

CIRCOLARE N. 15

*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE PER GLI ORDINAMENTI DEL PERSONALE
E L'ANALISI DEI COSTI DEL LAVORO PUBBLICO
UFFICI III, XIV

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri -
Segretariato generale

A tutti i Ministeri:

- Gabinetto
- Direzione generale affari generali e del personale

Al Direttore dell'Agenzia del Demanio

Al Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Al Direttore dell'Agenzia delle Entrate

Al Consiglio di Stato

- Segretariato generale

All'Avvocatura Generale dello Stato

- Segretariato generale

Alla Corte dei Conti

- Segretariato generale

Al Consiglio Superiore della Magistratura

- Segretariato generale

Ai Commissari del Governo presso le regioni e le
province autonome

Ai Presidenti degli Enti pubblici non economici

Ai Presidenti degli Enti di ricerca

Ai Rettori delle Università e delle Istituzioni
universitarie

Ai Presidenti delle Regioni a Statuto ordinario ed a
Statuto speciale ed ai Presidenti delle Province
autonome

Ai Presidenti degli Enti pubblici non economici
dipendenti dalle regioni a Statuto ordinario

Ai Presidenti delle Aziende pubbliche di servizi
assistenziali (ex IPAB)

Ai Presidenti delle Istituzioni pubbliche di assistenza e
beneficenza che svolgono funzioni sanitarie (ex IPAB)

Alle Università agrarie ed Associazioni agrarie
dipendenti dagli enti locali

Ai Presidenti delle Città metropolitane

Ai Presidenti delle Province

Ai Sindaci dei Comuni

Ai Presidenti delle Unioni di comuni
 Ai Presidenti delle Comunità montane
 Ai Presidenti delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura
 Agli Istituti autonomi case popolari
 Ai Direttori generali delle Aziende sanitarie e ospedaliere
 Ai Presidenti degli Enti del Servizio sanitario nazionale
 All'Agenzia per i servizi sanitari regionali
 Alle Agenzie regionali sanitarie
 Alle Autorità di Bacino
 All'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (A.Ra.N.)
 - Ufficio del Personale
 Al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
 - Segretariato generale
 All'P.E.N.E.A.
 All'P.E.N.A.C.
 All'P.A.N.S.V.
 All'P.A.N.S.F.
 All'UNIONCAMERE
 All'P.A.S.I.
 Alle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER)
 Agli Enti per l'Edilizia residenziale
 Ai Presidenti delle Autorità indipendenti e degli altri organismi di regolazione e vigilanza
 Ai Servizi di controllo interno o Nuclei di valutazione presso le amministrazioni pubbliche
 Agli Uffici Centrali del Bilancio presso i ministeri
 Alle Ragionerie territoriali dello Stato
 Ai Presidenti dei Collegi dei revisori dei conti presso gli Enti
 Ai rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze in seno ai Collegi dei revisori dei conti presso gli Enti

e, per conoscenza:

Alla Presidenza Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la funzione pubblica
 - Dipartimento per gli affari regionali
 Alla Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome
 Alla Segreteria della Conferenza Stato - Città - Autonomie locali
 Al Ministero dell'Interno
 - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali
 Ai Commissari del Governo per le Regioni a Statuto speciale
 Ai Prefetti dei capoluoghi regionali
 Al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
 - Presidenza
 Alla Corte dei conti
 - Servizio rapporti al Parlamento

All'A.Ra.N.
- Presidenza

ALL'ISTAT
- Presidenza

Agli Assessori alla sanità delle Regioni

Alla C.R.U.I.

All'A.N.C.I.

All'U.P.I.

All'UN.C.E.M.

All'UNIONCAMERE

Ai Dipartimenti e agli Uffici Dirigenziali generali del
Ministero dell'economia e delle finanze

Oggetto: Il conto annuale 2018 - rilevazione prevista dal titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ai sensi del titolo V del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, effettua una serie di rilevazioni relative al personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni.

La presente circolare, emanata d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'Interno - Dipartimento degli Affari interni e territoriali, reca le istruzioni per l'inserimento delle informazioni relative al Conto annuale 2018 nel sistema informativo costituente la banca dati del personale (SICO - Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche).

La rilevazione, che fa parte dei flussi informativi del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), consente in particolare:

- alla Corte dei conti di redigere la relazione annuale sulle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico ai sensi dell'articolo 60 del d.lgs. n. 165/2001 e di attuare gli specifici compiti di controllo in materia di contrattazione integrativa previsti dall'articolo 40 bis del medesimo decreto legislativo;
- al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato di attuare, con riferimento al mondo del lavoro pubblico, i propri compiti di controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica;
- al Ministero dell'Interno - Dipartimento degli Affari interni e territoriali di effettuare il Censimento del personale degli enti locali (CePEL), previsto dall'art. 95 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

- 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.

L'invio dei dati relativi all'anno 2018 avviene in una sostanziale invarianza della struttura della rilevazione rispetto all'anno 2017.

Il piano triennale dei fabbisogni

L'articolo 6, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dal d.lgs. n. 75/2017, prevede che le pubbliche amministrazioni adottino il piano triennale dei fabbisogni di personale redatte secondo le linee di indirizzo, pubblicate nella G.U. del 27 luglio 2018, che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'articolo 6-ter, comma 5 del medesimo decreto legislativo prescrive l'acquisizione dei piani triennali dei fabbisogni attraverso il sistema informativo del personale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di cui all'articolo 60.

Poiché il modello di rilevazione rispondente a quanto stabilito nelle linee di indirizzo è ancora in fase di realizzazione, le Amministrazioni continuano ad inviare il loro Piano triennale dei fabbisogni di personale attraverso il modulo già presente nell'applicativo SICO.

Termini e modalità di invio dei dati

I dati vanno inviati mediante immissione diretta in SICO, con la modalità web o attraverso l'invio dell'apposito kit excel. Nel caso in cui le informazioni in oggetto siano accentrate per più Enti in un unico sistema informativo, le stesse possono essere trasmesse con FTP (File Transfer Protocol) nel rispetto del protocollo di colloquio definito dall'assistenza tecnica del sistema informativo SICO. A tal fine deve essere inviata un'apposita richiesta al seguente indirizzo di posta elettronica: assistenza.pi@mef.gov.it. Le Istituzioni che si avvalgono di tale opportunità restano comunque responsabili dell'invio dei dati, dell'osservanza dei termini e della rettifica delle informazioni in caso si evidenzino anomalie ed incongruenze in sede di validazione dei medesimi.

I termini della rilevazione sono fissati **dal 16 maggio al 31 maggio 2019**.

L'articolo 9 del d.lgs. n. 90/2016, dispone la sperimentazione di un bilancio di genere per il bilancio dello Stato. Alcuni indicatori relativi alle caratteristiche del personale delle amministrazioni centrali dello Stato sono desunti dal Conto annuale. A tal fine si sottolinea l'importanza di rispettare la scadenza per la trasmissione dei dati per la rilevazione dell'anno 2018.

Ordini professionali

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.

Enti del Servizio Sanitario Nazionale

I dati acquisiti vengono resi immediatamente disponibili al Ministero della Salute e la certificazione che SICO rilascia sul conto annuale 2018 contempla anche la serie di controlli di

copertura e congruenza previsti dal sistema informativo NSIS che effettua la verifica di qualità dei dati di specifico interesse e competenza del Ministero della Salute contenuti nelle tabelle 1A-1B-1C-1D-1F-1G-1SD.

In applicazione del decreto del Ministro della Salute del 29 gennaio 2013, pubblicato sulla GU n. 39 del 15.2.2013, la rilevazione del personale delle strutture di ricovero equiparate alle pubbliche e delle case di cura private accreditate e non accreditate viene effettuata tramite SICO. In tal modo, in un unico ambiente (SICO) sono raccolte tutte le informazioni necessarie alle specifiche esigenze di monitoraggio del fattore produttivo personale da parte del Ministero della Salute, cui giornalmente vengono trasmessi i dati.

Particolari modalità di invio dei dati

Regioni a statuto speciale e Province autonome (ed altre Istituzioni presenti sul territorio)

L'acquisizione delle informazioni del Conto annuale riguarda, nel rispetto dell'autonomia regionale, anche le Regioni a statuto speciale, in relazione all'aspetto conoscitivo che riveste la rilevazione (Corte Costituzionale sentenza n. 359, del 30 luglio 1993).

Le Istituzioni presenti sul territorio delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, indicate nel "Quadro riepilogativo degli Enti tenuti all'invio dei dati", inviano i dati del Conto annuale con il contratto regionale o provinciale di riferimento e con le medesime procedure d'invio e termini di scadenza previsti per la generalità delle altre Istituzioni.

Il riordino operato nel 2016 degli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia, con la costituzione e l'avvio delle Unioni territoriali intercomunali che eserciteranno in forma associata anche le funzioni relative al personale degli enti, ha reso necessario riprogettare alcune procedure, fra le quali la gestione flussi del Conto annuale. Anche per l'esercizio 2019 (rilevazione anno 2018) sarà disapplicata la precedente procedura regionale per la raccolta dei dati del conto annuale e, pertanto, gli enti dovranno accedere direttamente a SICO per effettuare autonomamente la rilevazione. I dati comunicati dalle Istituzioni verranno successivamente inviati da SICO al sistema informativo della Regione.

Enti del Servizio Sanitario Nazionale delle regioni Lombardia e Piemonte

Le Aziende Sanitarie, le Aziende Ospedaliere e gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) delle regioni Lombardia e Piemonte inviano i dati del conto annuale ai competenti uffici regionali che provvedono al loro trasferimento in SICO tramite protocollo FTP.

Enti di cui all'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, Autorità Indipendenti e amministrazioni pubbliche censite nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1 comma 3 della legge 196/2009 (lista S13)

Nella sezione delle "Istruzioni di carattere generale" è presente un "Quadro riepilogativo degli Enti tenuti all'invio dei dati". Una procedura semplificata è prevista per l'invio dei dati (per categoria di personale anziché per singola qualifica) per gli enti indicati in tale quadro sinottico nella parte relativa agli enti di cui all'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001 e alle Autorità Indipendenti. Anche le amministrazioni pubbliche che non sono già indicate in altre parti del suddetto quadro (esclusi gli organi costituzionali) ma che sono inserite nell'elenco Istat (lista S13) compilano analoghi schemi semplificati. I termini di scadenza sono quelli indicati per la generalità delle Istituzioni.

Modulistica

I modelli di rilevazione sono resi disponibili in formato elettronico nel sito internet del Ministero dell'economia e delle finanze al seguente indirizzo: www.HomePageSico.mef.gov.it. Nello stesso sito è possibile consultare la presente Circolare sia in modalità web sia in formato PDF.

La rilevazione **non va inviata in forma cartacea a nessuna delle Istituzioni coinvolte** (Uffici centrali del bilancio presso i Ministeri, Ragionerie territoriali dello Stato, Corte dei conti e Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Funzione pubblica, Ministero dell'Interno). Le informazioni acquisite saranno rese tempestivamente disponibili attraverso l'accesso riservato a SICO.

Sito Internet

Ulteriori informazioni o comunicazioni che dovessero rendersi necessarie nel corso della rilevazione saranno rese note attraverso il sito internet del Ministero dell'economia e delle finanze nonché attraverso le Ragionerie territoriali e gli Uffici centrali di bilancio. Nel sito internet è presente anche una sezione dedicata alle risposte sulle domande più frequenti poste dalle Istituzioni tenute all'invio dei dati.

Help Desk

Come per le scorse rilevazioni, è assicurata l'assistenza necessaria per la soluzione delle problematiche tecniche ed amministrative connesse alla rilevazione attraverso un servizio di help desk. Nella sezione "Informazioni operative" delle istruzioni allegate sono indicate le modalità operative cui fare riferimento.

Responsabile del procedimento amministrativo

Ai fini dell'invio dei dati del Conto annuale si considera come responsabile del procedimento amministrativo il Dirigente/Funziionario preposto all'unità organizzativa individuata dall'ente ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 241/90 e successive modificazioni. In assenza di tale informazione, sarà ritenuto responsabile, l'Organo di rappresentanza dell'Istituzione stessa (Sindaco, Presidente, Direttore Generale). Il responsabile del procedimento, da indicare nella Scheda Informativa 1, è tenuto alla sottoscrizione dei modelli di rilevazione.

Nel ribadire l'importanza che il Conto annuale assume per l'attività delle amministrazioni e, più in generale, del Governo, si richiama la diretta responsabilità della dirigenza delle Istituzioni in caso di inadempienza.

La puntuale osservanza delle istruzioni impartite con la presente circolare eviterà l'attivazione della procedura che comporta la dichiarazione di inadempienza, subito dopo le scadenze dei termini sopra indicati.

Funzioni dell'organo di controllo interno

Il Presidente del Collegio dei revisori (o organo di controllo interno equivalente) è tenuto, unitamente al Responsabile del procedimento amministrativo individuato dall'Istituzione, a sottoscrivere il Conto annuale apponendo la firma nell'apposito spazio all'interno della stampa dell'intero modello "certificato".

La verifica da parte dell'organo di controllo è successiva all'inserimento dei dati in SICO. Considerata la rilevanza del Conto annuale ai fini dell'espletamento delle funzioni di monitoraggio e verifica del costo del personale e di analisi dei risultati, i Revisori dei conti interverranno

tempestivamente presso gli Enti sottoposti al loro controllo per garantire l'invio delle rilevazioni e la qualità dei dati trasmessi.

Per il tramite dell'amministrazione, l'Organo di controllo può far inserire le proprie valutazioni ed osservazioni in merito ai dati esaminati nell'apposito spazio della sezione "Commenti organi di controllo". Eventuali rettifiche delle informazioni che si rendano necessarie in una fase successiva, dovranno essere sottoposte nuovamente al Collegio.

Nel caso in cui il Collegio si sia insediato successivamente alla compilazione del conto annuale, il Presidente in carica è tenuto comunque alla sua sottoscrizione.

In applicazione dell'art. 40 bis del d.lgs. n. 165/2001, l'organo di controllo interno individuato al comma 1 del medesimo articolo, vigilerà sugli specifici adempimenti di pubblicazione della tabella 15 e della scheda SICI (Specifiche Informazioni sulla Contrattazione Integrativa).

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis del d.lgs. n. 33/2013, rubricato "Pubblicazione delle banche dati", si richiama l'attenzione sull'obbligo di procedere alla pubblicazione del modello certificato del conto annuale secondo quanto previsto dall'art. 16, comma 1, e dall'art. 17 del d.lgs. n. 33/2013, come modificati rispettivamente dall'art. 15, comma 1, lett. a), e dall'art. 16, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 97/2016.

Uffici Centrali di Bilancio e Ragionerie Territoriali

Gli Uffici centrali di bilancio e le Ragionerie territoriali assicureranno ogni possibile collaborazione alle amministrazioni interessate, fornendo il massimo contributo per evitare inadempienze e per assicurare la congruità dei dati e la corrispondenza degli stessi con le risultanze contabili. Provvederanno alla "validazione" dei dati inviati secondo specifiche modalità descritte nelle informazioni operative e secondo le indicazioni che saranno inviate con successive comunicazioni.

Rappresentanti dello Stato per i rapporti con il sistema delle Autonomie – Sanzioni

L'articolo 62, del d.lgs. n. 165/2001, prevede, in materia di controllo del costo del lavoro pubblico, la competenza specifica del Commissario del Governo nelle funzioni di rappresentante dello Stato nel territorio regionale. Egli è responsabile, nei confronti del Governo, del flusso di informazioni degli enti pubblici operanti nel territorio, in particolare di quelli attivati attraverso gli allegati ai bilanci e il conto annuale di cui all'articolo 60, comma 1. Ogni comunicazione del Governo alla regione avviene tramite il Commissario del Governo, la cui azione nei confronti degli enti territoriali si è rivelata particolarmente preziosa nel corso delle precedenti rilevazioni. Tale funzione viene svolta dal Prefetto del capoluogo regionale nell'esercizio delle funzioni di Rappresentante dello Stato e dal Commissario di Governo per le Regioni a statuto speciale.

Le Ragionerie territoriali dello Stato inviano la comunicazione concernente le Istituzioni territoriali inadempienti alla data di scadenza al Prefetto del capoluogo di Regione, il quale solleciterà le Istituzioni territoriali che risultano inadempienti - o che inoltrano dati incompleti od errati - a trasmettere le informazioni richieste sulla base delle indicazioni contenute nella presente circolare. La comunicazione va inviata, per conoscenza, anche all'ufficio III dell'IGOP.

Gli Uffici centrali di bilancio, provvedono alla medesima comunicazione esclusivamente nei casi di inadempienza di enti pubblici operanti nel territorio, ad eccezione dei Ministeri, Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio e per quelle altre per le quali si provvede a livello centrale.

I medesimi uffici attivano con le modalità, che saranno successivamente comunicate, la procedura sanzionatoria per l'applicazione delle misure amministrative pecuniarie previste dagli articoli 7 e 11 del d.lgs. n. 322/1989, come modificati dall'art. 3, comma 74, della legge 24.12.2007 n. 24.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Handwritten signature of Romolo Franco in black ink.

La riproduzione su supporto cartaceo del presente documento costituisce una copia del documento firmato digitalmente e conservato presso il MEF ai sensi della normativa vigente

Pubblicato il 02/11/2022

N. 14283/2022 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 comporta 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 purchè 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 impugunate 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, provvedimento 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 provvedimentoale.

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 persone delle amministrazioni, tra cui il persone 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

giustificherebbe 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