

ORDINI PROFESSIONALI E OBBLIGHI GENERICAMENTE GRAVANTI SULLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Osservazioni a prima lettura sulle novità introdotte dalla legge di
conversione del cd. "Decreto PA 2"

di Giuseppe Colavitti*

(Roma, 1° agosto 2023)

1. Nell'ambito dei lavori di conversione in legge del cd. "Decreto PA 2"¹, la Camera dei deputati ha finalmente approvato una disposizione di principio che preclude ormai definitivamente ogni impropria pedissequa assimilazione degli ordini professionali alle amministrazioni statali. La nuova norma novella il testo dell'articolo 2, comma 2 bis, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, introducendo dopo il primo periodo, il seguente:

«Ogni altra disposizione diretta alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si applica agli ordini, ai collegi professionali, ai relativi organismi nazionali, in quanto enti aventi natura associativa, che sono in equilibrio economico e finanziario, salvo che la legge non lo preveda espressamente».

Il testo coordinato risulta pertanto essere il seguente:

Art. 2, comma 2 bis, DL n. 101/2013

*"2-bis. Gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa, con propri regolamenti, si adeguano, tenendo conto delle relative peculiarità, ai principi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad eccezione dell'articolo 4, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ad eccezione dell'articolo 14 nonché delle disposizioni di cui al titolo III, e ai soli principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica ad essi relativi, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica. **Ogni altra disposizione diretta alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si applica agli ordini, ai collegi professionali, ai relativi organismi nazionali in quanto enti aventi natura associativa, che sono in equilibrio economico e finanziario, salvo che la legge non lo preveda espressamente.** Per tali enti e organismi restano fermi gli adempimenti previsti dall'articolo 60, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001".*

* Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli studi dell'Aquila

¹ "Conversione in legge del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75, recante disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025" (AC 1239).

2. La rilevanza dell'innovazione merita di essere contestualizzata adeguatamente, perché risolve un annoso problema ermeneutico, e semplifica notevolmente il campo degli adempimenti cui gli ordini professionali sono soggetti.

Secondo una consolidata tradizione, recepita espressamente negli ordinamenti professionali più recenti (cfr. art. 24 dell'ordinamento forense, L. 247/2012; art. 6, d. lgs. 139/2005, ord. dott. commercialisti), gli Ordini professionali sono qualificati come **enti pubblici non economici a carattere associativo**, dotati di **autonomia** regolamentare, patrimoniale e finanziaria, trattandosi di enti che non gravano sulla finanza pubblica, alimentati esclusivamente dai contributi degli iscritti.

Tuttavia, nonostante la loro evidente specialità, gli ordini sono di frequente oggetto di richieste di adempimenti ed obblighi da parte di Amministrazioni centrali o periferiche dello Stato, allorché queste si trovano ad applicare disposizioni genericamente rivolte al comparto pubblico, con esiti a volte invero paradossali.

La ragione di tali improprie assimilazioni è che le normative genericamente rivolte al comparto pubblico, piuttosto che delimitare precisamente il proprio campo di applicazione in funzione degli obiettivi e della *ratio* del singolo intervento legislativo, si limitano per lo più a richiamare pigramente l'art. 1, comma 2, d. lgs. n. 165/2001 (TU pubbl. imp.), fonte che contiene un elenco del settore pubblico in origine pensato solo per l'applicazione delle disposizioni in tema di pubblico impiego, e che contempla anche gli enti pubblici non economici.

3. È stato più volte evidenziato in dottrina come il richiamo all'art. 1, comma 2 TU pubbl. imp. sia di per sé insufficiente a ricomprendere gli ordini professionali, giacché l'intero testo unico si applica agli ordini professionali solo nei principi (e non nelle norme di dettaglio), ed in quanto tali principi siano recepiti da regolamenti autonomi degli ordini stessi (cfr. art. 2, comma 2bis, D. L. 31 agosto 2013, n. 101). E tuttavia, nonostante ciò, gli ordini hanno continuato a ricevere e ricevono richieste di adempimenti ed obblighi manifestamente pensati per enti che gravano sulla finanza pubblica: solo per citare i casi più recenti, si pensi alle richieste relative alla revisione periodica e al censimento delle partecipazioni pubbliche (art. 20, d. lgs. n. 175/2016; art. 17, d.l. n. 90/2014), alla comunicazione dello stock di debito delle PP.AA. (art. 1, comma 867, L. 145/2018) e a quelle in materia di costi del personale (art. 60, comma 2, D. lgs. n. 165/2001).

Tale situazione genera gravi difficoltà applicative, a fronte dell'impossibilità oggettiva di applicare agli ordini, per lo più assai modesti per dimensioni strutturali

e numero di dipendenti, discipline e regimi manifestamente pensati per il comparto delle amministrazioni statali.

4. Queste difficoltà vengono oggi finalmente superate. L'innovazione in commento, coerentemente con le premesse sistematiche qui rapidamente sintetizzate, raggiunge l'obiettivo storico di escludere la soggezione automatica degli ordini professionali a normative genericamente riferite al comparto pubblico, ed afferma l'opposto principio in forza del quale, **ogni qual volta il legislatore intenda estendere agli Ordini e ai Collegi professionali previsioni od obblighi che caratterizzano il regime delle PP. AA., lo debba prevedere espressamente** (come avvenuto, ad esempio con l'art. 3 del decreto legislativo n. 97/2016, il cd. correttivo alla normativa sulla trasparenza, che ha chiarito l'applicabilità di taluni obblighi di trasparenza anche agli ordini professionali, "in quanto compatibili").

Oltre a recepire una più che ragionevole richiesta del comparto ordinistico, la nuova previsione si allinea peraltro a quanto già affermato dalla giurisprudenza amministrativa più accorta (Tar per la Sicilia, sezione di Catania, sentenza n. 2307 del 5 dicembre 2018², e TAR Lazio, sentenza 2 novembre 2022, n. 14283) ed eviterà inutili contenziosi nelle sedi più disparate.

5. Non è invece stata approvata la richiesta di soppressione dell'ultimo comma dell'art. 2, comma 2 bis, DL 101/2013, aggiunto solo poche settimane fa dal legislatore, e cioè la previsione per cui "*per tali enti e organismi (cioè gli ordini e i collegi professionali, ndr) restano fermi gli adempimenti previsti dall'articolo 60, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001*"³. L'art. 60 comma 2 del Testo unico pubb. imp. è quello che prevede la comunicazione dei costi del personale alla Ragioneria generale dello Stato e alla Corte dei conti. Pochi mesi or sono, il Giudice amministrativo aveva escluso che un tale obbligo potesse gravare sugli ordini professionali. Infatti, a seguito dell'impugnativa della circolare MEF n. 15 del 2019, che per la prima volta - nonostante l'art. 60 comma 2, TU pubbl. imp. fosse in vigore da molti anni - chiamava in causa gli ordini professionali⁴, la sentenza TAR Lazio 2 novembre 2022, n. 14283 aveva

² Dove si legge che, trattandosi "*di enti di carattere associativo, costituiti dagli appartenenti alle relative associazioni professionali, che si finanziano esclusivamente con i contributi dei propri iscritti ... il Legislatore si è preoccupato, di volta in volta, di estendere espressamente agli ordini professionali, con specifiche disposizioni, questa o quella normazione afferente alle pubbliche amministrazioni ed agli enti pubblici*" (Tar per la Sicilia, sezione di Catania, sentenza n. 2307 del 5 dicembre 2018).

³ La previsione è stata infatti introdotta dall'art. 20, comma 3-quinquies, D.L. 22 aprile 2023, n. 44, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2023, n. 74L. 21/06/2023, n. 74.

⁴ La circolare MEF n. 15 del 2019 aveva stabilito 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*".

annullato *in parte qua* la predetta circolare, stabilendo appunto che agli ordini professionali, in quanto enti non gravanti sul sistema della finanza pubblica, non potevano ritenersi applicabili le norme sulla comunicazione dei costi del personale al MEF e alla Corte dei conti⁵. La previsione in commento mira dunque espressamente a “superare” la statuizione del Giudice amministrativo, e ad influire sul pendente giudizio di appello instaurato di fronte al Consiglio di Stato.

6. Alla luce del quadro normativo così delineato, resta dunque in capo agli ordini ed ai collegi professionali l’obbligo di rilevare e comunicare i costi del personale. In assenza di ulteriori interventi normativi, l’obbligo sarà dunque certamente esigibile dalla rilevazione del prossimo anno.

Molti dubbi invece sussistono sulla immediata esigibilità per la rilevazione dei conti dell’anno 2022. In primo luogo va osservato che, secondo l’art. 60, comma 2, TU pubbl. imp., l’adempimento dovrebbe svolgersi ogni anno entro maggio, e tale previsione di legge viene ogni anno “superata” da provvedimenti di proroga, che però hanno natura amministrativa, e non possono certo modificare la fonte primaria. Inoltre, occorre considerare che mentre nelle omologhe circolari emanate per il 2021 e per il 2022, un paragrafo richiamava espressamente come soggetti obbligati gli ordini e i collegi professionali, nella circolare per il corrente anno (circolare 8 giugno 2023, n. 23), in doverosa aderenza alla statuizione del Giudice amministrativo sopra richiamato, il testo della circolare non richiama più espressamente tali enti (ordini professionali “nazionali”, “regionali” e “locali” compaiono invero in un allegato alla predetta circolare, riguardante le istruzioni applicative, quando viene riepilogato l’elenco dei soggetti che applicano il contratto collettivo degli enti pubblici non economici). Peraltro, la circolare in questione non è stata neppure inviata a diversi Consigli nazionali professionali, ed in assenza di diverse comunicazioni che il Governo potrebbe fornire, non si vedono allo stato ragioni per adempiere ad un obbligo che neppure il Governo ha valutato esistente a carico degli ordini professionali in sede di redazione della relativa circolare per l’anno in corso. Considerato che la novella normativa di cui si è detto è successiva alla circolare, è molto probabile che a partire dalla circolare del prossimo anno, forte delle innovazioni introdotte, il MEF riprenderà a dedicare un paragrafo agli ordini professionali e probabilmente invierà la circolare stessa ai Consigli nazionali e ai Consigli territoriali degli ordini professionali.

⁵ Infatti, essendo la rilevazione finalizzata appunto alla redazione del “conto annuale 2018”, i dati relativi al personale degli Ordini sarebbero stati del tutto fuorvianti, in quanto le spese del personale di essi non gravano sul complessivo plafond finanziario del sistema pubblico consolidato; una volta inserite nella relativa rilevazione, dunque, tali spese ne dovrebbero essere immediatamente scorporate, a meno di non voler alterare i risultati complessivi, oltretutto con un ingiustificato appesantimento dei conti dello Stato.

7. In ogni caso, potrebbe essere opportuno, nel quadro del principio di leale collaborazione tra istituzioni pubbliche, avviare da subito una interlocuzione con la Ragioneria generale dello Stato al fine di concordare modalità semplificate di adempimento dell'obbligo di rilevazione e comunicazione dei costi del personale. Tanto più che, con l'entrata in vigore del principio generale della non assoggettabilità degli ordini e dei collegi professionali alle normative genericamente rivolte al comparto pubblico, quello di comunicazione dei costi del personale resta un adempimento disallineato e fuori asse rispetto al quadro generale. Le minime dotazioni organiche della gran parte degli ordini professionali italiani giustificano certamente la richiesta di una semplificazione sostanziale e non meramente apparente.