

LECCE
6-7-8
OTTOBRE
2022

CONGRESSO NAZIONALE FORENSE



GRUPPO DI LAVORO 1.1.¹

Natura, competenze, funzioni e organizzazione delle Istituzioni forensi

- La natura giuridica degli Ordini professionali

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 dello Stato, allorquando queste si trovano ad applicare disposizioni genericamente rivolte al comparto pubblico, con esiti a volte paradossali. È il caso ad esempio della circolare MEF n. 15 del 2019 - "Il conto annuale 2018 - rilevazione prevista dal titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165", con la quale si stabilisce - 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

¹ COMPONENTI GDL 1.1. Sergio Paparo (OCF), Raffaele Fatano (OCF), Melania Delogu (OCF), Giuseppe Iacona (CNF), Patrizia Corona (CNF), Francesco Greco (CNF), Rosalba Viscomi (Commissione CNF Pari Opportunità), Carlo Foglieni (AIGA), Ester Perifano (ANF), Mario Antonio Massimo Fusario (COA distrettuale di Ancona), Antonio Benegiamo (COA distrettuale di Bari), Pierluigi Zoda (COA distrettuale di Caltanissetta), Maria Concetta La Delfa (COA distrettuale di Catania), Giampaolo Salvatore (COA distrettuale di Lecce), Antonio Cappuccio (COA distrettuale di Messina), Ermes Farinazzo (COA distrettuale di Perugia) Rosario Infantino (COA distrettuale di Reggio Calabria), Raffaella Sartori (COA distrettuale di Trieste), Goffredo Tatozzi (Unione Regionale Forense: Abruzzo - COFA), Attilio Francesco Ferri (Unione Regionale Forense: Lazio), Elia Campanielli (Unione Regionale Forense: Lombardia - ULOF), Giovanna Prato (Unione Regionale Forense: Piemonte e Valle d'Aosta), Roberta Altavilla (Unione Regionale Forense: Puglia), Giuseppe Di Stefano (Unione Regionale Forense: Sicilia).

LECCE
6-7-8
OTTOBRE
2022

CONGRESSO NAZIONALE FORENSE



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".

La norma che stabilisce l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di rilevare ed inviare al MEF i costi del personale è in vigore da molti anni, e mai è stata avanzata l'ipotesi che potesse riferirsi anche agli ordini professionali. Infatti, essendo la rilevazione finalizzata appunto alla redazione del "conto annuale 2018", i dati relativi al personale degli Ordini sarebbero 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.

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, 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.

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, gli ordini continuano a ricevere 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 (vedi nota n. 1).

LECCE
6-7-8
OTTOBRE
2022

CONGRESSO NAZIONALE FORENSE



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.

Più in dettaglio, il comparto degli ordini professionali territoriali, composto da oltre 2.000 enti pubblici non economici omogenei quanto a struttura organizzativa e dimensione economica, è caratterizzato da una serie di elementi comuni:

- dimensioni molto ridotte (gli ordini più strutturati hanno un numero di dipendenti anche pari a 10/12, ma la maggior parte degli ordini ha al massimo 2 o 3 dipendenti);
- assenza, nella maggior parte dei casi, di figure dirigenziali;
- determinazione delle risorse finanziarie e di personale nei termini strettamente necessari per lo svolgimento dei compiti istituzionali e, conseguentemente, bilanci di modesta entità (posto che le risorse proprie ammontano mediamente a poche centinaia di migliaia di euro);
- numero non elevato di procedimenti che necessitano di un monitoraggio (con particolare riferimento alla normativa anticorruzione e sulla trasparenza);
- partecipazione a titolo gratuito agli organi di indirizzo politico.

Da qui la necessità di una precisazione che, coerentemente con le premesse sistematiche qui rapidamente sintetizzate, possa raggiungere l'obiettivo di escludere la soggezione automatica degli ordini professionali a normative genericamente riferite al comparto pubblico, ed affermare 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 affermare espressamente, secondo criteri di compatibilità (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").



Si tratta a ben vedere di chiarire una volta per tutte quanto già affermato di recente dalla giurisprudenza amministrativa più accorta, ove si afferma che 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), e di evitare inutili contenziosi nelle sedi più disparate.

La collocazione migliore di una disposizione volta a raggiungere l’obiettivo indicato sarebbe probabilmente la fonte che già esclude gli ordini professionali dagli obblighi di cd. *spending review*, e precisa che il T.U. pubbl. imp. si applica a tali enti solo nei principi, e sulla base di regolamenti autonomi.

Si propone pertanto la modifica dell’art. 2, comma 2 bis, del Decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, con aggiunta dopo le parole “enti aventi natura associativa”, delle parole:

“non rientrano nell’elenco di cui all’art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e”.

Si riporta il testo della norma con evidenziata la modifica proposta:

Art. 2, commi 2 e 2 bis, DL 31 agosto 2013, n. 201

(...)

2. Gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa che sono in equilibrio economico e finanziario sono esclusi dall'applicazione dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Ai fini delle assunzioni, resta fermo, per i predetti enti, l'articolo 1, comma 505, terzo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Per tali enti, fatte salve le determinazioni delle dotazioni organiche esistenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'eventuale variazione della consistenza del

LECCE
6-7-8
OTTOBRE
2022

CONGRESSO NAZIONALE FORENSE



ruolo dirigenziale deve essere comunicata al Ministero vigilante e al Dipartimento della funzione pubblica. Decorsi quindici giorni dalla comunicazione, la variazione si intende esecutiva.

2-bis. Gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa non rientrano nell'elenco di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, 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.

- Il procedimento disciplinare

A otto anni dalla costituzione dei Consigli Distrettuali di Disciplina è oggi possibile fare un bilancio della loro attività e, alla luce dell'esperienza maturata, evidenziare le criticità emerse in prospettiva del miglioramento della disciplina normativa che ne regola il funzionamento.

Quanto al primo aspetto deve evidenziarsi la triplice difficoltà che i neonati CDD hanno dovuto affrontare all'atto del loro insediamento costituita da un lato dall'immediata consistente mole di procedimenti a loro affidata (circa 7.000) quale arretrato pendente presso i rispettivi COA, dall'altro l'assenza per molti Consigli di adeguata organizzazione (sede, personale, attrezzatura) nonché la necessità di applicare norme procedurali nuove.

Nel primo quadriennio (2015/2018) a cagione di tali fattori i CDD hanno potuto definire solo poco più della metà dei procedimenti in carico (il 55% circa dei 50.000 pervenuti compresi i 7.000 iniziali). Nel triennio 2019/2021 i dati statistici danno invece conto di una

LECCE
6-7-8
OTTOBRE
2022

CONGRESSO NAZIONALE FORENSE



definizione annua di procedimenti quasi pari (97%) al numero delle segnalazioni, esposti e denunce pervenute (circa 12.000 annue). Tale ultimo dato, tenuto conto anche delle difficoltà conseguenti al periodo pandemico, testimonia l'impegno profuso dai componenti dei CDD per il miglior funzionamento del procedimento disciplinare e l'avvenuto superamento dell'inevitabile difficoltà iniziale. Al 31.12.2021 l'arretrato in carico ai CDD è di circa 26.000 procedimenti.

Quanto al secondo aspetto va apprezzata la proficua attività di confronto, fra di loro e con le istituzioni, che i componenti dei CDD hanno costantemente mantenuto in questi anni, che ha consentito la disamina comune delle problematiche applicative delle norme procedurali con la sollecitazione ad interventi migliorativi della normativa di riferimento. In questa direzione sono state apportate modifiche al regolamento CNF n. 2\2014 soprattutto con riferimento alla semplificazione dell'eccessiva complessità di composizione delle sezioni e vi sono stati numerosi periodici incontri con gli Uffici Legislativi del Ministero per ottenere modifiche alla L. 247\2012.

La richiesta di tali ultime modifiche, già concordate, ma mai approdate in uno strumento legislativo, si ritiene debba essere reiterata dal Congresso.

In particolare il contenuto della delibera n. 450 del 17.9.2021 del CNF con la quale si richiede:

- la modifica del comma 3 dell'art. 50 L. 247/2012 con riduzione da cinque a tre dei membri effettivi della sezione e da tre a due i membri supplenti;
- la modifica del comma 2 dell'art. 58 L. 247/2012 con inserimento di comunicazione all'iscritto della fase istruttoria anche a mezzo PEC e soppressione dell'invito in tale fase alla formulazione di osservazioni (c.d. seconda memoria);
- la modifica del comma 1 lett. c) dell'art. 59 L. 247/2012 con previsione di diretta trasmissione degli atti al Presidente anziché all'intero CDD della richiesta di citazione a giudizio dell'incolpato.

La riduzione dei membri della sezione consentirà, all'evidenza, in generale una maggior produttività in termine di evasione dei procedimenti con un raddoppio delle sezioni



giudicanti e quindi con possibilità di smaltimento dell'arretrato e di rispetto dei tempi di giudizio previsti dalla Legge evitando la prescrizione dell'azione disciplinare e in particolare il regolare funzionamento dei CDD più piccoli spesso costretti a trasferire il procedimento ad altro CDD per impossibilità a costituire le sezioni con cinque membri effettivi e tre supplente.

La soppressione dell'invito al segnalato di presentare osservazioni prima ancora della formulazione del capo di incolpazione consentirà invece una maggiore celerità del procedimento disciplinare, evitando per il segnalato la mera reiterazione delle deduzioni già presentate al COA e in tal senso essa non costituisce lesione del diritto di difesa.

Ad una maggiore celerità del procedimento è volta anche la modifica dell'art. 59 che individua nell'organo monocratico il soggetto titolato alla citazione senza obbligo di convocazione della sezione per tale adempimento.

Una ulteriore necessaria modifica legislativa dovrebbe riguardare il numero dei componenti dei CDD da individuarsi complessivamente in ragione del numero degli iscritti del Distretto e ripartiti in numero inversamente proporzionale agli iscritti dei singoli COA del Distretto.

Si rileva altresì la necessità di trovare un correttivo che eviti l'invio da parte dei COA ai CDD delle segnalazioni palesemente infondate e ciò al duplice scopo di non appesantire l'attività dell'organo disciplinare e allo scopo di evitare all'iscritto i pregiudizi derivanti dall'invio della segnalazione.

Poiché appare di difficile attuazione un correttivo che implichi una valutazione deontologica di merito da parte di organo diverso da quello disciplinare viene avanzata l'ipotesi di consentire al Consiglio dell'Ordine di segnalare e richiedere al CDD la tempestiva archiviazione per palese manifesta infondatezza dell'esposto in una con l'immediata trasmissione dello stesso al CDD.

Del pari viene condivisa la necessità che l'iscritto che richieda la propria cancellazione dall'albo o registro non veda rinviata l'attuazione di tale suo diritto sol perché attinto da

LECCE
6-7-8
OTTOBRE
2022

CONGRESSO NAZIONALE FORENSE



segnalazione. Tale situazione potrebbe trovare correttivo nella comunicazione dal COA al CDD dell'avvenuta presentazione della domanda di cancellazione con conseguente obbligo del CDD di procedere all'archiviazione o formulazione del capo di incolpazione nel successivo termine di sei mesi.

- **La natura dei CPO e Unioni**

Come attualmente previsto dall'art. 25 della Legge professionale i CPO al pari dei CDD sono articolazioni degli ordini circondariali e incombe pertanto sui COA l'obbligo di dotare tali articolazioni di tutte le risorse necessarie al loro pieno ed efficace funzionamento.

Sotto tale profilo è avvertita l'esigenza di una regolamentazione unitaria dei CPO, condiviso da tutti gli ordini, sia sotto il profilo elettorale, sia sotto l'aspetto della individuazione delle specifiche competenze. Ciò anche al fine di porre rimedio a difformità e ritardi ancora oggi esistenti e inaccettabili a 10 anni dalla entrata in vigore della Legge professionale.

Analogo problema si pone per le Unioni Regionali degli Ordini Forensi (art. 29 comma p) L. 247/12), i cui presidenti partecipano al Congresso e alle riunioni ufficiali del CNF e di OCF, ma che risultano privi di qualsivoglia specifica individuazione.