

Ordini professionali e obblighi a carico delle amministrazioni pubbliche

Da tempo si discute se le discipline organizzative dettate dal legislatore con riferimento alle amministrazioni pubbliche siano applicabili tout court agli Ordini professionali, o se il loro carattere di organizzazioni settoriali ed esponenziali di interessi collettivi, invece, sia diretto a preservarne l'autonomia interna.

Probabilmente è necessario effettuare una valutazione caso per caso, facendo prevalere i profili privatistici ovvero quelli pubblicistici a seconda della ratio della normativa da applicare.

Effettuando la predetta valutazione il Ministero dell'Economia e delle Finanze quando, con la circolare 16.5.2019 n. 15, con decorrenza 2018, ha posto a carico degli Ordini professionali obblighi di rilevazione e di invio dei dati relativi alla consistenza del personale in servizio ed in quiescenza e al relativo costo ai fini dello svolgimento delle attività di controllo sulla spesa pubblica incidente sul comparto del personale pubblico ai sensi dell'art. 60 del D. Lgs. n. 165/2001.

E ciò in quanto, per il Ministero, gli Ordini professionali, in quanto enti pubblici non economici, sarebbero amministrazioni pubbliche ex D. Lgs. n. 165/2001 e, quindi, soggetti per ciò solo all'obbligo dell'invio dei riferiti dati.

La circolare è stata impugnata dal Consiglio Nazionale Ordine Consulenti del Lavoro innanzi al Tar Lazio, iniziativa alla quale FNOVI ha partecipato in virtù di un intervento *ad adiuvandum*, ritenendo che il costo del personale (degli Ordini professionali) non rientra nel conto consolidato della pubblica amministrazione, dal momento che gli Ordini si finanziavano autonomamente tramite le quote associative degli iscritti, ed anche perché gli Ordini non sono soggetti né al controllo di gestione da parte della Corte dei Conti né alla normativa di contabilità generale dello Stato.

La problematica è stata "risolta" dal TAR del Lazio, sezione seconda, con sentenza 2.11.2022 n. 14283 in senso favorevole agli Ordini. In particolare, partendo dalla natura autoritativa della circolare impugnata ("la circolare in esame può essere qualificata quale atto amministrativo generale e astratto"), ha dichiarato l'illegittimità dell'impugnata circolare in quanto agli Ordini professionali non può applicarsi in via automatica né l'intera disciplina sul pubblico impiego



di DANIELA MULAS
Vicepresidente FNOVI

Pur svolgendo funzioni di rilievo pubblicistico, gli organismi ordinistici non rientrano tout court nella categoria degli enti pubblici

né la generale disciplina sulla razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica. Nella citata sentenza del Tar Lazio si legge che "*In tutti i casi in cui manca una disciplina ad hoc oppure in assenza di principi generali sul controllo della spesa pubblica, non può l'amministrazione sostituirsi al legislatore che, consapevole evidentemente del ruolo istituzionale svolto dagli Ordini, ha chiaramente indicato entro quali limiti tali enti possono essere soggetti al controllo della spesa. Nella fattispecie*

tali limiti sono stati travalicati in violazione dell'art.2, comma 2-bis, del d.l. n.101/2013, che assoggetta espressamente gli Ordini ai soli "principi" del d.lgs. n.165/2001 e non tout court all'intera disciplina e, ...la normativa sul controllo della spesa pubblica non ha natura di principio ma, al contrario, costituisce un puntuale articolato normativo che conforma l'azione dell'amministrazione".

Per il TAR Lazio, quindi, il MEF, estendendo con la circolare impugnata agli Ordini professionali la specifica disciplina dettata dal D. Lgs n. 165/2001 sul controllo della spesa pubblica sul personale, ha di fatto innovato l'ordinamento in violazione del principio di legalità, in quanto vi ha ricompreso soggetti che, pur svolgendo funzioni di rilievo pubblicistico, non rientrano nella categoria degli enti pubblici sottoposti per legge al controllo sulla spesa perché non finanziati con fondi pubblici.

La sentenza di accoglimento del ricorso, così come motivata, ha un'importanza che va al di là del semplice ricorso nel merito della circolare in oggetto, statuendo dei principi generali che, oltre a confermare quanto va sostenendo la Federazione nei vari tavoli di lavoro cui partecipa (insieme al C.U.P. e alla R.P.T.), avrà certamente una serie di ricadute sugli adempimenti amministrativi a carico degli Ordini Provinciali che saranno oggetto di analisi e successivi approfondimenti.

Intanto registriamo che su questo indirizzo interpretativo si è inserita ora l'ANAC che ha espressamente escluso gli Ordini professionali dall'onere dell'approvazione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO).

Anche in questo caso si era riproposta la questione della riconducibilità o meno degli organismi ordinistici nel novero delle "pubbliche amministrazioni" di cui all'art. 1, comma 2, del D. Lgs. n. 165/2001.

La nota ANAC nell'affermare la non applicabilità dell'adempimento in commento stante l'assenza di una norma di legge che espressamente ricomprenda i nostri Enti, assume così un rilevante interesse sul piano sistematico che consentirà - in assenza di un espresso richiamo - di escludere gli Ordini da questo come da altri adempimenti rivolti in generale alla pubblica amministrazione, essendo insufficiente il generico riferimento agli Enti di cui all'art. 1, comma 2, del D. Lgs. n. 165/2001.

L'ultima parola sulla natura giuridica (pubblicistica o privatistica?) degli Ordini professionali non è stata ancora pronunciata.