RETE
PROFESSIONI
TECNICHE

Circolare n. 014/2015 – Prot. n. 155/2015 del 04/05/2015

Consiglio Nazionale dei Chimici
P.zza San Bernardo, 106
00183 Roma
cnc@chimici.it

Consiglio Nazionale dei Dottori
Agronomi e dei Dottori Forestali
Via Po, 22
00198 Roma
serviziosegreteria@conaf.it

Consiglio Nazionale dei Geologi
Via Vittoria Colonna, 40
00193 Roma
ufficioaffarigenerali@cngeologi.it

Consiglio Nazionale dei Geometri
e dei Geometri Laureati
P.zza Colonna, 361
00186 Roma
cng@cng.it

Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Via IV Novembre n. 114
00187 Roma
segreteria@cni-online.it

Consiglio Nazionale dei Periti Agrari
e dei Periti Agrari Laureati
Via Principe Amedeo, 23
00185 Roma
info@peritiagrari.it

Consiglio Nazionale dei Periti Industriali
e dei Periti Industriali Laureati
Via di San Basilio, 72
00187 Roma
cnpi@cnpi.it

RETE PROFESSIONI TECNICHE

Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari
Via Giacomo Barzellotti, 5
00136 Roma
presidente@tecnologialimentari.it

Consiglio Nazionale degli Architetti,
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Via di Santa Maria dell'Anima, 10
00186 Roma
direzione.cnappc@awn.it

Circolare n. 014/2015 – Prot. n. 155/2015 Roma, 04 maggio 2015

Oggetto: Informativa AS n.1577-A inerente a "Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche".

Cari Presidenti,

a seguito dell'iter legislativo normalmente previsto per i Disegni di Legge di iniziativa Governativa ed incardinato presso il Senato della Repubblica, l'AS n. 1577, inerente alla "Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche", è approdato di nuovo alle competenti Commissioni Parlamentari nella versione AS n.1577-A.

Lo scorso 10 novembre i rappresentanti della Rete hanno consegnato alla competente Commissione Permanente un proprio documento contenente una serie di proposte volte a meglio specificare la definizione, all'interno dell'Art. 8 della DDL in oggetto, degli Ordini e Collegi professionali.

Infatti, com'è noto, in qualità di enti pubblici di natura non economica, gli Ordini professionali sono soggetti di diritto pubblico tradizionalmente ricondotti nell'ambito della nozione generale di «pubblica amministrazione» accolta nel d.lgs. n. 165/2001. Alla medesima nozione faceva riferimento il testo dell'art. 8 del DDL n. 1577 («Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche»), specificamente concernente le *Definizioni di pubblica amministrazione*, che includeva gli Ordini professionali tra le «amministrazioni pubbliche» unitamente alle «amministrazioni nazionali», a quelle «territoriali» e a quelle «di istruzione e cultura». Tuttavia, a differenza di tali categorie, la disposizione in parola ometteva di definire gli Ordini professionali in modo esplicito e puntuale, inserendoli – come detto – «a margine» della nozione di pubblica amministrazione senza dedicare loro un chiaro nucleo definitorio.

Le proposte di emendamento dell'art. 8 del DDL n. 1577 («Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche»), concernente le *Definizioni di pubblica amministrazione*, cercavano di ovviare al segnalato problema proponendo una collocazione diversa degli Ordini professionali all'interno dell'art. 8, anche in considerazione del recepimento del recente orientamento legislativo e giurisprudenziale che ha messo correttamente in evidenza le peculiari caratteristiche di tali enti pubblici, escludendoli per l'effetto dall'osservanza di obblighi altrimenti indirizzati alle pubbliche amministrazioni.

Nei passaggi intermedi dell'iter di approvazione del Disegno di Legge in oggetto, è intervenuto un emendamento, presentato dai Senatori Lanzillotta, Maran, Ichino e Russo, che ha stralciato l'originaria formulazione del citato art. 8, precludendo in questo modo ogni altro emendamento sul punto, che avrebbe potuto rimettere in discussione le funzioni degli Ordini e Collegi.

Tale positivo esito è stato reso possibile anche dal lavoro svolto dai rappresentanti della RPT che hanno evidenziato, in diversi incontri svolti con i componenti delle Commissioni Permanenti competenti per materia, e soprattutto attraverso il documento consegnato all'attenzione dei Commissari, le criticità contenute nel DDL Senato n. 1577.

Ancora una volta, l'impegno della RPT sul versante del monitoraggio normativo e su quello della proposta migliorativa delle norme in discussione, consente di conseguire importanti risultati.

In allegato il documento presentato alla competente Commissione Parlamentare del Senato della Repubblica.

Cordialmente

IL SEGRETARIO
(Dott. Andrea Sisti)

IL COORDINATORE
(Ing. Armando Zambrano)

RETE PROFESSIONI TECNICHE

LA NATURA GIURIDICA DEGLI ORDINI E COLLEGI PROFESSIONALI

PROPOSTA DI EMENDAMENTO ALL'ARTICOLO 8 DEL DDL AS N. 1577 "RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE"

ROMA, 10 NOVEMBRE 2014

RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA TECNICA E SCIENTIFICA

CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI

CONSIGLIO NAZIONALE CHIMICI

CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E GEOMETRI LAUREATI

CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI

CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI

CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE TECNOLOGI ALIMENTARI

Com'è noto, in qualità di enti pubblici di natura non economica, gli Ordini professionali sono soggetti di diritto pubblico tradizionalmente ricondotti nell'ambito della nozione generale di «pubblica amministrazione» accolta nel d.lgs. n. 165/2001. Alla medesima nozione fa riferimento il testo dell'art. 8 del DDL n. 1577 («Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche»), specificamente concernente le *Definizioni di pubblica amministrazione*, che include gli Ordini professionali tra le «amministrazioni pubbliche» unitamente alle «amministrazioni nazionali», a quelle «territoriali» e a quelle «di istruzione e cultura». Tuttavia, a differenza di tali categorie, la disposizione in parola omette di definire gli Ordini professionali in modo esplicito e puntuale, inserendoli – come detto – «a margine» della nozione di pubblica amministrazione senza dedicare loro un chiaro nucleo definitorio.

Le proposte di emendamento dell'art. 8 del DDL n. 1577 («Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche»), concernente le *Definizioni di pubblica amministrazione*, cercano di ovviare al segnalato problema proponendo una collocazione diversa degli Ordini professionali all'interno dell'art. 8, anche in considerazione del recepimento del recente orientamento legislativo e giurisprudenziale che ha messo correttamente in evidenza le peculiari caratteristiche di tali enti pubblici, escludendoli per l'effetto dall'osservanza di obblighi altrimenti indirizzati alle pubbliche amministrazioni.

Si fa riferimento, in particolare, alla previsione di cui all'articolo 2-*bis* del D.L. n. 101/2013, convertito, con modificazioni, nella legge n. 125/2013; alle disposizioni del Regolamento UE n. 549/2013, alla sentenza del 12 settembre 2013 della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-526/11, alla sentenza della Corte di Cassazione n. 21226/2011 e, infine, alle sentenze n. 199 del 12 giugno 2013 e 326 del 19 settembre 2013 della Sezione Giurisdizionale del Veneto della Corte dei Conti.

Estremamente significativo, in proposito, è il disposto dell'articolo 2-*bis* del decreto legge n. 101/2013, introdotto dalla legge di conversione n. 125/2013, che obbliga «Gli ordini, i collegi

professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa, con propri regolamenti» ad adeguarsi, «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 principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica».

Tale impostazione recepisce principi sostanzialmente già affermati in materia dalla precitata giurisprudenza europea e nazionale. Così, la sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-526/11 ha escluso la possibilità di applicare la direttiva europea 2004/18/CE (sugli appalti pubblici) alla categoria degli Ordini professionali italiani, in considerazione delle loro caratteristiche. Si legge, infatti, nella sentenza che: «l'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, lettera c), della direttiva 2004/18 deve essere interpretato nel senso che un organismo, come un ordine professionale di diritto pubblico, non soddisfa né il criterio relativo al finanziamento maggioritario da parte dell'autorità pubblica, quando tale organismo è finanziato in modo maggioritario dai contributi versati dai suoi membri, il cui importo è fissato e riscosso in base alla legge dallo stesso organismo, nel caso in cui tale legislazione non stabilisca la portata e le forme delle attività che tale organismo deve svolgere nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni istituzionali che tali contributi sono destinati a finanziare, né il criterio relativo al controllo della gestione da parte dell'autorità pubblica, per il solo fatto che la decisione con cui lo stesso organismo fissa l'importo dei suddetti contributi deve essere approvata da un'autorità di controllo».

Diretta conseguenza del recepimento di tale indirizzo giurisprudenziale è la rilevata inapplicabilità del codice degli appalti (Decreto Legislativo 163/2006) agli Ordini professionali, nonché l'esclusione degli Ordini medesimi dall'assoggettamento al controllo da parte dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici.

Anche la Corte di Cassazione, nella sentenza n. 21266/2011, ha chiarito come la riconducibilità degli Ordini Professionali alla nozione

generale di pubblica amministrazione, non sia di per sé sufficiente a determinare l'automatica applicazione di ogni disciplina normativa ad essa indirizzata. Sul punto, la Suprema Corte ha affermato che: «considerato che è incontestata la circostanza che gli Ordini professionali non beneficiano di alcun contributo pubblico, non è dato comprendere quale possa essere l'interesse dello Stato (che giustificherebbe poi le eventuali iniziative conseguenti) ad esercitare un controllo sulla correttezza della gestione degli enti in questione, al semplice fine di accertarne la rispondenza fra gli obiettivi programmati ed i risultati conseguiti». Alle medesime conclusioni è pervenuta la Sezione Giurisdizionale del Veneto della Corte dei Conti nelle precitate decisioni n. 199 e 326 del 2013, mentre appare ulteriormente significativo osservare come il richiamato Regolamento UE n. 549/2013 inserisca le «organizzazioni professionali o di categoria» non nel comparto delle pubbliche amministrazioni, ma nel in quello ben diverso delle «Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie» (S 15, par. 2.129 e 2.130).

I precedenti normativi e giurisprudenziali qui richiamati consentono di delineare un principio di distinzione tra le pubbliche amministrazioni *stricto sensu* intese e gli Ordini professionali, tenuto conto della peculiare autonomia organizzativa, finanziaria e patrimoniale di questi ultimi.

In questa direzione, d'altronde, paiono orientate – come anticipato in apertura – le proposte di emendamento riguardanti la nozione di Ordini professionali. Queste, per un verso (cfr. em. 8.24), tendono ad affrancare detti enti dall'appartenenza al novero delle «amministrazioni pubbliche» per ricondurle entro l'ambito degli «organismi privati di interesse pubblico». Per altro verso (cfr. em. 8.26 e 8.31), invece, esse tendono a valorizzare gli anzidetti elementi peculiari, per giungere all'elaborazione di una definizione specifica.

In proposito, va detto che tale ultima impostazione appare senz'altro preferibile, per diverse ragioni. Anzitutto, perché è solo attraverso l'elaborazione di una definizione autonoma di Ordini professionali che è possibile metterne in luce con sufficiente precisione gli elementi distintivi già individuati dalla giurisprudenza. Sia il testo

attuale dell'art. 8, sia l'emendamento n. 8.24 si limitano, infatti, ad annoverare gli Ordini all'interno di raggruppamenti eterogenei, senza stabilire alcun collegamento formale, sotto il profilo delle rispettive caratteristiche qualificanti, tra gli enti ivi inclusi.

Pertanto, lo spostamento degli Ordini professionali dall'attuale collocazione (l'insieme delle amministrazioni nazionali, territoriali e di istruzione e cultura – tutte oggetto di specifica definizione tranne gli ordini, inseriti *in limine*) a quella individuata dall'emendamento 8.24 non appare particolarmente soddisfacente, trattandosi di un gruppo di enti pubblici altrettanto variegato: «*gestori di servizi pubblici, le società a partecipazione pubblica che operano in regime di concorrenza, con esclusione di quelle quotate in mercati regolamentati, le scuole paritarie, le università non statali, le istituzioni non statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, i soggetti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, le federazioni sportive, i consorzi a cui aderiscono amministrazioni pubbliche e soggetti privati, i soggetti comunque tenuti al rispetto dei princìpi del procedimento amministrativo*».

È di tutta evidenza come tale operazione non consenta di qualificare gli Ordini professionali a partire dalle caratteristiche individuate dal legislatore e dalla pertinente giurisprudenza, atteso che l'unico elemento definitorio ivi contenuto, è la loro natura di «organismi privati» (peraltro comune a tutti gli enti ricondotti alla medesima definizione) rispetto ai quali l'«interesse pubblico» – tenuto conto della preposizione «di» che precede tale specificazione – non costituirebbe una qualità intrinseca, ma andrebbe più correttamente inteso alla stregua di «rilevanza» (pubblica). Una simile specificazione rischia di apparire fuorviante, essendo gli Ordini professionali certamente enti di diritto pubblico (e non privato, altrimenti sarebbero assimilabili a semplici associazioni di professionisti), e titolari essi stessi dell'interesse pubblico (alla tutela del titolo professionale e del legittimo affidamento del pubblico, come più avanti sarà meglio chiarito).

Non meno evidente è che la categoria in commento contempla soggetti la cui rilevanza pubblica è ricavata «per esclusione», com'è il

caso de «le scuole paritarie, le università non statali, le istituzioni non statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica», a ulteriore testimonianza della sua evidente eterogeneità.

Pertanto, si ritiene che le segnalate peculiarità degli Ordini professionali debbano trovare una più compiuta espressione all'interno di una definizione specifica, meglio se adatta a essere richiamata in sede giurisprudenziale come riferimento definitivo, tenuto conto dell'importanza che tali enti tradizionalmente rivestono nell'ambito del nostro ordinamento giuridico, sin dall'epoca pre-repubblicana.

Per le medesime ragioni, tra le definizioni elaborate agli emendamenti 8.26 e 8.31 sembra preferibile l'impostazione della prima, recando la seconda prevalentemente elementi di rinvio a ulteriori discipline di dettaglio: «*gli Ordini e Collegi professionali e i rispettivi Organismi Nazionali: i soggetti pubblici, sottoposti a vigilanza dei ministeri. competenti, individuati da specifici ordinamenti che ne disciplinano composizione, attribuzioni, funzioni, organizzazione e gestione*».

In ultima analisi, dunque, la nozione proposta nell'emendamento 8.26 («*«Ordini professionali»: enti pubblici non economici a carattere associativo competenti per la cura dell'interesse pubblico al corretto svolgimento di una professione. Gli Ordini professionali sono dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, sono finanziati esclusivamente con i contributi degli iscritti, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge, e sono soggetti esclusivamente alla Vigilanza del Ministro competente*») appare senz'altro la più completa e la più adatta a rappresentare le prescritte esigenze definitorie.

In particolare, appare estremamente utile l'esplicito riferimento al carattere associativo, nonché all'autonomia patrimoniale e finanziaria degli ordini, così come la precisazione secondo cui essi «sono finanziati esclusivamente con i contributi degli iscritti, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge, e sono soggetti esclusivamente alla Vigilanza del Ministro competente». Una puntualizzazione ulteriore

meriterebbe, invece, il riferimento alle loro finalità generali, espresse in termini di «cura dell'interesse pubblico al corretto svolgimento di una professione». In realtà, anche secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, l'interesse pubblico perseguito dagli Ordini professionali non è tanto quello del «corretto svolgimento della professione», quanto quello più ampio e rilevante della «tutela del titolo professionale», a beneficio sia degli iscritti, sia dell'utenza. In altre parole, come la recente riforma di cui al DPR n. 137/2012 ha chiaramente stabilito, per effetto dell'iscrizione a un ordine professionale e dell'esercizio della professione corrispondente discendono una serie di obblighi (assicurazione professionale, formazione continua, ecc.) introdotti a espressa garanzia della «qualità» implicitamente sottesa al possesso del titolo in parola. Pertanto, gli Ordini e i loro organismi, in qualità di enti di autogoverno delle professioni intellettuali, svolgono una funzione di rilievo pubblico, non già esclusivamente limitata alla verifica del corretto svolgimento della professione da parte degli iscritti (compito di per sé attribuibile anche a organismi ed enti di natura privata), bensì estesa alla tutela del legittimo affidamento di coloro i quali si avvalgano delle prestazioni professionali degli iscritti.

Tale specifico aspetto deve essere correttamente messo in evidenza anche nella nozione in parola, proprio allo scopo di portare a compimento, sul piano definitorio, quel percorso di riforma intrapreso dal precitato DPR n. 137.

La definizione accolta nell'emendamento n. 8.26 potrebbe quindi essere così modificata:

> «*«ordini professionali»: enti pubblici non economici a carattere associativo competenti per la cura dell'interesse pubblico* ***alla tutela del titolo professionale e del legittimo affidamento del pubblico****. Gli ordini professionali sono dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, sono finanziati esclusivamente con i contributi degli iscritti, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge, e sono soggetti esclusivamente alla Vigilanza del Ministro competente*».