

Publicato il 03/06/2022

N. 07222/2022 REG.PROV.COLL.
N. 06211/2021 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 Quarta Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6211 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Centro Studi e Formazione Professionale E.S.S.E., Forma Aggregativa di Associazione Professionale ai Sensi dell'Art. 3 L. 4/2013, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Centore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12.

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento MISE/80230390587 del 25 maggio 2021, con cui si rigettava l'istanza inoltrata dal ricorrente con prot. 119409 del 11/05/2020, integrata con atto prot. 23649 del 27/01/2021 e finalizzata all'inserimento nell'Elenco delle Forme Aggregative delle Associazioni Professionali ai sensi

della Legge 14 gennaio 2013, n. 4 recante Disciplina delle professioni non organizzate;

- nonché di ogni altro atto presupposto e/o presupponente quello impugnato, connesso e conseguente, se e in quanto lesivo degli interessi del ricorrente.

per quanto riguarda i motivi aggiunti proposti in data 8 novembre 2021:

- del provvedimento MISE prot. 0276398 del 28 settembre 2021 reso dal Ministero dello Sviluppo Economico, recante rigetto dell'istanza inoltrata dal ricorrente con prot. 119409 del 11/05/2020, integrata con atto prot. 23649 del 27/01/2021 e successive osservazioni del 03/05/2021 e finalizzata all'inserimento nell'Elenco delle Forme Aggregative delle Associazioni Professionali ai sensi della Legge 14 gennaio 2013, n°4 recante Disciplina delle professioni non organizzate;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dello Sviluppo Economico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 aprile 2022 il dott. Luca De Gennaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso introduttivo l'associazione Centro Studi e Formazione Professionale E.S.S.E., ha impugnato il provvedimento con cui il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) ha respinto l'istanza n. 119409 depositata in data 11.5.2020 e volta all'iscrizione nell'elenco delle forme aggregative delle Associazioni Professionali ai sensi della Legge 14 gennaio 2013, n°4, recante disciplina delle professioni non organizzate.

Il provvedimento impugnato recava la seguente motivazione “la suddetta associazione è stata espressamente costituita come Ente del Terzo Settore, risultante incompatibile, ai sensi dell'art. 4 c. 2 del d.lgs. n. 117/2017 (codice

del Terzo settore), con la qualifica delle Associazioni professionali previste dall'art. 2 della legge n. 4/2013"; rilevava inoltre di aver comunicato (ai sensi dell'art. 10-bis della legge 241/1990) la sussistenza di ulteriori motivi ostativi, che l'Associazione aveva riscontrato – a parere dell'amministrazione - mediante invio di una nuova comunicazione.

All'esito della camera di consiglio del 7.9.2021 il Collegio ha reso l'ordinanza n. 4907/2021 con cui ha sospeso il provvedimento impugnato ed ha ordinato all'amministrazione di pronunciarsi nuovamente, tenendo conto delle osservazioni presentate dal Centro E.S.S.E. in data 03/05/2021 ex art. 10 bis Legge n. 241/1990.

Il MISE in data 28.9.2021, ha adottato un ulteriore provvedimento negativo, sostenuto da un'articolata motivazione, impugnato mediante ricorso per motivi aggiunti notificati in data 8 novembre 2021.

Con il secondo provvedimento di rigetto il Ministero, dopo aver effettuato una nuova istruttoria, ha ribadito le considerazioni reiettive già espresse con il primo provvedimento in relazione alla presunta incompatibilità tra la qualificazione statutaria di Ente del Terzo Settore e l'iscrizione nell'elenco delle professioni non organizzate. Inoltre, ha articolato dei nuovi profili motivazionali circa la mancanza dei requisiti di "associazione professionale" in relazione a talune professioni e ad altre incompatibilità.

Con ordinanza adottata in sede cautelare, n. 7085/2021, è stata disposta la celere fissazione dell'udienza, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.

All'udienza pubblica del 12 aprile 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Va in primo luogo dichiarata l'improcedibilità del ricorso introduttivo avendo l'amministrazione sostituito l'atto impugnato in via principale con un nuovo atto recante diversa e più ampia motivazione.

Per orientamento consolidato l'adozione di un nuovo atto, quando non sia meramente confermativo di un provvedimento precedente già oggetto di impugnativa giurisdizionale ma costituisca piuttosto nuova espressione del

potere contestato, comporta la pronuncia d'improcedibilità del giudizio in corso per sopravvenuta carenza di interesse, trasferendosi l'interesse del ricorrente all'annullamento del nuovo provvedimento (cfr. da ultimo Cons. Stato n. 1852/2022).

I motivi aggiunti, scrutinati nel merito, devono invece essere accolti.

L'amministrazione sostiene, nel motivare il diniego, che la ricorrente non avrebbe dimostrato la qualifica di associazione professionale prevista dall'art. 2 Legge n°04/2013 in relazione alle associazioni aggregate nel Centro E.S.S.E., e indicate nel provvedimento di diniego.

Nell'esaminare le censure proposte va in primo luogo richiamato il quadro legislativo in cui si colloca l'esame della predetta istanza e il relativo potere di iscrizione (cfr. art. 2, comma 7, cit. "l'elenco delle associazioni professionali di cui al presente articolo e delle forme aggregative di cui all'art. 3 che dichiarano, con assunzione di responsabilità dei rispettivi rappresentanti legali, di essere in possesso dei requisiti ivi previsti e di rispettare, per quanto applicabili, le prescrizioni di cui agli articoli 5, 6 e 7 è pubblicato dal Ministero dello sviluppo economico nel proprio sito internet, unitamente agli elementi concernenti le notizie comunicate al medesimo Ministero ai sensi dell'art. 4, comma 1, della presente legge").

L'art. 1 l. 14 gennaio 2013, n. 4., recante disposizioni in materia di professioni non organizzate (art. 1 comma 2) chiarisce che con l'espressione "professione non organizzata in ordini o collegi" il legislatore intende riferirsi alla "attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile, delle professioni sanitarie e relative attività tipiche o riservate per legge e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative";

All'art. 2, con riferimento alle associazioni alle quali sono iscritti i professionisti non organizzati, è poi stabilito che tali soggetti “ possono costituire associazioni a carattere professionale di natura privatistica, fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva, con il fine di valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza”;

L'art. 2, comma 7, istituisce l'elenco delle associazioni alle quali sono iscritti i professionisti non organizzati in ordini o collegi, facendo riferimento anche alle “forme aggregative di associazioni” tale elenco è pubblicato dal Ministero nel proprio sito internet, unitamente agli elementi informativi disponibili.

Come già evidenziato dal giudice amministrativo la *ratio* dell'intervento legislativo si collega all'esigenza che anche professionisti che svolgano attività, rispetto alle quali non sia prevista l'obbligatoria iscrizione in Albi o elenchi, siano interessati da una disciplina primaria finalizzata alla tutela dell'utenza attraverso “l'attento rispetto di obblighi di formazione costante e trasparenza” (cfr. Consiglio di Stato n. 546/2019).

Lo stesso giudice d'appello (Consiglio di Stato n. 546/2019 cit.) - con un orientamento interpretativo che il Collegio ritiene di dover confermare - ha già rilevato che le disposizioni di legge in materia lasciano un ampio margine di indeterminatezza nella previsione dei requisiti per l'iscrizione di una associazione all'elenco di cui all'art. 2, comma 7, l. 4/2013; inoltre “la formulazione dell'art. 2, comma 7, l. 4/2013 si presenta inadatta a considerare esistente, per previsione normativa, la necessità che l'iscrizione alla quale aspirano le associazioni in questione sia preceduta dalla verifica del possesso di taluni requisiti ritenuti indispensabili per ottenere l'inserimento nell'elenco”; in questa prospettiva i “requisiti” che sono necessari per la partecipazione all'associazione (cfr. art. 2, 6 L. 4/2013) piuttosto che elementi oggetto di accertamento da parte dell'Amministrazione si pongono quali

elementi da dichiarare, “con assunzione di responsabilità dei rispettivi rappresentanti legali”.

In conclusione, quindi, per la l. 4/2013 la valutazione dell’istanza di una associazione di operatori che svolgono una professione non organizzata in ordini o collegi “ha natura di attività prettamente compilativa che si perfeziona con il deposito presso gli uffici del MISE che dovranno vagliare la domanda e gli elementi documentali richiesti dalla legge, quasi come se detti uffici non debbano svolgere alcun filtro ai fini dell’iscrizione se non quello di verificare che tutte le dichiarazioni siano state rese e depositate con la documentazione necessaria, senza entrare nel merito dei contenuti di tale documentazione” (Consiglio di Stato cit.).

In questa prospettiva le obiezioni del Ministero vanno oltre i limiti delineati dalla normativa vigente e indicati nei termini ora chiariti; la motivazione del Ministero non appare infatti conforme ad una attività di mero acclaramento circa la completezza documentale della domanda proposta, spingendosi oltre la verifica dei contenuti richiesti dalla l. 4/2013 e sulla veridicità di quanto dichiarato dalla ricorrente e dai suoi iscritti circa il tipo di attività svolta.

Segnatamente, inquadrati i limiti al potere di indagine del Ministero in fase di iscrizione, si rileva, alla luce delle considerazioni che precedono, che:

- le associazioni rappresentate (E.S.S.E. Volontariato Nazionale, Associazione tra operatori della

Sicurezza , E.S.S.E. Olistico, E.S.S.E. Subacquea, Dolce & Salato Experience, E.S.S.E. Esports Academy, E.S.S.E. Professione Animatore, A.E.Z.A. Guardia Nazionale, E.S.S.E. Media e Federazione Nazionale Krav Maga) riguardano, ad una prima valutazione e salvo il potere di accertamento ex post, operatori professionali che conducono un’attività economica remunerata e svolta nei confronti di terzi ai sensi dell’art. 2 comma 1 della legge n. 4/2013;

- non appare di per sé causa ostativa all’iscrizione la circostanza che lo statuto della Federazione Nazionale Krav Maga si conformi alle norme e direttive del

Comitato Internazionale Olimpico (C.I.O.) o del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.); in disparte della dubbia qualificazione della natura del Krav Maga, quale disciplina non olimpica, tale riferimento non costituisce di per sé motivo di esclusione, normativamente stabilito, non essendo impedito il riferimento alle norme dei citati Comitati;

- l'obiezione riguardante la mancanza di autonomia delle Associazioni E.S.S.E. Volontariato Nazionale e E.S.S.E. Olistico, che in base ai rispettivi atti costitutivo/statuti, sarebbero settori dell'Ente Sportivo Sociale Europeo Rete Associativa ESSE, non appare dirimente posto che le associazioni conservano un grado di autonomia che non esclude l'applicazione della disciplina invocata;

- non appare nemmeno causa ostativa all'iscrizione la circostanza che la ricorrente non avrebbe pubblicato il nominativo delle associazioni A.E.Z.A. Guardia Nazionale e E.S.S.E Professione Animatore sul proprio portale internet e non avrebbe reso disponibili le informazioni riguardanti la natura o la tipologia di tali associazioni; manca in questo ambito una precisa causa di esclusione atteso che l'art. 4 L. n. 4/2013 si limita ad affermare che le forme aggregative pubblicano nel proprio sito web i dati che presentano utilità per il consumatore ("elementi informativi che presentano utilità per il consumatore, secondo criteri di trasparenza, correttezza, veridicità"), senza indicare elementi informativi di natura indefettibile;

- stante la natura generica dell'obbligo di pubblicità imposto alle associazioni – e i limiti ai poteri di indagine degli uffici ministeriali -non appaiono poi ragioni idonee a sostenere il diniego quelle diffusamente contenute nel provvedimento secondo cui le informazioni pubblicate sul portale telematico del Centro E.S.S.E non sarebbero complete;

- non appare infine pertinente l'osservazione secondo cui alcune associazioni affiliate sarebbero riconducibili, per disposizione statutaria, ad Enti del Terzo Settore ai sensi del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del terzo settore), e dunque incompatibili con la qualifica delle Associazioni professionali; le associazioni

in questione non potrebbero infatti essere qualificate come enti del Terzo Settore ai sensi del d.lgs. 117/2017 in quanto non iscritte nel Registro Unico del Terzo Settore (RUNTS); è vero poi che l'art. 4 D.lgs. 117/2017 impedisce la qualifica di Enti del Terzo settore alle associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, come quelle *de quibus*, ma d'altra parte non impedisce ad associazioni che non sono iscritte nel detto RUNTS l'accesso all'iscrizione per cui è causa; quindi a prescindere dall'autoqualificazione operata dall'associazione come enti del Terzo Settore, la autodefinizione statutaria è, su tale piano, priva di rilievo posto che tale riferimento non impedisce, stante l'inconfigurabilità di tale qualifica nei termini di legge, l'iscrizione nel registro ministeriale *de quo*.

In conclusione l'impugnativa deve essere accolta nei termini indicati e per l'effetto viene annullato il provvedimento MISE prot. 0276398 del 28 settembre 2021. Con obbligo dell'Amministrazione di provvedere nuovamente conformemente alle indicazioni di cui in motivazione.

Sussistono giusti motivi, data la novità delle questioni trattate, per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara l'improcedibilità del ricorso principale;
- accoglie i motivi aggiunti nei termini indicati e per l'effetto annulla il provvedimento MISE prot. 0276398 del 28 settembre 2021.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Andolfi, Presidente FF

Luca De Gennaro, Consigliere, Estensore

Emanuela Traina, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Luca De Gennaro

IL PRESIDENTE
Antonio Andolfi

IL SEGRETARIO