

*Sospensione dei termini per l'approvazione del conto consuntivo e del bilancio preventivo degli Ordini forensi*

**Parere**

1. È stato chiesto all'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense di esprimersi in merito alla questione dell'approvazione del conto consuntivo e del bilancio preventivo degli Ordini forensi, adempimento che, in base all'art. 4, DM 13 luglio 2016, n. 156, dovrebbe compiersi entro il 30 aprile. In particolare, tenuto conto delle norme emergenziali che dispongono il divieto di assembramenti e l'obbligo del distanziamento sociale ai fini del contenimento della diffusione del cd. coronavirus, è stato chiesto di sapere se il termine possa e/o debba essere differito.
2. In via preliminare, è opportuno precisare come l'approvazione dei bilanci consuntivi e preventivi degli enti pubblici integri propriamente un procedimento amministrativo complesso, che si snoda attraverso una serie di atti che coinvolgono diversi organi, e in qualche caso, veri e propri subprocedimenti che accedono appunto a quello principale. Nel caso degli Ordini forensi, sono coinvolti certamente il Consigliere tesoriere, il Consiglio dell'ordine, il Collegio dei revisori, e l'Assemblea degli iscritti, organi che, seppur a diverso titolo (impulso, proposta, consultazione, approvazione) partecipano tutti al procedimento. Nel caso dell'assemblea, la convocazione e la effettiva tenuta dell'assemblea con l'assunzione delle relative determinazioni integrano propriamente un subprocedimento che accede alla fase costitutiva del procedimento principale, essendo appunto l'assemblea l'organo dal quale promana secondo legge la volontà dell'Ente avente ad oggetto l'approvazione dei bilanci consuntivo e preventivo, in base a quanto previsto dall'art. 27, comma 3, L. 247/2012.

Quanto sopra consente di ritenere operante, anche con riferimento alla questione che ci occupa, la previsione di cui all'art. 103, comma 1, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, rubricato "*Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza*". In base a tale norma "*ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020*" (enfasi aggiunta).

È peraltro possibile, che insieme con altri termini disposti nelle scorse settimane da fonti emergenziali di rango e natura diversa, anche questo termine possa essere prorogato in sede di conversione in legge del decreto, o con altro decreto legge.

3. Fermo quanto sopra, occorre comunque rilevare che, accanto alla previsione generale (in quanto applicabile a tutti i procedimenti amministrativi) di cui all'art. 103, il decreto legge 17 marzo 2020 n. 18 reca una previsione specifica conferente al caso che ci occupa, in quanto dedicata espressamente al “*Differimento di termini amministrativo-contabili*”.

L'art. 107, primo comma, DL cit., dispone infatti che:

*“in considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19 e della oggettiva necessità di alleggerire i carichi amministrativi di enti ed organismi pubblici anche mediante la dilazione degli adempimenti e delle scadenze, è differito il termine di adozione dei rendiconti o dei bilanci d'esercizio relativi all'esercizio 2019 ordinariamente fissato al 30 aprile 2020: a) al 30 giugno 2020 per gli enti e gli organismi pubblici diversi dalle società destinatari delle disposizioni del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 (...)”* (enfasi aggiunta).

4. Vi è da chiedersi se gli Ordini forensi (ma più in generale tutti gli ordini professionali) possano ritenersi inclusi nel campo di applicazione soggettivo della disposizione, o, in altre parole, siano inquadrabili tra gli enti e gli organismi pubblici destinatari delle disposizioni del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, **ai fini e per gli effetti del differimento dei termini di cui all'art. 107, DL 18/2020**.
5. Il Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 contiene com'è noto “*Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili*”. La legge 196 del 2009 aveva infatti conferito delega al Governo per adottare uno o più decreti legislativi ai fini dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica (per le Regioni e gli enti locali vige infatti un altro plesso normativo specifico, quello reso dal Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).
6. Il decreto legislativo n. 91/2011 e la legge delega n. 196/2009 che lo autorizza utilizzano per la definizione del proprio campo di applicazione la tecnica invero assai diffusa del richiamo ad altre fonti, ed in particolare il richiamo all'art. 1, comma 2, d. lgsl. n. 165/2001 (il testo unico del pubblico impiego): in particolare, in base all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (richiamato espressamente dal decreto delegato all'art. 1, comma 2) “*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"* (enfasi aggiunta).

La questione è ben nota al comparto ordinistico, ed è di frequente all'origine di molteplici dubbi applicativi: in particolare, talune amministrazioni statali o anche alcune amministrazioni indipendenti hanno ritenuto che l'inquadramento degli ordini professionali tra gli enti pubblici non economici comportasse anche inevitabilmente la pedissequa applicazione agli stessi di tutte le fonti in materia di obblighi ed oneri gravanti genericamente sulla P.A., in ragione della presenza, nell'elenco di cui all'art. 1, comma 2, TU pubbl. imp., del riferimento agli "enti pubblici non economici"<sup>1</sup>.

Il Consiglio nazionale forense ha invece più volte invece ribadito (*ex multis*, cfr. nota inviata alla Ragioneria generale dello Stato in data 18 settembre 2019) come l'art. 1, comma 2 TU pubbl. imp., nella parte in cui si riferisce agli enti pubblici non economici, non può di per sé ritenersi richiamo sempre idoneo a ricomprendere gli ordini professionali, sia perché 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), sia perché 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).

**È dunque necessaria volta per volta una specifica attività esegetica che prenda in esame la previsione di cui si indaga il campo di applicazione e, ai fini della inclusione o meno degli ordini professionali nel campo di applicazione di discipline che rinviano appunto all'art. 1, comma 2, TU pubbl. imp, debbono essere esaminate con attenzione sia i riferimenti testuali che la ratio e le finalità sistemiche della disciplina in questione, alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata** che tenga conto per un verso della natura pubblica dell'ente professionale, per

---

<sup>1</sup> Si riporta per completezza il testo vigente dell'art. 1, comma 2, TU pubbl. imp.:

"2. **Per amministrazioni pubbliche si intendono** tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, **tutti gli enti pubblici non economici** nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI" (**enfasi aggiunta**).

altro verso del suo carattere associativo (riconosciuto espressamente dalle fonti più recenti, ed in particolare dall'ordinamento professionale forense) e della autonomia che l'ordinamento giuridico riconosce a tale tipologia di enti in quanto esponenziali di comunità professionali, e dunque formazioni sociali ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 Cost.

7. Alla luce di tale metodo, in passato autorevole dottrina aveva escluso che gli ordini professionali potessero ad esempio essere ritenuti inclusi nel campo di applicazione della normativa sulla trasparenza<sup>2</sup>, e tale impostazione ha trovato conferma nella legislazione successiva che, proprio ai fini di quella inclusione, ha dovuto espressamente inserire il riferimento agli ordini professionali nel decreto correttivo della fonte originaria, con la conseguenza che, allo stato attuale della normativa vigente, quella normativa si applica agli ordini professionali in base ad un richiamo espresso, e non in base all'art. 1, comma 2, TU pubbl. imp. (come pretendeva ANAC), e comunque in quanto compatibile (cfr. art. 2 bis, d. lgsl. n. 33/2013, come modificato dal d. lgsl. n. 97 del 2016, cd. "correttivo").
8. L'approccio qui seguito trova peraltro conferma nell'assetto pluralistico del comparto pubblico italiano, rilevato già molti anni or sono dalla migliore dottrina che segnalava *"..l'esigenza di parlare non più, come una volta, della pubblica amministrazione come di un'entità unitaria, bensì come di una molteplicità di pubbliche amministrazioni tra loro variamente distinte e coordinate"*<sup>3</sup>. Tale principio è stato affermato anche dalla Suprema Corte di cassazione, nella decisione che ha escluso la giurisdizione contabile sui bilanci degli ordini professionali: *"...nel nostro ordinamento manca una definizione unitaria della pubblica amministrazione, mentre al contrario è emerso in sede dottrina l'orientamento secondo il quale si dovrebbe parlare non di pubblica amministrazione ma di pubbliche amministrazioni, vale a dire con una diversificazione del concetto in relazione alle singole discipline del settore pubblico ed ai non coincidenti fini in vista dei quali il detto concetto dovrebbe essere utilizzato"* (Corte di Cassazione n. 21226 del 2011). Più di recente, anche il Supremo Giudice amministrativo ha peraltro riconosciuto il carattere mutevole e cangiante della nozione di ente pubblico e l'estensione flessibile del suo perimetro definitorio, che di volta in volta varia a seconda dell'istituto o del regime normativo che deve essere applicato e della *ratio* sottesa alla disciplina che individua gli enti pubblici tra i propri destinatari (Consiglio di Stato, sentenza n. 1164/2016).
9. Così precisato l'approccio interpretativo più corretto, è possibile ora farne applicazione al caso di specie al fine di valutare se gli ordini professionali siano inclusi o meno tra gli

---

<sup>2</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Parere pro veritate in ordine alla applicabilità agli ordini ed ai collegi professionali della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*, in data 29 gennaio 2014, reperibile nel sito del CUP [www.cuprofessioni.it](http://www.cuprofessioni.it), area rapporti istituzionali.

<sup>3</sup> A. M. SANDULLI, *L'attività normativa della pubblica amministrazione*, Napoli 1970, 5, in nota.

enti e gli organismi pubblici per i quali l'art. 107 DL 18/2020 dispone il differimento del termine di approvazione del conto consuntivo e del bilancio preventivo dal 30 aprile al 30 giugno 2020.

10. A questo fine, giova precisare che non è necessario, o quanto meno non è indispensabile, rispondere preliminarmente alla domanda circa la soggezione o meno degli ordini professionali all'intero plesso normativo costituito dal d. lgs. n. 98/2011, che, solo apparentemente costituisce presupposto logico dell'applicabilità del differimento. Ed infatti, la fonte speciale che prevede il differimento del termine di approvazione dei bilanci ha una *ratio* e persegue degli obiettivi specifici che sono palesemente diversi ed ultronei rispetto a quelli delle previsioni generali di cui al decreto delegato in materia di contabilità pubblica. Tali finalità vanno inequivocabilmente ricercate in quegli obiettivi di tutela della salute pubblica che trovano base costituzionale nell'art. 32 Cost., e che consistono nella improrogabile necessità che siano evitati assembramenti e sia mantenuto il distanziamento sociale che ancora oggi, al momento in cui si scrive, appaiono essere l'unico metodo efficace di contenimento dell'emergenza epidemiologica. Sotto questo profilo, **il richiamo al decreto legislativo n. 98/2011, e attraverso di esso, all'art. 1, comma 2, TU pubbl. imp., operato dall'art. 107 DL cit. deve essere dunque indagato alla luce di quelle finalità, e nel quadro della necessità di bilanciare adeguatamente l'interesse pubblico alla regolarità contabile con l'interesse pubblico alla tutela della salute, che, com'è noto è anche diritto dell'individuo espressamente qualificato fondamentale dalla Costituzione (art. 32 Cost.). È di tutta evidenza che la fonte speciale posta dal legislatore dell'emergenza debba essere applicata, nel quadro di un'interpretazione costituzionalmente orientata, con la latitudine più ampia proprio al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi che si propone.** Diversamente ritenendo, dovremmo pensare che il legislatore dell'emergenza abbia voluto discriminare gli ordini professionali all'interno della platea degli enti pubblici, e non includerli in un differimento manifestamente volto a proteggere la salute pubblica. Sarebbe, con tutta evidenza, un risultato esegetico palesemente abnorme, e quindi del tutto irragionevole. Anche per questa via risulta dunque confermata **la necessità di interpretare l'art. 107, comma 1, DL 18/2020 come norma applicabile anche agli ordini professionali, e tra questi, agli ordini forensi.**
11. Quanto sopra, si ribadisce, lascia impregiudicata la questione della soggezione o meno degli ordini professionali al decreto legislativo n. 98/2011, o in altre parole, la questione dell'interpretazione da rendere a proposito del richiamo – in quella fonte operato – all'art. 1, comma 2, TU pubbl. imp. A proposito di questa problematica, nel segnalare che il Ministero vigilante, in un parere reso pochi giorni or sono al Consiglio nazionale dei giornalisti proprio nella materia che ci occupa, ha espressamente escluso tale soggezione - pur ritenendo indispensabile differire i termini di approvazione dei bilanci - giova anche ricordare come più in generale, attesa la non afferenza degli ordini

professionali al sistema della finanza pubblica, il legislatore ha di recente ribadito l'autonomia finanziaria del comparto ordinistico novellando il noto comma 2bis dell'art. 2, DL n. 101/2013, ai sensi del quale *“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 **sol**i principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica **ad essi relativi**, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica”* (in grassetto le parole aggiunte nella manovra finanziaria per il 2020, dall'art. 50, comma 3-bis, D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla L. 19 dicembre 2019, n. 157).

12. Alla luce delle argomentazioni qui offerte, deve pertanto ritenersi che siano differiti al 30 giugno 2020 i termini per l'approvazione del conto consuntivo e del bilancio preventivo degli Ordini forensi, alla luce della necessità di fornire una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 107, comma 1, DL 18/2020, in funzione degli obiettivi di interesse pubblico da tale fonte speciale individuati, e cioè *“in considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19 e della oggettiva necessità di alleggerire i carichi amministrativi di enti ed organismi pubblici anche mediante la dilazione degli adempimenti e delle scadenze”*.

Roma, 31 marzo 2020

Prof. Avv. Giuseppe Colavitti  
(Resp. Ufficio studi CNF)

