



MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

**Dipartimento per le politiche sociali,
del terzo settore e migratorie**

Agli Uffici del RUNTS
per il tramite della
Commissione Politiche Sociali della
Conferenza delle Regioni e delle Province
Autonome

Oggetto: Articolo 4, comma 2, del Codice del Terzo settore. Fondazioni costituite e controllate dagli ordini professionali.

Si fa riscontro alla nota del 24 luglio u.s. di codesta Commissione con la quale è stata formulata richiesta di parere in ordine all'applicazione della causa di esclusione di cui all'art. 4 comma 2 del D.Lgs. n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore) nei confronti di Fondazioni costituite da ordini professionali e, segnatamente, rivolti i seguenti quesiti:

- se la previsione introdotta dall'articolo 12-ter del decreto-legge n. 75 del 2023, recante "Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025" convertito con modificazioni dalla L. n. 112 del 2023 incida o meno rispetto all'applicazione agli ordini e collegi professionali dell'articolo 4, comma 2, del Codice del Terzo settore;
- se gli ordini professionali istituiti dalla legge possano essere ricondotti alla categoria delle «associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche» prevista dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 117 del 2017;
- a quali requisiti ed elementi si possa fare riferimento per verificare l'appartenenza di un ente alla categoria «associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche».

Al riguardo, appare opportuno procedere preliminarmente all'esame del quadro normativo richiamato nella citata nota, al fine di ricostruirne la portata e le finalità applicative, muovendo dall'assunto, ivi espresso, che *"gli ordini professionali sono qualificati dalle rispettive leggi ordinamentali come enti pubblici non economici, a carattere associativo ed appartenenza necessaria"*.

L'articolo 1, comma 1 della legge delega n. 106/2016, definisce il Terzo settore come il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi. La disposizione prosegue, stabilendo che *"non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche"*. Tale statuizione - basata sulla

natura privatistica degli enti del Terzo settore con conseguente esclusione, tra l'altro, dal perimetro del terzo settore delle pubbliche amministrazioni - è ripresa Codice del Terzo settore, che all'articolo 4, comma 1, dopo aver fornito la definizione di ETS, al successivo comma 2 individua i soggetti che non fanno parte del Terzo settore, stabilendo che *"non sono enti del Terzo settore le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti"*.

L'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 stabilisce quali soggetti sono intesi come pubbliche amministrazioni, annoverando tra gli stessi gli enti pubblici non economici - dotati di autonomia regolamentare, patrimoniale e finanziaria - dei quali fanno parte - per giurisprudenza consolidata (*ex multis* Corte cost., 13 ottobre 2005, n. 405; Cass. civ., Sez. I, 14 ottobre 2011, n. 21226; Cons. Stato, Sez. III, 11 giugno 2021, n. 4515) e come avvalorato dagli stessi ordinamenti professionali di categoria - gli ordini e collegi professionali. Questi, la cui primigenia fonte normativa è costituita dal R.D.L. n. 103/1924, sono organizzazioni ad appartenenza necessaria, con la funzione di tenuta degli albi e caratterizzate dall'autonomia relativa alla definizione di alcune regole di condotta interne alla professione e dalla vigilanza esterna da parte dell'autorità statale. Tale conformazione è viepiù confermata, in una prospettiva *de jure condendo*, dal disegno di legge A.S. n. 1663, il quale, nell'ottica di una revisione generale della disciplina di tutte le professioni ordinistiche, indica all'articolo 2 i principi ed i criteri ai quali dovrà attenersi il legislatore delegato, tra i quali, quello di prevedere la disciplina della natura giuridica del Consiglio nazionale e degli ordini e collegi territoriali, quali enti pubblici non economici aventi carattere associativo, soggetti alla vigilanza del Ministro competente e dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria. Gli ordini e i collegi professionali sono quindi enti ad appartenenza obbligatoria dal momento che per l'esercizio della professione è necessaria l'iscrizione all'albo da cui discende automaticamente l'adesione al gruppo professionale. La disciplina degli ordini professionali è attratta inoltre alla materia di competenza esclusiva statale (*cfr.* Corte Cost., sentenza n. 405/2005, sopra citata) in ragione dell'esigenza di tutelare l'interesse pubblico consistente nel garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della generalità dei cittadini: la salvaguardia unitaria di tale interesse richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi.

Sulla base della espressa riconduzione degli ordini e collegi professionali alla categoria degli enti pubblici non economici, contemplati dal già ricordato articolo 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001, il riferimento all'articolo 12-ter del D.L. n. 75/2023, evocato dal quesito che si riscontra, non appare sufficiente a superare il divieto di iscrizione al RUNTS degli ordini e dei collegi professionali e degli enti sottoposti a direzione, controllo o coordinamento da parte dei medesimi (per le cui nozioni si fa rinvio alla ministeriale n. 2243 del 4 marzo 2020, consultabile all'indirizzo <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/Nota-direttoriale-n-2243-del-04032020-Art4-comma2-CTS-Direzione-coordinamento-controllo-ETS-Prime-indicazioni.pdf>). Tale disposizione prevede 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 più volte menzionato D.Lgs. n. 165/2001, con le eccezioni espressamente previste dalla norma, nonché ai soli principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica ad essi relativi, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica; infine, precisa che agli enti in questione, aventi

natura associativa, ove siano in equilibrio economico finanziario, non si applicano le ulteriori disposizioni rivolte alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, salvo che ciò sia espressamente previsto dalla legge.

La disposizione citata, pertanto, intende escludere gli ordini professionali dall'applicazione delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, trattandosi di enti che non gravano sulla finanza pubblica, alimentati esclusivamente dai contributi degli iscritti. In ragione di un'appropriata lettura teleologicamente orientata, risalta in tutta evidenza che la cennata norma, volta ad escludere gli ordini professionali dalle misure della spending review, non incide minimamente sulla loro qualificazione di enti pubblici non economici, né sulla loro riconducibilità alle amministrazioni pubbliche ai sensi del medesimo decreto legislativo, che preclude ad essi l'ingresso, in via diretta o mediata, all'interno del perimetro del Terzo settore, che si caratterizza, tra l'altro, per la sua fisiologica alterità rispetto all'attore pubblico, a presidio della quale è posto l'articolo 4, comma 2 del codice, rispondente, pertanto, a ben diverso fine.

La risposta al primo quesito assorbe anche la seconda questione sottoposta al vaglio della scrivente Amministrazione: l'obbligatorietà dell'appartenenza all'ordine ai fini dell'esercizio della professione e la funzionalizzazione della loro attività alla tutela degli interessi pubblici sopra richiamati differenzia gli ordini e i collegi professionali rispetto alle associazioni professionali ad appartenenza non necessaria.

Per queste ultime, passando al terzo quesito, un primo riferimento normativo è costituito dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4, recante "Disposizioni in materia di professioni non organizzate" in ordini o collegi, la quale, all'articolo 2, contempla le *"associazioni a carattere professionale di natura privatistica, fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva, con il fine di valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza"*; il successivo articolo 3 prevede che le associazioni professionali possano a loro volta organizzarsi in *"forme aggregative"* con *"funzioni di promozione e qualificazione delle attività professionali che rappresentano, nonché di divulgazione delle informazioni e delle conoscenze ad esse connesse e di rappresentanza delle istanze comuni nelle sedi politiche e istituzionali"*. Una prima indicazione, non esaustiva, utile ai fini dell'individuazione delle associazioni professionali viene fornita dall'elenco delle associazioni non organizzate in ordini o collegi tenuto dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, ai sensi dell'articolo 2, comma 7 della menzionata L. n. 4/2013, consultabile alla pagina https://portaledati.mimit.gov.it/banca-dati/assoc_prof. Lo stesso MIMIT con circolare 18 dicembre 2025, n. 1882 (<https://www.mimit.gov.it/it/normativa/circolari-note-direttive-e-atti-di-indirizzo/circolare-del-18-dicembre-2025-professioni-non-organizzate-chiarimenti-sullinserimento-nellelenco-ministeriale>) ha espressamente precisato che *"Le associazioni professionali, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 117 del 2017, non sono Enti del Terzo settore"*. Viepiù, lo stesso Ministero già con faq del 23/9/2021 aveva escluso tale possibilità chiarendo che *"le associazioni professionali, in sede di costituzione, se intendono classificarsi giuridicamente come associazioni professionali ai sensi della legge n. 4/2013, non possono essere definite anche enti del terzo settore in quanto tali enti sono disciplinati da altra normativa di riferimento riconducibile al decreto legislativo n. 117/2017"*.

Ugualmente dovrebbe essere preclusa l'iscrizione ai soggetti che, pur non essendo iscritti all'elenco ministeriale, contengano nello statuto riferimenti da cui sia desumibile l'intento di configurarsi quale associazione professionale ai sensi della L. n. 4/2013, avendo come finalità quelle di valorizzare le competenze professionali dei propri iscritti quali prestatori di servizi al pubblico, certamente non ascrivibili a quelle civiche solidaristiche o di utilità sociale che caratterizzano gli ETS.

Occorre considerare anche che la citata legge n. 4/2013 esclude dal proprio ambito le associazioni di quanti svolgono professioni ordinistiche o attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative. Tuttavia, anche associazioni composte da questi soggetti potrebbero assumere le caratteristiche di associazioni professionali quali enti esclusi ai sensi dell'art. 4 del CTS: si pensi ad esempio ad un'associazione di artigiani che intenda espressamente valorizzare le competenze lavorative dei propri associati, agevolando la conoscibilità al pubblico al fine di procurare agli iscritti committenze e simili. Anche in questo caso le finalità dell'associazione sono quelle di valorizzare le capacità degli iscritti di porre in essere prestazioni lavorative, di tipo autonomo ma non solo; non quelle civiche, solidaristiche e di utilità sociale che caratterizzano un ETS. In questo senso le associazioni professionali si distinguono da quelle di rappresentanza di categorie economiche, in quanto le seconde hanno un'ottica maggiormente volta alla promozione della categoria e delle sue istanze, in primo luogo, nei confronti dei poteri pubblici.

La presente nota intende fornire alcune indicazioni utili ai fini della corretta applicazione della norma in epigrafe riportata, secondo i consueti parametri della generalità ed astrattezza: al di là delle esemplificazioni quivi contenute, è rimesso al prudente scrutinio degli uffici in indirizzo, attraverso l'analisi organica e sistemica delle disposizioni statutarie nel loro complesso considerate (in aderenza al generale canone metodologico basato sull'esame integrale degli statuti, anziché su singole disposizioni isolate dal contesto, indicato nella nota di questo Ministero n. 4581 del 6 aprile 2023 (<https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2023/Nota-n-4581-del-06042023-Artt-21-26-35-CTS-Coerenza-e-ragionevolezza-ispirazione-confessionale-ETS.pdf>), accertare con riguardo al singolo caso concreto l'eventuale caratterizzazione dell'organizzazione come "associazione di categoria o di rappresentanza di categorie economiche".

In considerazione della portata generale della presente nota, la stessa sarà pubblicata nella sezione del sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dedicata agli orientamenti ministeriali in materia di enti del Terzo settore.

IL CAPO DIPARTIMENTO
Alessandro Lombardi

Documento firmato digitalmente secondo le indicazioni sulla dematerializzazione ai sensi e per gli effetti degli articoli 20 e 21 del D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 "Codice dell'Amministrazione Digitale"