

Pubblicato il 16/04/2024

N. 03477/2024REG.PROV.COLL.  
N. 04226/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4226 del 2023, proposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*contro*

Consiglio Nazionale Ordine Consulenti del Lavoro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Colavitti, Francesco Saverio Bertolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Colavitti in Roma, via Cesare Ferrero di Cambiano 82;

Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali, Federazione Nazionale degli Ordini dei Veterinari Italiani, Rete Nazionale delle Professioni dell'Area Tecnica e Scientifica, non costituiti in giudizio;

*e con l'intervento di*

ad opponendum:

Federazione Nazionale Ordine dei Veterinari Italiani - Fnovi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Colavitti, Francesco Saverio Bertolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Colavitti in Roma, via Cesare Ferrero di Cambiano 82;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 14283/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consiglio Nazionale Ordine Consulenti del Lavoro;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 febbraio 2024 il Cons. Raffaello Sestini e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Colavitti, Francesco Saverio Bertolini e l'avvocato dello Stato Anna Collabolletta;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1 – Con l'appello in epigrafe il Ministero dell'Economia e delle Finanze impugna la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 14283/2022, che ha accolto il ricorso del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro (CNOCL) con l'intervento *ad adiuvandum* del Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali, nonché della Federazione nazionale ordini veterinari italiani e, per l'effetto, ha annullato la circolare del Ministero dell'Economia n. 15 del 16 maggio 2019-prot. 114271, avente ad oggetto *il "Conto annuale 2018 – rilevazione prevista dal titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*.

2 – Tale circolare prescriveva le modalità per l'invio dei dati relativi ai costi del personale previsto dall'art. 60 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e, per la prima volta da quando l'adempimento è previsto, prescriveva che ad esso fossero tenuti anche gli ordini professionali.

3 - Con la sentenza gravata, il Tar per il Lazio, premesso che il CNOCL, in quanto ordine professionale, è ente "non gravante sulla spesa pubblica", e che l'adempimento considerato dalla circolare impugnata si inserisce nell'ambito dei procedimenti previsti per il rispetto dei limiti del bilancio pubblico consolidato, ha accertato l'invalidità della circolare, stabilendo che la volontà del MEF di estendere agli Ordini "la specifica disciplina dettata dal d.lgs. n. 165/2001 sul controllo della spesa pubblica sul personale ha di fatto innovato l'ordinamento in violazione del principio di legalità.

4 - Il Ministero dell'Economia e delle Finanze propone appello, argomentando che, ancorché gli ordini professionali abbiano forme gestionali di natura privatistica, non possono considerarsi esonerati dagli obblighi previsti dalla normativa vigente riguardanti le pubbliche amministrazioni, trattandosi di organismi le cui finalità sono riconducibili alla cura degli interessi generali. Richiama inoltre la sentenza n. 405/2005 della Corte Costituzionale, la sentenza n. 21226 del 14 ottobre 2011 della Corte di Cassazione che ha affermato che *"gli Ordini hanno natura indiscutibile di enti pubblici nazionali"*

Pertanto, conclude il Ministero, gli ordini e dei collegi professionali, soggiacciono all'applicazione del vincolo di cui al citato articolo 60, con particolare riguardo alla trasmissione del modello del conto annuale le cui finalità, contrariamente a quanto affermato nel ricorso, sono riferibili anche agli Ordini e Collegi professionali.

5 – In particolare, la vicenda controversa origina dall'approvazione, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, della Circolare n. 15 del 16 maggio 2019, prot. 114271, con la quale ha comunicato alla Presidenza del consiglio dei ministri, a tutti i Ministeri e ad una serie di altri enti giuridici di rilevanza nazionale, i soggetti pubblici che, a decorrere dal 2018, sarebbero stati tenuti all'invio dei dati concernenti la *“consistenza del personale in servizio e in quiescenza”* e le *“relative spese”* ai fini dello svolgimento delle attività di controllo sulla spesa pubblica incidente sul comparto del personale pubblico ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001. Nella circolare, oltre a individuare le modalità di invio, si precisava che, nella platea dei soggetti tenuti alla trasmissione dei dati, rientravano anche gli Ordini Professionali i quali, fino a quel momento, erano rimasti estranei all'obbligo di trasmissione di quei dati, prevedendosi espressamente che *“Per dare piena attuazione al dettato dell'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 nella parte in cui individua come amministrazioni pubbliche tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, a partire dalla rilevazione corrente sono tenuti all'invio dei dati tutti gli Ordini Professionali”*.

6 - Il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, sul presupposto della sua portata immediatamente lesiva, ha impugnato la circolare prot. 114271/2019.

6.1 - Con il primo motivo, in particolare il ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 e del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, art. 2, comma 2-bis. Secondo la tesi del ricorrente la circolare sarebbe viziata in quanto ha ritenuto di sottoporre gli Ordini professionali all'obbligo di comunicazione dei dati concernenti la consistenza del personale e il relativo costo, ritenendo che gli Ordini - in quanto enti pubblici non economici - sarebbero amministrazioni pubbliche in base all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 e quindi soggetti per ciò solo all'obbligo dell'invio dei dati che l'art. 60 cit. pone a carico delle amministrazioni pubbliche.

6.2 - Con il secondo motivo ha lamentato l'eccesso di potere per contraddittorietà e difetto di proporzionalità in quanto ritiene esorbitante e gravoso onerare gli Ordini Professionali della trasmissione dei dati indicati dall'art. 60 cit. quando il costo del personale di questi ultimi non rientra nel conto consolidato della pubblica amministrazione.

7 – Il TAR ha ritenuto la circolare immediatamente impugnabile, ha statuito la legittimazione del soggetto interveniente e, nel merito, ha ritenuto come la circolare impugnata fosse volta a dare concreta attuazione alla disciplina sul controllo della spesa pubblica riguardante il

personale delle amministrazioni secondo quanto prevede il Titolo V del d.lgs. n. 165/2001 (artt. 58-60) prevedendo a carico degli Ordini Professionali, a partire dall'anno 2018, obblighi di rilevazione e di invio dei dati relativi alla consistenza del personale e al relativo costo, dati dichiaratamente finalizzati a redigere il "conto annuale delle spese sostenute per il personale" (c.d. il "Conto annuale"). Sotto il profilo soggettivo, ha ritenuto la circolare indirizzata ai soggetti facenti parte dell'interno plesso delle amministrazioni pubbliche che concorrono a formare l'insieme dei soggetti pubblici finanziati con il bilancio dello Stato, ma non direttamente indirizzata agli Ordini, conseguendone la non legittimità della previsione secondo cui *"Per dare piena attuazione al dettato dell'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 nella parte in cui individua come amministrazioni pubbliche tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, a partire dalla rilevazione corrente sono tenuti all'invio dei dati tutti gli Ordini Professionali"* condividendo la tesi di parte ricorrente secondo cui, nonostante l'Ordine abbia natura di ente pubblico non economico, non per questo esso può ritenersi assoggettato al potere di controllo sulla spesa pubblica che il titolo V del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 estende in via generale a tutte le amministrazioni pubbliche, Ciò, in quanto a tale conclusione (estensiva) osterebbe la disciplina recata dall'art. 2, comma 2-bis, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, conv. con mod. dalla legge n. 125/2013. Nella fattispecie, pertanto, tali limiti sarebbero stati travalicati in violazione dell'art. 2, comma 2-bis, del d.l. n. 101/2013, che assoggetta espressamente gli Ordini ai soli "principi" del d.lgs. n. 165/2001 e non *tuot court* all'intera disciplina e, come evidenziato, la normativa sul controllo della spesa pubblica non ha natura di principio ma, al contrario, costituisce un puntuale articolato normativo che conforma l'azione dell'amministrazione.

In conclusione, il MEF estendendo, con la circolare impugnata, agli Ordini la specifica disciplina dettata dal d.lgs. n. 165/2001 sul controllo della spesa pubblica sul personale, avrebbe di fatto innovato l'ordinamento in violazione del principio di legalità, in quanto avrebbe ricompreso soggetti che, pur svolgendo funzioni di rilievo pubblicistico, non rientrano nella categoria degli enti pubblici sopposti per legge al controllo sulla spesa poiché non finanziati con fondi pubblici.

Il TAR ha quindi ritenuto il ricorso e gli atti di intervento fondati e li ha accolti annullando, per l'effetto, il provvedimento del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 16 maggio 2019, prot. 114271.

8 – I soggetti ricorrenti e quelli intervenienti *ad adiuvandum* in primo grado si sono costituiti in appello difendendo, con ampie ed articolate memorie, la fondatezza delle proprie tesi e l'esattezza della appellata sentenza.

9 - Il Ministero appellante, richiamata la sentenza n. 405/2005 della Corte Costituzionale, la sentenza n. 21226 del 14 ottobre 2011 della Corte di Cassazione e la sentenza della Corte di

Cassazione, sez. Unite Civili, n. 17118 del 2019, deduce che l'appartenenza degli ordini alla categoria degli enti pubblici non economici, di cui all'articolo 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001 troverebbe il suo fondamento nell'art. 3, comma 1, del d.P.R. 68/1986, il quale prevede che all'interno del comparto del personale degli enti pubblici non economici rientri anche il personale degli ordini e dei collegi professionali e relative federazioni, consigli e collegi nazionali.

Non vi sarebbe dubbio alcuno, quindi, che la disciplina del decreto legislativo n. 165/2001 sia indirizzata anche agli Ordini professionali nella loro qualificazione, anche sotto il profilo sostanziale, di enti pubblici non economici.

9.1 - Secondo tale tesi, l'art. 2, comma 2-bis, del Decreto-Legge 31 agosto 2013, laddove stabilisce che gli enti in questione si adeguano, tra l'altro, ai principi del testo unico del pubblico impiego, introduce una disposizione speciale, che non consente a tali enti di sottrarsi all'obbligo del rispetto dei principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa, ma si limita a prevedere un margine di flessibilità nell'applicazione di detti principi in relazione alle peculiarità degli stessi.

L'ambito applicativo del citato art. 2, comma 2-bis deve essere dunque circoscritto a quelle norme recanti limiti puntuali in materia di riduzione della spesa e di relativo obbligo di versamento all'entrata del bilancio dello Stato. Pertanto, gli ordini e dei collegi professionali, soggiacciono all'applicazione del vincolo di cui al citato articolo 60, con particolare riguardo alla trasmissione del

modello del conto annuale le cui finalità, contrariamente a quanto affermato nel ricorso, sarebbero riferibili anche agli Ordini e Collegi professionali.

9.2 – Il Ministero appellante evidenzia, altresì, che nonostante gli Ordini professionali non siano espressamente compresi tra le amministrazioni di cui all'elenco ISTAT, l'articolo 1, della legge n. 196/2009, recante "*Legge di contabilità e finanza pubblica*", precisa, al comma 1, che tutte le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, nonché stabilisce, al comma 2, che ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica per amministrazioni pubbliche si intendono le amministrazioni del conto consolidato "*e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*", tra i quali sono compresi gli Ordini professionali, in quanto enti pubblici non economici nazionali.

10 – Ai fini della decisione, considera innanzitutto il Collegio che la parte appellante ha ribadito il proprio interesse alla decisione nonostante che la materia sia stata successivamente normata da una nuova legge che ha disciplinato ad hoc la materia, ma che la decisione della specifica questione in esame non è influenzata dalla sopravvenuta normativa, non avente

effetto retroattivo e non implicante alcun criterio interpretativo univocamente applicabile alla pregressa situazione.

11 – Deve essere altresì premessa la legittimazione ad agire degli intervenienti.

12 – Ciò premesso, osserva il Collegio che le contestate disposizioni interpretative si riferiscono a taluni oneri informativi, non eccessivamente gravosi né irragionevolmente incidenti sulla sfera di autonomia decisionale dei soggetti ricorrenti di primo grado o intervenuti in giudizio, riferiti ai costi del proprio personale nel quadro della ricostruzione delle diverse voci cospiranti alla definizione delle dinamiche di spesa riferite ad un sistema di bilancio pubblico “allargato”. In un tale quadro, considera dunque il Collegio che la decisione del caso controverso sembra poter essere risolta alla luce testuale della lettera della normativa, ovverosia del testo originario dell’art. 60 del d.lgs. n. 165/2001, applicabile pro tempore, alla stregua di una sua necessaria interpretazione riferita alla *ratio legis* perseguita, nel quadro dell’adempimento “dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” che l’articolo 2 della Costituzione pone a carico non solo degli Uffici pubblici, ma di tutti i soggetti dell’Ordinamento, e quindi, alla stregua della disciplina normativa vigente pro tempore sopra richiamata, anche dell’ordine professionale ricorrente, munito dal legislatore pro tempore di poteri pubblicistici, quali quelli riferiti all’appartenenza necessaria degli esercenti la professione, ai conseguenti poteri disciplinari e agli obblighi di contribuzione finanziaria degli aderenti.

13 - Infatti i predetti poteri imperativi, unitamente ai corrispondenti oneri ed obblighi degli operatori economici necessariamente associati agli ordini e tenuti a contribuire finanziariamente al loro funzionamento, da un lato, giustificano poteri informativi ma anche di controllo della oculatezza della spesa posta obbligatoriamente a carico dei privati cittadini esercenti la professione di riferimento e, quindi, dei loro utenti e clienti costretti a rivolgersi solo a soggetti adenti all’ordine per usufruire dei servizi richiesti, e, dall’altro, appaiono mal conciliabili con una rivendicata autonomia privata, pur in astratto ipotizzabile e pur presente in altri ordinamenti nazionali, che implicherebbe una rilevanza solo privatistica degli ordini quali associazioni private ad adesione volontaria, di rappresentanza economica degli interessi della categoria e di tutela pro-concorrenziale dei soli operatori associati anche mediante la certificazione della qualità dei servizi dai medesimi erogati.

13 – L’appello deve essere pertanto accolto discendendone, in riforma dell’appellata sentenza, la reiezione del ricorso di primo grado. La complessità, specificità e complessità della questione controversa giustifica, infine, la compensazione fra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza respinge il ricorso di primo grado.

Compensa fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Raffaello Sestini**

**IL PRESIDENTE**

**Fabio Taormina**

**IL SEGRETARIO**