

(da www.dirittodelleprofessioni.it)

La Cassazione, sez. I Civile, con sentenza 20 giugno–14 ottobre 2011, n. 21226, ha confermato che la Corte dei Conti, a causa della mancanza di contribuzione da parte dello Stato a beneficio degli Ordini professionali (pur confermati enti pubblici) non ha attribuzione di controllo nei confronti dei medesimi. Stausisce, in particolare, la Cassazione che "la qualifica di Ente pubblico non economico, tipica degli Ordini professionali, ai sensi dell'art. del D.Lgs. 165/2001, non assume rilievo ai fini dell'insorgenza della soggezione al controllo della Corte dei conti, perché il potere in parola è regolato dalla L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, comma 4, e le due norme non sono sovrapponibili".

**LEGGI DI SEGUITO LA SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE n. 21226,
DEPOSITATA IL 14 OTTOBRE 2011 ...**

Svolgimento del processo

In esecuzione di quanto deciso dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti in data 18.1.1995, la Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria riteneva, con determinazione del 20.7.1995, che anche gli ordini ed i collegi professionali nazionali (fra i quali, per quel che qui interessa, la Federazione Ordini Farmacisti Italiani) dovessero essere sottoposti al controllo. La detta determinazione veniva dapprima impugnata davanti al TAR e quindi rimessa alle Sezioni Unite di questa Corte, con riferimento al regolamento preventivo di giurisdizione sollevato dalla Federazione Ordini Farmacisti, a seguito della relativa eccezione formulata dalla Corte dei Conti.

Essendo poi sorta questione in ordine alla legittimità costituzionale della disposizione ritenuta applicabile (L. n. 20 del 1994, art. 3, comma 4), la stessa veniva demandata al giudice delle leggi, che con sentenza n. 470 del 30.12.1997 ne rilevava l'infondatezza. Questa Corte, nuovamente investita quindi della controversia, - ravvisava poi la giurisdizione del giudice ordinario, ed il giudizio veniva riassunto davanti al Tribunale di Roma, che rigettava la domanda dell'Ordine, finalizzata all'accertamento del proprio diritto a non essere assoggettato al controllo di gestione della Corte dei Conti.

La detta decisione veniva successivamente confermata in sede di gravame dalla Corte di appello, che segnatamente rilevava come le predette federazioni dovessero essere qualificate come enti pubblici non economici, circostanza da cui sarebbe discesa la necessità della loro sottoposizione al controllo di gestione della Corte dei Conti.

Avverso la detta sentenza la Federazione Ordini Farmacisti proponeva ricorso per cassazione affidato ad un motivo, poi ulteriormente illustrato da memoria, cui resistevano con controricorso Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Corte dei Conti. La controversia veniva quindi decisa all'esito dell'udienza pubblica del 20.6.2011.

Motivi della decisione

Con il solo motivo di impugnazione la ricorrente ha denunciato violazione del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 1, comma 2, L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, comma 4, nonché vizio di motivazione, sulla base delle seguenti considerazioni: la Corte territoriale avrebbe fatto proprie le conclusioni rappresentate dalla Corte dei Conti con la determinazione n. 43/95, senza prendere in considerazione le diverse argomentazioni prospettate in senso contrario; in particolare il giudice del gravame non avrebbe considerato che il D.Lgs. n. 29 del 1993, non avrebbe stabilito una nozione unica di p.a., il che avrebbe escluso la legittimità dell'applicazione di una identica disciplina a tutte le articolazioni di cui la medesima si compone; la qualità di ente pubblico non economico di esso ricorrente non avrebbe comportato come conseguenza la sua sottoposizione al controllo successivo di gestione, e la motivazione sul punto sarebbe tautologica; sarebbe impropria la riconducibilità della raccolta di contributi e tasse da parte degli associati alla categoria degli strumenti pubblicistici, essendo viceversa gli stessi espressione di un sistema di autofinanziamento;

l'ipotizzata equiparazione fra i contributi degli iscritti e le contribuzioni ordinarie dello Stato (sulla quale la normativa fonda il controllo della Corte dei Conti sugli enti che li percepiscono) determinerebbe la configurazione di una nozione di p.a. differente rispetto a quella ipotizzata ai sensi della L. n. 20 del 1994, art. 3, comma 4, (vale a dire di enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria ai sensi della L. n. 259 del 1958), differenziazione che darebbe a sua volta luogo ad un tipo di controllo (L. n. 20 del 1994, ex art. 3, comma 7) diverso da quello fatto valere nella specie, che poggia invece sul citato art. 3, comma 4; la Corte avrebbe infine omesso di considerare che la stessa sezione di controllo sulla gestione finanziaria degli enti sostenuti dallo Stato avrebbe riconosciuto, nella sopra richiamata determinazione 43/95, che peculiarità degli ordini professionali sarebbe stata individuabile nell'assenza di contribuzioni a carico dello Stato. Va innanzitutto premesso che è insussistente il denunciato vizio di motivazione, e ciò in quanto la Corte di appello ha dato sufficiente ragione della propria decisione, facendo in particolare richiamo alla natura di enti pubblici non economici degli ordini professionali e alla giurisprudenza di questa Corte che si sarebbe formata sul punto.

Ritiene viceversa il Collegio che sia fondato il rappresentato vizio di violazione di legge. Al riguardo occorre considerare che la Corte di appello, dopo aver correttamente qualificato le Federazioni come enti pubblici non economici (punto sul quale peraltro non vi è contestazione da parte del ricorrente), ha ritenuto che da ciò dovesse derivare come conseguenza "che detti enti sono sottoposti al controllo di gestione da parte della Corte dei Conti" (p. 4) per le medesime ragioni evidenziate da questa Corte nelle diverse statuizioni emesse in proposito, ragioni consistenti negli scopi di carattere generale perseguiti da tali enti, nella facoltà ad essi riconosciuta di avvalersi di strumenti pubblicistici (quali il ricorso al sistema coattivo per la riscossione dei contributi degli associati) nello svolgimento dei propri compiti, nei poteri di vigilanza conferiti allo Stato nella sua attività di controllo.

I rilievi della Corte territoriale, tuttavia, non sono convincenti, atteso che non risulta affrontata la questione di fondo che era stata sottoposta al suo esame, questione consistente nello stabilire, alla stregua della normativa vigente, la fondatezza o meno della pretesa della Corte dei Conti di esercitare il controllo di gestione sugli ordini professionali. In proposito rilevano due disposizioni di legge, vale a dire il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 1, comma 2, (ora trasfuso nel D.Lgs. 30

marzo 2001, n. 165), che annovera fra le pubbliche amministrazioni anche gli enti pubblici non economici, e la L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, comma 4, che demanda alla Corte dei Conti il controllo di gestione sulle amministrazioni pubbliche.

Dunque, per quanto la Corte territoriale non abbia esplicitato tale indicazione, dalle argomentazioni svolte e dalle delibere della Corte dei Conti richiamate nella sentenza impugnata si evince che l'affermato obbligo di sottoposizione al controllo di gestione della Corte dei Conti posto a carico degli ordini professionali trova fondamento nella loro qualità di enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione (D.Lgs. n. 20 del 1994, art. 3, comma 4), qualità ad essi riconosciuta dalla citata legge n. 29, che per l'appunto tali considera (cioè facenti parte della Pubblica Amministrazione) gli enti pubblici non economici, quali sono certamente i detti ordini. La ricostruzione, per quanto plausibile da un punto di vista puramente formale, non appare però condivisibile. Ed infatti occorre considerare in proposito l'assoluta diversità delle ragioni ispiratrici delle due leggi, la prima avente ad oggetto profili organizzativi della Pubblica Amministrazione e trasfusa, per la parte di interesse, in provvedimento contenente norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della amministrazioni pubbliche; la seconda, in tema di poteri di controllo della Corte dei Conti, con l'introduzione, in particolare, di quello relativo alla gestione degli enti, in aggiunta a quelli di legittimità e di merito preesistenti. La differenza cui si è fatto cenno delle ragioni ispiratrici delle disposizioni normative, oltre che dei relativi ambiti di applicazione, non consente quindi l'automatica attribuzione di un identico significato a concetti giuridici non del tutto coincidenti, seppur rappresentati nei medesimi termini definitivi. Ciò vale in particolare nel caso di specie atteso che, come correttamente rilevato nel ricorso in esame, nel nostro ordinamento manca una definizione unitaria della pubblica amministrazione, mentre al contrario è emerso in sede dottrina l'orientamento secondo il quale si dovrebbe parlare non di pubblica amministrazione ma di pubbliche amministrazioni, vale a dire con una diversificazione del concetto in relazione alle singole discipline del settore pubblico ed ai non coincidenti fini in vista dei quali il detto concetto dovrebbe essere utilizzato.

Se dunque, per le considerazioni sinora svolte, non è consentito ritenere sovrapponibili le nozioni di pubblica amministrazione nei due provvedimenti normativi sopra citati sulla semplice base di una identità definitoria, occorre allora fare riferimento alla ragione ispiratrice del D.Lgs. n. 20 del 1994, per verificare se il soddisfacimento di detta ragione imponga o meno l'applicazione della normativa in questione al caso di specie.

A tale verifica il Collegio ritiene che debba darsi risposta negativa.

Ed infatti, 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.

Nè può desumersi l'esistenza di un siffatto interesse dalla qualità di ente pubblico non economico rivestita dall'Ordine dei Farmacisti.

Il punto in contestazione non è infatti quello relativo all'esistenza o meno di un interesse pubblico al corretto espletamento dei compiti istituzionali da parte degli ordini professionali, ma piuttosto quello di stabilire se la natura dell'interesse esistente richieda o meno l'esercizio di un controllo da parte della Corte dei Conti (quale organo istituzionalmente a ciò deputato) sull'attività di gestione degli enti, quesito al quale, in assenza di esplicite indicazioni, formali, va - come detto - data risposta negativa, per le ragioni precedentemente indicate.

D'altro canto non depongono in senso contrario nè la richiamata giurisprudenza di questa Corte, nè principi che da detta giurisprudenza sarebbero enucleabili.

In particolare, nella sentenza specificamente citata (C. 95/5393) il problema sottoposto all'esame del Collegio riguardava la giurisdizione del giudice contabile in ordine alla richiesta risarcitoria del Collegio provinciale dei geometri, per il danno subito a seguito degli ammanchi di cassa perpetrati dal tesoriere dell'ente.

La riconosciuta giurisdizione della Corte dei Conti nella fattispecie ora considerata non può dunque essere interpretata come un precedente a sostegno della bontà della tesi sostenuta dalla Corte di appello, e ciò per l'assoluta diversità della funzione giurisdizionale rispetto a quella di controllo sulla, quale si controverte, che non consente di configurare alcuna analogia fra le due distinte ipotesi. Quanto alle altre decisioni emesse con riferimento agli ordini professionali, nelle stesse è stato affermato che la loro natura è quella di enti pubblici non economici, che operano sotto la vigilanza dello Stato per scopi di carattere generale, che le prestazioni lavorative subordinate integrano un rapporto di pubblico impiego, che è indubitabile la qualificazione pubblica del patrimonio dell'ente (C. 03/19667, C. 90/12010, C. 90/2079), affermazioni tutte che non valgono a fondare l'obbligo di sottoposizione al controllo di gestione da parte della Corte dei Conti. Ugualmente deve dirsi per l'ulteriore aspetto che è stato evidenziato, vale a dire quello della facoltà di procedere alla raccolta dei contributi degli associati secondo il modulo previsto per la riscossione delle imposte dirette (rilievo che per vero non risulta essere stato svolto dalla giurisprudenza di questa Corte, risultando piuttosto dalle delibere adottate dalla Corte dei Conti), atteso che il punto di contatto tra contributi percepiti dall'ordine dei farmacisti e le imposte dirette riguarda esclusivamente l'aspetto procedimentale, e non anche dunque quello sostanziale della riscossione (Corte Cost. 98/26r C. 91/5443). Deve pertanto concludersi, alla luce di quanto sinora esposto, che neppure i principi enucleati da questa Corte sulla tematica in oggetto consentono di pervenire alle conclusioni cui è giunta la Corte di appello di Roma, con la sentenza oggetto di impugnazione.

Viceversa se, come detto, non sono ravvisabili elementi che possano confortare la decisione adottata, ve ne sono altri che inducono a conclusioni diametralmente opposte.

Innanzitutto occorre in proposito ricordare la sentenza della Corte Costituzionale n. 470 del 1997, con la quale è stata dichiarata l'infondatezza della questione di legittimità della L. n. n. 20 del 1994, art. 3, comma 4, denunciata sotto il profilo dell'affidamento - per di più senza predeterminazione dei parametri - alla Corte dei Conti del compito di provvedere all'individuazione degli enti assoggettabili a riscontro ai fini della sottoposizione al controllo sulla gestione, e ciò in ragione della sindacabilità in sede giurisdizionale dell'elenco degli enti da assoggettare a controllo.

Tale sindacabilità esclude dunque in radice la vincolatività della detta elencazione, che è invece fisiologicamente sottoposta al vaglio dell'autorità giudiziaria.

Inoltre non sembra inutile rilevare che nelle stesse delibere della Corte dei Conti che avevano dato luogo alla domanda di accertamento proposta dall'Ordine dei - Farmacisti emergono riferimenti non univocamente deponenti nel senso indicato. Nell'ordinanza n. 2 del 18.1.1995 è infatti precisato che l'espressione amministrazioni pubbliche " è riconducibile alle indicazioni della L. n. 29 del 1993, che reca regole generali sulla razionalizzazione dell'organizzazione pubblica "valide anche nell'attuazione della legge di riforma del controllo"; nell'ordinanza n. 43 del 15.6.1995 gli ordini ed i collegi professionali non risultano compresi fra gli elenchi dei soggetti da sottoporre al controllo della Corte dei Conti; nell'ordinanza n. 45 del 20.7.1995 gli elenchi degli enti pubblici non economici, trasmessi ai fini della relazione al Parlamento sul

costo del lavoro pubblico, sono segnalati soltanto in quanto attestazione pubblica degli enti iscritti, qualità peraltro da sottoporre a verifica.

Infine va evidenziato ancora un ulteriore aspetto che appare di non secondario momento a favore della prospettazione del ricorrente, aspetto consistente nel fatto che la L. 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 5, e la L. 31 dicembre 2009, n. 169, art. 1, stabiliscono rispettivamente l'individuazione di entità da considerare amministrazioni pubbliche ai fini della predisposizione del bilancio consolidato, tramite apposito elenco, nonché l'obbligo, ai fini pubblicistico - contabili, di individuare le amministrazioni pubbliche concorrenti "al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica", tramite elencazione annuale da predisporre a cura dell'ISTAT, elenchi nei quali (in entrambe le ipotesi) non risulta compreso l'attuale ricorrente. Conclusivamente il ricorso deve essere accolto con cassazione della sentenza impugnata e, decidendo nel merito, va dichiarato che la Federazione ricorrente non è sottoposta al controllo di gestione della Corte dei Conti.

La novità della questione induce alla compensazione delle spese del giudizio di legittimità.
P.Q.M.

Accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, dichiara la Federazione dell'Ordine dei Farmacisti non sottoposta al controllo di gestione della Corte dei Conti. Compensa le spese del giudizio di legittimità.