

Publicato il 03/04/2024

N. 06457/2024 REG.PROV.COLL.
N. 11915/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11915 del 2023, proposto da **Cassa Italiana di Previdenza e Assistenza dei Geometri Liberi Professionisti**, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'avv. prof. Luisa Torchia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, v.le Bruno Buozzi, 47;

contro

Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi Ministri in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, sono domiciliati;

per l'annullamento

- della nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali prot. n. 6571 dell'8 giugno 2023, avente a oggetto “**Cassa Italiana di Previdenza e Assistenza dei Geometri Liberi Professionisti – Compensi organi istituzionali (Delibera Comitato dei Delegati n. 2 del 26.04.2023)**”;

- della nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali prot. n. 8874 del 2 agosto 2023, avente a oggetto “**Cassa** Italiana di Previdenza e Assistenza dei **Geometri** Liberi Professionisti – Delibera del Comitato dei Delegati n. 2 del 26.04.2023, concernente la ‘determinazione dei compensi, rimborsi e indennità da attribuire ai componenti degli organi della **Cassa** ai sensi dell’art. 12, comma 3, lett. e dello Statuto’ - Motivati rilievi *ex* art. 3, comma 3, del D. lgs. n. 509/1994”;

- di ogni altro ulteriore atto connesso, presupposto o consequenziale, ivi incluse le note del Ministero dell’economia e delle finanze prot. n. 43798 del 15 marzo 2023 e prot. n. 203966 del 21 luglio 2023;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio dei Ministeri intimati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 13 febbraio 2024 la dott.ssa Annalisa Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 6 settembre 2023 (depositato il successivo 7 settembre) la **Cassa** Italiana di Previdenza e Assistenza dei **Geometri** Liberi Professionisti ha impugnato i provvedimenti in epigrafe, mediante i quali il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha formulato osservazioni critiche sulla delibera del Comitato dei delegati n. 2/2023, avente a oggetto “*determinazione dei compensi, rimborsi e indennità da attribuire ai componenti degli organi della **Cassa**, ai sensi dell’art. 12, comma 3, lett. e) dello Statuto*”. Tale delibera ha innovato il sistema delle indennità precedentemente declinato dalla delibera n. 10/2008, non contemplando più il “gettone di presenza”, ma prevedendo esclusivamente l’indennità di carica e l’indennità giornaliera. In particolare, l’indennità di carica, riconosciuta in ragione della mera assunzione della carica, è determinata in importi annui, stabiliti in misura fissa; l’indennità giornaliera

ha la “funzione di compensare l’avente diritto delle diminuzioni economiche derivanti dal tempo sottratto all’attività professionale e di incentivo alla effettiva partecipazione alla vita istituzionale della **cassa** e, nel solo caso dei membri del Comitato dei Delegati, di ristoro delle spese sopportate” (cfr. pag. 9 del ricorso).

Con la nota prot. n. 6571 dell’8 giugno 2023, sulla base delle osservazioni formulate dal Ministero dell’economia e delle finanze, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel rilevare che la menzionata delibera n. 2/2023 “*non operi nella prospettiva di razionalizzazione dei criteri e dei costi*”, ha invitato la **Cassa** “*a disapplicarla – procedendo al recupero di eventuali somme erogate sulla base di essa – e ad attivarsi con urgenza ad una revisione della determinazione in materia di compensi agli organi istituzionali, secondo le indicazioni ricevute dal Collegio dei Sindaci e dai Ministeri vigilanti*”.

L’invito in questione è stato rinnovato dal medesimo Ministero con la nota prot. n. 8874 del 2 agosto 2023, adottata d’intesa con l’altro Dicastero vigilante.

Il ricorso è affidato alle seguenti censure:

- “1. *Eccedenza dall’ambito del potere di vigilanza attribuito all’autorità governativa sull’attività della **Cassa** in base al d.lgs. n. 509/1994*”;
- “2. *Violazione ed erronea applicazione degli artt. 2 e 3, d.lgs. n. 509/1994. Eccesso di potere per carenza dei presupposti*”;
- “3. *Violazione ed erronea applicazione degli artt. 2 e 3, d.lgs. n. 509/1994. Inapplicabilità alla **Cassa** delle disposizioni in materia di limitazione di spesa previste dall’art. 1, commi da 590 a 600, della legge n. 160/2019. Eccesso di potere per carenza dei presupposti*”;
- “4. *In via subordinata: illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione dell’art. 3, comma 3, d.lgs. n. 509/1994. Eccesso di potere per carenza dei presupposti*”;
- “5. *In via subordinata: violazione e falsa applicazione dell’art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 509/1994. Mancato avvio del procedimento di vigilanza nei modi e nei termini di legge*”;

- “6. *In via subordinata: violazione e falsa applicazione dell’art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 509/1994. Tardività dei rilievi del Ministero*”;
- “7. *In via subordinata: eccesso di potere per ingiustizia manifesta*”;
- “8. *In via subordinata: violazione del principio di proporzionalità*”.

Si sono costituiti in resistenza il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell’economia e delle finanze, con articolata difesa, per mezzo della quale hanno eccepito, in via preliminare, l’inammissibilità e, nel merito, l’infondatezza del ricorso.

Con ordinanza cautelare della Sezione 4 ottobre 2023, n. 14666, è stata fissata l’udienza pubblica per la discussione del merito, nell’approssimarsi della quale, le parti hanno depositato memorie.

All’udienza pubblica del 13 febbraio 2024, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è inammissibile.
2. Giova anzitutto dare sinteticamente conto della cornice ordinamentale di riferimento.

La **Cassa** ricorrente e le altre consimili organizzazioni che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza, anche a seguito del riordino previsto dalla legge delega n. 537/1993 e della trasformazione in persone giuridiche private (nella forma dell’associazione o della fondazione), *“continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali [...] a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituit[e], ferma restando la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione”* (art. 1, co. 3, d.lgs. n. 509/1994).

Esse, inoltre, *“hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile nel rispetto dei principi stabiliti dal[lo stesso] articolo [2] nei limiti fissati dalle disposizioni del [...] decreto in relazione alla natura pubblica dell’attività svolta”* (art. 2, co. 1, d.lgs. cit.).

La trasformazione in commento non ne ha pregiudicato la funzione pubblica, atteso che, come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 248 del 18 luglio 1997, la stessa ha lasciato *“immutato il carattere pubblicistico dell’attività istituzionale di previdenza e assistenza svolta dagli enti, articolandosi invece sul*

diverso piano di una modifica degli strumenti di gestione e della differente qualificazione giuridica dei soggetti stessi: l'obbligo contributivo costituisce un corollario, appunto, della rilevanza pubblicistica dell'inalterato fine previdenziale”.

In ragione di queste peculiarità, l'attività della **Cassa** ricorrente – soggetto presente nell’“elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato” individuate dall’Istat *ex art. 1* della legge n. 196/2009 ai fini del concorso “al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall’Unione europea” e con condivisione delle “conseguenti responsabilità” – è sottoposta, oltreché ai controlli del collegio dei sindaci, alla vigilanza ministeriale e ai controlli della Corte dei conti.

Nello specifico, l’art. 3 d.lgs. n. 509/1994 riconosce al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell’economia e delle finanze il compito di vigilare sul rispetto dei limiti imposti dalla natura pubblica dell’attività svolta dalla **Cassa** in questione, vigilanza che si espleta, tra l’altro, attraverso:

- l’approvazione degli statuti e dei regolamenti nonché delle “delibere in materia di contributi e prestazioni, sempre che la relativa potestà sia prevista dai singoli ordinamenti vigenti” (art. 3, co. 2);
- la formulazione di “*motivati rilievi*” sui bilanci preventivi e sui conti consuntivi, sulle note di variazione al bilancio di previsione, sui criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti così come indicati in ogni bilancio preventivo e sulle “*delibere contenenti criteri direttivi generali*”; la norma prevede, ancora, che “[n]el formulare tali rilievi il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, d’intesa con i Ministeri di cui al comma 1, rinvia gli atti al nuovo esame da parte degli organi di amministrazione per riceverne una motivata decisione definitiva. I suddetti rilievi devono essere formulati per i bilanci consuntivi entro sessanta giorni dalla data di ricezione e entro trenta giorni dalla data di ricezione, per tutti gli altri atti di cui al presente comma. Trascorsi detti termini ogni atto relativo diventa esecutivo” (art. 3, co. 3).

In sintesi, e per quanto più specificamente concerne l'oggetto del ricorso, in relazione ad atti di particolare rilievo tuttavia non riguardanti aspetti fondamentali della struttura e del funzionamento dell'ente (statuti, regolamenti, “delibere in materia di contributi e prestazioni”), non è prevista un'approvazione da parte dei Ministeri vigilanti, i quali possono però formulare osservazioni critiche (“motivati rilievi”).

3. Tanto chiarito, con due ordini di doglianze la ricorrente deduce (in sintesi):

i) la non inerenza della delibera sui compensi alle materie assoggettate a vigilanza, con conseguente insussistenza dei presupposti per l'esercizio dei relativi poteri (nn. 1, 2 e 3 ric.): da un lato, i Ministeri avrebbero attivato le proprie attribuzioni tutorie al di fuori dai casi previsti dal d.lgs. n. 509/1994, non rientrando la delibera del Comitato dei delegati n. 2/2023, oggetto di contestazione, tra quelle contenenti “*criteri direttivi generali*” né in altra categoria di atti menzionata dall'art. 3, co. 3, d.lgs. cit.; dall'altro, la materia dei compensi per i componenti degli organi istituzionali delle Casse privatizzate sarebbe espressamente esclusa dalle limitazioni di spesa normativamente previste per gli enti inseriti nell'elenco Istat (cfr. art. 1, commi 596 e 601, l. 27 dicembre 2019, n. 160 e 1, co. 183, l. 27 dicembre 2017, n. 205);

ii) in via subordinata, l'illegittimità dei rilievi ministeriali per plurime violazioni dell'art. 3, co. 3, d.lgs. cit. e per eccesso di potere sotto vari profili (nn. da 4 a 8 ric.).

4. Orbene, in disparte ogni questione sul perimetro dei poteri di vigilanza (su cui cfr. Cons. Stato, sez. III, 27 settembre 2022, n. 8313) e sull'astratta incidenza di decisioni di tal genere sulla “sostenibilità” dell'ente e dunque sulla garanzia delle prestazioni in favore degli iscritti – oltre che sulla propensione degli iscritti stessi a entrare a far parte degli organi istituzionali e sull'effettività della partecipazione alla vita associativa da parte dei componenti degli organi medesimi (la ricorrente specifica, da un lato, che “per la maggior parte delle nomine, gli importi riconosciuti quali indennità di carica sarebbero palesemente inadeguati a retribuire l'impegno effettivamente prestato su base

annuale e, per far fronte alle diminuzioni patrimoniali derivanti dalla mancata prosecuzione dell'attività professionale in pendenza dell'incarico, andrebbero aumentate piuttosto che ridotte”, pag. 25 ric., e, dall'altro lato, che la scelta di non prevedere il riconoscimento di “una sola attribuzione economica in misura fissa” sia dettata dall'esigenza di evitare che quest'ultima “possa determinare forme di attenuazione della partecipazione attiva alla vita politico-istituzionale dell'ente ovvero, per paradosso, il riconoscimento di sovra-compensazioni in assenza di un effettivo apporto alla vita associativa”, pag. 6 ric.) – va rilevato come, in concreto, gli atti in esame non presentino portata lesiva per la **Cassa** ricorrente.

Quest'ultima fonda le proprie repliche alla corrispondente eccezione della parte pubblica muovendo “dall'intimazione” rivolta “dai Ministeri co-vigilanti di ‘disapplicare’ il nuovo sistema di compensi e di esporsi ad una pregiudizievole attività di recupero delle somme già versate” (pag. 4 memoria di replica). In particolare, la ricorrente fa leva sulla circostanza che “[a] mancato seguito alle intimazioni dell'amministrazione, è [...] seguita la puntuale segnalazione del MLPS alla Sezione di controllo sugli Enti della Corte dei conti (nota prot. n. 8073 del 13.7.2023)” e “la ‘minaccia’ di attivare il procedimento dinanzi alla procura della Corte dei conti per far valere un presunto danno erariale” (pag. 4 e 5, mem. replica).

A dire della parte pubblica, invece, i provvedimenti impugnati concretizzerebbero “un potere sollecitatorio, in quanto, lungi dal costituire una sostituzione all'autonomia interna dell'Ente, si limitano ad invitare questi ad un'attività di revisione (o, per maggiore chiarezza, ‘di riesame’) della delibera, secondo gli orientamenti suggeriti dal Collegio dei Sindaci e dai Ministeri vigilanti. Gli inviti ulteriori, alla disapplicazione della medesima delibera e al recupero delle somme eventualmente erogate sulla base di essa, [sarebbero], quindi, da considerarsi consequenziali e strettamente correlati alla citata richiesta di revisione. Dunque, diversamente da quanto esposto da parte ricorrente, il potere esercitato dal Ministero del lavoro [sarebbe] di tipo

sollecitatorio, non già ‘imperativo’ (pag. 18 del ricorso), poiché, si limit[erebbe] a suggerire l’orientamento delle Amministrazioni vigilanti, a porre in evidenza le disposizioni reputate inadeguate e a prospettare le possibili soluzioni, per poi rimettere all’Ente il potere e la libertà di elaborare, in autonomia, nuovi criteri e canoni di determinazione dei compensi agli organi istituzionali” (mem. 30 settembre 2023, pag. 17; nelle difese finali la parte resistente ribadisce il punto, definendo il contenuto delle note impugnate come mera “chiosa” o “invito” privo di “espressioni di imperio”, con conseguente inammissibilità del ricorso; mem. 13 gennaio 2024, pag. 8).

Al riguardo va puntualizzato come il potere di vigilanza in esame operi mediante un meccanismo – *“motivati rilievi”* comportanti, come si è visto (art. 3, co. 3, d.lgs. cit.), *“rinvio degli atti al nuovo esame da parte degli organi di amministrazione per riceverne una motivata decisione definitiva”* (Cons. Stato, sez. III, n. 8313/2022 cit.) – che astrattamente non può dirsi del tutto privo di effetti (diversamente da quanto argomentato da parte resistente).

Se è vero che eventuali segnalazioni rivolte dai Ministeri vigilanti alla Corte dei conti non potrebbero comunque assumere portata lesiva – la Corte è infatti istituzionalmente preposta, ai sensi dell’articolo 3, co. 5, d.lgs. n. 509/1994, a esercitare *“il controllo generale sulla gestione delle assicurazioni obbligatorie, per assicurare la legalità e l’efficacia”* e a riferire annualmente al Parlamento (cfr., anche la det. 21 novembre 2023, n. 130, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della **Cassa** ricorrente per l’anno 2021, depositata in giudizio da parte resistente) – si deve al contempo rilevare che l’esercizio del potere di “rinvio” pone in capo all’ente vigilato l’onere di rimettere in discussione la decisione già assunta, attraverso un “nuovo esame”, e quello di supportare, con un’adeguata motivazione, l’eventuale determinazione che esso intendesse assumere sullo stesso oggetto.

Nondimeno, il caso di specie si presenta con una duplice peculiarità, avendo la ricorrente deciso, per un verso, nell’esercizio delle proprie attribuzioni e nell’ambito della propria sfera di autonomia, di *“non procedere alla disapplicazione*

della delibera del comitato dei delegati n. 2/2023” (delib. C.d.A. 3 agosto 2023, n. 147, all. 17 ric.) e, per altro verso, di proporre il ricorso in un momento successivo rispetto a quello in cui è avvenuto detto “riesame” mediante l’adozione di un nuovo – e specificamente motivato – atto consiliare privo di riferimenti a un possibile *vulnus* derivante dalla riedizione dell’attribuzione oggi in rilievo.

Con la menzionata delib. C.d.A. 3 agosto 2023, n. 147, infatti, la **Cassa** ha ritenuto di confermare *in toto* le scelte operate con la determinazione oggetto dell’“avviso ostativo”, anche alla luce delle osservazioni critiche di cui alle ridette note dell’8 giugno e del 2 agosto 2023 (di cui lo stesso C.d.A. ha tenuto conto, come risulta dalle premesse della delibera), senza porre alcuna specifica “riserva di impugnazione” dei contestati atti ministeriali (non potendo essere inteso in tal senso il conferimento di un generico “mandato al presidente di valutare ogni azione giudiziaria a tutela degli interessi dell’ente”; cfr. delib. n. 147/23 cit.).

Né la **Cassa** ricorrente ha fornito elementi ulteriori (connessi, a es., all’eventuale differimento dell’efficacia dell’iniziale determinazione), dai quali desumere la sussistenza del proprio interesse a ricorrere.

Giova ricordare in proposito il pacifico indirizzo giurisprudenziale, secondo cui il fondamento dell’interesse al ricorso è rinvenuto “nell’art. 100 c.p.c. [...] ed è caratterizzato dalla ‘prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall’effettiva utilità che potrebbe derivare a quest’ultimo dall’eventuale annullamento dell’atto impugnato” (Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22, par. 5).

In questi termini, non solo non è stata messa in luce quale sia stata la lesione “concreta ed attuale” prodottasi nella vicenda in rilievo – caratterizzata, giova ribadire, dallo svolgimento di un nuovo “esame” (mediante effettuazione di ulteriori approfondimenti, inclusa l’acquisizione di un approfondito parere giuridico sul punto, allegato alla medesima delibera del C.d.A.) e dall’adozione di una nuova determinazione – ma nemmeno risulta evidenziata l’“effettiva

utilità” per la **Cassa** derivante dall’accoglimento della domanda caducatoria (che, avuto riguardo alla situazione, verrebbe a tradursi in una sorta di domanda di accertamento sulla “correttezza” della condotta della ricorrente).

Di qui, l’inammissibilità dell’impugnazione per carenza di interesse.

5. Peraltro, la peculiarità dei profili involti e la novità degli stessi giustificano l’integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Sezione Quinta *Ter*), definitivamente pronunciando, dichiara il ricorso in epigrafe inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2024 con l’intervento dei magistrati:

Mario Alberto di Nezza, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere

Annalisa Tricarico, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Annalisa Tricarico

IL PRESIDENTE
Mario Alberto di Nezza

IL SEGRETARIO