

ORDINI PROFESSIONALI E OBBLIGHI GENERICAMENTE GRAVANTI SULLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Osservazioni sulle novità introdotte dalla legge di conversione del cd. "Decreto PA 2": l'obbligo di comunicazione dello stock di debito

(Roma, 27 maggio 2024)

1. Nell'ambito dei lavori di conversione in legge del cd. "Decreto PA 2"¹, il Parlamento, nell'estate del 2023, ha 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***

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).

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".

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

2

STUDIO LEGALE

VIA CESARE FERRERO DI CAMBIANO N. 82 - PAL. 5

00191 ROMA

TEL. 06.36306399; 06.36381647 - FAX 06.36388463

gcolavitti@luiss.it

giuseppocolavitti@ordineavvocatiroma.org

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 finalmente superate dalla novella in commento. La nuova disposizione, coerentemente con le premesse sistematiche qui rapidamente sintetizzate, raggiunge l'obiettivo di escludere la soggezione 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

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).

novembre 2022, n. 14283) ed eviterà inutili contenziosi nelle sedi più disparate.

5. In estrema sintesi, dunque, allorquando una normativa genericamente rivolta al comparto pubblico individua la platea degli enti destinatari con il riferimento all'art. 1, comma 2 TU pubbl. imp., tale richiamo non è più sufficiente a ricomprendere ordini e collegi professionali, a meno che questi enti non siano richiamati espressamente. Pertanto, **le norme sulla comunicazione dello stock di debito (art. 1, comma 867, L. 145/2018) non si applicano agli ordini professionali perché la norma appena richiamata si rivolge alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Questa fonte dispone che “Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni”.**

Gli ordini e i collegi professionali non sono ricompresi nell'elenco ISTAT, né lo potrebbero essere, visto che l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche (Settore S.13) è predisposto dall'Istat in applicazione del Sistema europeo dei conti (Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, SEC 2010, ed è rivolto a definire il perimetro della finanza pubblica, cui, com'è noto, gli ordini professionali non afferiscono.

Né del pari – in virtù della novella del 2023 qui ampiamente illustrata - possono essere ritenuti destinatari dell'obbligo di comunicazione dello

4

stock di debito in forza del richiamo all'art. 1, comma 2, TU pubbl. Imp., operato dall'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, a sua volta richiamato dall'art. 1, comma 867 della legge 145/2018.

6. Per completezza, deve rilevarsi che fa eccezione alla regola di cui sopra l'obbligo di comunicazione del costo del personale. E ciò in quanto, in forza di una novella approvata nell'aprile del 2023, l'ultimo comma dell'art. 2, comma 2 bis, DL 101/2013 dispone ora che *“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 pubbl. imp. è quello che prevede la comunicazione dei costi del personale alla Ragioneria generale dello Stato e alla Corte dei conti. Di recente, 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 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 ha dunque espressamente superato la statuizione del Giudice amministrativo di primo grado, che è stata comunque annullata di recente dal Consiglio di Stato (CdS 16 aprile 2024, n. 3477).

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”*.

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.

PROF. AVV. GIUSEPPE COLAVITTI

Professore ordinario di Diritto pubblico dell'economia nell'Università degli studi dell'Aquila
Professore a contratto di Diritto dell'economia nella Università LUISS-Guido Carli di Roma

L'eccezione relativa alla comunicazione dei costi del personale conferma la regola generale che abbiamo rilevato: **per potersi ritenere applicabili agli ordini e ai collegi professionali, le normative che fanno riferimento all'art. 1, co. 2 TU pubbl imp debbono espressamente richiamare queste tipologie di enti pubblici.**

Prof. Avv, Giuseppe Colavitti



6

STUDIO LEGALE
VIA CESARE FERRERO DI CAMBIANO N. 82 - PAL. 5
00191 ROMA
TEL. 06.36306399; 06.36381647 - FAX 06.36388463
gcolavitti@luiss.it
giuseppocolavitti@ordineavvocatiroma.org