ORDINI E COLLEGI PROFESSIONALI: DANNO ERARIALE CAGIONATO DA PRESIDENTE E CONSIGLIERI

La pronuncia Cass., S.U., 26/06/2019, n. 17118, ritorna sulla disputa della sottoposizione di Ordini e Collegi professionali alla giurisdizione della Corte dei Conti e sulla configurabilità, a carico dei Consiglieri, del danno erariale.

A cura di Rosalisa Lancia

PREMESSA

In coerenza con indirizzi già espressi, la Suprema Corte ha stabilito che le risorse economiche gestite dall'Ordine professionale a prescindere dalla loro provenienza, per il solo fatto di entrare nel patrimonio pubblico vanno considerate risorse pubbliche, da ciò conseguendo che il danno subito dall'ente in relazione a tali risorse e per fatto imputabile ai propri Consiglieri costituisce un danno patrimoniale all'ente stesso, suscettibile pertanto di configurare un danno erariale, il cui accertamento è di competenza della Corte dei Conti.
Ferma restando la pronuncia e il principio espresso dalla Suprema Corte, risulta interessante la disamina di taluni passaggi della sentenza poiché argomenta aspetti interessanti quali la natura giuridica di ordini e collegi professionali, la qualificazione soggettiva e oggettiva degli ordini e collegi in relazione all'interesse pubblico perseguito, la natura tributaria del contributo annuo dovuto dagli iscritti e il perimetro di responsabilità in cui incorrono i Consiglieri dell'Ordine quando provocano, con i propri comportamenti e le proprie scelte, danni economici all'ente.
Tutti aspetti, questi citati, che hanno un significativo peso nella gestione degli Ordini e Collegi professionali, di livello nazionale e di livello territoriale, e nell'applicazione di taluna normativa a tali enti.

MOTIVAZIONI DELLA SENTENZA

La Corte, in via di principio e a supporto della propria pronuncia, afferma che:

- non è in discussione la natura giuridica di Ordini e Collegi professionali quali **enti pubblici associativi non economici ad appartenenza necessaria**; la natura e la finalità pubblicistica non sono controvertibili e costituiscono un elemento interpretativo essenziale nell'applicazione di normative di cui apparentemente potrebbero non essere destinatari gli Ordini e Collegi, per mancata specifica inclusione tra i soggetti obbligati;
- la natura pubblica di Ordini e Collegi professionali impone l'indubbia qualificazione pubblica del loro patrimonio;
- i contributi obbligatoriamente versati dai professionisti iscritti all'Ordine hanno una natura tributaria [1]. Ciò si desume dalla doverosità della prestazione e dal collegamento tra

[1] La natura dei contributi versati dagli iscritti è stata spesso oggetto di pronunce giurisprudenziali che, in maniera prevalente, hanno stabilito che questi in nessun modo costituiscono "*risorse private*" né hanno finalità privata di autofinanziamento; i contributi degli iscritti all'Ordine hanno una prevalente finalità pubblica volta a finanziare il migliore esercizio delle funzioni pubbliche delle quali sono titolari ex lege gli ordini professionali e che sono state assegnate - dalla stessa legge - essenzialmente per la tutela della collettività nei confronti degli esercenti della professione.
La disputa sulla natura del contributo annuale è stata oggetto di valutazione di legittimità e, al fine di ben definitivamente chiarire, vale la pena riportare un passaggio esplicativo di Cass. 1782/2011, che riferendosi alla categoria professionale degli avvocati, ha affermato: "*il pagamento del contributo annuale previsto dall'art. 14 del D.Lgt. 23 novembre 1944 n. 382 (...) a dispetto del nome va considerato un tributo, sia perché riferendosi anche ad esso, il comma 2 dell'art. 7 del medesimo d.lgt. parla di "tassa annuale", sia per il suo carattere di doverosità, sia infine perché la prestazione in questione è collegata alla necessità di*

Riproduzione riservata

il versamento della quota e l'esercizio legittimo della professione, dove la "*legittimità*" appunto è derivante dall'iscrizione stessa;

- la giurisdizione contabile relativamente a fatti occorsi presso un ordine o collegio professionale si radica avuto riguardo sia ad un criterio soggettivo - quale è la qualifica pubblicistica dell'ente [2] - sia sul criterio oggettivo della destinazione pubblica delle risorse gestite appena indicato; il criterio oggettivo da solo non è sufficiente;
- la giurisdizione contabile non si esclude sulla base della semplicistica affermazione che le risorse di un ordine o collegio professionale non vengono erogate direttamente dal bilancio pubblico: le risorse economiche gestite dall'ordine o collegio a prescindere dalla loro provenienza, per il fatto stesso di entrare nel patrimonio dell'ente pubblico che è destinato a fini pubblici, devono considerarsi pubbliche, con la conseguenza che il danno che l'ente subisce in merito a tali risorse costituisce danno al patrimonio dell'ente.

La Corte, poi, nella sostanza e con riferimento alle condotte di Consiglieri dell'Ordine che hanno provocato un danno economico al bilancio dell'Ordine stesso, afferma che la Corte dei Conti è competente a svolgere tale valutazione sull'assunto che **il danno, inficiando risorse che costituiscono un patrimonio pubblico, è un danno erariale**.
A tal riguardo, correttamente e per fugare dubbi e sovrapposizioni interpretative, la Corte con la sentenza in esame ha chiarito che la valutazione del danno erariale è funzione della Corte dei Conti diversa dal controllo di gestione previsto dalla L. 14/01/1994, n. 20 (art. 3, comma 4) che come noto è escluso [3] per gli Ordini professionali; la valutazione del danno erariale, infatti, attiene a profili di responsabilità in capo agli amministratori/dipendenti dell'Ordine professionale e ha riguardo alla "*secolare, tipica e quotidiana fattispecie di responsabilità di amministratori e/o dipendenti per danno causato all'ente pubblico di appartenenza*" [4].
Ciò posto, la sentenza in esame non pone innovazioni rispetto alla soggezione degli Ordini al controllo contabile della Corte dei Conti che dunque resta escluso, ma indubitabilmente pone chiarezza sul giudice competente a valutare fatti ascritti ai Consiglieri che abbiano provocato danni economici all'Ordine o al Collegio, **qualificando definitivamente tale danno come danno erariale e sancendo incontrovertibilmente la loro sottoposizione alle valutazioni della magistratura contabile**.

---

fornire la provvista dei mezzi finanziari necessari all'ente delegato dall'ordinamento per il controllo dell'albo professionale".
La C. Appello 366/2016 ha ulteriormente aggiunto specifiche sulle modalità di versamento dei contributi stessi: "*la legge, che ben potrebbe disporre il pagamento di tali contributi nelle casse di un Ministero (tenuto poi a versare le somme di riferimento ai collegi professionali) ha preferito semplificare gli aspetti contabili, prevedendo il pagamento diretto nelle casse del Collegio (per gli importi dallo stesso determinati) ma ciò non esclude che la causa della attribuzione patrimoniale sia riconducibile allo svolgimento di una funzione pubblica da parte di un ente pubblico come quello qui scrutinato*".

[2] Cfr. Cass. 23860/2012 secondo cui "*la giurisdizione (....) in materia di contabilità pubblica attribuita alla Corte dei Conti riguarda ogni controversia inerente alla gestione del denaro di spettanza dello stato o di enti pubblici (...) e quini suppone necessariamente la qualità pubblica del titolare del denaro gestito*".

[3] Cfr. Cass. 21226/2011, secondo cui "*Gli ordini e i collegi professionali nazionali (nella specie, dei farmacisti), pur essendo enti pubblici non economici annoverati tra le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, trasfuso nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), non sono soggetti al controllo di gestione della Corte dei conti, non essendovi coincidenza, né possibilità di sovrapposizione tra la nozione di P.A., contenuta, a fini organizzativi, nel decreto n. 29 del 1993 e quella sul controllo di gestione della Corte dei conti, di cui all'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, né rilevando l'esistenza di un interesse pubblico al corretto espletamento dei compiti istituzionali da parte degli ordini professionali*."

[4] Cfr. C. Appello, sez. III giurisdizionale centrale, n. 366/2016.

Riproduzione riservata

DISAMINA DELLA FATTISPECIE

In relazione poi ai comportamenti potenzialmente determinanti un danno erariale e con l'obiettivo di fornire un benchmark interpretativo, possono essere considerati i fatti - che hanno generato la vicenda poi giunta in Cassazione - posti in essere dal Presidente e dai Consiglieri pro tempore di un Ordine professionale provinciale.

I fatti contestati, oltre a violare i principi di buon andamento ed economicità dell'attività della pubblica amministrazione, sono rappresentanti da: conferimento di incarichi senza preventiva delibera di Consiglio, conferimento di incarichi su questioni non di pertinenza dell'Ordine, pagamenti disposti in assenza della documentazione giustificativa e di specifica del corrispettivo professionale, pagamenti disposti senza preventiva fase di controllo e liquidazione, affidamenti di incarichi all'esterno in assenza delle condizioni legittimanti di cui al D. Leg.vo 165/2001, promozione di liti che non erano di pertinenza dell'ente o in cui l'ente non aveva legittimazione ad agire, utilizzo di dotazioni dell'Ordine (telefono) in maniera promiscua senza che fossero state adottate le misure atte a tenere distinti gli oneri per uso personale della linea mobile da quelli riconducibili a fini istituzionali.

Quanto sopra non ha una pretesa esaustiva delle fattispecie di danno generabili, ma ha un valore esemplificativo non trascurabile, soprattutto alla luce della sempre più cospicua normativa che impone trasparenza all'attività e all'organizzazione della pubblica amministrazione.

CONSIGLIERI COME PUBBLICI UFFICIALI

Sempre in relazione alla posizione dei Consiglieri dell'Ordine e con l'obiettivo di fornire ulteriori elementi di riflessione, vale la pena ricordare una recente interessante sentenza di appello [5] che - relativamente al reato di abuso ex art. 323 del Codice penale - proprio in virtù della natura pubblicistica dell'Ordine, chiaramente ha **qualificato il Consigliere come pubblico ufficiale**; la pronuncia non è isolata e sempre a riguardo altrettanto è opportuno ricordare l'orientamento della Corte di Cassazione penale [6] che in tema di peculato stabilisce che "*È pubblico ufficiale il presidente dell'Ordine professionale, avuto riguardo alla specifica attività svolta, in quanto gli Ordini professionali devono ritenersi enti pubblici deputati alla tutela degli interessi della categoria che rappresentano, e conseguentemente il presidente di uno dei suddetti ordini può assumere la qualifica di pubblico ufficiale*".

[5] C. Appello Salerno, sez. penale, 20/6/2017 n. 758.

[6] Cass. 10140/2015. Nel caso di specie la S.C. ha ritenuto che correttamente la sentenza impugnata avesse ravvisato il delitto di peculato con riferimento alla condotta del presidente di un Ordine degli architetti, il quale aveva attinto per finalità private ai fondi dell'Ordine ed aveva poi giustificato l'uscita - anche mediante una falsa fattura di acquisto di beni - rappresentando l'esistenza di esigenze istituzionali.

Riproduzione riservata