

NOTE SULLA TERRITORIALITÀ DEGLI ORDINI PROFESSIONALI
INNANZI AL PROGETTO DI RIORGANIZZAZIONE DELLE PROVINCE

La riorganizzazione delle Province, avviata con i recenti interventi normativi (art. 15 d.l. n. 138/2011, non convertito in legge *in parte qua*; art. 23 d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011; art. 17 d.l. n. 95/2012, conv. in l. n. 135/2012), prevede la soppressione o l'accorpamento di un rilevante numero di enti provinciali, sulla base di criteri incentrati sulla superficie geografica e sull'entità della popolazione residente (cfr. del. P.C.M. 20.7.2012).

Si pone la questione degli effetti giuridici che tale riforma provocherà su un rilevante numero di enti, che, storicamente, sono sorti e sono territorialmente organizzati su base provinciale. Tra essi, gli Ordini professionali.

Premesso che si tratta di un problema giuridicamente inedito (poiché la storia amministrativa dello Stato Unitario non ha, fino ad oggi, conosciuto soppressione di enti provinciali¹, e dunque neppure assistito alla sorte degli Enti od Ordini eretti in una Provincia soppressa) osservo che la questione della "territorialità" degli Ordini, per effetto della riorganizzazione delle province, può essere risolta essere risolta sulla base dei seguenti elementi:

- a) la natura giuridica degli Ordini professionali;
- b) il rapporto tra l'Ordine professionale e il territorio (e gli enti pubblici in esso insediati)
- c) i limiti del legislatore negli interventi sull'ordinamento degli Ordini Professionali.

* * *

A) NATURA GIURIDICA DEGLI ORDINI PROFESSIONALI

- Gli Ordini professionali sono "enti pubblici". Tali sono ai sensi delle varie leggi istitutive ed in virtù della l. n. 70/1975, recante il censimento di tutti gli enti pubblici diversi dallo Stato.
- Si tratta peraltro di Enti pubblici affatto particolari. Gli Ordini professionali non rientrano infatti tra i c.d. enti pubblici a struttura gerarchico-istituzionale (c.d. "enti strumentali"), i quali sono inseriti gerarchicamente nella struttura dello Stato (o degli enti locali) e sono soggetti ai poteri di nomina, controllo ed indirizzo di questi ultimi (cfr. INPS, INAIL ma in passato IRI, ENI, ecc.).
- Gli Ordini appartengono, viceversa, alla categoria specifica **degli enti pubblici associativi** (od "a base associativa") in quanto costituiscono enti esponenziali di gruppi sociali organizzati, costituiti dall'insieme degli esercenti una determinata professione (si parla di enti a struttura associativa necessaria", per l'obbligo di appartenenza che grava sugli esercenti la professione).

1

Fanno eccezione la provincia di Aosta (eretta a Regione autonoma, ma senza mutamento territoriale e con il mantenimento delle funzioni provinciali) e la soppressione delle Province illiriche, libiche e greche esistenti fino al 1943/45; in quest'ultimo caso, peraltro, la soppressione delle province si era originata dal venir meno della sovranità statale italiana su tali porzioni di territorio nazionale; il problema della sorte degli altri enti pubblici presenti sul territorio, pertanto, non si poneva.

- La natura di enti pubblici associativi attribuisce agli Ordini professionali caratteri, poteri e libertà affatto peculiari, unici, e diversi da tutti gli altri enti pubblici non “associativi”.
 1. Gli Ordini sono enti **esponenziali del proprio gruppo di riferimento**, nel senso che i loro organi di vertice trovano diretta legittimazione in una elezione da parte degli appartenenti al gruppo di riferimento (i professionisti); la dottrina parla di “formula organizzativa dell’autogoverno”, riconoscibile solo negli Ordini professionali e begli altri enti a base associativa.
 2. Gli Ordini sono enti **dotati di poteri di autorganizzazione interna**, nel senso che, per il proprio operare, possono organizzare liberamente la propria struttura.
 3. Nell’ambito delle proprie competenze, gli Ordini emanano atti **non soggetti ad approvazione** da parte di alcuna autorità esterna.
 4. Gli Ordini **sono enti autonomi, nell’ambito dei fini pubblici loro affidati dalla legge**. Ciò significa che, sebbene il fine pubblico di cui sono affidatari sia stabilito *ab externo* dalla legge (la tutela della professione) gli enti sono liberi di stabilire i modi, i mezzi e le iniziative mediante i quali perseguire tali fini, senza potere essere piegati ad indirizzi esterni e senza che alcuna autorità possa sindacare, *ab externo*, i mezzi intrapresi per tutelare l’interesse pubblico loro affidato.
 5. Tale ultimo, centrale aspetto si traduce nella capacità, per gli Ordini Professionali (ed in genere per gli enti associativi) di non agire solo con gli strumenti ordinari stabiliti dalla legge, con competenze rivolte all’interno della categoria (potere disciplinare, formazione ecc.), **ma di potere agire liberamente anche all’esterno** – nella società – quando ciò sia necessario per la adeguata tutela degli interessi dei propri membri.
 6. Sotto tale ultimo aspetto, la giurisprudenza ha da tempo riconosciuto che *“Gli Ordini ed i Collegi professionali, in ragione della loro peculiare posizione esponenziale nell’ambito delle rispettive categorie ed in ragione delle funzioni di autogoverno delle categorie stesse ad essi attribuite, sono legittimati ad impugnare in sede giurisdizionale gli atti lesivi non solo della sfera giuridica dell’ente come soggetto di diritto, ma anche degli interessi di categoria dei soggetti appartenenti all’Ordine o Collegio, di cui l’ente ha la rappresentanza istituzionale” (ex pluribus, Cons. Sez. V, n. 6011/2009, 1339/2001, 527/1997, ecc.)*.
 7. Gli Ordini sono infine dotati di una **autonomia finanziaria**, poiché ripetono i loro mezzi di finanziamento direttamente dalla base associativa di cui sono espressione, o comunque da mezzi propri non provenienti da altri centri decisionali od amministrativi.
 - I caratteri di autonomia ed autogoverno sopra elencati non sono una “concessione” dello Stato sovrano, e delle leggi istitutive degli enti professionali. Essi derivano invece dal fatto che gli Ordini, dal punto di vista storico, esprimono aggregazioni sociali spontanee e libere, preesistenti allo Stato, che quest’ultimo si è limitato a “trovare”, ed a sottoporre ad una veste pubblicistica in virtù della funzione di interesse pubblico loro riconosciuta.
 - Per tali ragioni **gli Ordini sono dotati di una autonomia costituzionalmente protetta**, poiché costituiscono “formazioni sociali” spontanee ai sensi dell’art. 2 della Costituzione. Lo Stato non può dunque liberamente disporre, o incidere su di essi. Gli interventi legislativi sugli Enti associativi sono viceversa soggetti ad una serie di limiti costituzionali (cfr. successivo paragrafo C).

* * *

B) RAPPORTO TRA ORDINE PROFESSIONALE E TERRITORIO

- Le leggi istitutive degli Ordini prevedono, in via generale, che essi si articolino (ordinariamente) su base provinciale.
- La ragione giuridica di tale organizzazione su base provinciale non viene espressamente dichiarata. Sono in proposito ipotizzabili tre soluzioni:
 1. che il legislatore abbia voluto introdurre un vincolo istituzionale tra l'Ordine e l'ente locale Provincia, oppure tra l'Ordine e gli altri enti pubblici organizzati su base provinciale (Prefetture, Camere di Commercio);
 2. che il legislatore abbia voluto porre un vincolo personale tra Ordine e comunità provinciale (nel senso che ogni comunità provinciale, oltre ad esprimere un ente-locale, abbia titolo e diritto di esprimere un proprio Ordine, e non più di uno);
 3. che il legislatore abbia prescelto la provincia come semplice ambito spaziale utile per l'organizzazione degli Ordini; che la provincia rilevi dunque solo come circoscrizione territoriale (convenzionale), e non sia elemento necessario ed inderogabile degli Ordini medesimi.
- La prima soluzione deve essere esclusa. Dalle leggi istitutive degli Ordini si evince che gli Ordini non sono legati da alcun rapporto istituzionale (né gerarchico, né di integrazione organizzativa, né operativo) con l'ente-Provincia, rispetto al quale gli Ordini sono in regime di completa indifferenza; lo stesso vale per il rapporto con gli altri enti od organi pubblici presenti su base provinciale.
- Anche la seconda soluzione deve essere esclusa; né le leggi professionali né le leggi sugli enti locali (T.U.L.C.P. 1934, l. 142/1990, T.U.E.L.) introducono un vincolo di tipo esponenziale tra la comunità insediata in una Provincia, e gli Ordini professionali
- E' invece corretta la terza opzione. Dalla legislazione sugli Ordini si evince che la provincia è stata richiamata nelle leggi professionali come mero ambito spaziale, e cioè come circoscrizione territoriale ritenuta ottimale per le esigenze organizzative dell'ente. Ciò è normativamente comprovato dal fatto che, nella normativa vigente, **il criterio della erezione su base provinciale non è assoluto, ma trova deroga qualora vi siano ragioni per ritenerlo non idoneo per le esigenze degli Ordini professionali**. Si vedano in proposito:
 - L'art. 2 del Regolamento n. 2537/1925, sull'Ordine degli Ingegneri ed Architetti, il quale prevede la formazione di Ordini pluri-provinciali, quando sia esiguo il numero degli iscritti in una provincia;
 - Le norme analoghe di altri Ordini professionali (agronomi, forestali, chimici, ecc. cfr. l. 3/1976, r.d. 842/1928, ecc.)
 - Le norme sull'Ordine dei Commercialisti (art. 7 D.Lgs. 139/2005) le quali prevedono sia una organizzazione territoriale elastica articolata sul circondario del Tribunale, sulla Provincia o su un insieme di Province a seconda del numero degli iscritti, sia la facoltà degli Ordini di assumere iniziative di fusione e/o riorganizzazione territoriale da approvare dal Ministero Vigilante;
 - Le norme sugli Ordini Sanitari, le quali prevedono che l'organizzazione su base provinciale sia derogata *“se sussistano altre ragioni di carattere storico, topografico, sociale e demografico”* (D.L.C.P.S. 233/1946, D.P.R. 221/50).

La scelta dell'ambito territoriale provinciale costituisce pertanto un criterio puramente convenzionale, prescelto in virtù delle esigenze proprie dell'Ordine (e non per una volontà di collegamento con la Provincia-ente).

Per concludere. Quando gli Ordini sono stati istituiti su base provinciale, **lo si è fatto perché si è ritenuto che le circoscrizioni provinciali, come allora esistenti, rappresentassero per ragioni storico sociali e dimensionali l'ambito spaziale ottimale per riunire i membri di una determinata professione. Veniva peraltro sempre previsto che, in caso le circoscrizioni non risultassero adeguate a) per ragioni dimensionali, oppure b) per altre ragioni di carattere storico, topografico, sociale e demografico, gli ordini dovessero essere organizzati su una diversa base territoriale.**

- I due criteri ora esposti (a-b) esprimono anche i due principi di rango costituzionale che il legislatore ha tenuto presente, per temperare la regola della circoscrizione provinciale, quando questa si appalesi inidonea
- Il criterio dimensionale ubbidisce ai canoni costituzionali di buona amministrazione, secondo cui un ente deve essere, per dimensione ed organizzazione territoriale, strutturato in modo idoneo ed efficace per il perseguimento dei propri fini (art. 97 cost.).
- Il criterio "storico/topografico/sociale tende a garantire il rispetto della identità degli Ordini professionali, quali "formazioni sociali" a base associativa, preesistenti allo Stato, che quest'ultimo riconosce ma non può, liberamente governare (art. 2 cost.).
- I due criteri sopra esposti rappresentano anche due dei principali vincoli, posti al legislatore, in un qualsiasi intervento di riorganizzazione territoriale degli ordini professionali (cfr. par. C).

* * *

C) I LIMITI DEL LEGISLATORE NEGLI INTERVENTI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ORDINI PROFESSIONALI

- La legislazione statale non può liberamente intervenire nella disciplina degli Ordini, e non può intervenire discrezionalmente, in via autoritativa, nella loro organizzazione interna.
- Ciò in quanto gli Ordini professionali, in quanto enti pubblici a struttura associativa, *"godono di una autonomia costituzionalmente protetta, ai sensi degli artt. 2 e 18 della Costituzione. Ciò significa che tali enti non possono essere piegati ad indirizzi politici e che gli interventi degli organi pubblici possono ritenersi costituzionalmente legittimi solo nella misura in cui siano necessari a ripristinare condizioni di corretto funzionamento degli enti; ove tali condizioni non siano soddisfatte è la stessa pubblicizzazione a porsi in contrasto con la Costituzione"* (per la dottrina costituzionalistica cfr. G. NAPOLITANO, 2006; P. PISCIONE, 1987; M.S. GIANNINI, 1984).
- L'affermazione rispecchia l'orientamento della Corte Costituzionale la quale fin dal 1988 – nell'occuparsi di enti pubblici a struttura associativa (nella specie, le IPAB a carattere associativo, già esistenti come libere associazioni prima dell'erezione in ente pubblico) – affermò la illegittimità costituzionale di norme che disciplinassero con carattere autoritativo, prescindendo dal consenso degli associati, l'organizzazione interna e le scelte fondamentali di siffatti enti, tra cui la loro obbligatoria estinzione (Corte cost. n. 396/1988).
- Sul tema sono in seguito intervenute le sentenze nn. 300 e 301 del 2003, in tema di fondazioni bancarie, la quale ha parimenti dichiarato illegittime le norme statali tese a

coartare la libertà di tali peculiari enti pubblici associativi, mediante decisioni sulla loro organizzazione ed attività assunte da enti esterni alla ondatazione stessa.

- Un primo limite alla legislazione di riordino degli enti a struttura associativa è dunque un adeguato rispetto e ponderazione della volontà degli enti stessi.
- La legislazione statale che intervenga sugli Ordini professionali sarà poi sottoposta ai generali limiti posti dalla Costituzione, tra cui quelli di cui agli artt. 2 e 97 cost.; ogni riforma territoriale degli Ordini non potrà dunque prescindere dal tenere in considerazione, oltre che la volontà degli Ordini stessi, quali siano le dimensioni ottimali della loro circoscrizione operativa, e quali le tradizioni storico-culturali della loro presenza sul territorio.

* * *

D) CONCLUSIONI

i) Da quanto sopra esposto si può ritenere che una ipotesi di riorganizzazione delle Province, mediante loro soppressione ed accorpamento, non potrà avere alcun *necessario* effetto soppressivo sugli Ordini professionali esistenti nella provincia incisa dalla riforma. Tra l'ente locale-Provincia e l'Ordine professionale non esiste infatti alcun nesso giuridico di necessaria presupposizione.

ii) La riorganizzazione per accorpamento degli enti-provincia comporterà, invece, la necessità di ridefinire *ex novo* quale sia l'ambito spaziale ottimale per l'operare degli enti. L'organizzazione per "circoscrizioni provinciali" **non potrà infatti essere automaticamente riproposta**, posto che le circoscrizioni emerse dalla riforma saranno radicalmente diverse per caratteri dimensionali, identitari e di popolazione rispetto alle circoscrizioni provinciali che, negli anni '20-'70 del secolo scorso, vennero ritenute "presuntivamente" idonee per organizzare gli Ordini sul territorio.

iii) Il legislatore sarà chiamato pertanto ad una riorganizzazione *ad hoc*, nella quale peraltro sarà tenuto a rispettare il triplice vincolo emerso dai punti che precedono, e cioè

- Il rispetto e la valorizzazione della volontà degli Ordini, quali enti associativi dotati di autonomia costituzionalmente protetta (art. 2, 18 cost.);
- L'introduzione di adeguati parametri dimensionali, che rendano gli Ordini idonei ad operare ed impediscano la creazione di enti sottodimensionati o sovradimensionati (art. 97 cost.);
- Il rispetto della identità storico-culturale, sociale e topografica degli Ordini esistenti, quali formazioni sociali costituzionalmente garantite (art. 2 cost.).

Bologna, 24 settembre 2012

Avv. Giacomo Graziosi

