



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

Circ.CNI n. 572/XIX Sess./2020

Ai Presidenti degli Ordini
territoriali degli Ingegneri
LORO SEDI

Oggetto: **Nota congiunta CUP-RPT al Ministro per l'Innovazione tecnologica
sull'obbligatorietà dell'adesione degli Ordini professionali al sistema
pagoPA**

Cari Presidenti,

per Vostra opportuna conoscenza, trasmettiamo in allegato la nota congiunta CUP-RPT indirizzata al Ministro per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione, On. Paola Pisano, nonché all'Amministratore Unico di PagoPA S.p.a., Dott. Giuseppe Virgone, riguardante la questione dell'obbligatorietà dell'adesione a pagoPA da parte di Ordini e Collegi professionali.

Come noto, il CNI nel 2016, ancorché già allora non risultasse del tutto pacifica l'applicazione agli Ordini professionali di questa procedura, a seguito di confronti con le amministrazioni centrali preposte, e, tenuto conto anche della condotta adottata da altri Consigli Nazionali sul tema, aveva ritenuto di suggerire, in via prudenziale, l'adesione degli Ordini professionali al sistema dei pagamenti PagoPa, ricadendo essi, *secondo la lettera della legge*, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. 165/2001 (v. Circolare CNI n. 6 del 23.12.2016).

Gli obblighi sempre più stringenti che nel tempo stanno derivando dall'adozione del Sistema PagoPA - vedi, da ultimo, la nota a mezzo pec del Ministro per l'Innovazione Tecnologica e la Innovazione del 16.04.2020 – hanno portato alla trasmissione della nota congiunta CUP-RPT sopra citata, con cui si chiede una revisione del perimetro soggettivo degli enti soggetti all'obbligo in questione.

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(Ing. Angelo Valsecchi)

IL PRESIDENTE
(Ing. Armando Zambrano)

Allegato: c.s.d.

Roma, 11 maggio 2020
Prot.CUP n.86/U/20
Prot. RPT n. 121/2020

Gent.ma On. Paola Pisano
Ministro per l'Innovazione
tecnologica e la digitalizzazione
Segreteria
e-mail: segreteriaministropisano@governo.it

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per la trasformazione digitale
pec: diptrasformazionedigitale@pec.governo.it
e-mail: segreteria.trasformazionedigitale@governo.it

Preg. mo Dott. Giuseppe Virgone
PagoPA S.p.a
Amministratore Unico
pec: pagopa@pec.governo.it

Oggetto: Nota via pec prot. n. MIN_ITD-0001256-P-1704/2020

Con riferimento alla nota in oggetto, indirizzata genericamente agli *Enti Creditori* e recante *adesione alla Piattaforma pagoPA e scadenza del termine di cui all'art. 65, comma 2, del D.Lgs. 217/2017*, e ricevuta da taluni Consigli nazionali professionali aderenti, il CUP – Comitato Unitario Professioni, e la RPT – Rete Professioni Tecniche, formulano le seguenti osservazioni, auspicando la revisione dell'orientamento espresso.

Il suddetto art. 65 fa riferimento all'art. 5, comma 2, del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) che, come noto, include nel proprio ambito di applicazione le Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D. Lgs. 165/2001.

La questione dell'obbligatorietà dell'adesione a pagoPA con riguardo agli Ordini e Collegi Professionali riguarda, nel caso specifico, l'applicazione dell'art. 5, comma 2 del CAD e, più in generale, l'applicazione integrale del CAD stesso a tale categoria di Enti.

Ciò è confermato dal fatto che la nota in oggetto, al fine di individuare l'ambito soggettivo di applicazione di pagoPA, contiene il rinvio alle Pubbliche Amministrazioni di cui al sopra citato art. 1, comma 2, del D. Lgs. 165/2001, in relazione alle quali stabilisce *l'utilizzo obbligatorio di pagoPA per ogni tipologia di incasso, senza nessuna esclusione*.

Il richiamo all'art. 1, comma 2, del D. Lgs. 165/2001 non consente di estendere, puramente e semplicemente, agli Ordini e Collegi Professionali l'obbligo di adesione a pagoPA.

Si evidenzia che il D.Lgs. 165/2001 si applica solo nei principi agli Ordini professionali, i quali *si adeguano, tenendo conto delle relative peculiarità, (...) in quanto non gravanti sulla finanza pubblica*, comunque sulla base di propri regolamenti (cfr. art. 2, comma 2-bis D.L. 101/2013, conv. con mod. dalla L. 125/2013).

Gli Ordini professionali hanno infatti natura di enti pubblici a struttura associativa, le cui funzioni fondamentali sono la tenuta degli albi professionali e il controllo della condotta dei professionisti.

Tali enti non gravano sulla fiscalità generale e si finanziano unicamente con i contributi dei propri iscritti. L'autonomia finanziaria che li caratterizza giustifica la loro ampia autonomia organizzativa, amministrativa e contabile.

Considerate tali caratteristiche, *“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”* (T.A.R. Sicilia, Catania, sent. n. 2307/2018).

Alla luce delle considerazioni svolte e, in particolare, rilevata l'assenza di una disposizione espressa circa l'applicabilità di pagoPA agli Ordini Professionali, non è condivisibile la posizione recentemente espressa circa l'inclusione degli Ordini stessi nel perimetro dell'obbligatoria adesione alla piattaforma pagoPa.

A seguito del trasferimento di funzioni operato dall'art. 8 del D.L. 135/2018, convertito con modificazioni dalla L. 12/2019, si è registrato un cambiamento dell'orientamento interpretativo adottato dalle competenti Amministrazioni.

Infatti, nelle FAQ del 2018 dell'AGID l'adesione degli Ordini professionali era prospettata come facoltativa¹, mentre nella sezione FAQ del sito di PagoPa Spa si afferma ora l'obbligatorietà

¹ Sito AGID (FAQ 2018):

dell'adesione degli Ordini Professionali².

Ora, in disparte l'ovvio rilievo per cui l'imposizione dell'obbligo di un "facere" in capo ad un ente pubblico non può certo risultare, a fronte dell'assenza di qualsivoglia modifica della disciplina conferente, da un cambiamento di indirizzo assunto in via interpretativa dall'Amministrazione o da Società a capitale pubblico, pare doversi rilevare quanto segue. Nel chiarimento offerto dalla suddetta FAQ del sito di PagoPa Spa v'è la consapevolezza della particolare natura degli Ordini Professionali, per i quali "è necessario effettuare una valutazione caso per caso, facendo prevalere i profili privatistici ovvero quelli pubblicistici a seconda della ratio della normativa per la quale ci si chiede se debba o meno essere applicata agli ordini professionali". Il problema non è però quello di individuare come prevalente un profilo pubblicistico o privatistico, giacché la natura pubblica degli enti professionali è pacifica, quanto piuttosto constatare che si tratta di figure soggettive di diritto pubblico del tutto speciali, la cui disciplina non può essere oggetto di una indebita e pedissequa equiparazione a quella che le norme di legge prevedono per le amministrazioni statali o comunque per soggetti afferenti al sistema della finanza pubblica. In assenza dunque di espresse previsioni legislative, deve piuttosto farsi riferimento alla *ratio* della disciplina in questione, e valutare in base ad essa la corretta definizione del perimetro di applicazione.

Anche gli ordini professionali possono aderire a pagoPA?

Sì. Gli ordini professionali, come altri enti privati che erogano servizi, possono aderire su base volontaria e in modo gratuito al sistema pagoPA, facendone richiesta nell'apposito [Portale delle Adesioni](#).

<https://pagopa-doc-faq.readthedocs.io/it/latest/#utente-ente-anche-gli-ordini-professionali-possono-aderire-a-pagopa>

2 Sito PagoPA Spa

C19: Gli ordini professionali sono obbligati ad aderire a pagoPA?

Per potere validamente rispondere a tale quesito, appare doveroso premettere che nel nostro ordinamento può creare qualche dubbio interpretativo individuare la natura giuridica degli ordini professionali. Infatti, se da un lato gli Ordini sono riconosciuti dal legislatore come veri e propri enti pubblici non economici, in quanto idonei ad adottare atti incidenti sulla sfera giuridica altrui, dall'altro, essi continuano ad essere conformati come enti esponenziali di ciascuna delle categorie professionali interessate, e quindi come organizzazioni proprie di determinati appartenenti all'ordinamento giuridico generale. Pertanto, in generale, è necessario effettuare una valutazione caso per caso, facendo prevalere i profili privatistici ovvero quelli pubblicistici a seconda della ratio della normativa per la quale ci si chiede se debba o meno essere applicata agli ordini professionali. Nel caso specifico dell'applicazione dell'articolo 5 del CAD e, dunque, dell'adesione al Sistema pagoPA, appare opportuno ricordare che tale obbligo, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del CAD riguarda anche gli enti pubblici non economici e, addirittura, i gestori di pubblici servizi e le società a controllo pubblico non quotate. Precisato quanto appena esposto, si rappresenta che gli ordini professionali sono, quindi, obbligati ad aderire al Sistema pagoPA per consentire ai loro pagatori di beneficiare delle funzionalità di pagamento elettronico offerte dal sistema.

https://docs.italia.it/italia/pagopa/pagopa-docs-faq/it/stabile/_docs/FAQ_sezioneC.html

Ora, La *ratio* del pagoPa è manifestamente quella di offrire un servizio di pagamento omogeneo alla platea generalizzata dei cittadini che interagiscono con la Pubblica Amministrazione, attraverso la creazione di una piattaforma comune a quelle Amministrazioni che agiscono in qualità di Enti creditori nel sistema di Finanza Pubblica, anche al fine di ottenere un sistema centralizzato di conoscenza e controllo dei flussi di cassa in entrata del sistema di finanza pubblica.

Gli Ordini professionali, invece, sono Enti esponenziali di una specifica categoria professionale, che si relazionano prevalentemente con gli iscritti e sono collocati al di fuori del sistema di finanza pubblica. In altre parole, gli ordini professionali non ricevono pagamenti dalla platea indistinta dei cittadini, ma solo dagli iscritti nei propri albi, e comunque non accedono – per espressa esclusione di legge – al sistema della finanza pubblica.

Del resto, quando la legge ha inteso includere espressamente gli ordini professionali nella platea dei destinatari di disposizioni rivolte al comparto pubblico, lo ha fatto espressamente. Ad esempio:

- l'art. 2-bis, comma 2, del Decreto Legislativo n. 33/2013 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni); tale articolo, ai fini dell'individuazione dell'ambito soggettivo di applicazione, stabilisce (al comma 2) che *la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile: a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;*

- l'art. 1, comma 2-bis della Legge n. 190/2012, in base al quale *Il Piano nazionale anticorruzione (...) costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni (...) ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione.*

Il legislatore ha peraltro di recente ribadito i profili di specialità del comparto ordinistico novellando il già 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 soli 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).

Giova infine rimarcare che la normativa richiamata da codeste Amministrazioni nella nota in oggetto (art. 65 del D. Lgs. 217/2017, art. 5 del D.Lgs. 82/2005) non contiene alcuna espressa menzione della categoria degli ordini professionali.

Sostenere che l'adesione al sistema pagoPa sia obbligatoria per gli Ordini Professionali colliderebbe apertamente con le esigenze direttamente collegate con l'autonomia di gestione delle entrate degli Enti stessi, i quali hanno il dovere di adottare processi di acquisizione dei pagamenti il più possibile funzionali alle peculiarità e alle necessità della singola categoria di cui sono esponenti.

Alla luce del quadro sopra delineato e in assenza di norme specifiche, si deve ritenere che gli ordini professionali esulino dal perimetro di applicazione del D. Lgs. 217/2017 e del D.Lgs. 82/2005, alla stregua di un'interpretazione ancorata al dato legislativo e logicamente conforme alla *ratio* delle disposizioni richiamate.

Si invita, pertanto, ad effettuare una revisione della nota trasmessa nonché della sezione domande frequenti, restando a disposizione per chiarimenti e chiedendo sin d'ora di essere considerati come soggetti interessati ai sensi della Legge n. 241/1990 in qualsivoglia forma di procedimento di autotutela che codesto Dipartimento intenderà avviare.

Distinti saluti.

Dott.ssa Marina Elvira CALDERONE
Presidente Comitato Unitario delle Professioni

Ing. Armando ZAMBRANO
Coordinatore Rete delle Professioni Tecniche

