

EDILIZIA ED URBANISTICA: Consiglio di Stato - Sezione Terza - Sentenza 13 giugno 2025, n. 5182.

1. Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Controinteressato: pubblica amministrazione - Inconfigurabilità – Controinteressato: soggetto privato – Necessità - Presupposti: 1° essere indicato nel provvedimento impugnato; 2° essere titolare di un interesse qualificato alla sua conservazione -Natura privata dell'interesse -Necessità.

2. Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Titolare interesse pubblico in termini “oppositivi” all’azione proposta – Qualificazione: parte resistente o interventore. - Controinteressato -Inconfigurabilità.

3. Enti previdenza e assistenza – Privatizzazione inerisce la sola gestione – Finalità pubblicistica dell’attività svolta – Sussistenza.

1. La nozione (sostanziale) di controinteressato postula necessariamente che si tratti di un soggetto privato, escludendo che tale qualità possa essere rivestita da una pubblica amministrazione: i due elementi con i quali si individua la qualità di controinteressato sono l'essere indicato nel provvedimento impugnato (ovvero identificabile sulla base di esso) e l'essere titolare di un interesse qualificato alla sua conservazione, omologo e speculare rispetto all'interesse legittimo azionato dal ricorrente. Pertanto tale interesse deve essere sempre di natura privata, analogo a quello del ricorrente, e come quest'ultimo avere a oggetto il conseguimento o la conservazione di un “bene della vita”: in tal modo inverandosi la natura “trilaterale” o “multipolare” del rapporto amministrativo, in cui con il provvedimento la p.a. può anche intervenire a regolare conflitti tra interessi privati, riconoscendo un “bene della vita” a taluno e negandolo a tal altro. (1). La sentenza non cita dei precedenti specifici ma fa riferimento alla nozione di controinteressato, quale affermata in giurisprudenza, che postula un elemento formale e uno sostanziale. Per giurisprudenza costante del Consiglio di Stato (ex multis da ultimo Cons. Stato, sez. V, 11 ottobre 2024, n. 8172 che peraltro ha riconosciuto che il Comune di Roma potesse essere considerato quale soggetto controinteressato rispetto al provvedimento impugnato, di diniego di personalità giuridica a un consorzio urbanistico in quanto considerato nel medesimo provvedimento come soggetto che poteva essere potenzialmente leso dal riconoscimento), "l'individuazione dei controinteressati richiede un elemento formale e un elemento sostanziale"; cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. III, 8 maggio 2023, n. 4609, secondo cui: "La qualità di controinteressato deve essere riconosciuta a coloro che, oltre ad essere nominativamente indicati nel provvedimento o comunque agevolmente individuabili in base ad esso (c.d. elemento formale), sono portatori di un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione dell'atto impugnato in quanto quest'ultimo radica un interesse di natura eguale e contraria a quello del ricorrente (c.d. elemento sostanziale)" (Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2024, n. 7192). Ed ancora: "Nel processo amministrativo la nozione di controinteressato al ricorso si fonda sulla simultanea sussistenza di due elementi: a) quello formale, rappresentato dalla contemplazione nominativa del soggetto nel provvedimento impugnato, tale da consentirne alla parte ricorrente l'agevole individuazione; b) quello sostanziale, derivante dall'esistenza in capo a tale soggetto di un interesse legittimo uguale e contrario a quello fatto valere attraverso l'azione impugnatoria, vale a dire di un interesse al mantenimento della situazione esistente." (Cons. Stato, Sez. V, 15 giugno 2022, n. 4891; sez. IV, 3 febbraio 2023, n. 1187).

2. Il soggetto titolare di un interesse pubblico che si attinge in termini “oppositivi” all’eventuale accoglimento dell’azione di annullamento proposta dal privato o assume la veste di amministrazione resistente ai sensi dell’art. 41, comma 2, c.p.a., e allora è parte necessaria, oppure deve considerarsi portatore di un interesse – ancorché pubblico – solo indirettamente toccato dalla vicenda processuale, e quindi semmai legittimato a un intervento in giudizio ma giammai da evocare a pena di inammissibilità. (2).

3. La privatizzazione degli enti gestori di forme di previdenza integrativa, nell'ambito della razionalizzazione della organizzazione amministrativa, ha inciso esclusivamente sui soli strumenti gestionali volti al perseguimento di un fine previdenziale ed assistenziale che invece è rimasto inalterato, come immutata resta l'evidenza pubblicistica dell'attività svolta (3).

(1) Non risultano precedenti negli esatti termini La sentenza del Consiglio di Stato non cita specifici precedenti ma fa riferimento alla nozione di controinteressato quale affermata dalla giurisprudenza, postulante un elemento formale e uno sostanziale. Per giurisprudenza del Consiglio di Stato (ex multis Cons. Stato, sez. V, 11 ottobre 2024, n. 8172 che peraltro ha ritenuto che il Comune di Roma, individuato nel provvedimento impugnato quale soggetto che potrebbe essere leso dal riconoscimento della personalità giuridica ad un "consorzio urbanistico" dovesse essere considerato quale soggetto controinteressato) "l'individuazione dei controinteressati richiede un elemento formale e un elemento sostanziale; cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. III, 8 maggio 2023, n. 4609, secondo cui: "La qualità di controinteressato deve essere riconosciuta a coloro che, oltre ad essere nominativamente indicati nel provvedimento o comunque agevolmente individuabili in base ad esso (c.d. elemento formale), sono portatori di un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione dell'atto impugnato in quanto quest'ultimo radica un interesse di natura eguale e contraria a quello del ricorrente (c.d. elemento sostanziale)" (Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2024, n. 7192). Ed ancora: "Nel processo amministrativo la nozione di controinteressato al ricorso si fonda sulla simultanea sussistenza di due elementi: a) quello formale, rappresentato dalla contemplazione nominativa del soggetto nel provvedimento impugnato, tale da consentirne alla parte ricorrente l'agevole individuazione; b) quello sostanziale, derivante dall'esistenza in capo a tale soggetto di un interesse legittimo uguale e contrario a quello fatto valere attraverso l'azione impugnatoria, vale a dire di un interesse al mantenimento della situazione esistente." (Cons. Stato, Sez. V, 15 giugno 2022, n. 4891)" (Cons. Stato, sez. IV, 3 febbraio 2023, n. 1187).

(2) Non risultano precedenti negli esatti termini

(3) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2014, n. 2833.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice, nell'udienza pubblica del giorno 15 aprile 2025, la Cons. Stefania Santoleri e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Con il ricorso di primo grado, proposto dinanzi al TAR Lazio, Sezione Quinta, la Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti (CNPADC), ha impugnato, mediante il ricorso introduttivo:

- la nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per le Politiche Previdenziali e Assicurative – Divisione IV, prot. n. 11458 del 15 ottobre 2020, con la quale non sono state assentite le modifiche approvate dagli organi della CNPADC riguardanti l'iscrizione obbligatoria dei Tirocinanti Dottori Commercialisti in possesso di partita IVA e dei soggetti in

possesso del certificato di compiuto tirocinio che, contestualmente, svolgono un'attività di lavoro autonomo equiparabile a quelle di competenza del Dottore Commercialista;

- la nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze prot. n. 162600 del 7 agosto 2020;

e mediante ricorso per motivi aggiunti:

- la nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze prot. n. 162600 del 7 agosto 2020, conosciuta solo in data 13 giugno 2022, e ogni altro atto presupposto, successivo o comunque connesso.

1.1 - Occorre precisare che la Cassa aveva trasmesso al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con nota n. 92478 del 17 giugno 2020, ai fini dell'approvazione ministeriale ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 509/1994, il verbale dell'Assemblea dei Delegati in data 5 febbraio 2020 (Rogito Notaio Salvatore Federico del 5 febbraio 2020 - Rep. n. 3715, Racc. n. 1952) in cui erano stati modificati lo *Statuto* (All. B) ed il *Regolamento delle procedure elettorali dei componenti l'Assemblea dei Delegati, il Consiglio di Amministrazione ed il Collegio dei Sindaci* (All. C); aveva trasmesso altresì la delibera n. 1/20/AdD adottata dall'Assemblea dei Delegati nella medesima seduta del 5 febbraio 2020, di modifica del *Regolamento Unitario in materia di previdenza e assistenza*.

Gli interventi proposti erano complessivamente finalizzati ad introdurre l'obbligo di iscrizione alla Cassa anche per gli iscritti al Registro dei Tirocinanti in possesso di partita IVA e per coloro che erano in possesso del certificato di compiuto tirocinio che, contestualmente, avevano svolto un'attività di lavoro autonomo relativa a materie equiparabili a quelle di competenza del Dottore Commercialista. Nel citato verbale di Assemblea del 5 febbraio 2020, la Cassa aveva rappresentato, in sostanza, che l'obbligatorietà della contribuzione per i praticanti aventi una capacità reddituale sarebbe funzionale alla eliminazione di probabile contenzioso con l'INPS che non potrebbe in tal modo rivendicarne l'iscrizione alla Gestione separata.

1.2 - È opportuno chiarire che, in base alla disciplina attualmente vigente, sia i tirocinanti titolari di partita IVA, sia quelli che, pur non essendo titolari di partita IVA, siano percettori di reddito (borse di studio, ecc.) connesso allo svolgimento dell'attività di tirocinante, sono soggetti al versamento della contribuzione obbligatoria presso la Gestione separata dell'INPS, di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335/1995. Tale gestione, istituita con funzione residuale in una logica universalistica delle tutele assicurative obbligatorie, attrae i tirocinanti anche nel caso in cui gli stessi abbiano esercitato la facoltà di pre-iscriversi alla Cassa: ciò in quanto il relativo reddito è considerato alla stregua di un qualsiasi reddito da lavoro autonomo, essendo prodotto da soggetti “*non iscritti in un Albo professionale e non svolgenti attività libero professionale*”.

1.3 - Occorre aggiungere, al riguardo, che nell'ordinamento previdenziale della Cassa vige, dal 2007, l'istituto della pre-iscrizione facoltativa, tramite presentazione della domanda entro 5 anni dall'iscrizione al Registro dei praticanti, per coloro che dal 1° gennaio 2004 hanno svolto o svolgono

il periodo di tirocinio professionale di cui all'art. 42 del decreto legislativo 28 giugno 2005, n. 139, e che, contestualmente, non siano iscritti per la stessa attività ad altro ente di previdenza obbligatoria e non siano iscritti all'Albo. Solo una volta concluso il periodo di tirocinio e superato l'esame di Stato per l'abilitazione alla professione, avviene l'iscrizione all'Albo professionale che permette la conseguente iscrizione alla CNPADC, poiché ai sensi dello Statuto sono iscritti alla Cassa i *“Dottori Commercialisti iscritti agli Albi professionali che esercitano la professione con carattere di continuità, anche se in pensione”*. A seguito dell'iscrizione del professionista, gli anni di pre-iscrizione volontariamente versati concorrono alla determinazione dell'anzianità contributiva; in caso contrario, vengono restituiti.

2. - La legge 3 novembre 1963, n. 100, recante *“Istituzione della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti”*, i cui contenuti sono recepiti nello Statuto, all'art. 2 dispone che *“sono obbligatoriamente iscritti alla Cassa i dottori commercialisti iscritti nell'albo professionale, che esercitano la libera professione”*: tale disposizione normativa primaria sancisce, quindi, l'obbligatorietà dell'iscrizione per la categoria dei *“dottori commercialisti iscritti nell'albo professionale”*.

Secondo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero dell'economia e delle finanze la modifica stabilita dalla Cassa, che prevedeva un diverso inquadramento previdenziale dei tirocinanti che ne sottraeva l'iscrizione e la contribuzione alla Gestione separata dell'INPS, necessitava di una previsione normativa di pari rango; in particolare, secondo il MEF, sarebbe stata necessaria un'iniziativa legislativa modificativa delle norme attualmente vigenti sulla base di *“apposita relazione tecnica che dia conto degli effetti finanziari sulla finanza pubblica derivanti dal diverso regime previdenziale delle gestioni coinvolte, individuando, ove necessario, le relative coperture finanziarie”*.

Inoltre, secondo il Ministero vigilante, la modifica statutaria proposta dalla Cassa, avrebbe presentato ulteriori profili di criticità tenuto conto: (i) della genericità del riferimento alle *“materie equiparabili a quelle di dottore commercialista”* indicata nell'art. 5 dello Statuto per identificare i soggetti che potrebbero iscriversi alla Cassa; (ii) della non assimilabilità della figura del tirocinante a quella del dottore commercialista, tenuto conto che il tirocinio professionale è un periodo di formazione pratica obbligatoria per l'accesso all'esame per l'abilitazione alla professione finalizzato all'acquisizione di competenze e tecniche, che normalmente non comporta la percezione di reddito, con la conseguenza che mancherebbero i presupposti tipici (della professionalità, del reddito, del prelievo contributivo) per l'inquadramento previdenziale; (iii) della disparità di trattamento tra gli iscritti, atteso che per i tirocinanti e i possessori del certificato di compiuto tirocinio: in caso di cessazione dell'iscrizione non spetterebbe la restituzione dei contributi versati, contrariamente a quanto previsto per gli iscritti

ordinari a far data dal 2004; non sarebbe previsto l'assoggettamento alla contribuzione integrativa e per essi varrebbe l'esclusione dal diritto alle prestazioni assistenziali nonché dall'elettorato attivo e passivo.

3. - Nel ricorso introduttivo del giudizio, integrato dai motivi aggiunti, la Cassa ha contestato la tesi ministeriale sottolineando che – contrariamente a quanto sostenuto dalle Amministrazioni resistenti – non sarebbe necessaria alcuna modifica normativa anche alla luce del principio di autonomia organizzativa della Cassa. Quest'ultima ha poi contestato anche gli ulteriori aspetti ritenuti “critici” della nuova regolamentazione.

4. - All'udienza pubblica del 15 luglio 2022 il TAR ha rilevato d'ufficio *“una questione pregiudiziale ex art.73, comma 3, cpa concernente la possibile inammissibilità del ricorso in relazione alla sua mancata notifica all'INPS, considerato che l'annullamento degli atti impugnati e la conseguente efficacia delle deliberazioni della Cassa riguardanti il regime previdenziale dei tirocinanti dottori commercialisti, incide in modo diretto sull'attuale gestione previdenziale dei medesimi professionisti da parte dell'INPS”*.

Dal verbale di udienza risulta che i difensori di parte ricorrente avevano chiesto un breve rinvio per dedurre rispetto alla questione posta, e che il Collegio aveva rinviato la causa all'udienza pubblica del 7 ottobre 2022.

5. - Con la sentenza impugnata, n. 2158/2023, il TAR ha dichiarato il ricorso *“inammissibile per omessa notifica al contraddittore necessario, in qualità di controinteressato, I.N.P.S.”*.

Secondo il TAR, *“quest'ultimo Istituto, in quanto titolare (o potenzialmente titolare) della gestione separata rispetto ai soggetti interessati dalle modifiche apportate dalla parte ricorrente, va certamente considerato controinteressato necessario.*

L'eventuale accoglimento del ricorso, infatti, comporterebbe comunque degli effetti conformativi “negativi”, immediati o pro futuro non importa, sulla titolarità dei rapporti da parte dell'I.N.P.S. rispetto ai tirocinanti sicché, al fine di evitare una pronuncia giurisdizionale inutiliter data, quest'ultimo ha certamente diritto a contraddire”.

Il TAR ha quindi respinto la richiesta dalla parte ricorrente di remissione in termini per la “chiamata” in causa dell'I.N.P.S., sostenendo che la Cassa *“aveva sin dall'inizio tutti gli elementi per qualificare l'I.N.P.S. come contraddittore necessario”*.

6. - Avverso tale decisione la Cassa ha proposto appello chiedendo la riforma della pronuncia di inammissibilità e l'accoglimento del ricorso di primo grado, i cui motivi sono stati riproposti nell'atto di appello.

6.1 - Si sono costituite le Amministrazioni appellate chiedendo il rigetto dell'appello; con memoria difensiva ex art. 73 c.p.a. depositata il 12 marzo 2025 queste ultime hanno replicato alle doglianze dell'appellante.

6.2 - La Cassa ha depositato la memoria difensiva e quella di replica in data 14 marzo 2025 e 25 marzo 2025; con tali atti ha ribadito le proprie tesi difensive chiedendone l'accoglimento.

7. - All'udienza pubblica del 15 aprile 2025 l'appello è stato trattenuto in decisione.

8. - L'appello va respinto confermando la sentenza di primo grado con diversa motivazione.

9. - Con il primo motivo l'appellante ha censurato la statuizione di inammissibilità del ricorso per mancata evocazione in giudizio dell'INPS resa dal TAR.

Come già anticipato, la qualifica di controinteressato assunta dall'INPS, deriverebbe, secondo il giudice di primo grado, dal fatto tale Istituto sarebbe *“titolare (o potenzialmente titolare) della gestione separata rispetto ai soggetti interessati dalle modifiche apportate dalla parte ricorrente”*; secondo il TAR *“L'eventuale accoglimento del ricorso, infatti, comporterebbe comunque degli effetti conformativi “negativi”, immediati o pro futuro non importa, sulla titolarità dei rapporti da parte dell'I.N.P.S. rispetto ai tirocinanti”*.

9.1 - La statuizione del TAR non può essere condivisa.

La nozione (sostanziale) di controinteressato, per come individuata da dottrina e giurisprudenza, postula necessariamente che si tratti di un soggetto privato, escludendo che tale qualità possa essere rivestita da una pubblica amministrazione: come è noto, i due elementi con i quali si individua la qualità di controinteressato – per giurisprudenza troppo nota per richiedere specifici richiami in questa sede – sono l'essere indicato nel provvedimento impugnato (ovvero identificabile sulla base di esso) e l'essere titolare di un interesse qualificato alla sua conservazione, omologo e speculare rispetto all'interesse legittimo azionato dal ricorrente.

Ne consegue che tale interesse deve essere sempre di natura privata, analogo a quello del ricorrente, e come quest'ultimo avere a oggetto il conseguimento o la conservazione di un “bene della vita”: in tal modo inverandosi quella che secondo parte della dottrina è la natura “trilaterale” o “multipolare” del rapporto amministrativo, in cui con il provvedimento la p.a. può anche intervenire (e spesso interviene) a regolare conflitti tra interessi privati, riconoscendo un “bene della vita” a taluno e negandolo a tal altro.

9.2 - Se questa è la più convincente ricostruzione della figura di controinteressato, ne discende che il soggetto titolare di un interesse pubblico non potrà mai essere assimilato a tale figura soggettiva, ove anche il detto interesse pubblico si atteggiasse in termini “oppositivi” all'eventuale accoglimento dell'azione di annullamento proposta dal ricorrente: in tali ipotesi, o il soggetto in questione assumerà la veste di amministrazione resistente ai sensi dell'articolo 41, comma 2, c.p.a. (secondo la lettura

ampliativa che della nozione dà la giurisprudenza, p.es. nei casi di parere vincolante o di conferenza di servizi), e allora sarà parte necessaria, oppure dovrà considerarsi portatore di un interesse – ancorché pubblico – solo indirettamente toccato dalla vicenda processuale, e quindi semmai legittimato a un intervento in giudizio ma giammai da evocare a pena di inammissibilità.

9.3 – Inoltre, in base all'impostazione del TAR, condivisa dall'Amministrazione, il supposto interesse pubblico “antagonista” s'identifica nell'interesse alla salvaguardia delle finanze pubbliche, le quali verrebbero pregiudicate – si assume – per effetto della diminuzione della platea dei soggetti iscritti alla Gestione separata dell'I.N.P.S. ove si consentisse, approvando le modifiche statutarie per cui è causa, ai Tirocinanti di iscriversi alla CNPADC: da questa impostazione, però, non deriva affatto una lesione nei confronti dell'INPS (tanto da assumere la qualifica di controinteressato), in quanto di questo interesse pubblico è titolare innanzitutto lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze (parte intimata e certamente necessaria del giudizio), laddove l'I.N.P.S., sebbene costituito per l'esercizio in autonomia di specifiche competenze, non può seriamente considerarsi portatore di un proprio interesse qualificato e differenziato rispetto a quello delle stesse Amministrazioni resistenti, tale da imporne un'autonoma e separata evocazione in giudizio.

9.4 - L'INPS, infatti, è incaricato della funzione di erogare prestazioni previdenziali e assistenziali e, come tale, persegue interessi pubblici tramite l'esercizio dei propri poteri predeterminati dalla legge: non è dato comprendere, dunque, come l'INPS possa risultare controinteressato rispetto alla Cassa appellante, essendo entrambi preposti allo svolgimento di un servizio pubblico e non potendosi evidentemente ritenere che gli stessi gestiscano i rapporti con i rispettivi iscritti in una dimensione nella quale uno possa assumere la posizione tipica di un soggetto privato rispetto all'esercizio del potere da parte dell'Amministrazione pubblica.

9.5 - Del resto nel provvedimento impugnato il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali mai ha fatto riferimento all'INPS avendo rappresentato – in termini eventuali e astratti – i soli “*effetti finanziari sulla finanza pubblica derivanti dal diverso regime previdenziale delle gestioni coinvolte*” riferendosi, dunque, esclusivamente al Ministero dell'economia e delle finanze.

Da quanto premesso discende l'erroneità della statuizione di inammissibilità del ricorso di primo grado disposta dal TAR.

10. - La pacifica ammissibilità del ricorso di primo grado consente al Collegio di poter assorbire gli ulteriori profili di doglianza relativi al riconoscimento dell'errore scusabile e alla chiamata in causa *ex art. 28, comma 3, c.p.a. dell'INPS.*

10.1 - In base al principio devolutivo, va quindi esaminato il merito del ricorso di primo grado le cui doglianze sono state riproposte nell'atto di appello dalla Cassa.

11. - Con il terzo motivo di appello (primo motivo del ricorso di primo grado) viene dedotta la violazione degli artt. 2, comma 26, L. n. 335/1995 e dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98/2011; il difetto di istruttoria e il travisamento dei presupposti in relazione all'autonomia organizzativa degli enti previdenziali privatizzati.

Tale doglianza è integrata con la censura successiva (quarto motivo di appello, secondo motivo di primo grado) con il quale è stata denunciata la censura di violazione del d.lgs. n. 509/1994 la falsa applicazione dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98/2011; i vizi di difetto di istruttoria e travisamento dei presupposti di fatto circa l'incompetenza dei Ministeri vigilanti rispetto all'esercizio dell'autonomia organizzativa degli enti previdenziali privatizzati.

11.1 - Con tali doglianze, che possono essere esaminate congiuntamente, in quanto tra loro connesse, l'appellante ha contestato il motivo decisivo sul quale si fonda la mancata approvazione della modifica statutaria da parte delle Amministrazioni vigilanti, sostenendo – in estrema sintesi – che non sarebbe necessaria alcuna modifica normativa, evocando al riguardo l'autonomia organizzativa della Cassa, ente previdenziale privatizzato.

11.2 - Tale prospettazione non può trovare accoglimento, in quanto le tesi difensive dedotte in giudizio non sono in grado di superare il passaggio decisivo (e assorbente) della motivazione del diniego secondo cui: *“Si osserva poi che la stessa legge 3 novembre 1963, n. 100, recante “Istituzione della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti”, i cui contenuti sono recepiti nello Statuto, all'art. 2 dispone che “sono obbligatoriamente iscritti alla Cassa i dottori commercialisti iscritti nell'albo professionale, che esercitano la libera professione”. Tale norma specifica, anch'essa di rango primario, sancisce l'obbligatorietà dell'iscrizione per la categoria dei “dottori commercialisti iscritti nell'albo professionale”. Nulla viene innovato rispetto a tale previsione dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1140 recante “Adeguamento della legislazione sulla previdenza e sull'assistenza dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali”, né dal D. Lgs. n. 509/1994 il quale, peraltro, all'art. 1, comma 3, dispone che “Gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in atto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituiti, ferma restando la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione””*.

11.3 - A fronte dell'evidenziata opposizione di un dato normativo primario che osterebbe a una modifica statutaria come quella per cui è causa, con la quale si amplierebbe la platea degli iscritti alla CNPADC oltre l'ambito definito dalla legge, l'odierna appellante non oppone argomenti decisivi, se non appellarsi all'autonomia statutaria, finanziaria e gestionale che le sarebbe stata riconosciuta per effetto del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509; tuttavia, tale autonomia trova un limite proprio nella

funzione pubblicistica che l'Ente continua a svolgere, e nella disciplina legislativa cui questa è soggetta, come si evince:

- a livello normativo, dal permanere in vigore dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 100/1963, secondo cui – come già evidenziato - sono obbligatoriamente iscritti alla CNPDAC “*i dottori commercialisti iscritti all'albo professionale, che esercitano la libera professione*” (il che significa che l'iscrizione obbligatoria non può essere estesa a soggetti non iscritti all'albo) e dal tenore dell'articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 509/1994, secondo cui: “*Gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in atto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituiti, ferma restando la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione*” (il che significa che le categorie di lavoratori e professionisti interessate restano quelle perimetrare dalla legge e non possono essere modificate per via statutaria);

- a livello giurisprudenziale, dall'indirizzo di questo Consiglio di Stato secondo cui la privatizzazione degli enti gestori di forme di previdenza integrativa, nell'ambito della razionalizzazione della organizzazione amministrativa, ha inciso esclusivamente sui soli strumenti gestionali volti al perseguimento di un fine previdenziale ed assistenziale che invece è rimasto inalterato, come immutata resta l'evidenza pubblicistica dell'attività svolta (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2014, n. 2833).

11.4 - Con riguardo poi al precedente della Cassazione relativo a Inarcassa, richiamato dall'appellante, vanno condivise le osservazioni dell'Amministrazione (pag. 9 della memoria ex articolo 73 c.p.a.) secondo cui – senza approfondire il caso specifico di Inarcassa – la posizione di ciascuna cassa previdenziale interessata dalla trasformazione di cui al d.lgs. n. 509/1994 può essere diversa in ragione di come la platea degli iscritti era perimetrata dalla relativa legge istitutiva, potendo da ciò discendere anche conclusioni diverse in relazione alla possibilità di intervenire su di essa per via statutaria.

11.5 - Quanto sopra, evidenziando l'esistenza di una riserva di legge su cui non ha inciso affatto l'autonomia statutaria e gestionale riconosciuta alle Casse previdenziali “privatizzate”, appare sufficiente – in base alla nota giurisprudenza sugli atti plurimotivati – a sorreggere il diniego di approvazione impugnato in prime cure, esonerando dall'approfondimento degli ulteriori punti problematici sollevati con gli altri motivi di appello, diretti a contestare gli ulteriori profili di “criticità” della modifica statutaria proposta dalla Cassa.

11.6 - Può dunque prescindere dalla disamina delle doglianze relative alle ulteriori ragioni addotte dalle Amministrazioni vigilanti a sostegno della mancata approvazione delle modifiche statutarie in questione.

12. - In conclusione, l'appello va respinto con diversa motivazione.

13. – La novità e complessità della questione controversa giustifica la compensazione delle spese del giudizio di appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge confermando la sentenza impugnata con diversa motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Giovanni Pescatore, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere