



CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI TORINO

CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI TORINO

Inaugurazione anno giudiziario 2025

**Sig. Presidente,
Sig. Procuratore Generale,
Signori Giudici,
Autorità religiose, civili e militari,
Colleghe e Colleghi,
Istituzioni e cittadini,**

rivolgo a Voi tutti il saluto del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino e di tutta l'avvocatura del distretto del Piemonte e della Valle di Aosta.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario rappresenta un momento fondamentale per riflettere sullo stato della giustizia contabile e sul ruolo che la magistratura contabile riveste nel garantire la corretta gestione delle risorse pubbliche e il buon andamento della Pubblica Amministrazione.

L'attività della Corte dei Conti nel 2024 ha confermato la crescente complessità del quadro normativo ed economico, con particolare attenzione alla gestione del Piano Nazionale di Ripresa e

Resilienza (PNRR) e ai vincoli di bilancio derivanti dalla riforma della governance economica europea. L'elevato numero di controlli e le numerose pronunce in materia di responsabilità erariale dimostrano la centralità della magistratura contabile nel garantire trasparenza ed efficienza nella spesa pubblica.

* * *

Lo stato del contenzioso e il ruolo della Corte dei Conti

Dai dati emersi nella relazione sull'attività svolta dalla Corte, si evidenzia un incremento dei giudizi in materia di responsabilità amministrativa e contabile, con particolare riferimento ai casi di danno erariale derivanti da inefficienze nella gestione dei fondi pubblici. In ambito locale, le Sezioni regionali hanno segnalato criticità nella gestione dei bilanci degli enti territoriali e nelle procedure di spesa relative ai progetti finanziati con risorse europee.

La Corte, inoltre, ha svolto un ruolo determinante nel monitoraggio delle spese sanitarie, nella vigilanza sugli appalti pubblici e nel controllo delle società partecipate, settori cruciali per il corretto utilizzo delle risorse pubbliche. È essenziale che questo presidio giurisdizionale e di controllo sia mantenuto e rafforzato, senza tuttavia tradursi in una paralisi decisionale per le amministrazioni pubbliche.

Traendo spunto dalla relazione sull'attività nazionale della Corte dei Conti, presentata dal Presidente Carlino all'inaugurazione dell'anno giudiziario lo scorso 14 febbraio, possiamo citare arresti importanti della giurisprudenza regionale, che ha ad esempio stigmatizzato scelte di costituzione o acquisto di partecipazioni indirette in società che svolgano, in relazione ad un servizio pubblico, attività che sono, o dovrebbero essere in base alla legge, già svolte dalla società partecipata direttamente, ancora affidataria del servizio medesimo (Sez. Piemonte, n. 16/2024/PASP).

È poi certamente di rilievo l'affermazione del principio secondo cui non sussiste violazione del principio del ne bis in idem in relazione alla valutazione degli stessi fatti in sede penale e disciplinare, poiché, pur potendo il fatto materiale risultare coincidente, i giudizi penale e disciplinare non riguardano il profilo del danno erariale, di competenza esclusiva della giurisdizione contabile. Può, tuttavia, configurarsi l'improcedibilità dell'azione contabile nel caso in cui il danno venga integralmente ristorato in sede civile o transattiva, oppure l'inammissibilità della stessa qualora l'integrale ristoro avvenga anteriormente al deposito dell'atto di citazione (sent. n. 25/2024, Piemonte).

In particolare, i dati emersi dalle relazioni indicano un numero significativo di contestazioni in materia di gestione delle risorse del PNRR, a dimostrazione di quanto il controllo della Corte sia essenziale per garantire una corretta allocazione dei fondi. Il monitoraggio della Corte sui bilanci pubblici ha portato alla luce numerosi casi di inefficienza, mala gestione e spreco di risorse, imponendo l'adozione di misure correttive e un maggiore coordinamento tra le istituzioni preposte.

Il monitoraggio dell'attuazione del PNRR è stato peraltro approfondito attraverso la lente dei flussi finanziari che lo stesso movimentata, prendendo in considerazione sia quelli collegati prevalentemente ai nuovi progetti, sia quelli relativi ai progetti c.d. "in essere", ossia le iniziative di spesa già previste a legislazione vigente, ma poi ricomprese nel quadro delle risorse del PNRR.

La necessità di un rafforzamento dell'attività di prevenzione emerge chiaramente dalla crescente complessità delle norme che regolano la spesa pubblica. La Corte ha evidenziato come la normativa multilivello europea e nazionale imponga procedure sempre più stringenti e complesse, con il rischio di bloccare l'attività amministrativa piuttosto che favorirne l'efficacia. L'avvocatura è certamente favorevole a interventi legislativi che permettano di coniugare il controllo con una maggiore semplificazione procedurale, al fine di evitare il

fenomeno della "burocrazia difensiva", che rallenta l'azione amministrativa per il timore di incorrere in responsabilità erariali.

Del resto, per quanto concerne il settore pubblico, stiamo per assistere a una vera e propria rivoluzione, che certamente potrà interessare l'attività della Corte: per la prima volta un grandissimo numero di enti pubblici sono destinatari di norme specifiche sulla sicurezza informatica (o cybersecurity, com'è d'uso definirla), il decreto legislativo n. 138 del 2024 e la legge n. 90 del 2024, che imporranno nei prossimi mesi un impegnativo percorso di adeguamento e potranno successivamente portare all'applicazione di sanzioni considerevoli a carico delle amministrazioni pubbliche che non si saranno adeguate alla nuova disciplina e, soprattutto, saranno oggetto di attacchi informatici.

Certamente da questo nuovo corpus normativo potrà discendere un aumento del contenzioso davanti alla Corte e un nuovo impegno per gli avvocati, che sono chiamati ad approfondire la loro formazione in un settore molto specifico per poter difendere al meglio i propri clienti.

Per fortuna, nell'ambito di queste riforme, il legislatore è stato chiaro e ne ha escluso l'applicabilità agli Ordini forensi; vedremo tra poco che non sempre (o quasi mai) è così e ciò crea notevoli difficoltà e punti di frizione, come ha opportunamente sottolineato il presidente del CNF nel suo discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario innanzi alla Corte di Conti del 14 febbraio scorso. In generale, peraltro, il tema delle incertezze create dalla grande proliferazione di norme di rango comunitario e nazionale e dalla loro non sempre chiara interazione va posto all'attenzione del legislatore e dall'avvocatura si leva un deciso e sentito richiamo in tal senso.

Non è infatti difficile prevedere il pericolo che costi e burocrazia "difensiva" si riverberino anche sulle nuove attività di *compliance* in tema di *cybersecurity* che dovranno affrontare gli enti pubblici. L'avvocatura, da questo punto di vista, non può che auspicare, al contrario,

che un'adeguata attività di formazione porti a generare un flusso benefico di attività volte alla tutela del cittadino senza sfociare in costi esorbitanti che potrebbero poi essere contestati agli amministratori.

D'altro canto, una più attenta applicazione delle norme sulla valutazione comparativa e sul riuso del software (previste dagli articoli 68 e 69 del D.lgs. 82/2005) potrebbe favorire importanti risparmi: si auspica che l'attenzione di Codesta Corte al problema possa favorire tale risultato.

* * *

L'Avvocatura e l'autonomia degli Ordini professionali

In questa sede non si può non richiamare nuovamente l'attenzione su un tema già più volte sottoposto al dibattito pubblico: l'autonomia e la natura giuridica degli Ordini professionali. È necessario ribadire con forza che gli Ordini non sono assimilabili a pubbliche amministrazioni e che l'Avvocatura non può essere considerata una mera espressione burocratica dello Stato. Gli Ordini sono enti di diritto pubblico con una funzione di garanzia e tutela dell'esercizio professionale, ma operano con autonomia rispetto alla Pubblica Amministrazione.

Le continue richieste di adempimenti amministrativi rivolti agli Ordini da parte di organi di controllo statali rischiano di snaturarne la funzione e di appesantire inutilmente l'attività di rappresentanza dell'Avvocatura. La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Costituzionale ha più volte escluso che gli Ordini possano essere soggetti alle medesime regole della Pubblica Amministrazione in materia di contabilità e gestione del personale. È quindi essenziale che questa distinzione venga rispettata e riaffermata anche nelle future riforme normative.

Gli Ordini degli Avvocati svolgono una funzione fondamentale nella tutela dei diritti dei cittadini e nella formazione continua della

classe forense. L'imposizione di vincoli amministrativi tipici delle pubbliche amministrazioni appare a volte anche contraria al buon senso.

Le normative genericamente rivolte al comparto pubblico si limitano, per lo più, a richiamare l'art. 1, co. 2, D.lgs. 165/01 (T.U. pubbl. imp.), 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 (come ad esempio un Ordine professionale).

Purtroppo non sembra aver avuto un obiettivo chiarificatore neppure il recente intervento normativo operato con D.L. 75/23 (art. 12 *ter*); il legislatore è infatti intervenuto, chiarendo meglio il quadro giuridico e precludendo ogni impropria assimilazione degli Ordini alle altre Pubbliche Amministrazioni, riconoscendone la specialità.

La nuova norma prevede ora che «*Ogni (...) disposizione diretta alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, D.lgs. 165/01 non si applica agli ordini, ai collegi professionali, ai relativi organismi nazionali, in quanto enti aventi natura associativa, che sono in equilibrio economico e finanziario, salvo che la legge non lo preveda espressamente*».

Tale novella normativa non ha sopito tuttavia le discussioni aperte, o meglio ha avuto un effetto chiarificatore solo nei casi in cui l'applicazione di una determinata normativa veniva estesa agli Ordini professionali per il solo fatto che ne veniva dichiarata l'applicabilità a tutti gli enti di cui all'art. 1, comma 2, del testo unico sul pubblico impiego: in questi casi, in assenza di una espressa e specifica previsione di applicabilità, la dottrina propende per l'inapplicabilità agli Ordini professionali.

Senonché da tale perimetro sono rimasti fuori argomenti spinosi come ad esempio il Codice degli appalti; su questo specifico punto non è stato di aiuto neppure il correttivo al Codice (d. lgs.

209/2024), visto che il legislatore non ha ritenuto di prendere posizione sul punto.

Si sono così giustamente moltiplicate delibere e prese di posizione di Consigli dell'Ordine e Unioni regionali, anche di quella piemontese, volte a ribadire la specificità degli Ordini forensi.

Inoltre, come se non bastasse, di tanto in tanto, riaffiorano interpretazioni ministeriali o degli uffici finanziari che, non curandosi della normativa vigente, chiamano gli Ordini a rendicontare gli stock commerciali dei crediti, al pari di qualsiasi altra pubblica amministrazione che estingue quei debiti commerciali con denaro pubblico.

Eppure, la nuova norma applica un principio di buon senso e recepisce una più che ragionevole richiesta del comparto ordinistico, composto il più delle volte da micro-uffici (composti anche da un solo dipendente a volte), che certamente non potrebbero applicare il complesso articolato normativo che governa le pubbliche amministrazioni propriamente dette.

Naturalmente, le argomentazioni qui espresse non mirano a mettere in discussione la natura pubblicistica degli Ordini professionali né l'obiettivo dell'avvocatura è quello di essere considerata un'associazione privata o un club; si mira semmai a scongiurare il rischio di compromettere l'autonomia di enti e formazioni sociali protette dall'art. 2 della Costituzione, che svolgono un essenziale ruolo istituzionale di garanzia senza incidere in alcun modo sugli equilibri dei bilanci pubblici.

In ciò, naturalmente, si auspica il miglior rapporto possibile fra Avvocatura e Corte dei Conti, al fine del concreto perseguimento della migliore amministrazione della cosa pubblica.

Conclusioni

Signor Presidente, Signor procuratore Generale, ancora un volta ribadiamo con forza che l'Avvocatura è e resta presidio di legalità e tutela dei diritti e vuole continuare a essere un interlocutore attivo nel dibattito sulla giustizia e sulla gestione della cosa pubblica. Il ruolo degli Avvocati nel garantire il corretto funzionamento della giustizia e nell'assistere amministrazioni, imprese e cittadini nelle scelte più complesse è insostituibile.

Come avevamo già annunciato lo scorso anno, il 2025 vedrà Torino ospitare il Congresso Nazionale Forense; siamo certi che sarà un'occasione per ribadire con forza il ruolo dell'Avvocatura nella società e per riflettere sulle sfide future della professione in una società che muta e si evolve. Un'avvocatura consapevole che la difesa della cosa pubblica passa anche per la difesa di beni comuni come il cyberspazio, come ha affermato il presidente Mattarella in un recente discorso destinato a rimanere scolpito nella storia per tanti motivi.

Ecco anche su questo terreno, la difesa dei beni comuni, certamente ci vede alleati della magistratura, in particolare di quella contabile.

Con questo auspicio, Le chiedo Signor Presidente della Corte di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2025.

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino

La Presidente