



Orlandi Falcone Perillo associati

Avv. Fabio Orlandi

Avv. Andrea Falcone

Avv. Carlo Perillo d'Altore

Roma, 4 luglio 2014

Avv. Giuseppe Maria Berruti

Avv. Michele Zoi

Avv. Marilisa Valente

Dott.ssa Alessandra Libutti

Dott.ssa Daniela Caniglia

Dott. Alessio Cocchinelli

Dott.ssa Elisa Patrizi

Spett.le
Consiglio Nazionale
dell'Ordine degli Psicologi
c.a. Dott. Fulvio Giardina

a mezzo email: presidenza@psy.it

Oggetto: PARERE IN MERITO ALLA DISTINZIONE TRA FUNZIONI DI INDIRIZZO POLITICO E DI GESTIONE AMMINISTRATIVA NEGLI ORDINI PROFESSIONALI

Gentile Presidente,

si chiede a questo Studio Legale un parere in merito all'applicabilità agli Ordini professionali del principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico – amministrativo e funzioni di gestione amministrativa.

§§§

Si ritiene opportuno, preliminarmente, individuare l'esatta portata di tale principio all'interno della Pubblica Amministrazione in generale, per poi esaminarne l'eventuale applicabilità nello specifico ambito degli Ordini professionali.

Sotto il primo aspetto, uno dei problemi più rilevanti nell'assetto organizzativo delle Pubbliche Amministrazioni è rappresentato dalla necessità di contemperare due esigenze apparentemente contrapposte: quella di garantire una sorta di continuità tra definizione delle scelte politiche e attuazione delle stesse da parte dell'apparato

amministrativo; in questo senso, l'art. 95 Cost., nella parte in cui enuncia il principio di responsabilità dei Ministri per gli atti dei rispettivi dicasteri; nonché quella di rispettare i principi costituzionalmente riconosciuti ex art. 97 Cost. del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, in modo tale da sottrarre quest'ultima dal controllo politico del governo, legittimando un'amministrazione indipendente rispetto agli altri poteri dello Stato¹.

Sotto quest'ultimo profilo, anche la Corte Costituzionale ha di recente affermato² come la separazione tra politica e amministrazione sia un principio di carattere generale, che ha il suo fondamento nell'art. 97 Cost. ed in particolare nel principio costituzionale di imparzialità, con ciò specificando che *“L'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa (...) spetta al legislatore”*, il quale *“non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione”*.

In conformità ai principi costituzionali sin qui esaminati e alla consolidata giurisprudenza del Giudice delle leggi, il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*, è intervenuto a delineare le autonome e distinte sfere di competenza degli organi di governo e di quelli amministrativi.

In particolare, l'art. 4 del decreto citato dispone che *“gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti”*; in tal modo, la disposizione in esame esclude dall'ambito di tali competenze le attività di gestione amministrativa, non potendo l'organo di governo *“revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti”*³.

Parallelamente, il testo normativo citato demanda ai dirigenti *“l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e*

¹ Si veda, al riguardo, da F. MERUSI, *I rapporti tra governo e amministrazione*, in S. CASSÈSE, G. ARABIA (a cura di), *L'amministrazione e la Costituzione*, Bologna 1993, 25 e ss., secondo cui *“Se si vuole che l'amministrazione sia imparziale, questa non può essere diretta da forze esterne, perché la direzione esterna dell'amministrazione è di per sé sinonimo di parzialità e un'amministrazione parziale è un'amministrazione inefficiente. Se l'esecutivo deve ritornare un potere dello Stato occorre separare il governo e, più in generale, la direzione politica dell'amministrazione”*.

² Si fa riferimento, in particolare, alla sent. 24 aprile 2013, n. 81.

³ Cfr. art. 14, d.lgs. 165/2001.

amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo”, ulteriormente specificando che gli stessi “*sono responsabili in via esclusiva dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati*”.

In buona sostanza, le disposizioni sin qui citate permettono di coordinare i diversi modelli di amministrazione delineati dagli artt. 95 e 97 Cost., sulla base di una netta distinzione tra poteri di indirizzo politico, inerente *gli obiettivi ed i programmi da attuare* e poteri di gestione, riguardanti la mera adozione degli atti necessari a realizzare tali obiettivi e programmi.

§§§

Fatta questa dovuta premessa sul principio di separazione tra politica e amministrazione, è necessario valutare l’applicazione di detto principio anche agli Ordini professionali, tenendo presente che il d.lgs. 165/2001 si riferisce espressamente a “*tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali*” (cfr. art. 1, comma 2, d.lgs. 165/2001), nella cui nozione sicuramente essi rientrano.

Ebbene, il decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, recante “*Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*”, ha espressamente escluso per tali soggetti pubblici l’applicabilità del principio di separazione tra indirizzo politico e di gestione amministrativa, laddove con l’art. 2, comma 2bis afferma che “*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 principi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad eccezione dell’articolo 4 (...) e ai principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica*”, offrendo all’interprete un chiaro segnale in merito all’inquadramento giuridico degli Ordini professionali all’interno dell’ordinamento vigente.

Si ritiene, infatti, che tale disposizione normativa trovi il suo fondamento nella duplice natura tipica degli Ordini professionali, considerati, da un lato, come veri e propri enti pubblici, capaci cioè di adottare atti autoritativi incidenti sulla sfera giuridica altrui, dall’altro, come organi associativi rappresentativi di ciascuna delle categorie professionali interessate.

In altri termini, la non assoggettabilità degli Ordini professionali al principio di separazione tra funzione d’indirizzo politico e funzione di gestione amministrativa deriva dalla loro peculiare natura giuridica di enti pubblici associativi; dotati di

autonomia patrimoniale, in quanto l'unica fonte di finanziamento degli Ordini è rappresentata dai contributi erogati dai propri iscritti. In tal senso, allora, e a differenza di quanto accade per gli altri enti pubblici, minore è l'esigenza da parte della Legge di separare la gestione delle entrate di tali enti e la rispondenza tra obiettivi programmati e risultati conseguiti⁴.

Ulteriore autonomia concessa agli Ordini professionali è quella di tipo funzionale, intendendosi con essa quella immanente vocazione di rappresentanza degli interessi esponenziali di una determinata categoria professionale⁵, da sempre caratterizzante tali enti.


Proprio il carattere di organizzazione sezionale, limitata cioè alla rappresentanza di una specifica comunità professionale, permette di preservare gli Ordini da una applicazione integrale della normativa relativa al funzionamento della Pubblica Amministrazione, sia per quanto riguarda l'organizzazione interna che per quanto riguarda la gestione amministrativa, risultando del tutto ultronee le ulteriori garanzie di separazione tra funzioni di indirizzo e di gestione dettate dal d.lgs. n. 165/2001.

In conclusione, sono le stesse caratteristiche strutturali e funzionali degli Ordini professionali ad aver indotto il Legislatore a precisare la disciplina applicabile a tale tipologia di soggetti pubblici, sancendo definitivamente l'estraneità degli stessi al principio di separazione tra indirizzo politico e attività amministrativa.

§§§

Certo di aver chiarito il quesito posto, invio i miei più cordiali saluti e resto a disposizione per ogni ulteriore chiarimento.

Avv. Andrea Falzone



⁴ Al riguardo, si veda la sent. C. Cass. n. 21226 del 14 ottobre 2011, con cui la Corte di legittimità ha, in sostanza, escluso l'esperibilità da parte della Corte dei Conti del controllo di gestione nei confronti degli ordini professionali; a tal fine, la Corte afferma 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 giustificerebbe 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”*.

Sul tema della estraneità degli Ordini professionali a forme di finanziamento pubbliche, si veda anche la recente sent. C. Giust. 12 settembre 2013, C-526/11, secondo cui *“un organismo come un ordine professionale di diritto pubblico, non soddisfa né il criterio relativo al finanziamento maggioritario da parte dell'autorità pubblica (...) né il criterio relativo al controllo della gestione da parte dell'autorità pubblica”*; in virtù di tali circostanze, il Giudice europeo esclude l'applicabilità a tali enti della disciplina pubblicistica in tema di appalti.

⁵ Sul punto, si veda G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto tra gruppi sociali e pubblico potere*, Jovene, 1979, che definisce efficacemente l'Ordine professionale come *“associazione ad appartenenze obbligatoria”*.