

PROF. AVV. GIUSEPPE COLAVITTI
STUDIO LEGALE
VIA CESARE FERRERO DI CAMBIANO, 82 – PAL. 5
00191 ROMA
TEL. 06.36381647 - FAX 06.36388463
giuseppecolavitti@ordineavvocatiroma.org
gcolavitti@luiss.it

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

SEZIONE II – NRG 9290/2019

INTERVENTO AD ADIUVANDUM

nell'interesse della **Federazione Nazionale degli Ordini dei Veterinari Italiani-FNOVI** (CF 96203850589) in persona del Presidente rappresentante legale p.t. Dottor Gaetano Pennocchio, con sede in Roma, Via del Tritone 125, 00187 Roma, rappresentato e difeso, in forza di mandato in calce al ricorso, dagli avv.ti prof. Giuseppe Colavitti (CLVGPP70L27B354I), Francesco Saverio Bertolini (BRTFNC59M18H501I) e Marina Chiarelli (CHRMRN81B45A345K), che dichiarano di volere ricevere le comunicazioni agli indirizzi Pec giuseppecolavitti@ordineavvocatiroma.org, francescobertolini@legalmail.it e marinachiarelli@ordineavvocatiroma.org, ed elettivamente domiciliato presso lo Studio del primo in Roma, Via Cesare Ferrero di Cambiano 82, fax 0636388463

nel giudizio promosso da

il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

contro

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) in persona del ministro p.t.;

e nei confronti di

Consiglio provinciale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Livorno, in persona del legale rappresentante p.t., con sede in Livorno, Via Strozzi, 1;

e di

Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del ministro p.t.;

per l'annullamento

della circolare del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato 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 limitatamente alla parte in cui stabilisce che *“per dar piena attuazione al dettato dell’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 ... sono tenuti all’invio dei dati tutti gli Ordini Professionali”*.

Fatto

La professione di medico veterinario appartiene al novero delle professioni sanitarie riconosciute e regolamentate dal d.lgs. del Capo Provvisorio dello Stato n. 233 del 13 settembre 1946 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse).

La legge istituisce un Ordine territoriale dei medici veterinari in tutte le circoscrizioni provinciali, e gli Ordini provinciali sono riuniti nella Federazione Nazionale che assume “la rappresentanza esponenziale” della professione (art. 1 e 7).

Con la circolare indicata in epigrafe il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato comunica alle amministrazioni interessate le modalità per l’invio dei dati previsti dall’art. 60 del d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

La circolare 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 tutti gli Ordini Professionali”*.

La previsione di legge cui la circolare si riferisce è in vigore da quasi due decenni e mai, prima d’ora, nessuno, compresa l’amministrazione finanziaria, ha ritenuto che essa si potesse riferire agli Ordini professionali.

La circolare non è mai stata comunicata alla scrivente Federazione, che ne è venuta a conoscenza solo tempo dopo, anche in virtù dello sconcerto che il suo contenuto ha provocato presso altri ordini professionali.

Verificata l'evidente erroneità dei presupposti di diritto alla base dell'inclusione degli Ordini professionali fra i destinatari, e ben conoscendo la consistenza organizzativa propria ma, soprattutto, degli Ordini provinciali, che la circolare grava di un compito impossibile da adempiere, la scrivente Federazione Nazionale interviene nel giudizio promosso dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro per l'annullamento della circolare nella parte in cui essa pretende di indirizzarsi agli Ordini professionali.

A tal fine aderisce 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 propri, e degli Ordini territoriali dei medici veterinari.

Diritto

Sulla immediata lesività del provvedimento impugnato sull'organizzazione della Federazione Nazionale degli Ordini dei Veterinari Italiani e degli Ordini territoriali

La natura di "circolare amministrativa" dell'atto impugnato non ne esclude il carattere precettivo e, dunque, immediatamente lesivo della posizione dell'interveniente e dei diversi Ordini Territoriali nell'interesse dei quali anche agisce, perché trattasi di circolare che pretende di fare valere uno specifico rapporto di soggezione nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze in ordine all'obbligatoria trasmissione dei dati richiesti.

L'atto esprime la pretesa dell'imposizione di un obbligo di *facere*, da cui deriva in modo diretto ed immediato un pregiudizio alla sfera giuridica della FNOVI e degli Ordini territoriali dei medici veterinari.

Il carattere lesivo della pretesa risulta accentuato in ragione della concreta organizzazione amministrativa che caratterizza i singoli Consigli provinciali dei medici veterinari, del tutto sprovvisti della minima dotazione amministrativa necessaria a far fronte, senza gravosi oneri aggiuntivi, alle pretese dell'amministrazione finanziaria.

Ed infatti, tra gli Ordini provinciali dei medici veterinari, solo tre (gli ordini di Torino, Roma e Napoli) hanno due dipendenti. Diversi Ordini hanno un dipendente solo (Milano, Perugia, Caserta, Parma, Reggio Emilia, Bologna, Treviso, Udine, Firenze e Prato, Piacenza, Cuneo, Brescia, Bari, Taranto, Cremona, Lecce, Ravenna, Sassari, Salerno, Teramo, Palermo, Catania, Cagliari, Varese, Vicenza, Padova, Viterbo). E moltissimi non hanno neanche un dipendente, ed invero neanche una sede effettiva, utilizzando allo scopo lo studio del Presidente pro tempore. Scarsissime, poi, sono le dotazioni materiali (computer e altri strumenti). L'ente che ha la maggiore dotazione organica è la Federazione, che, pur dovendosi occupare dell'intera categoria, ha allo stato solo n. 4 dipendenti.

Né si può obiettare che proprio queste minime o, addirittura, inesistenti dotazioni organiche potrebbero valere a facilitare la trasmissione dei dati pretesi dal Ministero.

Infatti il Ministero non si limita affatto a chiedere una sintetica indicazione di dati che gli Ordini – secondo moduli collaborativi con l'Amministrazione statale cui essi non si sono mai sottratti – certo non lesinerebbero, ma chiede invece l'adempimento di un processo complesso di raccolta, elaborazione e trasmissione di dati, che non risulta affatto previsto dalla legge a carico degli Ordini professionali, e che si palesa del tutto sproporzionato rispetto alla capacità amministrativa degli enti che si è appena detta.

L'art. 60, c. 1, d. lgs. n. 165/2001 stabilisce infatti che l'obbligo di trasmissione dei dati si estende alla “consistenza del personale, in servizio e in quiescenza

presso le amministrazioni pubbliche, e delle relative spese, ivi compresi gli oneri previdenziali e le entrate derivanti dalle contribuzioni”. Il successivo comma 2 puntualizza che il relativo 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 carattere complesso dell’adempimento risulta bene dal documento esplicativo redatto dagli Uffici del MEF intitolato “Il Conto annuale 2018 – la rilevazione prevista dal titolo V del decreto legislativo del 30 marzo 2001 n. 165”, documento che sul sito internet del MEF (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2019/circolare_n_15_2019)

viene riportato in uno alla circolare come “Allegato I - “Istruzioni per la rilevazione del Conto Annuale 2018”. Si tratta di un fascicolo di 365 pagine, delle quali circa 50 dedicate soltanto alle Informazioni operative, ulteriori 100 pagine dedicate alle informazioni generali, seguite ancora dalle Istruzioni specifiche di comparto. Ancor prima di trasmettere i dati richiesti, l’adempimento dunque pretende un vero e proprio studio delle “Istruzioni per la rilevazione”, che non si vede bene, all’interno degli organi degli Ordini territoriali, da chi dovrebbe essere compiuto.

Quanto sopra chiarisce, se ve ne fosse bisogno, che non si tratta affatto della mera compilazione di un modulo, ma di una mole di attività amministrativa dedicata all’analisi delle istruzioni, al reperimento dei dati relativi, al loro inserimento nelle piattaforme indicate, attività la cui imposizione da parte del Ministero è priva di base legale e viene dunque imposta del tutto indebitamente agli Ordini territoriali, del tutto sprovvisti di una dotazione di personale utile a questi fini.

In buona sostanza, gli Ordini dei medici veterinari finiscono per essere gravati dal MEF degli stessi adempimenti imposti ai Ministeri.

Si tratta però di una imposizione del tutto arbitraria, perché la legge si guarda bene dal gravare gli Ordini professionali di una tale serie di incombenze, pensate per il complesso degli enti pubblici che si alimentano degli introiti che vanno a costituire le grandezze della finanza pubblica.

Gli Ordini professionali invece si alimentano esclusivamente dei contributi dei loro iscritti. L'organizzazione amministrativa di cui essi si avvalgono per il compimento dei loro compiti grava quindi finanziariamente sugli stessi iscritti e non certo sulla collettività e risulta quindi del tutto incomprensibile la ragione per cui il MEF pretenda di coinvolgerli in una rilevazione di costi relativi alla forza lavoro gravante sulla finanza pubblica.

Il fatto che gli Ordini professionali non gravino sulla spesa pubblica è attestato esplicitamente dalla legge (cfr. art. 2, co. 2 bis, DL 101/2013), come meglio vedremo a breve, e la ragione per cui il Parlamento è stato, per così dire, costretto a formulare espressamente la relativa dichiarazione deriva proprio dalla necessità di arginare le indebite pretese dell'amministrazione di applicare puramente e semplicemente agli Ordini, in modo indiscriminato, tutte e ciascuna le discipline riferite alle pubbliche amministrazioni, del tutto omettendo di verificarne la *ratio* ispiratrice.

In quanto rivolta agli Ordini professionali, la circolare che impone obblighi stabiliti dalla legge per gli enti la cui forza lavoro grava sulla spesa pubblica è dunque palesemente illegittima, per i motivi esattamente formulati nel suo ricorso dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro.

Nel merito, la Federazione Nazionale degli Ordini dei Veterinari Italiani (FNOVI) aderisce integralmente a tali motivi, che illustra e sviluppa con le seguenti argomentazioni.

Primo motivo. Violazione e falsa applicazione dell'art. 60 del dl.gs. n. 165 del 2001. Violazione e falsa applicazione del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, art. 2, comma 2-bis.

1. — L’atto impugnato rinviene il fondamento giuridico della pretesa di assoggettamento degli Ordini professionali nel “dettato dell’art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001 nella parte in cui individua come amministrazioni pubbliche tutti gli enti pubblici non economici nazionali”, deducendone che “sono tenuti all’invio dei dati tutti gli Ordini Professionali”. Il presupposto implicito è che, essendo riconosciuti dal legislatore quali enti pubblici non economici, anche gli Ordini Professionali rientrano fra le amministrazioni pubbliche destinatarie delle previsioni del d. lgs. n. 165 del 2001, e, quindi, tra le amministrazioni pubbliche destinatarie dell’obbligo di comunicazione previsto dall’art. 60.

Il presupposto è del tutto errato.

Stabilisce infatti la giurisprudenza che trattandosi “*di enti di carattere associativo, costituiti dagli appartenenti alle relative associazioni professionali, che si finanziano esclusivamente con i contributi dei propri iscritti ... il Legislatore si è preoccupato, di volta in volta, di estendere espressamente agli Ordini professionali, con specifiche disposizioni, questa o quella normazione afferente alle pubbliche amministrazioni ed agli enti pubblici*”. Al riguardo la medesima giurisprudenza ricorda esemplificativamente la disciplina sugli obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ed in particolare l’art. 2-bis, comma 2, d. lgs. n. 33 del 2013, “*che ai fini dell’individuazione dell’ambito soggettivo di applicazione stabilisce (al comma 2) che la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile: a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali*”; nonché la disciplina di prevenzione della corruzione, ed in particolare l’art. 1, c. 2-bis, l. n. 190 del 2012, secondo cui “*Il piano nazionale anticorruzione ... costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni ... ai fini dell’adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all’art. 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo*

2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione” (Tar per la Sicilia, sezione di Catania, sentenza n. 2307 del 5 dicembre 2018).

Le previsioni legislative esattamente individuate dalla pronuncia sono, nel caso di specie, dirimenti, proprio perché il d. lgs. n. 33 del 2013 dichiara di applicarsi a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c.2, del d. lgs. n. 165 del 2001, cosicché se fosse vera la tesi della circolare impugnata che in detta disposizione sono ricompresi anche, fra gli enti pubblici non economici, gli Ordini professionali, il legislatore non avrebbe avuto alcuna necessità di estendere ad essi con norma apposita l'ambito di applicazione delle discipline sugli obblighi di trasparenza e di prevenzione della corruzione gravanti sulle pubbliche amministrazioni.

Ed invece, al fine di rendere applicabile agli Ordini dette discipline, il legislatore ha correttamente ritenuto necessaria l'emanazione di apposite norme di estensione, in difetto delle quali esse non si sarebbero potute ritenere indirizzate alle organizzazioni ordinistiche.

Non è quindi affatto sufficiente, come invece presuppone la circolare, che una certa previsione si rivolga alle “pubbliche amministrazioni” per inferirne l'applicabilità agli Ordini professionali, essendo al contrario necessario a questi fini, come ha stabilito la citata giurisprudenza e come dimostrano *per tabulas* le citate norme di legge, che la disciplina si indirizzi espressamente agli “Ordini professionali”, quali enti pubblici dotati di caratteri propri e peculiari, che li rendono, in linea di principio, non assimilabili *tout court* al novero indifferenziato delle “amministrazioni pubbliche”.

E da qui, deriva, sotto un primo profilo, l'evidente vizio di falsa applicazione della legge da parte della circolare impugnata, che ha dedotto l'applicabilità agli Ordini Professionali degli obblighi di rilevazione per il solo fatto che la norma che li istituisce si rivolge in forma indistinta e generalizzate alle pubbliche amministrazioni.

2. — Ma vi è di più, perché nel caso di specie la circolare pretende di fare applicazione di una norma di legge per la quale vige una disposizione legislativa espressa nel senso non tanto di includere anche gli Ordini fra le pp.aa. considerate, quanto piuttosto, tutt'al contrario, *nel senso di escluderli*.

Si tratta infatti di considerare che l'art. 1 del d. lgs. 165/2001 stabilisce al comma 1 che “le disposizioni del presente decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, e specifica al comma 2 che “per amministrazioni pubbliche” si intendono, fra le altri, “tutti gli enti pubblici non economici nazionali”. E che successivamente è intervenuto il d.l. 31 agosto 2013 n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), il quale ha riconosciuto espressamente l'esclusione degli Ordini professionali dal novero delle amministrazioni pubbliche contemplate dal decreto legislativo.

Difatti l' art. 2, c. 2-bis di tale decreto legge stabilisce che “*gli Ordini, i Collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa, con propri regolamenti, si adeguano, tenendo conto delle relative peculiarità, ai principi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad eccezione dell'articolo 4, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ad eccezione dell'articolo 14 nonché delle disposizioni di cui al titolo III, e ai **sol**i principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa **pubblica ad essi relativi**, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica*” (in grassetto le parole aggiunte di recente dall'art. 50, comma 3-bis, D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla L. 19 dicembre 2019, n. 157, che valgono a rafforzare ulteriormente lo statuto giuridico del tutto speciale degli ordini professionali).

La previsione che gli Ordini professionali siano tenuti ad “adeguarsi” ai principi della disciplina sul pubblico impiego vale come dichiarazione che gli Ordini medesimi non rientrano nel novero delle pubbliche amministrazioni che ne

costituiscono i soggetti immediatamente destinatari. Infatti, se nelle pubbliche amministrazioni considerate dall'art. 1, comma 2, d. lgs. n. 165 del 2001 rientrassero anche gli Ordini professionali non vi sarebbe necessità alcuna di prevedere, a loro carico, un obbligo di adeguamento ai principi della relativa disciplina.

Al contrario, il legislatore del 2013 ha riconosciuto che, in ragione della loro peculiare natura di enti associativi, dotati di autonomia finanziaria e patrimoniale, la disciplina sul pubblico impiego è suscettibile di applicarsi agli Ordini solo in via “mediata” e cioè per il tramite di regolamenti degli Ordini stessi, tenuti esclusivamente, per tale via, ad adeguarsi ai principi del decreto legislativo.

Si tratta della conferma normativa che il decreto nella sua generalità non si applica agli Ordini, se non nei principi, e tanto meno può dirsi ad essi applicabile la previsione puntuale cui si riferisce la circolare amministrativa: e difatti l'obbligo di comunicazione al Ministero dell'Economia dei dati di cui si discute è previsto dall'art. 60 del d. lgs. n. 165/2001, norma di dettaglio e non di principio, cosicché è esclusa anche sotto questo ulteriore profilo la sua applicabilità agli Ordini professionali.

In conclusione l'obbligo di comunicazione cui si riferisce la circolare risulta *inapplicabile* nei confronti della Federazione Nazionale interveniente – e dei relativi Ordini provinciali – sotto un duplice profilo: in primo luogo, perché la disciplina del decreto legislativo non si indirizza direttamente agli Ordini professionali, sui quali grava soltanto un obbligo di adeguamento tramite propri regolamenti ai principi ivi indicati; in secondo luogo perché la norma invocata dal Ministero ha carattere puntuale e non costituisce certo un principio informatore della materia, cosicché è ulteriormente escluso per essa ogni obbligo di adeguamento da parte degli Ordini.

E da qui, in conseguenza, la conferma definitiva del carattere illegittimo della pretesa contenuta nell'atto impugnato, di vincolare anche gli Ordini professionali al compimento di comunicazioni previsto in norme di legge la cui applicazione agli Ordini medesima viene espressamente esclusa dal legislatore.

Secondo motivo. Ancora violazione e falsa applicazione del dl.gs. n. 165 del 2001, in particolare, degli artt. 1 e 60. Violazione e falsa applicazione del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, art. 2, comma 2-bis. Eccesso di potere per contraddittorietà e manifesto difetto di proporzionalità.

1. — La previsione legislativa che riconosce gli Ordini Professionali come soggetti esonerati dall'applicazione diretta del decreto legislativo 165/2001 è del tutto coerente con la natura e la posizione nel sistema degli Ordini, e la ragione sta nella puntualizzazione dello stesso legislatore che gli Ordini sono enti “non gravanti sulla finanza pubblica” (così l'art. 2, c. 2-bis, d.l. 101/2013).

Di contro risulta del tutto esorbitante e contraddittorio lasciar gravare l'onerosa trasmissione dei dati su enti il cui costo del personale non entra nel conto consolidato della pubblica amministrazione, al cui controllo è finalizzata tutta la complessa disciplina cui si riferisce la circolare ministeriale.

La Federazione Nazionale interveniente, come è regola connaturata a tutti gli Ordini Professionali, non si finanzia attraverso il ricorso alla fiscalità generale, ma si alimenta esclusivamente tramite i contributi dei propri iscritti (**artt. 3, lett. g) e 21, d. lgs. n. 233 del 1946**).

Ne derivano una serie di conseguenze sul piano del regime giuridico:

- dal punto di vista del diritto europeo, infatti, gli Ordini neppure sono organismi di diritto pubblico, non soddisfacendo essi “*né il criterio relativo al finanziamento maggioritario da parte dell'autorità pubblica ... né il criterio relativo al controllo della gestione da parte dell'autorità pubblica* (**Corte di Giustizia, sentenza 12 settembre 2013 in causa C-526/11 riferita alla "Arztammer Westfalen-Lippe"**);

- il Regolamento CE n. 2223/1996 inserisce espressamente le "organizzazioni professionali o di categoria" non già nel settore delle pubbliche amministrazioni, ma nel settore ben diverso delle "Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie", comprensivo degli "*organismi senza scopo di lucro dotati di personalità giuridica al servizio delle famiglie, che sono produttori privati di altri beni e servizi non destinabili alla vendita*" (n. 2.78);

- nell'ordinamento interno, gli Ordini professionali non sono soggetti a controllo di gestione da parte della Corte dei Conti, e questo proprio perché, come ha stabilito la Corte di Cassazione "considerato che è incontestata la circostanza che gli Ordini professionali non beneficiano di alcun contributo pubblico, non è dato comprendere quale possa essere l'interesse dello Stato (che giustificerebbe poi le eventuali iniziative conseguenti) ad esercitare un controllo sulla correttezza della gestione degli enti in questione, al semplice fine di accertarne la rispondenza fra gli obiettivi programmati ed i risultati conseguiti" (**Cass. civ. Sez. I, Sentenza 14 ottobre 2011, n. 21226**);

- sempre ai sensi del diritto interno gli Ordini non sono soggetti alla normativa di contabilità generale dello Stato, né sono annoverati fra gli enti di cui alla legge n. 70 del 1975, trattandosi di "enti a carattere associativo, costituiti dagli appartenenti alle relative associazioni professionali, che si finanziano esclusivamente con i contributi dei propri iscritti" (**Tar per la Sicilia, sezione di Catania, sentenza n. 2307 del 5 dicembre 2018**).

2. — In linea con questo quadro normativo, la disciplina di legge richiamata dalla circolare impugnata ben lungi dal contenere espressa menzione dell'applicabilità agli Ordini professionali, al contrario presenta una serie di indici inequivocabili nel senso della sua inapplicabilità, indici di inapplicabilità che sono enumerati, a ben vedere, proprio dalla circolare impugnata.

Quest'ultima, infatti, stabilisce testualmente che la rilevazione relativa al personale dipendente delle pubbliche amministrazioni "*consente in particolare:*

- *Alla Corte dei conti di redigere la relazione annuale sulle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico ai sensi dell'art. 60 del d. lgs. n. 165/2001 e di attuare gli specifici compiti di controllo in materia di contrattazione integrativa previsti dall'art. 40 bis del medesimo decreto legislativo*

- *Al Ministero dell'Economia ... di attuare, con riferimento al mondo del lavoro pubblico, i propri compiti di controllo e di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica*

- *Al Ministero dell'Interno ... di effettuare il Censimento del personale degli enti locali ...*

- *Ai soggetti istituzionalmente destinatari ai sensi del titolo V del d.lgs. n. 165/2001 (Corte dei conti, Parlamento, Dipartimento della Funzione pubblica), di effettuare, per lo svolgimento delle funzioni di rispettiva competenza, analisi delle dinamiche occupazionali e di spesa del personale delle pubbliche amministrazioni.*

Tale patrimonio conoscitivo costituisce il punto di riferimento per le quantificazioni degli oneri per i rinnovi contrattuali da parte dei competenti Comitati di settore”.

Sono proprio queste finalità della rilevazione ad escludere che gli Ordini professionali possano dirsi assoggettati ai relativi oneri di raccolta e di trasmissione dei dati.

Per quanto attiene alla relazione annuale della Corte dei Conti al Parlamento, l'art. 60, c. 4, del d. lgs. 165/2001 chiarisce infatti che essa attiene alla “gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico”, e cioè al rapporto esistente fra il complesso delle risorse finanziarie del settore pubblico e l'entità della spesa per il relativo personale. Poiché gli Ordini non gravano sulla finanza pubblica, è evidente il carattere non allineato del dato relativo ai costi del loro personale.

Quanto sopra è confermato dalle circostanze che seguono.

Quando la Corte dei Conti ha lamentato il carattere limitato dei dati affluenti ai fini della relazione, ha precisato la necessità dell'estensione delle “rilevazioni del Conto annuale ... anche agli enti comunque inseriti nell'elenco delle amministrazioni pubbliche-settore S13 predisposto dall'ISTAT, destinatari degli interventi di riduzione della spesa pubblica e soggetti in virtù di specifiche disposizioni normative al rispetto delle regole e dei vincoli posti a tutela degli equilibri di bilancio” (cfr. il riepilogo della vicenda in **Corte dei Conti, Relazione 2016 sul costo del lavoro pubblico, pag. 39**, documento già agli atti del giudizio).

La richiesta era del tutto coerente con il fine della rilevazione, che è appunto quello di stabilire il rapporto fra risorse finanziarie del settore pubblico e spese del relativo personale, e difatti l'organo di controllo ha chiesto che la rilevazione abbracci tutti gli enti “che concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica” (secondo appunto il disposto dell'art. 1, c. 1 l. n. 196 del 2009).

Raccogliendo la sollecitazione, il legislatore ha disposto che “*a decorrere dal 1 gennaio 2014 tutte le amministrazioni pubbliche censite dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ... sono soggette alle disposizioni contenute nell'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165*” (art. 2, comma 10, dl n. 101/2013).

A questo punto, occorre considerare che, dovendo compilare l'elenco delle pubbliche amministrazioni che concorrono agli obiettivi di finanza pubblica, l'ISTAT, del tutto correttamente, mai ha incluso nel relativo elenco gli Ordini, proprio perché enti – come stabilisce la legge – “non gravanti sulla finanza pubblica” (cfr. l'elenco esaustivo di cui al **Comunicato ISTAT 28 settembre 2018**: documento già agli atti del giudizio), mentre l'elenco previsto dalla

previsione legislativa è propriamente “Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato”.

Si tratta, da parte dell’ISTAT, di un’omissione tanto più significativa, in quanto la pertinente disciplina legislativa stabilisce che “ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono ... comunque le amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 e successive modificazioni” (art. 1, c. 2., l. n. 196 del 2009). Poiché ai sensi del successivo comma 3 spetta appunto all’ISTAT “la ricognizione delle amministrazioni di cui al comma 2”, l’omesso inserimento degli Ordini Professionali nel relativo elenco predisposto annualmente dall’Istituto di Statistica sta ad indicare che, del tutto esattamente, l’ISTAT considera che, “ai fini dell’applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica”, gli Ordini Professionali non rientrano nel novero delle amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e cioè della medesima disposizione che invece il Ministero dell’Economia pone alla base dell’obbligo di rilevazione a carico degli stessi Ordini Professionali.

La circostanza che l’omesso inserimento degli Ordini da parte dell’ISTAT sia esatta, e che invece la pretesa di inserimento del Ministero sia infondata, risulta evidente in base ad un’interpretazione sia letterale sia sistematica della legge.

Sul piano letterale, se la stessa disposizione legislativa (art. 2, d.l. n. 101 del 2013) al comma 2-bis prevede che gli Ordini professionali debbano adeguarsi soltanto ai *principi* di cui alla disciplina sul lavoro pubblico, mentre al successivo comma 10 inserisce espressamente nel raggio di applicazione degli obblighi di rilevazione previsti le amministrazioni di cui al conto consolidato (fra le quali gli Ordini non rientrano), la logica conseguenza è che il legislatore ha espressamente inteso escludere gli Ordini professionali dagli obblighi di rilevazione.

Sul piano sistematico, poi, tale esclusione risulta del tutto logica, se si considera appunto il fine della rilevazione medesima: rispetto ad essa, i dati relativi al personale degli Ordini sono del tutto fuorvianti e fonte di fraintendimento, in quanto indici di una spesa *non gravante* sul complessivo *plafond* finanziario del sistema pubblico consolidato, con la conseguenza che, una volta inseriti nella relativa rilevazione, tali dati in realtà dovrebbero essere immediatamente scorporati al fine di non ingenerare una lettura falsata dell'onere finanziario del personale sui conti pubblici.

Per quanto poi attiene alla circostanza che gli Ordini Professionali, pur essendo qualificati normativamente come enti pubblici non economici, allo stesso tempo risultano non compresi nel novero delle “amministrazioni pubbliche” cui si riferisce l'art. 60 del d. lgs. 165/2001, va detto che si tratta di una implicazione assolutamente ordinaria dell'accoglimento della nozione c.d. “funzionale” di pubblica amministrazione, secondo cui “il criterio da utilizzare per tracciare il perimetro del concetto di ente pubblico muta a seconda dell'istituto o del regime normativo che deve essere applicato”. E difatti, poiché “la nozione di ente pubblico nell'attuale assetto ordinamentale non può ... ritenersi fissa ed immutabile, la conseguenza è che “non può ritenersi ... che il riconoscimento ad un determinato soggetto della natura pubblicistica a certi fini, ne implichi automaticamente e in maniera automatica la integrale sottoposizione alla disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione” (**Cons. Stato Sez. VI, sentenza 11 luglio 2016, n. 3043**).

Ciò è esattamente quello che accade nel caso di specie, nel quale pur essendo gli Ordini Professionali riconosciuti legislativamente come enti pubblici non economici, allo stesso tempo essi risultano esclusi, in forza della lettera e della *ratio* delle relative previsioni, dagli obblighi di rilevazione del costo del lavoro pubblico disposti a carico delle amministrazioni inserite nel conto consolidato della pubblica amministrazione.

Da qui deriva l'evidente incongruenza del collegamento fra la relazione annuale della Corte dei conti e la rilevazione dei dati connessi al personale degli Ordini, incongruenza che vale come riprova evidente dei vizi di legittimità della circolare impugnata, che si denunciano in rubrica.

3. — Conclusioni del tutto identiche valgono anche per il carattere incongruente delle ulteriori finalità normative a cui la circolare impugnata si riferisce.

Per quanto attiene ai “compiti di controllo e di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica” facenti capo alla Ragioneria Generale dello Stato, è evidente che essi nulla hanno a che vedere con la spesa che gli Ordini sopportano per il proprio personale, trattandosi appunto di spesa che non grava sulla fiscalità generale e, quindi, sulla finanza pubblica.

Né ha maggiore attinenza con la specifica posizione degli Ordini il riferimento della circolare alla “analisi delle dinamiche occupazionali e di spesa del personale delle pubbliche amministrazioni” finalizzata allo svolgimento delle “funzioni di rispettiva competenza “dei “soggetti istituzionalmente destinatari del titolo V del d. lgs. N. 165/2001 (Corte dei conti, Parlamento, Dipartimento della Funzione pubblica)”.

Che si tratti di compiti che nulla hanno a che vedere con gli Ordini è dimostrato dalla stessa rubrica del Titolo V, intitolato come “Controllo della Spesa”, e dalla relativa disciplina che incentra significativamente tutto il sistema di acquisizione da parte del MEF delle informazioni sul personale pubblico sul fine di “realizzare il più efficace controllo del costo del lavoro” (art. 58, c1, d. lgs. n. 165/2001). In altre parole il complesso sistema di affluenza dei dati al Ministero dell'Economia vale a consentire al Governo, nell'esercizio delle sue politiche di assetto e di configurazione del personale pubblico, di disporre del dato essenziale relativo alla incidenza dei relativi costi sui flussi finanziari disponibili da parte della pubblica amministrazione. Ancora una volta, rispetto a tali fini i dati relativi

ai costi del personale degli Ordini Professionali, che si alimentano finanziariamente in via autonoma tramite i contributi degli iscritti, risultano soltanto fuorvianti.

E fuorvianti, allo stesso modo, risultano i medesimi dati ai fini “delle quantificazioni degli oneri per i rinnovi contrattuali da parte dei competenti Comitati di settore”, e cioè dei Comitati cui il legislatore ha attribuito funzioni di indirizzo dell’ARAN (art. 47. D. lgs. 165/2001), trattandosi, ancora una volta, di quantificazione finalizzata alla verifica della compatibilità dei rinnovi contrattuali rispetto ad un circuito finanziario estraneo a quello degli Ordini Professionali.

La radicale estraneità dei dati relativi al loro personale rispetto a tutte le finalità della rilevazione dichiarate dalla circolare costituisce dunque conferma del carattere illegittimo della pretesa di sottoporre gli Ordini ai complessi adempimenti connessi alla trasmissione dei dati indicati al Ministero dell’Economia. E da qui la necessità di annullare la circolare nella parte in cui dispone che all’invio dei dati sono tenuti gli Ordini stessi.

Per questi motivi

La **Federazione Nazionale degli Ordini dei Veterinari Italiani-FNOVI** chiede che codesto ecc.mo Tribunale Amministrativo, in accoglimento del ricorso presentato dal **Consiglio Nazionale dell’Ordine dei Consulenti del Lavoro**, voglia dichiarare l’illegittimità della circolare impugnata e per l’effetto annullarla nella parte in cui stabilisce la sua applicazione agli Ordini professionali.

Con vittoria di spese e di onorari.

Roma, 10 luglio 2020.

Avv. prof. Giuseppe Colavitti

Avv. prof. Francesco Saverio Bertolini

Avv. Marina Chiarelli