

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 09290/2019 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9290 del 2019, proposto da Consiglio Nazionale Ordine Consulenti del Lavoro, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Colavitti, Francesco Saverio Bertolini, Marina Chiarelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Colavitti in Roma, viale delle Milizie 38;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero per i Beni e Le Attività Culturali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Consiglio Provinciale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Livorno, Ministero per i Beni e Le Attività Culturali, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali e Federazione Nazionale Ordine Veterinari Italiani, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Colavitti, Francesco Saverio Bertolini, Marina Chiarelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Colavitti in Roma, viale delle Milizie 38;

Rete Nazionale delle Professioni dell'Area Tecnica e Scientifica - Rpt, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluca Formichetti, Francesco Pavone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della Circolare n. 15 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n 15 del 16 maggio 2019, prot. 114271.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Ministero per i Beni e le Attività Culturali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 ottobre 2022 il dott. Luca Iera e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha emanato la 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, sono 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 comports 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.

Con specifico riferimento alla posizione degli Ordini professionali, la circolare ha previsto quanto segue: "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".

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, sul presupposto della portata immediatamente lesiva, ha impugnato la circolare prot. 114271/2019 affidando il ricorso a due motivi.

Con il primo motivo lamenta 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.

Con il secondo motivo lamenta 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, dal momento che gli Ordini si finanziano autonomamente tramite le quote associative. Inoltre, a sostegno della tesi, si evidenzia come gli Ordini non sono soggetti né al controllo di gestione da parte della Corte dei conti, né alla

normativa di contabilità generale dello Stato.

Sono intervenuti in giudizio, ad adiuvandum rispetto alla posizione del ricorrente, la Federazione Nazionale degli Ordini dei Veterinari Italiani - FNOVI, il Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali, la Rete Nazionale delle Professioni dell'Area Tecnica e Scientifica - RNT, chiedendo l'accoglimento del ricorso.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze si è costituito in giudizio replicando puntualmente ai motivi di gravame.

Le parti si sono scambiate articolate memorie difensive in vista della trattazione del ricorso. All'udienza del 12 ottobre 2022, dopo la discussione di rito, la causa è passata in decisione.

In via preliminare, va esaminata d'ufficio l'ammissibilità degli atti di intervento.

La Rete Nazionale delle Professioni dell'area Tecnica e Scientifica - RPT è un'associazione che riunisce nove Consigli nazionali di Ordini e Collegi professionali di area tecnica e scientifica (Architetti, Chimici, Agronomi, Geologi, Geometri, Ingegneri, Periti Agrari, Periti Industriali, Tecnologi Alimentari). La Federazione Nazionale degli Ordini dei Veterinari Italiani-FNOVI è un'associazione che rappresenta gli Ordini territoriali dei medici veterinari in tutte le circoscrizioni provinciali e gli Ordini provinciali. Il Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali è invece un ente pubblico non economico.

Tutti gli i soggetti intervenuti nel giudizio qualificano formalmente il rispettivo atto di intervento, ritualmente notificato, come volontario ad adiuvandum rispetto alla posizione del ricorrente. La RTN poi fonda il proprio interesse alla partecipazione nel processo sull'assunto secondo cui "la pronuncia richiesta al Giudice dalle parti è in grado di riverberarsi" nei propri confronti (RTN), mentre la FNOVI e il Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali affermano di agire "per l'annullamento della circolare nella parte in cui essa pretende di indirizzarsi agli Ordini professionali" e quindi a tal fine aderiscono "ai motivi di censura con cui il ricorrente Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro fa valere

ragioni che coincidono in modo pressoché integrale con le ragioni e gli interessi” di cui sono rispettivamente titolari.

Nel merito, gli interventori espongono censure sostanzialmente coincidenti con quelle del ricorrente.

Ai sensi dell’art. 28, comma 1, c.p.a., nel processo amministrativo è ammesso l’intervento del co-interessato purché questi “non sia decaduto dall’esercizio delle relative azioni”.

Gli odierni interventori sono tutti titolari di una posizione giuridica soggettiva che viene attinta, alla pari di quella della ricorrente, dal provvedimento gravato con il ricorso introduttivo. Sono titolari di una posizione di interesse legittimo e quindi co-interessati all’annullamento dell’atto gravato con il ricorso introduttivo.

L’intervento in giudizio è dunque ammesso poiché ricorrono i presupposti di legge previsti dall’art. 28, comma 1, c.p.a. e la loro azione va qualificata, ai sensi dell’art. 32, comma 2, c.p.a., come un vero e proprio ricorso giurisdizionale avente ad oggetto l’annullamento dell’atto impugnato dal ricorrente originario.

Nel merito si osserva quanto segue.

La giurisprudenza si è occupata sovente dell’accertamento della natura giuridica delle circolari che vengono impugate o isolatamente oppure congiuntamente all’atto che di esse fa applicazione. La dottrina e la giurisprudenza hanno, peraltro, individuato diverse categorie giuridiche di circolari (distinguendole in base al contenuto in circolari-organizzative, circolari-interpretative, circolari-normative, circolari-informative, circolari di cortesia, circolari-regolamento) da cui poi si fa discendere il regime di tutela previsto dall’ordinamento ossia la disapplicazione oppure l’annullamento della (sola) circolare o di questa insieme a quella dell’atto applicativo (a proposito delle circolari aventi “rilevanza esterna” ritenute “senz’altro impugnabili congiuntamente all’atto applicativo” cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 14 novembre 2011, n. 19).

Ad avviso del Collegio la questione dell’impugnazione dell’atto amministrativo definito “circolare” va inquadrata e risolta alla luce dei principi generali che

regolano l'impugnabilità dell'atto amministrativo.

In via generale, un atto amministrativo è impugnabile se ha natura autoritativa e portata lesiva.

L'atto amministrativo, a contenuto discrezionale o vincolato, ha natura autoritativa laddove l'amministrazione attua nel caso concreto, tramite l'esercizio del potere, la volontà della legge che ha conferito il potere, curando così l'interesse pubblico affidatole dal legislatore.

L'atto autoritativo può avere natura dispositiva o dichiarativa se, tramite esso, l'amministrazione dispone (in senso ampliativo o restrittivo) di un interesse o di un bene altrui oppure se accerta (in un dato modo) una fattispecie giuridica rilevante per altri.

L'atto autoritativo (dispositivo o dichiarativo) che è in grado di incidere nella sfera giuridica altrui può definirsi atto a valenza esterna.

L'atto a valenza esterna coincide con il provvedimento amministrativo, categoria impiegata per distinguere gli atti dispositivi o dichiarativi dagli atti che, pur sempre promanando dall'amministrazione, sono tuttavia privi di tale natura e che vengono quindi definiti in via residuale come atti amministrativi in senso stretto (o strumentali).

Ben diversa rispetto alla valenza esterna, sebbene ad essa collegata, è la lesività dell'atto amministrativo ossia la lesione che l'atto produce nella sfera giuridica del destinatario o di un terzo nella fase dinamica o di esercizio concreto del potere.

L'atto, provvedimentale o amministrativo in senso stretto, ha portata lesiva laddove da esso deriva la lesione della posizione giuridica del terzo. Mentre per il provvedimento l'attitudine lesiva costituisce la regola, per l'atto amministrativo in senso stretto è invece l'eccezione. Quest'ultimo, per ragioni di pienezza ed effettività di tutela, è ritenuto impugnabile, anche se privo di natura autoritativa, qualora provoca un arresto procedimentale o vincola il contenuto dell'atto provvedimentale.

Se il provvedimento o l'amministrativo in senso stretto (nei casi sopra ricordati) ledono la posizione giuridica dell'interessato, sono suscettibili di essere impugnati innanzi al giudice amministrativo al ricorrere degli elementi che caratterizzano l'interesse ad agire ai sensi degli 39 c.p.a. e art. 100 c.p.c. ossia qualora la lesione risulta essere concreta e attuale.

Quindi in presenza di un atto amministrativo autoritativo diviene irrilevante, al fine di stabilirne l'impugnabilità, individuarne il nomen iuris oppure stabilire entro quale categoria giuridica esso rientra.

Nel caso di specie, la circolare impugnata è 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). A partire dall'anno 2018 prescrive in via diretta a carico degli Ordini Professionali obblighi di rilevazione e di invio dei dati relativi alla consistenza del personale e al relativo costo, dati che sono dichiaratamente finalizzati a redigere il "conto annuale delle spese sostenute per il personale" (c.d. il "Conto annuale").

Sotto il profilo soggettivo, la circolare è 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 e, sebbene non sia direttamente indirizzata agli Ordini, stabilisce 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".

Sotto il profilo oggettivo, la circolare "reca le istruzioni per l'inserimento delle informazioni relative al Conto annuale 2018 nel sistema informativo costituente la banca dati del personale", impartendo direttive sulle modalità e sui termini per effettuare le rilevazioni e le trasmissioni dei dati relativi al costo del personale.

Sulla base di queste premesse di fondo, la circolare impugnata ha natura autoritativa in quanto attua la volontà della legge e cura l'interesse pubblico sul

controllo e sull'andamento della spesa pubblica relativa al personale delle amministrazioni affidato in cura al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ha portata lesiva della posizione giuridica degli Ordini Professionali in quanto impone loro a decorrere dal 2018 il compimento di una serie di attività (rilevazione e trasmissione dei dati) che, altrimenti, non sarebbero state compiute e che fino a quel momento non erano richieste, sottoponendoli poi tali atti all'attività ispettiva che l'amministrazione finanziaria compie in ordine ai dati trasmessi.

In altri termini, il provvedimento del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato prot. 114271/2019 ha sicuramente natura autoritativa dal momento che pretende di attuare la disciplina sul controllo della spesa pubblica relativa al personale delle amministrazioni, tra cui il personale degli Ordini; ha portata lesiva in quanto comporta un sacrificio diretto e attuale nella sfera giuridica degli Ordini, contenendo previsioni destinate ad avere una immediata applicazione; ha carattere imperativo poiché produce un immediato effetto giuridico nella sfera degli Ordini indipendentemente e contro la loro volontà.

Di qui la valenza esterna e la portata lesiva che fondano e giustificano l'interesse ad agire nei confronti del provvedimento impugnato, a prescindere dall'adozione di successivi atti attuativi.

Per quanto riguarda la natura giuridica, la circolare in esame può essere qualificata quale atto amministrativo generale e astratto. È generale in quanto le sue previsioni sono idonee a ricevere ripetizione nell'applicazione nell'ambito dell'intera categoria delle amministrazioni pubbliche, compresi gli Ordini Professionali (generalità). È astratto in quanto le sue previsioni sono capaci di regolare una serie indefinita di casi (astrattezza).

Attesa l'impugnabilità della circolare, quale atto amministrativo generale e astratto, può ora esaminarsi il merito del ricorso accertando l'illegittimità dell'atto gravato alla luce dei motivi formulati nel ricorso introduttivo che, in quanto strettamente connessioni tra loro e sostanzialmente coincidenti con quelli formulati dagli

interventori, possono essere esaminati contestualmente.

L'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, contiene l'indicazione di cosa debba intendersi per amministrazione pubblica precisando, per quanto qui interessa, che "Per amministrazioni pubbliche si intendono ... [anche] tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali".

Il Titolo V del d.lgs. n. 165/2001 è intitolato "Controllo della spesa pubblica".

L'art. 58 del d.lgs. n. 165/2001, contenuto nel Titolo V, prevede che "Al fine di realizzare il più efficace controllo del costo del lavoro, il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, provvede all'acquisizione delle informazioni relative al personale di tutte le amministrazioni pubbliche e al relativo costo".

Il successivo art. 60, comma 2, cit., stabilisce che "Le amministrazioni pubbliche presentano, entro il mese di maggio di ogni anno, alla Corte dei conti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, per il tramite del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, il conto annuale delle spese sostenute per il personale ... Il conto è accompagnato da una relazione, con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione".

Il potere dispositivo che il Dipartimento ha esercitato trova fondamento, nell'atto impugnato, sulla base del potere di controllo sulla spesa pubblica conferito dal "titolo V del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165" e viene giustificato dal fine di "dare piena attuazione al dettato dell'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001" secondo cui per amministrazioni pubbliche si intendono anche "tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali".

Sulla base di questi presupposti, il Dipartimento ha assoggettato gli Ordini professionali alla disciplina del controllo previsto dal "titolo V del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165" in quanto li ha ritenuti, quali enti pubblici non economici, rientranti nella più ampia categoria delle amministrazioni pubbliche.

Le parti concordano sulla natura giuridica degli Ordini professionali quali enti pubblici non economici delegati dallo Stato a svolgere l'importante funzione pubblicistica di controllo dell'albo di riferimento a tutela dei cittadini potenzialmente fruitori delle prestazioni professionali dei propri iscritti.

Tuttavia, parte ricorrente sostiene che, 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, 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.

In particolare, si afferma che l'Ordine sarebbe espressamente escluso dall'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sul controllo della spesa pubblica in quanto non solo perché l'ente non è sottoposto per legge all'intera disciplina del pubblico impiego, ma anche perché il proprio bilancio non sarebbe sovvenzionato dal bilancio dello Stato, il che giustificerebbe la sua esclusione dal circuito del controllo sulla spesa pubblica.

La tesi di parte ricorrente è fondata nei termini che seguono.

L'art. 2, comma 2-bis, del d.l. n. 101/2013, stabilisce che "Gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali ..., con propri regolamenti, si adeguano, tenendo conto delle relative peculiarità, ai principi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ... e ai soli principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica ad essi relativi, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica".

È dunque il legislatore ad affermare che Ordini Professionali debbano adeguarsi ("si adeguano") ai principi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. È sempre il legislatore ad affermare che Ordini Professionali debbano adeguarsi ("si adeguano") ai "soli principi" generali di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica che siano "ad essi relativi", dal momento che tali soggetti non gravano sulla "finanza pubblica".

Da tale disposizione discendono due norme. Agli Ordini Professionali, benchè enti pubblici non economici, non può applicarsi in via automatica l'intera disciplina sul pubblico impiego. Agli Ordini Professionali non può applicarsi in via automatica neppure la generale disciplina sulla razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica.

Con riferimento al controllo della spesa pubblica sul personale, l'esclusione degli Ordini Professionali dalla disciplina sul controllo è reso ancora più evidente nella misura in cui si precisa, per legge, che essi si adeguano ai "principi" generali di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, al ricorrere della duplice condizione che si tratti di "soli" principi o che tali principi siano "ad essi relativi".

Gli incisi legislativi "soli" e "ad essi relativi" non possono che essere interpretati nel senso che occorre un'espressa previsione legislativa finalizzata a individuare, di volta in volta, quali principi sulla razionalizzazione e sul contenimento della spesa pubblica possono applicarsi agli Ordini Professionali, fermo restando il potere del legislatore di dettare di volta in volta una disciplina ad hoc per tali enti.

Evenienza questa che è intervenuta proprio con la previsione del comma 2 dell'art. 2 del d.l. n. 101/2013, che, nell'ambito della politica di spending review, contiene una disciplina specifica sull'assunzione del personale e sulla variazione della consistenza del ruolo dirigenziale. Si prevede infatti, a tali fini, che gli Ordini Professionali "che sono in equilibrio economico e finanziario sono esclusi dall'applicazione dell'articolo 2, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Ai fini delle assunzioni, resta fermo, per i predetti enti, l'articolo 1, comma 505, terzo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Per tali enti, fatte salve le determinazioni delle dotazioni organiche esistenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'eventuale variazione della consistenza del ruolo dirigenziale deve essere comunicata al Ministero vigilante e al Dipartimento della funzione pubblica ...".

In tutti i casi in cui manca una disciplina ad hoc oppure in assenza di principi

generali sul controllo della spesa pubblica, non può l'amministrazione sostituirsi al legislatore che, consapevole evidentemente del ruolo istituzionali svolto dagli Ordini, ha chiaramente indicato entro quali limiti tali enti pubblici possono essere soggetti al controllo della spesa.

Nella fattispecie invece tali limiti sono 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 ha di fatto innovato l'ordinamento in violazione del principio di legalità, in quanto vi ha 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 ricorso e gli atti di intervento sono dunque fondati e vanno accolti; per l'effetto, va annullato il provvedimento del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 16 maggio 2019, prot. 114271.

La novità della questione affrontata e la peculiarità delle questioni giuridiche esaminate giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite tra tutte le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sugli atti di intervento, come qualificati in motivazione, li accoglie.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2022 con
l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere

Luca Iera, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Luca Iera

IL PRESIDENTE

Francesco Riccio

IL SEGRETARIO