economica, liberalizzazioni e dinamiche della regolazione pubblica*, Giappichelli, Torino 2012.

³⁹ Corte cost. 11 gennaio 2017, n. 7, Pres. Grossi, rel. Carosi.

giurisprudenza costituzionale in materia, sviluppa tuttavia ulteriormente i principi della difesa dell'autonomia delle casse, fino a dichiarare incostituzionali norme di legge ritenute lesive di essa.

Nell'ambito di una controversia promossa dalla Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti (CNPADC) a tutela della propria autonomia e della propria soggettività giuridica di diritto privato, la Corte ha giudicato incostituzionale la norma di cui all'art. 8 co. 3 del d.l. n. 95 del 2012 che aveva imposto alle Casse previdenziali professionali di versare allo Stato un prelievo commisurato proporzionalmente al volume delle spese per consumi intermedi. Da notarsi che, nelle difese prodotte in giudizio, la Presidenza del Consiglio dei ministri, nel sostenere la piena conformità a Costituzione della normativa in questione, non aveva esitato a riproporre la tesi della “natura pubblica della CNPADC e dei fondi di cui essa dispone”. Il principale degli argomenti sui quali faceva leva la tesi erariale era stato quello dell'inserimento delle casse professionali nell'elenco delle amministrazioni pubbliche appartenenti al conto economico consolidato dello Stato previsto dall'art. 1, comma 3 della legge n. 196 del 2009 (il già richiamato elenco Istat). Si tratta del noto elenco predisposto in ottemperanza a precisi vincoli europei e finalizzato ad una misurazione realistica del settore pubblico allargato, al fine di rispettare i vincoli di bilancio fissati dai competenti organi dell'Unione. Proprio per le sue finalità statistico-contabili, l'elenco è predisposto in modo da ricomprendere anche soggetti formalmente privati, ma sostanzialmente pubblici, in base ad indici e criteri fissati da norme europee, allo scopo di evitare – anche alla luce di precedenti verificatisi in passato con riguardo ai conti pubblici di taluni paesi “deboli” dell'area Euro – fenomeni elusivi che gli Stati membri potrebbero operare al fine di sottrarsi, almeno in parte, ai predetti vincoli comunitari.

Nella controversia in questione si sono dunque espressamente confrontate la tesi “statalistica” e la tesi privatistica che da tempo si accavallano nelle ricostruzioni dottrinarie e giurisprudenziali in tema di enti previdenziali professionali. La Corte ha dunque colto l'occasione per tornare sul tema del delicato rapporto tra autonomia delle Casse ed eteronomia legislativa, fissando dei precisi paletti che neanche il legislatore statale può superare.

Innanzitutto, precisa la Corte, l'inclusione nell'elenco Istat non può costituire il presupposto per giustificare prelievi forzosi delle risorse dell'Ente previdenziale, che sono naturalmente – di “naturale destinazione” parla in effetti la sentenza – oltre che legislativamente finalizzate alle esigenze di previdenza e di assistenza delle categorie professionali, e non a più ampie e generiche esigenze del bilancio statale complessivamente considerato.

Per la Corte “la disposizione censurata opera in deroga all'ordinario regime di autonomia della Cassa, in parte alterando il vincolo funzionale tra contributi degli iscritti ed erogazione delle prestazioni previdenziali”. L'inclusione nell'elenco Istat – atto peraltro non contestato nella causa in esame –

comporta l’inserimento della CNPADC (e delle altre casse professionali) “nel complesso macroeconomico della finanza pubblica”, che lo Stato può “coordinare attraverso l’imposizione di economie della spesa per beni intermedi”, ma non implica affatto, come ha preteso il Governo, la legittimità di un “prelievo di tali economie a beneficio dello Stato”. Ben può dunque lo Stato, attraverso la legge, imporre economie di spesa agli enti previdenziali, ché anzi la riduzione delle spese correnti può giovare alla missione istituzionale degli enti stessi, perché riduce le uscite non legate strettamente alle prestazioni previdenziali ed assistenziali; ma non può in ogni caso pretendere che i risparmi di spesa siano sottratti all’Ente, e a ben vedere, alla comunità professionale che integra la base personalistica dell’Ente medesimo. Diversamente ritenendo, “l’ingerenza del prelievo statale rischia di minare quegli equilibri che costituiscono elemento indefettibile dell’esperienza previdenziale autonoma”⁴⁰.

Il valore sistemico della pronuncia è di tutta evidenza: sviluppando ulteriormente il portato della precedente sentenza del 1997 (della quale ampi stralci sono riportati nella parte motiva della decisione), la Corte costituzionale difende presupposti e struttura di ciò che definisce “esperienza previdenziale autonoma”, non mancando di ricordare come la stessa abbia dato buona prova di sé: è un sistema che “merita di essere preservato...anche in considerazione del fatto che detti assunti (cioè i suoi caratteri costitutivi, *ndr*) ne hanno, comunque, garantito la sopravvivenza senza interventi di parte pubblica per un ragguardevole periodo di tempo”. Come a dire che il regime autonomo delle casse, non è solo meritevole di tutela perché coerente con l’impianto pluralistico e la tutela delle formazioni sociali che la Costituzione repubblicana presenta, ma anche, più banalmente, perché funziona.

Applicando i principi enunciati dal Giudice delle leggi, il Consiglio di Stato ha dunque conseguentemente, disposto l’annullamento degli atti amministrativi applicativi delle previsioni normative censurate⁴¹.

La difesa dell’autonomia delle casse da indebite ingerenze statali e la declaratoria di incostituzionalità che ha colpito le norme di legge che prevedevano il prelievo forzoso a vantaggio dell’erario di risorse proprie della categoria vanno di pari passo, nell’argomentazione della Corte, con la tutela degli obiettivi istituzionali degli enti previdenziali privati. Se neanche la legge dello stato può distrarre le risorse dell’ente dai suoi fini istituzionali, ovviamente a maggior ragione l’autonomia dell’ente deve essere esercitata in stretta correlazione funzionale con gli obiettivi di garantire ai professionisti le prestazioni di previdenza ed assistenza nei confronti delle quali maturano veri e propri diritti soggettivi pieni. Ecco perché la Corte, pur difendendo l’autonomia degli Enti previdenziali professionali, non manca di contemplare un “forte richiamo alla responsabilità del gestore, dalla cui buona amministrazione dipende in sostanza il

⁴⁰ Corte cost., sent. ult. cit.

⁴¹ Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 15 giugno 2017 – 11 gennaio 2018, n. 109.

mantenimento di un sistema che non può altrimenti finanziarsi”, atteso il divieto legislativo di oneri a carico della finanza statale⁴².

In altre parole, autonomia e responsabilità vanno di pari passo e costituiscono il riflesso inevitabile della destinazione funzionale delle risorse dell’Ente previdenziale alla missione di interesse pubblico che ne giustifica l’esistenza.

L’autonomia gestionale delle Casse previdenziali private è dunque protetta dalla Costituzione. Essa, unita alla personalità giuridica di diritto privato espressamente prevista dalla legge, conduce dunque a ritenere predicabile una piena capacità negoziale dell’ente previdenziale professionale, fermo restando, ovviamente, il complesso quadro di limiti pubblicistici imposti dalla legge a garanzia della tutela della missione istituzionale dell’ente. L’autonomia negoziale delle casse professionali si esprime innanzi tutto attraverso lo Statuto, ma anche attraverso i regolamenti dell’ente, che hanno pure natura di atti negoziali, nonostante la loro approvazione ministeriale, come ha espressamente sancito la Suprema Corte di Cassazione, in un caso che vedeva coinvolto in giudizio l’Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei consulenti del lavoro (ENPACL)⁴³.

I vigenti statuti degli enti previdenziali riflettono ed esprimono la capacità negoziale di diritto privato. Restando ad esempio all’Ente di previdenza dei consulenti del lavoro, lo statuto prevede la possibilità di impieghi delle “somme delle quali non sia necessario conservare la liquidità” in una pluralità di destinazioni, tra le quali “ogni altro investimento o attività ritenuti fonti di reddito o di risparmio, anche attraverso la costituzione di società di capitali o l’acquisto di partecipazioni societarie” (art. 6, co. 3, lett. g, St). Peraltro, l’ampiezza della fattispecie, indubbiamente declinata sotto il profilo oggettivo in termini significativamente estesi, e tali da ricomprendere, in via di principio, qualsiasi tipologia di negozio giuridico di disposizione delle risorse, purché appunto inerente a investimenti o attività ritenute fonti di reddito o risparmio, è temperata, sotto il profilo soggettivo, dalla maggioranza qualificata prevista dall’art. 24, comma 5, dello Statuto per l’assunzione delle relative delibere da parte dell’assemblea dei delegati (ai fini del quorum strutturale, è necessaria la presenza di almeno due terzi dei delegati, e, ai fini del quorum funzionale, il voto favorevole della maggioranza dei presenti).

Da quanto sopra si ricava che, in linea di principio, e fatta salva la verifica dello statuto e dei regolamenti che ciascun ente previdenziale si è dato nell’esercizio della propria responsabile autonomia, in base al quadro costituzionale ed alla vigente legislazione di settore, le casse dovrebbero poter costituire società di capitali, o acquisire partecipazioni societarie. Del pari dovrebbero potersi assumere validamente anche negozi giuridici strumentali, serventi, o comunque correlati alla costituzione di società di capitali o

⁴² Corte costituzionale 11 gennaio 2017, n. 7.

⁴³ Cfr. Cass. civ., sez. lav., 26 settembre 2012, n. 16381.



all'acquisto di partecipazioni societarie, nell'ambito di operazioni economiche complesse, compresi eventuali atti e negozi di garanzia che, in relazione alle circostanze del caso concreto e della singola operazione considerata, dovessero presentarsi come necessari, o anche solo utili ed opportuni. Diversamente ritenendo, se ne ricaverebbe la conformazione di una capacità di agire *iure privatorum* imperfetta, o addirittura parziale e atrofizzata, che non trova rispondenza né nella protezione costituzionale dell'autonomia gestionale che il conferente quadro normativo comunque appresta, né nei limiti puntuali alla predetta autonomia che pure la legge contempla e disciplina in funzione della protezione della missione istituzionale degli enti previdenziali.