



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

U-ADP/24

Circ. CNI n.184/XX Sess./2024

Ai Presidenti dei Consigli degli
Ordini territoriali degli Ingegneri

E p.c.

Ai Presidenti delle Federazioni/
Consulte degli Ingegneri

LORO SEDI

Oggetto: Obblighi in capo agli Ordini professionali – **conto annuale** delle spese sostenute per il personale – disciplina previgente – **sentenza Consiglio di Stato, 16 aprile 2024 n.3477** – accolto il ricorso del Ministero dell'Economia e delle Finanze e annullata la sentenza del TAR Lazio, Sezione II, n.14283/2022 - ribadito l'assoggettamento di Ordini e Collegi professionali all'adempimento costituito dal conto annuale delle spese del personale – osservazioni critiche

Con la presente – facendo seguito alle **circolari CNI 13/02/2024 n.130** e **29/05/2024 n.180¹** – si intende fornire un primo commento alla recente **sentenza del Consiglio di Stato, Settima Sezione, 16 aprile 2024 n.3477**, che è tornata sul tormentato tema del conto annuale delle spese del personale e dell'obbligo o meno per gli Ordini professionali di assolvere a tale onere amministrativo ed informativo.

Questo perché sono giunte richieste di chiarimento da parte di alcuni Ordini territoriali, allarmati per i contenuti della sentenza e preoccupati per i continui

¹ Rinvenibili sul sito Internet istituzionale www.cni.it.

colpi di scena intervenuti sull'argomento, produttivi di confusione circa il quadro regolatorio di riferimento e conseguenti incertezze nell'azione quotidiana degli Uffici dell'Ente.

Un sintetico riassunto dei fatti – aggiornato alla data odierna – si rende necessario ed opportuno.

- I) In passato, di regola, Ordini e Collegi professionali – in virtù della propria specificità e natura - non venivano considerati ricompresi tra i destinatari degli adempimenti di carattere amministrativo e gestionale posti in capo alla generalità delle Pubbliche Amministrazioni elencate nell'**art.1, comma 2²** (*"Finalità ed ambito di applicazione"*), del **decreto legislativo 30/03/2001 n.165³**.
- II) Nell'anno 2019, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, *per la prima volta*, tramite la circolare n.15, aveva incluso gli Ordini e Collegi professionali tra i soggetti pubblici tenuti a partecipare alla rilevazione costituita dal conto annuale delle spese del personale⁴.
- III) A seguito dell'impugnazione proposta da parte di alcune Categorie professionali, la **sentenza del TAR Lazio, 2/11/2022 n.14283** aveva annullato la circolare n.15/2019 del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato⁵, per violazione del principio di legalità⁶.
- IV) L'**art.20, comma 3-quinquies**, del **decreto-legge n.44/2023**, come convertito dalla legge n.74/2023 (quindi dopo la pubblicazione della sentenza del TAR Lazio menzionata), - con un intervento estemporaneo

² Si riporta di seguito il testo integrale dell'**art.1, comma 2**, del **d.lgs. n.165/2001**:

“ Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.”.

³ *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche."*

⁴ *"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."*

⁵ La circolare del MEF n.15 del 16 maggio 2019, prot. 114271, aveva per oggetto: *"Conto annuale 2018 – rilevazione prevista dal titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165"*.

⁶ V., al riguardo, la **circolare CNI 25/11/2022 n.978** e la successiva **circolare CNI 26/04/2023 n.29**, entrambe rinvenibili sul sito Internet istituzionale.

- ha stabilito che in capo agli Ordini e Collegi professionali resta fermo l'adempimento costituito dal conto annuale delle spese del personale⁷.

Adesso si assiste ad un passaggio ulteriore.

Per effetto della pubblicazione della **sentenza del Consiglio di Stato**, VII Sezione, **16/04/2024 n.3477**, infatti, è stata riformata e ribaltata la citata sentenza n.14283/2022 del TAR del Lazio, che aveva ritenuto che gli Ordini professionali vadano esentati dalla rilevazione annuale dei costi del personale.

La sentenza in questione interviene successivamente all'approvazione delle modifiche al testo dell'art.2, comma 2-*bis*, del decreto-legge n.101/2013 che hanno portato all'**attuale, espressa previsione dell'obbligo di adempimento del conto annuale in capo agli Ordini professionali**, ma – come riporta il *par.10* della pronuncia – 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*".

Detto in altre parole: la sentenza del Consiglio di Stato è successiva alla riforma che ha previsto, *per legge*, che gli Ordini professionali siano tenuti alla trasmissione del modello del conto annuale (sciogliendo i dubbi al riguardo) ma, ciononostante, si è occupata della tematica, sotto il profilo della questione di carattere generale e teorico, dell'**assoggettabilità degli Ordini e Collegi all'obbligo di comunicazione dei dati concernenti la consistenza del personale e il relativo costo**.

Passando ai contenuti e alle argomentazioni riportate nella decisione del Giudice amministrativo d'appello, si segnala che:

- A) L'oggetto del contendere – la rilevazione e comunicazione dei costi del personale (il "**conto annuale**") – secondo il punto di vista del Giudicante, è costituito da "taluni oneri informativi, non eccessivamente gravosi, né irragionevolmente incidenti sulla sfera di autonomia decisionale" degli Ordini professionali e riferiti ai costi del proprio personale, nel quadro della definizione delle dinamiche di spesa riferite ad un sistema di bilancio pubblico "allargato".
- B) L'approccio da cui muove il Consiglio di Stato è quello dell'**obbligo del rispetto dei principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica**, che richiede che *tutte* le Amministrazioni pubbliche debbano concorrere al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.
- C) Secondo la sentenza n.3477/2024, la lettera e la *ratio* del testo originario dell'art.60 d.lgs. n.165/2001 – ovvero prima delle ultime modifiche, che

⁷ V., in proposito, *amplius*, la **circolare CNI 12/07/2023 n.68**, pubblicata sul sito Internet del Consiglio Nazionale.

hanno *espressamente* introdotto l'obbligo in capo agli Ordini e Collegi professionali⁸ – è quella **dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale** che l'**art.2 della Costituzione** pone a carico di tutti i soggetti dell'Ordinamento e quindi anche dell'Ordine professionale.

- D) L'Ordine professionale, da un lato, si è visto attribuire dal Legislatore poteri autoritativi nei confronti degli iscritti e un obbligo di iscrizione all'albo per legge, per gli esercenti quella professione; dall'altro lato, (nel ragionamento del Giudice amministrativo) deve logicamente sottostare a (non gravosi, per quanto detto) obblighi informativi e di controllo della oculatezza dell'utilizzo delle risorse, dato che le risorse gestite derivano dall'adesione necessaria degli iscritti.
- E) Secondo il Consiglio di Stato, i doveri imposti dalla legge in capo ai professionisti (obbligo di iscrizione all'albo) e ai cittadini (obbligo, per usufruire di determinati servizi, di rivolgersi unicamente ai soggetti aderenti all'Ordine), male si concilierebbero con la rivendicata autonomia privata⁹, *“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.”*.

La decisione del Consiglio di Stato in esame non produce effetti rilevanti sotto il profilo formale, dato che l'obbligo, per gli Ordini professionali, di sottostare all'invio del conto annuale – come detto – era già stato positivamente introdotto, di recente, tramite l'**art.20, comma 3-quinquies**, del **decreto-legge n.44/2023** (v. sul punto, la già citata **circolare CNI n.68/2023**).

La sentenza è invece suscettibile di determinare importanti effetti sotto il profilo sostanziale, in ragione degli argomenti utilizzati.

⁸ Aggiungendo in calce all'art.2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013 n.101, come convertito dalla legge n.125/2013, il periodo: *“Per tali enti ed organismi restano fermi gli adempimenti previsti dall'articolo 60, comma 2, del citato decreto legislativo n.165 del 2001.”*. In realtà, dunque, il “testo originario” di cui tratta la sentenza del Consiglio di Stato è quello del decreto-legge n.101/2013 e non l'art.60 del d.lgs. n.165/2001.

⁹ Si dissente rispettosamente da tale affermazione. In verità il Consiglio Nazionale è fermo nel riconoscere la natura di Ente pubblico non economico dell'Ordine professionale e l'autonomia va riferita unicamente alla fase di approvvigionamento delle risorse, costituite dai contributi degli iscritti. Ma si tratta di un dato di fatto, incontrovertibile, e non di una opinione. In tale passaggio, pertanto, il Giudice amministrativo sembra avere confuso autonomia gestionale e finanziaria (che nessuno contesta) e natura privata e non pubblica degli Ordini professionali (che nessuno tra di essi – a quanto risulta – ha mai propugnato e rivendicato.) Per questo discorrere di *“rivendicata autonomia privata”*, nel contesto della decisione, sembra fuori bersaglio e non pertinente con i fatti.

Premessa necessaria è quella – già ribadita dagli altri Consigli Nazionali coinvolti – secondo cui *le sentenze della Magistratura vanno rispettate nella loro interezza*.

Possono essere messe in discussione e contestate attraverso i rimedi che l'ordinamento predispone e dunque attraverso un successivo grado di giudizio che però, nel caso in questione, non sussiste¹⁰, per essere quello dinanzi il Consiglio di Stato l'ultimo grado di giudizio della giustizia amministrativa¹¹.

Fermo restando l'ossequio dovuto alle sentenze, alcune osservazioni critiche possono – ad avviso del CNI - essere avanzate, sotto il profilo degli argomenti spesi, nell'occasione, dal Giudice amministrativo di appello.

Suscita infatti sorpresa e più di una perplessità sia l'argomentazione basata sulla "non eccessiva gravosità dell'adempimento" in esame (**l'obbligo di comunicazione dei costi del personale**), sia il riferimento – per risolvere la controversia in maniera *tranchant* – all'articolo 2 della Costituzione italiana¹².

Per un verso, il riferimento alla maggiore o minore gravosità, nel concreto, dell'adempimento amministrativo imposto sembra introdurre nel dibattito un elemento *qualitativo* per sua natura sfuggente e opinabile, in quanto di difficile misurazione e – in definitiva – rimesso, di volta in volta, alle valutazioni dell'Autorità amministrativa competente in materia, a danno del principio fondamentale della certezza del diritto.

Per altro verso, appare eccessivo (attraverso un notevole sforzo interpretativo) chiamare in causa il dettato dell'art.2 della Carta costituzionale per sostenere l'assoggettamento di Ordini e Collegi professionali all'obbligo di rilevazione e trasmissione del modello del conto annuale del personale.

Tanto più in presenza di elementi obiettivi, di diritto positivo, che spingono in una direzione contraria.

Basti pensare all'esclusività del finanziamento degli Ordini tramite i contributi dei propri iscritti, ovvero di **un principio di sostenibilità finanziaria** che ha fatto dichiarare al TAR del Lazio che gli Ordini professionali, "pur svolgendo funzioni di rilievo pubblicistico, non rientrano nella categoria degli enti pubblici sottoposti per legge al controllo sulla spesa, poiché non finanziati con fondi pubblici."

Sembra inoltre di poter riscontrare un evidente disallineamento tra le finalità avute di mira dalle misure di razionalizzazione della spesa pubblica, quali il

¹⁰ La giustizia amministrativa, come noto, è composta soltanto da due gradi di giudizio.

¹¹ Vi può essere, a date condizioni, un ricorso alla Corte di Cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato, ma si tratta di ipotesi limitate ed eccezionali, subordinate al ricorrere di specifici e puntuali presupposti (in sintesi: soltanto per motivi di giurisdizione e lamentando la violazione dei limiti esterni della giurisdizione amministrativa: v. gli artt. 91 e 110 c.p.a.).

¹² Si riporta il testo dell'**art.2 della Costituzione**: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."

conto annuale delle spese del personale, e la pretesa di includere anche Ordini e Collegi professionali tra i soggetti pubblici destinatari di tali adempimenti.

Secondo lo stesso Consiglio di Stato¹³, infatti, la circolare n.15/2019 del MEF ha lo scopo **“dello svolgimento delle attività di controllo sulla spesa pubblica incidente sul comporto del personale pubblico, ai sensi dell’art.60 del d.lgs. n.165/2001.”**.

Non è senza significato, inoltre, che la rubrica dell’art.60 del Testo Unico sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche¹⁴ sia intitolata **“Controllo del costo del lavoro”**.

E’ acclarato, pertanto, che **“la circolare (del MEF) è indirizzata ai soggetti facenti parte dell’intero plesso delle amministrazioni pubbliche che concorrono a formare l’insieme dei soggetti pubblici finanziati con il bilancio dello Stato”**¹⁵.

Ma questo elemento – a parere del Consiglio Nazionale - entra in diretta collisione con la circostanza per cui gli Ordini si finanziano autonomamente (ed esclusivamente) tramite le quote di iscrizione e dunque **“il costo del personale di questi ultimi non rientra nel conto consolidato della Pubblica Amministrazione”**, ovvero **non contribuiscono a formare il bilancio consolidato dello Stato**¹⁶.

Se il costo del personale degli Ordini professionali non concorre alla formazione del bilancio dello Stato, non soltanto sarebbe privo di senso gravarli dell’invio di tali elementi informativi, ma *si rischierebbe di determinare risultati fuorvianti ed errati*, per l’inclusione nel conteggio di valori non pertinenti ed estranei, rispetto alla natura e allo scopo della rilevazione.

Come si vede, si tratta di ragioni giuridiche di non lieve spessore, che paiono più consistenti e fondate rispetto a quelle fatte proprie dal Giudice amministrativo, nella sentenza n.3477/2024.

Ciò non significa che – come ribadito da ultimo all’interno della stessa **circolare CNI 1/09/2023 n.84** – secondo il Consiglio Nazionale, per gli Ordini professionali non debba trovare applicazione *un principio generale di contenimento della spesa*: il principio deve rimanere, ma temperato ai sensi del disposto dell’ **art.2, comma 2-bis**, del **decreto-legge n.101/2013**¹⁷, il quale afferma che **gli Ordini e i Collegi professionali “si adeguano, tenendo conto delle relative peculiarità, ai principi del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165... (OMISSIS), e ai soli principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica ad essi relativi, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica.”**

¹³ Nella sentenza n.3477/2024 in commento.

¹⁴ Ovvero il d.lgs. 30/03/2001 n.165.

¹⁵ Così il TAR del Lazio, n.14283/2022.

¹⁶ Gli Ordini professionali, infatti, non sono soggetti al controllo di gestione della Corte dei Conti.

¹⁷ *“Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.”*

Ebbene, tale disposizione di legge appare essere stata trascurata, all'interno del ragionamento seguito dal Giudice amministrativo di secondo grado¹⁸.

Tanto si doveva, in un'ottica di leale collaborazione istituzionale, per rispondere alle sollecitazioni pervenute e allo scopo di riportare, con la necessaria chiarezza, i contenuti della sentenza del Consiglio di Stato n.3477/2024, nonché per puntualizzare la posizione del Consiglio Nazionale al riguardo.

Il tutto fermo restando l'auspicio che le diversità di vedute tra Pubbliche Amministrazioni, - quali sono, con pari dignità, sia la Ragioneria Generale dello Stato, sia gli Ordini e Collegi professionali - per il futuro, si risolvano tramite il dialogo, anche serrato, e la reciproca collaborazione, senza bisogno di ricorrere alla via giudiziaria, che (nelle intenzioni) deve restare la *extrema ratio*.

Il Consiglio Nazionale, in ogni caso, - come già accaduto con la recente **circolare CNI 29/05/2024 n.180**¹⁹ - continuerà a seguire gli sviluppi della problematica, convinto della bontà delle proprie ragioni.

¹⁸ Mentre aveva trovato pieno accoglimento all'interno delle (condivisibili) argomentazioni del giudice di primo grado, ovvero la sentenza del **TAR Lazio n.14283/2022** - ribaltata dal Consiglio di Stato - che aveva affermato che: *“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.”*

¹⁹ *“Obblighi in capo agli Ordini professionali – conto annuale delle spese sostenute per il personale – art.2, comma 2-bis, del decreto-legge 31/08/2013 n.101, come convertito dalla legge n.125/2013 – art.60, comma 2, decreto legislativo n.165/2001 – gli Ordini e i Collegi professionali sono soggetti all'adempimento costituito dal conto annuale delle spese del personale – promemoria e informativa”*.

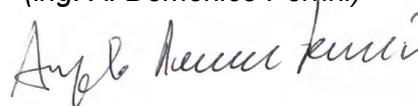
Sottolineando nuovamente che *la trasmissione del modello del conto annuale, a parere del CNI, rappresenta oggi l'unico obbligo* – tra le misure di razionalizzazione della spesa pubblica – *cui debbono sottostare gli Ordini professionali*²⁰.

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(ing. Giuseppe M. Margiotta)



IL PRESIDENTE
(ing. A. Domenico Perrini)



ALLEGATO:

- Sentenza Consiglio di Stato, Sezione Settima, 16/04/2024 n.3477.

MC0506Circ

²⁰ In quanto espressamente contemplati tra i destinatari della relativa previsione, dall'**ultimo periodo del comma 2-bis dell'art.2 del decreto-legge n.101/2013**, come convertito dalla legge n.125/2013 e modificato, infine, dall'art.12-ter, comma 1, del decreto-legge n.75/2023.

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