



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA  
*Ufficio Studi*

## AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE E ORDINI PROFESSIONALI

**Materiali e approfondimenti in tema di applicabilità  
della legge 190/2012 e dei d.lgs. 33/2013 e 39/2013**

**Roma, 8 aprile 2015**

*Dossier di analisi e documentazione n. 4/2015  
a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense*





# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA  
*Ufficio Studi*

## AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE E ORDINI PROFESSIONALI

**Materiali e approfondimenti in tema di applicabilità  
della legge 190/2012 e dei d.lgs. 33/2013 e 39/2013**

*Roma, 8 aprile 2015\**

<i>Adempimenti a carico degli Ordini e Collegi Professionali secondo quanto deliberato con atto n. 145/2014 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, Nota dell'Ufficio studi del 7 aprile 2015</i>	P.	<b>1</b>
<i>ANAC, Delibera n. 144 del 7 ottobre 2014, Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni</i>	P.	<b>9</b>
<i>ANAC, Posizione di minoranza espressa dal Consigliere, prof. Ida Nicotra a margine della delibera n. 144/2014</i>	P.	<b>17</b>
<i>ANAC, Delibera n. 145 del 21 ottobre 2014, Parere dell'Autorità sull'applicazione della l. n. 190/2012 e dei decreti delegati agli ordini e ai collegi professionali</i>	P.	<b>23</b>
<i>ANAC, Delibera n. 1 del 9 gennaio 2015, Interpretazione e applicazione del decreto legislativo n. 39/2013, con particolare riguardo alle cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali</i>	P.	<b>27</b>
<i>ANAC, Delibera n. 8 del 21 gennaio 2015, Interpretazione e applicazione del decreto legislativo n. 39/2013, con particolare riguardo alle cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali</i>	P.	<b>29</b>

---

\* Il presente dossier è a cura di Nicola Cirillo e Riccardo Cremonini, con la supervisione di Giuseppe Colavitti.



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA  
*Ufficio Studi*

ANAC, Delibera n. 10 del 21 gennaio 2015, <i>Individuazione dell'autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni relative alla violazione di specifici obblighi di trasparenza (art. 47 del d.lgs. 33/2013)</i>	P.	<b>33</b>
Prof. Avv. Piero Albero Capotosti, <i>Parere pro-veritate del 29 gennaio 2014 in ordine alla applicabilità agli ordini ed ai collegi professionali della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33</i>	P.	<b>45</b>
Comunicazione del CNF agli Ordini territoriali del 3 novembre 2014 relativa ai componenti il collegio difensivo per l'impugnazione della delibera ANAC n. 145/2014	P.	<b>75</b>
Testo del ricorso proposto dal CNF avverso la delibera ANAC n. 145/2014	P.	<b>76</b>
Delibera 31 marzo 2015 della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica sulla compatibilità delle cariche ricoperte dai Senatori D'Ambrosio Lettieri e Mandelli	P.	<b>147</b>
Audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffaele Cantone, sulla disciplina vigente e sugli eventuali interventi di riforma in materia di ordini delle professioni sanitarie, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione della corruzione e delle illegalità, ivi compresi i profili di inconferibilità e incompatibilità di incarichi (Camera dei Deputati, Commissioni riunite I Affari costituzionali e XII Affari sociali, 11 marzo 2015)	P.	<b>157</b>
Elenco Dossier pubblicati dall'Ufficio Studi all'8 aprile 2015	P.	<b>177</b>
Composizione Ufficio studi	P.	<b>181</b>



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Ufficio studi*

## **Adempimenti a carico degli Ordini e Collegi Professionali secondo quanto deliberato con atto n. 145/2014 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione<sup>1</sup>.**

Roma, 7 aprile 2015

**SOMMARIO:** *Premessa. - 1. Il responsabile della prevenzione della corruzione. - 2. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC). - 3. Trasparenza dell'attività amministrativa. - 4. Il Codice di Comportamento. - 5. La posizione del Consiglio Nazionale Forense e gli atti adottati.*

### **Premessa.**

In data 11 marzo 2015, il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Raffaele Cantone, è stato sentito dalle Commissioni Riunite I - *Affari costituzionale* e XII - *Affari sociali* della Camera dei Deputati (si allega il testo di detta audizione).

Per quanto interessa in questa sede, il Presidente Cantone, con riferimento all'applicazione della legge n. 190 del 2012 e decreti delegati (33 e 39 del 2013, il primo in tema di trasparenza ed integrità, il secondo in materia di incompatibilità ed inconfirmità degli incarichi), ha riconosciuto l'oggettiva difficoltà di applicazione da parte degli Ordini. Difficoltà delle quali la stessa ANAC deve farsi carico: l'ANAC sta elaborando linee guida destinate agli Ordini e Collegi professionali e non effettuerà controlli prima dell'adozioni di tali linee guida.

Tra le criticità si segnala che, mentre in primo momento di confronto tra ANAC e Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi Professionali (CUP), era stata indicata la possibilità che fosse designato quale responsabile per la trasparenza e l'integrità un componente lo stesso Consiglio dell'ordine, in assenza di personale dirigenziale, al contrario, durante la audizione, lo stesso Cantone ha escluso tale modalità di applicazione.

### **1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione.**

La legge 190 del 2012 e i decreti delegati successivi alla sua entrata in vigore stabiliscono una molteplicità di oneri a carico delle amministrazioni e secondo quanto previsto nella delibera n. 145/2014 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, anche a carico degli Ordini e dei Collegi professionali.

Nello specifico il comma 7 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012 stabilisce che *"l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione"*.

Ciò detto, quindi, ciascun Ordine e Collegio Professionale dovrà nominare il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) tra i suoi dipendenti che comunque dovranno non potranno non essere se non dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio.

---

<sup>1</sup> La presente scheda è stata redatta da **Nicola Cirillo** con la supervisione di **Giuseppe Colavitti**.



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Ufficio studi*

Ciascun Ordine e Collegio Professionale dovrà, altresì, nominare un responsabile per la trasparenza e l'integrità che secondo quanto previsto dal comma 1 dell'art. 43 del d. lgs. n. 33 del 2013, di norma, coincide con il responsabile della prevenzione della corruzione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione che, come detto, di norma dovrà essere nominato anche responsabile per la trasparenza e l'integrità, dovrà predisporre:

- a) il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione (PTPC);
- b) il Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI);
- c) il Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ente.

Con specifico riferimento al PTPC, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha anche i seguenti compiti:

- a) definire procedure per selezionare e formare i dipendenti che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- b) verificare la corretta attuazione del piano e la sua idoneità nonché la effettiva rotazione degli incarichi negli uffici nel cui ambito è più elevato il rischio di commissione di reati di corruzione;
- c) individuare il personale da inserire nei programmi di formazione.

Il Responsabile, inoltre, entro il 15 dicembre di ogni anno dovrà redigere una relazione annuale sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dal PTPC; la relazione *de qua* dovrà essere pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione e dovrà essere trasmessa al Dipartimento della Funzione Pubblica in allegato al PTPC dell'anno successivo.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, in caso di inadempimento, potrà incorrere in:

- *responsabilità dirigenziale* (in caso di mancata predisposizione del Piano e di mancata adozione delle misure per la selezione e la formazione del personale ed in caso di ripetute violazioni al piano o in caso di omesso controllo)
- *responsabilità dirigenziale e disciplinare*, tranne che dimostri di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il PTPC e di aver vigilato sul suo funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

## **IN SINTESI**

**1.** nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione (che, di norma, è anche nominato responsabile della trasparenza e l'integrità) da parte degli Ordini e Collegi Professionali.

Tale responsabile dovrà essere scelto tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio ed in assenza, secondo quanto affermato dall'ANAC nell'audizione di cui in premessa, gli Ordini dovranno consorziarsi al fine di poter avere un dirigente comune.

Si precisa che ad un primo confronto con il CUP, Cantone aveva sostenuto che il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione poteva anche essere ricoperto da un componente il Consiglio.

Allo stato, difatti, alcuni Consigli dell'ordine degli avvocati hanno nominato responsabile della prevenzione della corruzione e responsabile della trasparenza ed integrità, il Presidente del COA ovvero il Consigliere segretario.

**2.** il Responsabile della prevenzione della corruzione (di norma, anche responsabile per la trasparenza e l'integrità) dovrà predisporre:

- a) il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC);
- b) il Piano Triennale della Trasparenza e l'Integrità (PTTI);
- c) il Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ente.



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Ufficio studi*

## **2. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC).**

Il piano triennale di prevenzione della corruzione è adottato dall'organo di indirizzo politico previa proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC); quest'ultimo ha l'obbligo di trasmettere entro il 31 gennaio di ogni anno al Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) il predetto piano che dovrà necessariamente fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione ed indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio.

Caratteristiche del PTPC sono la individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione attraverso la previsione di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il suddetto rischio nonché obblighi di informazione nei confronti del responsabile, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano. Inoltre, dovranno essere previsti i termini per la conclusione dei procedimenti e dovranno essere regolati i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere.

Infine, attraverso il PTPC devono essere individuati specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

### **IN SINTESI - Il Responsabile della prevenzione della corruzione nella predisposizione del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione dovrà:**

- a)** individuare le finalità ed obiettivi del Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e dell'illegalità;
- b)** mappare gli uffici, individuandone i relativi responsabili e di questi ultimi verificare le mansioni;
- c)** gestire il "rischio di corruzione" in specifiche aree (esempio area di acquisizione e progressione del personale ivi incluso il reclutamento, la progressioni di carriera, il conferimento di incarichi di collaborazione; ovvero area di affidamento di lavori, servizi, forniture o partecipazione ad avvisi e/o bandi ivi inclusi le procedure negoziate e gli affidamenti diretti);
- d)** individuare meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni per prevenire il rischio (si pensi alla eventualità di pubblicazione sul sito istituzionale delle decisioni maggiormente sensibili e alla loro tracciabilità);
- e)** richiedere a ciascun titolare di ufficio con riguardo ai procedimenti di competenza del Settore cui è preposto di comunicare almeno ogni quattro mesi al Responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei procedimenti conclusi oltre il termine previsto dalla legge o dal regolamento e la rilevazione del tempo medio di conclusione dei procedimenti distinto per tipologia di procedimento;
- f)** monitorare la performance dell'ente (monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti per la conclusione dei procedimenti);
- g)** monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i Responsabili di settore e i dipendenti dell'amministrazione;
- h)** prevedere la rotazione dei responsabili degli uffici e del personale addetto alle aree a rischio corruzione;
- i)** definire apposito programma di informazione e formazione sulle materie di cui al presente documento ed, in generale, sui temi dell'etica e della legalità;
- l)** individuare misure volte a reclutare il personale;
- m)** individuare misure idonee a prevenire i fenomeni di corruzione da seguire nei rapporti con i cittadini e le



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Ufficio studi*

imprese;

n) applicare le disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità previste dal D.Lgs. n. 39/2013.

### **3. Trasparenza dell'attività amministrativa.**

Il d.lgs. n. 33 del 2013 prevede che le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare sui siti istituzionali le informazioni relative a determinati procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione. Dovranno, essere altresì pubblicati i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini nonché almeno un indirizzo di posta elettronica certificata.

La mancata o incompleta pubblicazione delle informazioni sul sito istituzionale costituisce violazione degli *standard* qualitativi ed economici ed è fonte di responsabilità disciplinare a carico del dirigente.

I ritardi nell'aggiornamento dei contenuti comporta sanzioni a carico del responsabile del servizio.

La normativa di cui innanzi secondo l'Autorità Nazionale Anticorruzione è applicabile anche agli Ordini e ai collegi Professionali che quindi, per il tramite del Responsabile della prevenzione della corruzione, dovranno adottare il Piano Triennale per la Trasparenza.

### **Sono oggetto di pubblicazione obbligatoria (artt. 12 e ss. decreto legislativo n. 33 del 2013):**

**a) atti normativi ed amministrativi generali** - sono pubblicati sul sito istituzionale del Consiglio, in apposita sezione della macro area "Amministrazione Trasparente", i riferimenti normativi delle norme di legge che regolano l'istituzione, l'organizzazione e l'attività del Consiglio con appositi *link* alla banca dati "Normativa". La pubblicazione riguarda anche direttive, circolari, programmi, istituzioni ed ogni altro atto amministrativo generale che dispone sull'organizzazione, funzioni, obiettivi, procedimenti o in cui si determina l'interpretazione di norme giuridiche che riguardano il Consiglio o si stabiliscano disposizioni per la relativa applicazione;

**b) dati concernenti il programma per la trasparenza e l'integrità** - sono pubblicati sul sito istituzionale del Consiglio, in apposita sezione della macro area "Amministrazione Trasparente", il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, il relativo stato di attuazione, i *curricula* ed i compensi dei titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, a qualunque titolo conferiti, e dei titolari di incarichi di collaborazione o consulenza;

**c) dati concernenti la organizzazione del Consiglio** - sono pubblicati sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area "Amministrazione Trasparente", i dati relativo alla composizione del Consiglio e degli uffici (sia amministrazione che segreteria) con la indicazione delle rispettive competenze. In merito all'organizzazione dei dipendenti è pubblicato un organigramma nonché l'elenco dei recapiti telefonici ove possono essere reperiti e l'indirizzo di posta elettronica certificata di ognuno di essi;

**d) documenti su Consiglieri e Revisori** - sono pubblicati sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area "Amministrazione Trasparente", l'atto di proclamazione e durata del mandato; *curriculum vitae*; compensi a qualunque titolo connessi allo svolgimento della carica; importi di viaggio e missioni; dati relativi ad altre cariche presso altri enti pubblici o privati con indicazione dei compensi assunti a qualsiasi titolo; ogni altro eventuale incarico con oneri a carico della finanza pubblica;



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Ufficio studi*

**e) informazioni sui titolari di incarichi dirigenziali, consulenziali e collaboratori** - sono pubblicati sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area “Amministrazione Trasparente”, l’atto di conferimento di incarico e compenso stabilito; *curriculum vitae*; incarichi o cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal Consiglio o svolgimento di attività professionali; estremi degli atti di conferimento di incarichi dirigenziali, di consulenza o collaborazione conferiti a soggetti esterni con indicazione della durata, del compenso, della ragione dell’incarico e dell’ammontare erogato; elenco aggiornato delle posizioni dirigenziali (integrato dai relativi titoli e *curricula*) attribuite a persone, anche esterne al Consiglio, individuate discrezionalmente senza procedure pubbliche di selezione di cui all’art. 1, comma 39 e 40, legge n. 190 del 2012;

**f) personale** - sono pubblicati sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area “Amministrazione Trasparente”, conto annuale del personale a tempo indeterminato e delle relative spese sostenute (di cui all’art. 60, comma 2, d. lgs. 156/2001), nell’ambito del quale sono rappresentati i dati relativi alla dotazione organica e al personale effettivamente in servizio con il relativo costo, con il dettaglio della distribuzione agli uffici di diretta collaborazione con il Consiglio; rilevazione trimestrale dei tassi di assenza distinti, ove possibile, per uffici; elenco degli incarichi conferiti a ciascun dipendenti con dettaglio della durata e del compenso. Medesimi obblighi riguardano i dati concernenti il personale con rapporto di lavoro non a tempo indeterminato;

**g) dati relativi al reclutamento e alla contrattazione collettiva** - sono pubblicati sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area “Amministrazione Trasparente”, elenco dei bandi di concorso in corso ed espletati nell’ultimo triennio, con relativa indicazione del numero di dipendenti assunti e spese effettuate; dati relativi ai livelli di benessere organizzativo; CCNL nazionale vigente con eventuali interpretazioni autentiche;

**h) dati relativi agli enti pubblici vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico e alle partecipazioni in società di diritto privato** - sono pubblicati sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area “Amministrazione Trasparente”, elenco degli enti pubblici vigilati o finanziati o in cui il Consiglio abbia il potere di nomina degli amministratori, delle società in cui il Consiglio detiene direttamente quote di partecipazione, degli enti di diritto privato comunque denominati in controllo del consiglio, con elencazione delle funzioni attribuite e attività svolte in favore del Consiglio e rappresentanza grafica dei rapporti tra tali enti ed il Consiglio. Indicazione della relativa ragione sociale, misura della partecipazione del Consiglio, onere complessivo annuale gravante sul bilancio del consiglio, numero di rappresentanti del Consiglio nell’organo di governo e relativo eventuale trattamento economico complessivo, risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari, nominativo e compenso degli amministratori. Collegamento con i siti istituzionali di tali enti ove sono pubblicati i dati relativi ai componenti degli organi di indirizzo e ai soggetti titolari di incarico di cui agli artt. 14 e 15 del d. lgs. 33/2013;

**i) dati relativi a provvedimenti amministrativi** - è pubblicato sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area “Amministrazione Trasparente”, elenco dei provvedimenti adottati dal Consiglio all’esito di sedute amministrative ordinarie o straordinarie e anche i provvedimenti finali relativi ad autorizzazioni o concessioni, contratti pubblici, accordi, convenzioni e protocolli. Oltre all’elenco dei provvedimenti, è indicato il contenuto, l’oggetto, l’eventuale spesa prevista ed i riferimenti al corrispondente fascicolo (telematico o cartaceo) del procedimento;

**l) atti relativi alla concessione di sovvenzioni, contributi e sussidi di qualunque genere superiori a mille euro** - sono pubblicati sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area “Amministrazione Trasparente”, gli atti di concessione e di determinazione dei relativi criteri e modalità di attribuzione, con indicazione dettagliata di tutte le informazioni rilevanti;



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Ufficio studi*

m) *dati di bilancio* - sono pubblicati sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area "Amministrazione Trasparente", bilancio preventivo e consuntivo entro gg. 30 (trenta) dalla relativa adozione o approvazione da parte del Consiglio, e relativi dati in forma sintetica, aggregata e semplificata;

n) *beni immobili e patrimonio* - sono pubblicati sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area "Amministrazione Trasparente", informazioni identificative sugli immobili posseduti e canoni di locazione versati o percepiti;

o) *dati relativi a controlli* - sono pubblicati sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area "Amministrazione Trasparente", rilievi non recepiti degli organi di controllo interno e degli organi di revisione amministrativa e contabile, unitamente agli atti cui si riferiscono, riguardanti organizzazione e attività del Consiglio;

p) *dati concernenti i tempi di pagamento* - sono pubblicati sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area "Amministrazione Trasparente", "indicatore dei pagamento" da pubblicarsi annualmente e "indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti" recanti i tempi e modi di pagamento di beni, servizi e forniture

q) *procedimenti amministrativi* - sono pubblicati sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area "Amministrazione Trasparente":

- descrizione sintetica relativa alle tipologie di procedimenti amministrativi di competenza del Consiglio;

- per ogni procedimento amministrativo è necessario indicare: il quadro normativo di riferimento; l'ufficio responsabile della istruttoria e i relativi recapiti sia telefonici che telematici; il responsabile del procedimento ed i relativi recapiti sia telefonici che telematici; l'ufficio o l'organo competente all'adozione del provvedimento finale, se diverso dal responsabile del procedimento, anche con la indicazione dei recapiti telefonici e telematici; la modulistica completa per la presentazione delle istanze, i recapiti degli uffici competenti a ricevere le domande e ogni altra indicazione necessaria per la richiesta di informazione; il termine fissato dalla legge per la conclusione del procedimento; i casi nei quali il provvedimento può essere sostituito da autodichiarazione dell'interessato o in cui si perfeziona il silenzio assenso; gli strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale in favore dell'interessato; i *link* di accesso ai servizi *on line*; le modalità di effettuazione dei pagamenti necessari; le convenzioni quadro stipulate allo scopo di accedere direttamente agli archivi delle pubbliche amministrazioni in sede di controllo delle dichiarazioni sostitutive ed ogni altra forma utilizzata per lo svolgimento dei controlli su tali dichiarazioni;

r) *pagamenti informatici* - sono pubblicati sul sito istituzionale, in apposita sezione della macro area "Amministrazione Trasparente", dati ed informazioni necessarie per l'effettuazione dei pagamenti in modalità informatica ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 del decreto legislativo 82/2005 (indicazione codice IBAN e codici identificativi), da specificarsi pure nelle richieste di pagamento;

s) *contratti pubblici* - informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione oggetto di contratti pubblici, secondo quanto previsto ai sensi del decreto legislativo 163/2006 e successive modificazioni e/o integrazioni.

## **IN SINTESI - Il Piano Triennale per la Trasparenza dovrà contemplare:**

a) gli obiettivi strategici in materia di trasparenza posti dagli organi di vertice negli atti di indirizzo;

b) i collegamenti con il Piano della performance o, per gli enti locali, con gli analoghi strumenti/di programmazione previsti dalla legge n. 213/2012;



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Ufficio studi*

- c) l'indicazione degli uffici e dei dirigenti coinvolti per l'individuazione dei contenuti del Programma;
- d) le modalità di coinvolgimento degli *stakeholder* e i risultati di tale coinvolgimento;
- e) i termini e le modalità di adozione del Programma da parte degli organi di vertice;
- f) iniziative e strumenti di comunicazione per la diffusione dei contenuti del Programma e dei dati pubblicati;

## **Il Responsabile la trasparenza e l'integrità dovrà:**

- a) individuare i dirigenti responsabili della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati;
- b) adottare misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi;
- c) predisporre un sistema di monitoraggio con l'individuazione dei dirigenti responsabili;
- d) prevedere strumenti e tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione "Amministrazione Trasparente".

## **4. Il Codice di Comportamento.**

In attuazione della delega contenuta nell'art. 1 comma 44 della legge 190/2012, il Governo ha approvato il D.P.R. 62/2013 recante il *Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici*.

Il Codice si applica non solo ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ma, queste ultime estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice anche nei confronti di tutti i collaboratori dell'amministrazione, dei titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità, nonché nei confronti di collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Ciascuna pubblica amministrazione definisce un proprio Codice di comportamento che integra e specifica il Codice di comportamento definito dal Governo.

Le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi.

I dirigenti responsabili vigilano sull'applicazione dei codici adottati

La violazione degli obblighi previsti dal Codice integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio ed è fonte di responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente, oltre che di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare.

## **5. La posizione del Consiglio Nazionale Forense e gli atti adottati.**

Con atto n. 145 del 21.10.2014, l'Autorità Nazionale Anticorruzione riteneva "*applicabile le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui alla l. n. 190/2012 e decreti delegati agli ordini e ai collegi professionali*" (allegato n. 02 - delibera ANAC).

Nello specifico è ivi stabilito che i suddetti devono "*predisporre il Piano triennale di prevenzione della corruzione, il Piano triennale della trasparenza e il Codice di comportamento del dipendente pubblico, nominare il Responsabile della prevenzione della corruzione, adempiere agli obblighi in materia di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013 e, infine, attenersi ai divieti in tema di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013*".



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Ufficio studi*

Il Consiglio Nazionale Forense in esito alla seduta del 24 ottobre 2014, ritenuto non applicabili al Consiglio nazionale stesso e agli Ordini forensi le disposizioni richiamata nella delibera ANAC n. 145 del 2014 , in ciò confortato dal parere reso dal prof. avv. Piero Alberto Capotosti il 29 gennaio 2014 (allegato n. 05 - *Parere Capotosti*), deliberava, pertanto, “*di impugnare davanti al Giudice Amministrativo la suddetta delibera, al fine di ottenerne l'annullamento previa sospensione, avendo il termine di cui sopra già preso a decorrere dal giorno della pubblicazione*”.

Inoltre, veniva deliberato di mettere a disposizione degli Ordini territoriali il Collegio difensivo, in via di costituzione, perché essi possano, se lo ritengono opportuno, impugnare autonomamente il provvedimento (allegato n. 06 - *lettera inviata agli Ordini*).

In data **12 dicembre 2014**, previa rituale notifica, veniva depositato il ricorso al quale aderivano 55 COA territoriali.

In data **14 gennaio 2015** si teneva la udienza camerale avente ad oggetto la discussione della invocata sospensiva per la quale veniva depositato atto di rinuncia.

In data **6 maggio 2015** si svolgerà l'udienza di trattazione nel merito.

#### **Atti allegati:**

1. Delibera ANAC n. 144 del 7 ottobre 2014, *Obblighi di pubblicazione concernente gli atti di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni*;
2. Posizione di minoranza espressa dal Consigliere, Prof. Ida Nicotra, a margine della delibera ANAC n. 144/2014
3. Delibera ANAC n. 145 del 21 ottobre 2014, *Parere dell'Autorità sull'applicazione della l. 190/2012 e dei decreti delegati agli Ordini e collegi Professionali*;
4. Delibera ANAC n. 1 del 9 gennaio 2015, *Interpretazione e applicazione del decreto legislativo n. 39/2013, con particolare riguardo alle cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali*;
5. Delibera ANAC n. 8 del 21 gennaio 2015, *Interpretazione e applicazione del decreto legislativo n. 39/2013, con particolare riguardo alle cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali*;
6. Delibera ANAC n. 10 del 21 gennaio 2015, *Individuazione dell'autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni relative alla violazione di specifici obblighi di trasparenza (art. 47 del d. lgs. 33/2013)*;
7. *Parere pro-veritate* del Prof. Avv. Piero Alberto Capotosti del 29 gennaio 2014 in ordine alla applicabilità agli ordini ed ai collegi professionali della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
8. Comunicazione del CNF agli Ordini territoriali del 3 novembre 2014 relativa ai componenti il collegio difensivo per l'impugnazione della delibera ANAC n. 145/2014;
9. Testo del ricorso proposto dal CNF avverso la delibera ANAC n. 145/2014;
10. Delibera 31 marzo 2015 della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica sulla compatibilità delle cariche ricoperte dai Senatori D'Ambrosio Lettieri e Mandelli;
11. Audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffaele Cantone, sulla disciplina vigente e sugli eventuali interventi di riforma in materia di ordini delle professioni sanitarie, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione della corruzione e delle illegalità, ivi compresi i profili di inconfirmità e incompatibilità di incarichi (Camera dei Deputati, Commissioni riunite I Affari costituzionali e XII Affari sociali, 11 marzo 2015).



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Presidente*

Delibera n. 144/2014: “Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni”

#### L'AUTORITA'

Preso atto

che dopo l'emanazione della delibera n. 65 del 2013 numerose amministrazioni hanno formulato osservazioni e posto all'Autorità ulteriori quesiti relativi all'applicazione dell'art.14 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33

Considerata

l'entrata in vigore del nuovo testo dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 33 del 2013, così come modificato dall'articolo 24-bis del d.l. n. 90 del 2014, convertito con la legge n. 114 del 2014, che chiarisce definitivamente l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni dell'intero decreto

Ritenuto

necessario pronunciarsi nuovamente sulla materia degli obblighi di pubblicazione che ricadono sui componenti degli organi di indirizzo politico, anche al fine di dare una motivazione più accurata e di risolvere alcune questioni applicative relative a specifiche amministrazioni pubbliche

Ritenuto

necessario adottare una nuova delibera interamente sostitutiva della delibera n. 65 del 2013, al fine di evitare ulteriori dubbi interpretativi e applicativi

#### DELIBERA

##### 1. Ambito soggettivo di applicazione del decreto n. 33 del 2013

La presente deliberazione è volta a definire l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni del decreto n. 33 del 2013 con riferimento alle pubbliche amministrazioni.

La delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione delle stesse disposizioni con riferimento agli enti di diritto privato controllati o partecipati da pubbliche amministrazioni sarà oggetto di distinta deliberazione.

Il nuovo articolo 11 del decreto n. 33, così come modificato dall'articolo 24-bis del d.l. n. 90 del 2014, convertito con la legge n. 114 del 2014, è molto chiaro nel comprendere tra gli enti pubblici tenuti

all'applicazione delle disposizioni del decreto «tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione».

Al fine di evitare ogni dubbio interpretativo il nuovo articolo 11, al comma 2, lettera a), chiarisce la piena applicazione delle norme «agli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati».

Le formulazioni adottate ricomprendono, dunque, nell'ambito soggettivo di applicazione tutti gli enti aventi natura di diritto pubblico, economici e non economici.

I requisiti «istituiti», «vigilati» e «finanziati» dalla pubblica amministrazione» e i poteri riconosciuti alla pubblica amministrazione di nomina degli amministratori degli enti in questione, vanno considerati come indici di pubblicità che, anche alternativamente, possono determinare il carattere pubblico di un ente e, quindi, la piena applicabilità della disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001.

## 2. Obblighi di pubblicazione del decreto 14 marzo 2013 n. 33

Il decreto n. 33 distingue tra obblighi relativi all'organizzazione e obblighi relativi all'attività delle amministrazioni pubbliche alle quali si applicano le sue disposizioni.

Tra gli obblighi di pubblicazione in materia di organizzazione, il decreto n. 33, in applicazione della più generale definizione di trasparenza già introdotta dal d.lgs. n. 150 del 2009 e riprodotta alla lettera dall'art. 1 del decreto n. 33 («accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»), dà particolare risalto alle obbligazioni relative ad alcune categorie di funzionari pubblici: i componenti degli organi di indirizzo politico (art. 14) e i dirigenti (art. 15), che devono trasmettere alla propria amministrazione ai fini della pubblicazione sul sito ufficiale della medesima, alcuni dati personali, relativi alla situazione patrimoniale e ai compensi percepiti in ragione delle cariche e degli incarichi attribuiti.

### 3. Individuazione in via generale degli «organi di indirizzo politico» cui si applicano le disposizioni dell'articolo 14 nelle pubbliche amministrazioni

L'art. 14 del decreto dispone particolari obblighi di pubblicazione con riferimento «ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale regionale e locale».

La disposizione, alla luce della interpretazione già data dell'ambito soggettivo di applicazione del decreto n. 33, non può che essere interpretata nel senso che la distinzione tra incarichi di carattere elettivo e incarichi comunque di «esercizio di poteri di indirizzo politico» riproduce quasi alla lettera la distinzione già contenuta nell'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001. Tale disposizione comprende tra gli «organi di indirizzo politico-amministrativo» tanto (comma 1) gli organi che siano «direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica» (assemblee e organi monocratici direttamente eletti insieme con organi, monocratici e collegiali da questi eletti), quanto (comma 4) gli organi che non siano espressione di rappresentanza politica, ma che esprimano un indirizzo politico con riferimento all'organizzazione e all'attività dell'amministrazione cui sono preposti.

Tra gli organi di indirizzo politico di cui all'art. 14 del decreto n. 33 del 2013, pertanto, si devono comprendere tutti gli organi, elettivi o meno, espressione di rappresentanza politica o meno, che comunque, all'interno della propria amministrazione/ente pubblico, esprimono, attraverso atti di indirizzo e controllo, un indirizzo generale, che può essere qualificato come "indirizzo politico-amministrativo", sull'organizzazione e sull'attività dell'ente, essendo le competenze di amministrazione attiva e di gestione riservate ai dirigenti.

A titolo esemplificativo si indicano di seguito una serie di competenze che configurano poteri di indirizzo, in particolare, negli enti pubblici diversi da quelli territoriali, dove di norma non si hanno organi elettivi. Vista la diversa possibile articolazione delle competenze all'interno delle differenti tipologie di enti, al fine di identificare gli organi di indirizzo occorrerà considerare gli organi nei quali tendono a concentrarsi competenze, tra le quali, tra l'altro, l'adozione di statuti e regolamenti interni, la definizione dell'ordinamento dei servizi, la dotazione organica, l'individuazione delle linee di indirizzo dell'ente, la determinazione dei programmi e degli obiettivi strategici pluriennali, l'emanazione di direttive di carattere generale relative all'attività dell'ente, l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, l'approvazione dei piani annuali e pluriennali, l'adozione di criteri generali e di piani di attività e di investimento.

La nozione adottata, coerente con la distinzione tra organi di indirizzo politico e organi di amministrazione e gestione (d.lgs. n. 165 del 2001) e con la sistematica dello stesso decreto n. 33 (articoli 11, 14 e 15) è poi ulteriormente confermata dall'art. 22, comma 3, del decreto n. 33 e dalla definizione di organi di indirizzo politico contenuta all'art. 1, comma 2, lettera f) del d.lgs. n. 39 del 2013, pur adottata ad altri fini, ma introdotta in attuazione della stessa legge n. 190 del 2012 e nello stesso arco temporale.

L'art. 22 del decreto n. 33 è volto a dare pubblicità, da parte di ciascuna delle amministrazioni, sul complesso degli enti, pubblici e privati, che siano nel suo controllo. Il comma 3 dell'art. 22 citato prevede che «nel sito dell'amministrazione è inserito il collegamento con i siti istituzionali degli enti di cui al comma 1, nei quali sono pubblicati i dati relativi ai componenti degli organi di indirizzo e ai soggetti titolari di incarico, in applicazione degli articoli 14 e 15».

La norma, in coerenza con la sistematica di fondo del decreto n. 33, distingue ancora nettamente le due categorie di soggetti e fa riferimento agli "organi di indirizzo", senza utilizzare l'aggettivo "politico", considerando questi obblighi di pubblicazione come discendenti dall'articolo 14 mentre quelli relativi agli incarichi di dirigenza o di consulenza e collaborazione sono ricondotti all'applicazione dell'art. 15.

La definizione di organi di indirizzo politico del d.lgs. n. 39 del 2013, poi, è molto chiara nel senso dell'interpretazione qui data. Nell'art. 1, c. 2, lett. f), si intendono « per «componenti di organi di indirizzo politico», le persone che partecipano, in via elettiva o di nomina, a organi di indirizzo politico delle amministrazioni statali, regionali e locali, quali Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, parlamentare, Presidente della giunta o Sindaco, assessore o consigliere nelle regioni, nelle province, nei comuni e nelle forme associative tra enti locali, oppure a organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali».

Nell'allegato 1) sono individuati, a titolo meramente esemplificativo, gli organi di indirizzo politico in alcune tipologie di amministrazioni pubbliche.

#### 4. Amministrazioni prive di organi di indirizzo politico-amministrativo ovvero con organi collegiali privi di poteri di indirizzo

L'interpretazione delle disposizioni del decreto n. 33 quanto all'ambito soggettivo di applicazione (art. 11) e quanto alla individuazione degli organi di indirizzo politico (art. 14 e 22, comma 3) si applica, quindi, a tutte le amministrazioni dotate di organi di indirizzo politico, nel senso chiarito.

Questioni applicative si pongono solo con riferimento ad amministrazioni pubbliche, sicuramente rientranti nell'ambito soggettivo di applicazione, ma prive di organi di indirizzo politico, ovvero dotate di organi collegiali che non abbiano poteri di indirizzo, ma funzioni di altra natura

Si è considerato il caso delle istituzioni scolastiche, rette da un dirigente scolastico e dotate di organi collegiali di tipo meramente consultivo. In questi enti, che pure svolgono attività amministrative (sono ad esempio stazioni appaltanti ai fini dell'applicazione della disciplina dei contratti pubblici), nessuno degli organi ha carattere di organo di indirizzo. Al dirigente scolastico, pertanto, si applicano gli obblighi di pubblicità dell'art. 15 e non quelli dell'art.14.

Si è considerato, poi, il caso delle università statali. Nelle Università non appare dubbio che i tre organi di governo, previsti e disciplinati dalla legge dello Stato e dai rispettivi Statuti, cioè il Rettore, il Consiglio di amministrazione e il Senato Accademico, debbano essere qualificati come organi di indirizzo politico. Si tratta di organi eletti dalle rispettive comunità accademiche, che esprimono un notevole grado di "politicità", assimilabile a quello espresso dagli organi di indirizzo politico negli enti territoriali, anche se le università sono enti ad autonomia funzionale costituzionalmente garantita proprio perché non sono enti a derivazione politica. Non vi sono dubbi, comunque, che essi esprimano l'indirizzo generale dell'ente, attraverso atti di regolazione, indirizzo e controllo, spesso molto penetranti e limitativi della discrezionalità degli organi di amministrazione e gestione (la dirigenza delle amministrazioni centrali, i direttori delle strutture didattiche e di ricerca). La questione è del tutto chiara per gli organi che la legge n. 240 del 2010 ha posto al centro del processo di definizione degli indirizzi politico-amministrativi degli atenei, il Rettore e il Consiglio di amministrazione.

Il Senato accademico, nonostante la riduzione del suo ruolo nel processo decisionale operata dalla ricordata legge di riforma del 2010, mantiene alcuni importanti competenze, quali quella statutaria e regolamentare e, sia pure in via prevalentemente consultiva, anche su decisioni strategiche dell'università. In via generale, dunque, i componenti del Senato accademico rientrano tra i soggetti obbligati ai sensi dell'art.14. Sono fatti salvi i casi, espressamente previsti nei singoli statuti delle università, nei quali il Senato perde ogni carattere di organo di indirizzo per svolgere un mero ruolo consultivo su atti di competenza del Rettore e del Consiglio di amministrazione. In questi casi l'amministrazione, con un proprio atto motivato sulla base di norme dello Statuto vigente, esenta i componenti del Senato accademico. dagli obblighi dell'art.14, dandone evidenza sul sito istituzionale nella sottosezione apposita della sezione «Amministrazione trasparente».

Quanto invece alle università non statali legalmente riconosciute esse sono tenute al rispetto delle disposizioni previste dal decreto n. 33 e quindi ad applicare gli obblighi di trasparenza per gli organi di indirizzo politico. Tali organi, con le rispettive competenze, sono però individuati dai singoli statuti.

Si è inoltre considerato il caso delle agenzie fiscali, per le quali la legge n. 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) all'art. 1, co. 611, lett. f) limita l'applicazione del decreto n. 33 ai profili che non attengono all'organizzazione e all'esercizio di attività considerate di rilevante interesse pubblico. Quanto disposto dal citato comma non deve interpretarsi nella direzione che le agenzie fiscali siano escluse dall'applicazione della trasparenza all'organizzazione dell'ente. Tuttavia, tenuto conto che si tratta di enti sottoposti a penetranti poteri di

vigilanza da parte del Ministero e considerate le competenze attribuite ai componenti del comitato di gestione, si ritiene di ricondurre quest'ultimi ad organi di amministrazione e gestione sottoposti, quindi, agli obblighi di pubblicità previsti dall'art. 15 del decreto.

Considerazioni analoghe valgono anche per le amministrazioni autonome in cui, pur essendo presenti organi collegiali, sono prevalenti gli indirizzi e i controlli delle strutture ministeriali o locali a cui sono collegate espressi dai rispettivi vertici politici. Pertanto, anche nelle amministrazioni autonome, il regime di trasparenza degli organi è da ricondursi all'art. 15 del decreto.

Si è considerato, infine, il caso delle Aziende sanitarie locali, nelle quali si dovrebbe valutare con attenzione la posizione del Direttore generale, organo dotato di importanti poteri di amministrazione e gestione, ma che assume nel contempo anche un rilevante ruolo di indirizzo generale dell'organizzazione e del funzionamento dell'ASL. In questo caso, però, si deve prendere atto della espressa disposizione dell'art. 41 del decreto n. 33 che adotta, al comma 2, una definizione complessiva di "dirigenza sanitaria" e ad essa applica, al comma 3, gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15 dello stesso decreto e non quelli dell'art.14.

#### 5. Applicazione dell'art. 14, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 33/2013 ai Comuni

Con specifico riferimento all'individuazione dei comuni a cui si applica l'art. 14, comma 1, lett. f), stante l'abrogazione dell'art. 41-bis del d.lgs. n. 267/2000 da parte del d.lgs. n. 33/2013, occorre considerare il riferimento all'art. 1, comma 1, n. 5) della legge 5 luglio 1982, n. 441.

Pertanto, ai sensi della richiamata norma, sono soggetti agli obblighi di pubblicazione relativamente alla situazione reddituale e patrimoniale i componenti degli organi di indirizzo politico nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, fermo restando l'obbligo di pubblicazione per i componenti degli organi di indirizzo politico in tutti i comuni, indipendentemente dal numero di abitanti, dei dati e delle informazioni di cui alle lettere da a) ad e) del medesimo art. 14, comma 1. Quanto alle forme associative di comuni si precisa che l'obbligo si riferisce agli organi di indirizzo politico delle stesse se la popolazione complessiva supera i 15.000 abitanti.

#### 6. Decorrenza dell'obbligo di pubblicazione dei dati di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013

In assenza nel d.lgs. n. 33/2013 di una specifica disposizione transitoria, gli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 14 sono da intendersi riferiti ai componenti degli organi di indirizzo politico in carica alla data di entrata in vigore del medesimo decreto (20 aprile 2013).

A favore di questa interpretazione si consideri che l'art. 49, comma 3, del d.lgs. 33/2013 stabilisce che le sanzioni specificamente collegate alla mancata pubblicazione degli obblighi di cui all'art. 14 *«si applicano a partire dalla data di adozione del primo aggiornamento annuale del Piano triennale della trasparenza e comunque, a partire dal 180° giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto»*. L'applicazione delle sanzioni presuppone, dunque, che sia data immediata pubblicazione ai dati in questione.

Il riferimento alla pubblicazione dei dati entro tre mesi dalla elezione o dalla nomina (art. 14, comma 2) non riguarda, infatti, la decorrenza dell'entrata in vigore dell'obbligo ma è da intendersi riferito esclusivamente all'attuazione della disposizione successivamente alle elezioni.

#### 7. Modalità di attuazione dell'art. 14, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 33/2013

Sulla base di una interpretazione coordinata dell'art. 14 con la legge 5 luglio 1982, n. 441, è da ritenersi che l'obbligo delle dichiarazioni e delle attestazioni di cui agli artt. 2, 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal decreto legislativo n. 33/2013, riguardanti la situazione patrimoniale dei componenti degli organi di indirizzo politico, del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano, è posto in capo al componente dell'organo di indirizzo politico. Quest'ultimo è tenuto, altresì, a dichiarare i casi di mancato consenso del coniuge e dei parenti entro il secondo grado di cui l'amministrazione deve dare evidenza sul proprio sito istituzionale. Sono parenti entro il secondo grado: nonni, genitori, figli, nipoti in linea retta (figli dei figli), fratelli, sorelle.

#### **8. Soggetti destinatari delle sanzioni per mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013**

La sanzione amministrativa pecuniaria disposta dall'art. 47 del d.lgs. n. 33/2013 per la mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 14, concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado (art. 14, comma 1, lett. f), nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica (art. 14, comma 1, lett. c), primo periodo), è applicabile, esclusivamente, nei confronti dei componenti degli organi di indirizzo politico. Nessuna sanzione è applicabile nei confronti del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado stante la subordinazione prevista dal legislatore per la diffusione dei relativi dati a un espresso consenso da parte dei medesimi.

#### **9. Dati e informazioni da pubblicare**

Relativamente ai componenti degli organi di indirizzo politico in carica, i dati e le informazioni da pubblicare ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013 sono indicati nell'allegato 1 "Elenco degli obblighi di pubblicazione" della delibera ANAC n. 50/2013.

Per i soggetti cessati dall'incarico o dal mandato i dati rimangono pubblicati per i tre anni successivi alla data di cessazione, unitamente alle dichiarazioni di cui all'art. 4 della legge 441/1982, ad eccezione delle informazioni concernenti la situazione patrimoniale e, ove consentita, la dichiarazione del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado.

Ai sensi dell'art. 4 della legge 441/1982, entro tre mesi successivi alla cessazione dall'ufficio, i componenti degli organi di indirizzo politico sono tenuti a depositare una dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute dopo l'ultima attestazione. Entro un mese successivo alla scadenza del relativo termine, essi sono tenuti a depositare una copia della dichiarazione annuale relativa ai redditi delle persone fisiche. Entrambe le dichiarazioni devono essere pubblicate in ragione del rinvio contenuto nell'art. 14 all'art. 4 della l. n. 441/1982.

Decorso il termine di pubblicazione le informazioni e i dati concernenti la situazione patrimoniale non vengono trasferiti nelle sezioni di archivio.

Per «informazioni concernenti la situazione patrimoniale» di cui all'art. 14, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013, si intendono la dichiarazione concernente diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, ivi compresa la titolarità di imprese, azioni di società, quote di partecipazione a società.

#### **10. L'efficacia degli obblighi con l'entrata in vigore della presente delibera.**

La presente delibera diventa efficace alla data della sua pubblicazione nel sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Le amministrazioni pubbliche sono tenute, ove non vi abbiano già provveduto, a dare ad essa immediata attuazione.

L'Autorità eserciterà, a far data dai 30 giorni successivi alla pubblicazione della delibera, i propri poteri di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione, che comprendono, nei casi di mancata pubblicazione, poteri di ordine alle amministrazioni interessate affinché procedano alla immediata pubblicazione dei dati nei propri siti istituzionali.

Il Presidente dell'Autorità provvede altresì a comunicare, ai sensi dell'art. 19 c. 7 del d.l. n. 90/2014, all'autorità amministrativa competente ad irrogare le sanzioni, l'inadempimento degli obblighi riscontrati ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 33/2013, autorità amministrativa che l'Autorità si riserva di individuare con successiva delibera.

#### 11. In ordine ad una possibile rivisitazione della disciplina vigente

Alcune amministrazioni, nel richiedere a questa Autorità una corretta interpretazione dell'art. 14, hanno segnalato criticità nell'applicazione della disciplina.

Alcune, in primo luogo, hanno segnalato presunti oneri organizzativi derivanti dagli obblighi di pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali. Pur dovendosi rilevare che l'adempimento si presenta come semplice (trasmissione da parte dell'interessato dei dati all'amministrazione e pubblicazione dei dati trasmessi sul sito) e quindi, in sé, del tutto comparabile con gli altri obblighi di pubblicazione previsti dal decreto n. 33, si deve considerare la situazione degli enti nei quali i componenti degli organi di indirizzo siano numerosi, con sicure conseguenze organizzative.

Altre amministrazioni, poi, hanno lamentato l'estensione degli obblighi ai componenti di tutti gli organi di indirizzo, con una disciplina che si rivelerebbe troppo rigida e ad applicazione indifferenziata, quando sarebbe più coerente con le finalità di contrasto alla corruzione una differenziazione degli obblighi di pubblicazione dei dati personali in rapporto al grado di esposizione dell'organo e dei suoi componenti al rischio di corruzione. Si considerino a questo proposito gli organi pletorici a composizione rappresentativa di diverse componenti e interessi, per i quali l'estensione degli obblighi a tutti i componenti dell'organo di indirizzo politico determina l'inclusione, ad esempio, degli studenti nel caso del Senato accademico, della rappresentanza dei lavoratori nei Comitati portuali, dei rappresentanti delle imprese nei consigli nelle Camere di commercio.

Sono state segnalate, infine, criticità quanto alle modalità di pubblicazione dei dati, con il rilevante passaggio da una pubblicità, quella prevista dalla legge n. 441 del 1982, esclusivamente cartacea, ad una modalità elettronica che rende i dati disponibili per un numero indeterminato di soggetti. In tal modo si determina una possibile sproporzione tra la misura della pubblicazione dei dati patrimoniali dei componenti degli organi di indirizzo politico-amministrativo e le finalità di trasparenza e di controllo democratico sottese agli obblighi di pubblicità. Sotto questo profilo, ferma restando la finalità di dare pubblicità alla situazione patrimoniale all'atto dell'assunzione della carica, da alcuni osservatori e commentatori della disciplina è stata proposta l'introduzione, *de jure condendo*, di una distinzione tra obbligo di trasmissione all'amministrazione dei propri dati completi (con l'amministrazione che conserva tali dati anche ai fini di successivi controlli) e la pubblicazione di questi dati in forma riassuntiva e riepilogativa sul sito dell'amministrazione.

Questa Autorità, pur rilevando in buona parte fondate le segnalazioni di criticità pervenute, non può, allo stato, che interpretare e applicare la disciplina vigente, così come risulta dalla legge n.441 del 1982 e dalle modifiche introdotte dal decreto n. 33 del 2013. Ad una eventuale rivisitazione organica della

materia potrà provvedere il decreto correttivo del decreto n. 33 previsto dalla nuova delega contenuta nel d.d.l. A.S. n. 1577 (art.6). A questo fine dovranno essere però rivisti e aggiornati i principi e criteri di delega. L'Autorità si dichiara disponibile a dare il proprio contributo di idee e di proposte.

Roma, 7 ottobre 2014

*Raffaele Cantone*

## **Posizione di minoranza espressa dal Consigliere, Prof. Ida Nicotra**

Al fine di giungere ad una corretta interpretazione dell'art. 14, comma 1° del dlgs n. 33 del 2013 sembra utile tratteggiare, seppur in breve, le previsioni costituzionali che delineano il quadro di valori entro il quale trovano collocazione il diritto alla trasparenza e il diritto alla riservatezza.

In primo luogo, sembra inconfutabile il rilievo dato in tempi più recenti, al diritto dei cittadini di partecipazione ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche. In capo alle amministrazioni grava un vero e proprio obbligo di assicurare l'accessibilità delle informazioni ad una pluralità indeterminata di soggetti e di diffonderle attraverso i propri siti istituzionali.

Si tratta dell'aspirazione antica (contenuta nel rapporto Giannini del 1975) di rendere l'amministrazione come una "casa dalle mura di vetro", aperta e collaborativa, in cui le istituzioni forniscono le informazioni ai cittadini a prescindere da un loro interesse giuridicamente rilevante.

La previsione contenuta nell'art. 97 della Costituzione, laddove impone che sia assicurato il rispetto dei canoni di buon andamento ed imparzialità nell'azione amministrativa, si colloca al centro di una cornice ordinamentale in cui il diritto alla conoscibilità è presupposto ineliminabile per una collaborazione consapevole di tutti i consociati alla cura dell'interesse generale.

Il dibattito intorno all'inveramento di siffatti principi costituzionali trova una sua prima significativa attuazione con gli istituti del diritto di accesso, del responsabile del procedimento amministrativo e della motivazione introdotti con la legge n. 241 del 1990. Con la l. n. 241 si inaugura una nuova stagione nella quale l'approccio finalistico del principio di trasparenza segna il passaggio dalla p.a. - autorità alla p.a. - servizio.

La conoscibilità e l'informazione ai cittadini, da eccezione, diviene regola dell'azione dei pubblici poteri. Chiarezza, comprensibilità e qualità dell'attività amministrativa divengono un ulteriore mezzo di contrasto al perseguimento di interessi personali o di gruppo, (sul punto si rinvia alle considerazioni di F. Manganaro, L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa)

Cionondimeno, il principio di trasparenza assume nella fase odierna del nostro Paese una dimensione ancor più pregnante, sol che si rifletta sulla circostanza che esso rappresenta una declinazione della stessa concezione liberaldemocratica degli Stati contemporanei. Esso si pone quale presupposto retrostante alla disposizione contenuta nell'art. 1 della Costituzione, diretta conseguenza del principio di sovranità popolare. La spettanza della sovranità al popolo esige strumenti che rendono effettiva la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche fondamentali che non possono esaurirsi nella selezione dei rappresentanti nei vari livelli di governo, ma consentire, altresì, un controllo sull'operato degli stessi.

Si assiste ad un vero e proprio salto di qualità del principio di trasparenza chiamato a svolgere un compito ancor più penetrante e delicato non solo di conoscenza ai fini della partecipazione, ma di controllo sociale diffuso da parte dei cittadini su chi esercita pubbliche funzioni, sui risultati raggiunti e sull'impiego delle risorse umane ed economiche. Ulteriormente, il principio di trasparenza costituisce un deterrente rispetto alla commissione di fatti corruttivi, inducendo l'amministrazione a porre in essere comportamenti legittimi e volti al buon andamento e all'imparzialità. (F. Patroni Griffi, La trasparenza della pubblica

amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza, in *Federalismi.it* n.8/2013). La trasparenza diviene un'opportunità per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e, più in generale, di vicende di maladministration.

Tale sistemazione teorica trova realizzazione nella figura dell'accesso civico, proprio per effetto del decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013. Non a torto l'accesso civico è stato giustapposto all'azione popolare, in considerazione della sua idoneità a costituire un mezzo di controllo sociale delle decisioni assunte dalle istituzioni. Ed, invero, già in apertura lo stesso dlgs precisa che la trasparenza intesa come accessibilità totale "concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà, nel servizio della nazione".

Infatti, a ben guardare, vi è un nesso molto stringente tra obblighi di pubblicità e lotta alla corruzione: la trasparenza consente di verificare se la fiducia che i governati hanno conferito ai governanti sia stata ben riposta, per ribadire quella relazione fiduciaria o, in caso contrario, revocarla al successivo appuntamento elettorale.

Tuttavia, la richiamata previsione di legge espressamente afferma che il principio di trasparenza deve essere realizzato "nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali" (art. 1, co.2). Come dire che il legislatore ordinario, in linea con quanto previsto dalla Costituzione italiana, ha operato un bilanciamento in considerazione di tutti gli interessi meritevoli di tutela e senza che nessuno di essi subisca un sacrificio assoluto che finisca per vanificare la sua rilevanza costituzionale.

Una lettura non superficiale della norma impone una applicazione della stessa che consenta di operare un contemperamento tra principio di trasparenza e diritto alla riservatezza della persona, sancito espressamente nell'art. 15 della Costituzione e qualificato dalla giurisprudenza costituzionale come "inviolabile". Il principio alla riservatezza trova anch'esso fondamento costituzionale e l'oggetto di tutela di siffatto diritto è costituito dalla sfera di intimità della persona. Quest'ultima deve essere protetta da intrusioni altrui che raccolgono aspetti della sua vita privata. Altrimenti detto, il diritto del singolo alla riservatezza non può essere sacrificato per soddisfare la curiosità sociale, nel momento in cui dalla conoscenza dei fatti di un privato non deriva alcuna utilità generale. A seguito dello sviluppo tecnologico informatico, infatti, la raccolta e il trattamento dei dati personali sono sempre più esposti al rischio di divulgazioni lesive della libertà fondamentale alla riservatezza, (sul tema, fra gli altri, Bin – Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino 2013, 496; I. Nicotra, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino 2013, 102 ss.)

Da siffatta prospettazione è stato fatto esattamente osservare come "il dinamismo e la vis expansiva della privacy costituiscono una chiave per orientare in analoga direzione sia l'accesso ai documenti amministrativi, sia il principio di trasparenza; affinare strumenti di conoscibilità dei dati rispettosi della privacy dei singoli significa limitare ed orientare il potere pubblico al rispetto del diritto alla conoscenza e del diritto alla riservatezza", così, F. Merloni, *La trasparenza amministrativa*, Milano 2008, 306.

Una interpretazione costituzionalmente orientata del decreto legislativo in oggetto costituisce l'approccio corretto al fine di evitare che la pubblicazione di dati mediante inserimento sui siti istituzionali e la sua diffusione sul web costituisca una forma indebita di invasione del diritto inviolabile alla protezione dei dati personali, espressamente tutelata anche dal diritto comunitario.

Come non manca di sottolineare anche il Garante della privacy i rischi connessi al trattamento dei dati personali sulla rete “emergono ancor di più ove si consideri la delicatezza di talune informazioni e la loro facile reperibilità una volta pubblicate, grazie anche ai motori di ricerca”.

In tale contesto di riferimento la previsione contenuta nell’art. 14 va interpretata secondo quanto stabilito dai criteri per l’interpretazione della legge: l’art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile prescrive che alla stessa non può essere attribuito “altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore”. Sicché, la “connessione” che lega la disposizione contenuta nell’art. 14 alle altre previsioni del decreto legislativo n. 33, e segnatamente a quella di cui all’art. 15, lascia poco spazio alla discrezionalità dell’interprete e suggerisce, per dirla con Livio Paladin, una lettura da cui traspare chiaramente l’intenzione oggettiva del legislatore, ricavabile dall’incorporazione della disposizione all’interno di quell’atto normativo.

E’ bene precisare, ulteriormente, che i parametri di interpretazione della legge indicati nell’art. 12 vanno integrati con la c.d. interpretazione “conforme”. Come ha ripetutamente affermato la Corte Costituzionale, nella sue pronunce sul sindacato delle leggi, nell’interpretazione delle disposizioni vigenti, occorre preferire, tra tutte quelle astrattamente possibili, quella conforme alla Costituzione, per addivenire alla indispensabile attività di bilanciamento e alla ricerca di un punto di equilibrio tra diversi valori, principi ed interessi costituzionali egualmente compresenti nel Testo del 1948.

Ora, dal combinato disposto degli artt. 1, 14, 15 e 22 del decreto legislativo n. 33 emerge la volontà del legislatore di operare una gradazione degli obblighi di pubblicazione sia sotto il profilo della platea dei soggetti coinvolti, che del contenuto degli atti da pubblicare: con la richiesta solo ai titolari di incarichi politici di un dovere di trasparenza “rafforzato”, comprensivo della situazione patrimoniale, e con un obbligo in capo alle categorie di soggetti elencati nell’art. 15 di pubblicare curriculum, retribuzione e ogni altro elemento connesso con funzione svolta, ad eccezione, unicamente, della posizione patrimoniale.

Si tratta di un giudizio compiuto “ex ante” dallo stesso legislatore e basato sul principio di proporzionalità rispetto alle finalità di trasparenza che lo stesso provvedimento normativo intende perseguire, attesa anche l’invasività della pubblicazione dei dati mediante diffusione sul web. Criterio di stretta proporzionalità imposto anche dalla decisione “Data Retention”, dell’8 aprile 2014 della Corte di Giustizia (pronunciata nella causa Digital Rights Ireland Ltd contro Irlanda) che, in fase di scrutinio circa la necessità della misura rispetto agli obiettivi perseguiti, precisa che la lotta alla criminalità e al terrorismo, per quanto costituisca un obiettivo di interesse generale, non giustifica in quanto tale, la compressione del diritto alla riservatezza. Una certa misura non può essere considerata necessaria – precisa la Corte - in una società democratica, solo perché persegue uno scopo di interesse generale, ma deve essere bilanciata con opposti interessi degni di tutela.

Più nel dettaglio “la garanzia del diritto fondamentale al rispetto della vita privata ammette deroghe o limitazioni alla protezione dei dati personali soltanto nella misura in cui le stesse siano strettamente necessarie”. (Cfr. O. Prevosti, Tutela della privacy come presupposto della libertà: due recenti sentenze della Corte di Giustizia dell’Unione Europea a difesa della riservatezza individuale, in Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, settembre 2014, in particolare p.10 e 11).

Alla luce di tali considerazioni il sacrificio richiesto alla tutela dei dati personali dei titolari degli organi di indirizzo politico potrebbe essere ritenuto “non sproporzionato” solo laddove si riferisca unicamente a soggetti che ricoprono incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo

politico, in quanto solo nei confronti di questi ultimi si potrebbe ritenere preminente un'esigenza di controllo dei consociati nei confronti dei propri rappresentanti, titolari di incarichi politici di enti di livello statale, regionale e locale; **esso, viceversa, appare del tutto ultroneo se applicato a soggetti che svolgono la loro attività al servizio di enti non connotati dal requisito della politicità.**

A tal proposito, sembra difficile confutare la tesi, del resto pacificamente sostenuta dalla dottrina, secondo cui gli organi politici sono unicamente quelli previsti come tali dalla Costituzione, competenti a svolgere la funzione di indirizzo politico, ossia diretta ad individuare, promuovere ed attuare fini di interesse generale che riguardano la collettività nel suo complesso: Parlamento, Governo, a livello centrale, organi rappresentativi di Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane, a livello periferico (artt. 55, 95, 114, 123 Cost). I Costituenti, in proposito, accolsero l'idea secondo cui il carattere della "politicità" va riconosciuta solo agli enti esponenziali di una collettività stanziata sul corrispondente territorio. Vale a dire, sono quelli esponenti di un gruppo (sociologicamente inteso) il cui criterio di coesione è dato dal luogo ove si svolge la vita dei suoi membri. L'ente esponenziale è, per sua naturale vocazione, un ente a finalità generali. La Costituzione prende atto della loro sostanza sociologica di enti a finalità generali. La politicità si sostanzia nel conferire agli enti territoriali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità.

Il tratto differenziale degli enti territoriali rispetto agli altri enti pubblici è racchiuso nel rilievo politico – amministrativo; gli enti territoriali realizzano il collegamento con le rispettive comunità, attraverso la elezione dei componenti dei loro organi da parte dell'intera collettività, nel rispetto del principio democratico. (Amplissima la letteratura sul punto, per tutti, A. M. Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, Napoli 1989, p.368 ss.); Diritto amministrativo, vol. I, a cura di L. Mazza, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, Monduzzi editore, 1993, p.671 ss.). Fondando la legittimazione sul principio democratico gli enti territoriali costitutivi della Repubblica, secondo quanto dispone l'art.114 Cost., sono gli unici cui viene riconosciuto il potere di indirizzo politico – amministrativo. Ne consegue che l'organo di indirizzo politico è manifestazione dell'ente caratterizzato dalla politicità.

Il legislatore ordinario, dal canto suo, in attuazione del dettato costituzionale ha sempre avallato siffatta impostazione; infatti solo quando ha ritenuto di estendere, in via d'eccezione, la portata di una specifica disciplina normativa a soggetti pubblici non rientranti nella categoria di "organi di indirizzo politico" si è preoccupato, già in premessa, nella parte definitoria della legge, di precisare che ai (soli) fini dell'applicazione di quella determinata previsione per "componenti di organi di indirizzo politico" si intende: "le persone che partecipano, in via elettiva o di nomina, a organi di indirizzo politico di amministrazioni statali, regionali e locali, quali Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, vice Ministro, Sottosegretario di Stato o Commissario straordinario del governo di cui all'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n.400, parlamentare, presidente della giunta o Sindaco, assessore o consigliere nelle Regioni, nelle Province e nei Comuni e nelle forme associative tra enti locali, oppure a organi di indirizzo a enti pubblici o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali". (così è avvenuto con il Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 in materia di incompatibilità e inconfiribilità, art. 1, 2° comma, lettera f).

Diversamente da quanto ha fatto il legislatore, peraltro coevo, del decreto legislativo n. 3; proprio ai fini di un corretto bilanciamento degli interessi in gioco in quella disciplina (trasparenza e riservatezza) ha accolto la tradizionale nozione di "titolari di incarichi politici", senza fornire alcuna interpretazione

estensiva della stessa. In altre parole, se il legislatore della trasparenza avesse voluto allargare il novero dei soggetti tenuti alla pubblicazione totale lo avrebbe stabilito nel medesimo decreto alla stregua di quanto è stato fatto dalla c.d. legge Severino.

Ciò nella consapevolezza che la trasparenza “generalizzata” attraverso la diffusione di informazioni in rete può riguardare dati sensibili **“solo se autorizzata da espressa disposizione di legge”**, nella quale siano specificati i tipi di dati, le operazioni eseguibili, i soggetti interessati, le finalità di rilevante interesse pubblico perseguito (Cfr, Garante della privacy, linee guida in materia di trattamento dei dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità pubblicazione e diffusione nel web, 2 marzo 2011).

Al riguardo, vale la pena ricordare quanto il Garante della protezione dei dati personali ha molto opportunamente affermato in merito “all’invasività della pubblicazione mediante diffusione del web, rispetto ad una massa enorme di informazioni che in alcuni casi possono rivelare aspetti, anche intimi, della vita privata delle persone, soprattutto se si riferisce al coniuge, ai figli e ai parenti, che sono estranei all’incarico pubblico **(si pensi ai possibili risvolti sociali di una lettura mirata, se non tendenziosa, del reddito e della consistenza patrimoniale dei soggetti, specie in ambiti territoriali ristretti e ai connessi rischi di discriminazione sociale)”**. (così, testualmente, in Parere del Garante su uno schema di decreto legislativo concernente il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della p.a., Registro dei provvedimenti, n. 49 del 7 febbraio 2013, 8).

Ancora, nello stesso documento il Garante fa osservare che anche in ambito comunitario si fa strada l’orientamento enunciato dalla Corte di Giustizia secondo cui “le istituzioni prima di divulgare informazioni riguardanti una persona fisica, devono soppesare l’interesse dell’Unione a garantire la trasparenza delle proprie azioni con la lesione dei diritti riconosciuti dagli artt. 7 e 8 della Carta”, posto l’impossibilità di affermare “alcuna automatica prevalenza dell’obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali, anche qualora siano coinvolti rilevanti interessi economici” (C-455/00, C-138/01, C-92/09 e 93/09).

Più in generale, l’auspicio dell’Authority della protezione dei dati personali è quello che il legislatore intervenga nuovamente in materia apportando sostanziali correttivi al decreto n. 33 che consentano un controllo diffuso sull’attività della pubblica amministrazione per assicurarne il buon andamento e l’imparzialità ma attraverso modalità di diffusione dei dati meno invasive del diritto inviolabile alla riservatezza. In una logica di leale collaborazione Anac e Garante della Privacy dovrebbero concorrere alla revisione del decreto n. 33, magari attraverso “uno stretto coordinamento” tra loro (così, opportunamente, F. Merloni, La trasparenza e l’integrità delle pubbliche amministrazioni, Roma 23 marzo 2011, slide n. 9, in Intervento in Civit)

Del resto, anche attenta dottrina non ha mancato di rimarcare talune rilevanti criticità dell’odierno testo di legge laddove il diritto alla conoscibilità delle informazioni può finire **“con il favorire, anziché la trasparenza dell’amministrazione e la realizzazione del diritto all’informazione, l’esercizio di una sorta di “voyerismo” amministrativo da parte di chiunque abbia accesso al web(...) L’eccesso di informazione disponibile, (...) può diventare rumore, finendo per alimentare un generico sospetto nei confronti dell’amministrazione, anziché favorire la buona amministrazione”**. (così, M. Bombardelli, Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza, in Istituzioni del Federalismo <sup>3</sup>/<sub>4</sub>. 2013, p. 670, 671).





## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

*Presidente*

Delibera n. 145/2014: Parere dell'Autorità sull'applicazione della l. n. 190/2012 e dei decreti delegati agli ordini e ai collegi professionali

### L'AUTORITÀ

#### RICHIAMATE

la nota del Presidente del Comitato Unitario Permanente degli ordini e dei collegi professionali (CUP) del 13 febbraio 2014 (ns. prot. n. 2645/2014), con la quale è stato sottoposto all'attenzione dell'Autorità il parere *pro veritate* del prof. avv. Piero Alberto Capotosti in ordine all'applicabilità della l. n.190/2012 e del d.lgs. n. 33/2013 agli ordini e ai collegi professionali;

la nota del Responsabile della prevenzione della corruzione dell'Azienda Ospedaliera "Maggiore della Carità" di Novara del 17 aprile 2014 (ns. prot. n. 8139/2014) in ordine all'applicabilità della l. n. 190/2012 e dei decreti delegati ai suddetti enti;

la nota del Direttore generale delle professioni sanitarie delle risorse umane del SSN del Ministero della Salute del 15 ottobre 2014 (ns. prot. n. 17776/2014), con la quale si chiede all'Autorità di esprimere un parere sulla problematica prospettata;

#### VISTI

l'articolo 1, comma 59 della l. n. 190/2012, secondo cui le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del suddetto articolo si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001;

l'articolo 1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 in base al quale *“per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.”*;

l'articolo 3, comma 1 del d.p.r. n. 68/1986 che prevede che, all'interno del comparto del personale degli enti pubblici non economici, rientra il personale degli ordini e dei collegi professionali e relative



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

### *Presidente*

federazioni, consigli e collegi nazionali, confermando quindi l'appartenenza degli ordini alla categoria degli enti pubblici non economici, come presi in considerazione dall'articolo 1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001;

#### VISTA

la sentenza della Corte di cassazione n. 21226/2001, riguardante la Federazione degli ordini dei farmacisti italiani, con la quale, pur escludendo la giurisdizione della Corte dei conti sugli ordini professionali, in quanto non gravanti sul bilancio dello Stato, si è stabilito, nel contempo, la natura indiscutibile di ente pubblico nazionale di detta Federazione. In particolare, la suddetta sentenza, richiamando precedenti pronunce, così recita: *“la loro natura è quella di enti pubblici non economici, che operano sotto la vigilanza dello Stato per scopi di carattere generale, che le prestazioni lavorative subordinate integrano un rapporto di pubblico impiego, che è indubitabile la qualificazione del patrimonio dell'ente”*;

#### ESAMINATO

il parere del prof. avv. Piero Alberto Capotosti allegato alle richieste di parere di cui sopra;

#### RITENUTO CHE

pur essendo stata riconosciuta, nel citato parere, la qualificazione di enti pubblici non economici degli ordini e dei collegi professionali, si sono qualificati gli stessi come enti associativi e, per tali ragioni, li si è ritenuti esclusi dall'ambito di applicazione delle norme di prevenzione della corruzione di cui alla l. n. 190/2012, soluzione quest'ultima che non appare condivisibile in quanto, allo stato, nell'ordinamento, non vi sono norme che escludono l'applicazione delle suddette disposizioni agli enti che rivestono detta qualificazione;

#### CONSIDERATO CHE

i rapporti di lavoro del personale degli ordini e dei collegi professionali integrano un rapporto di pubblico impiego e tenuto conto, altresì, che i suddetti organismi rientrano nella categoria degli enti pubblici non economici, ricompresi nell'ambito di applicazione della pubblica amministrazione di cui all'articolo 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001, che operano sotto la vigilanza dello Stato per scopi di carattere generale;

#### DELIBERA

di ritenere applicabile le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui alla l. n. 190/2012 e decreti delegati agli ordini e ai collegi professionali.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

### *Presidente*

I suddetti enti, pertanto, dovranno predisporre il Piano triennale di prevenzione della corruzione, il Piano triennale della trasparenza e il Codice di comportamento del dipendente pubblico, nominare il Responsabile della prevenzione della corruzione, adempiere agli obblighi in materia di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013 e, infine, attenersi ai divieti in tema di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013.

La presente delibera diventa efficace alla data della sua pubblicazione nel sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Gli ordini e i collegi professionali sono tenuti, ove non vi abbiano già provveduto, a dare ad essa immediata attuazione.

L'Autorità eserciterà, a far data dai 30 giorni successivi alla pubblicazione della delibera, i propri poteri di vigilanza sul rispetto dell'obbligo di adozione del Piano triennale della prevenzione della corruzione, del programma triennale della trasparenza o dei codici di comportamento e della nomina di un Responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente.

Si segnala che l'articolo 19, co. 5 del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, in legge n. 114/2014, prevede una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo 1 euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza o dei Codici di comportamento.

#### DISPONE

di comunicare la presente delibera al Ministro della Salute e al Presidente del Comitato Unitario Permanente degli ordini e dei collegi professionali (CUP).

Roma, 21 ottobre 2014

Raffaele Cantone





## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### **Delibera n. 1 del 9 gennaio 2015**

Interpretazione e applicazione del decreto legislativo n. 39/2013, con particolare riguardo alle cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali.

#### IL CONSIGLIO DELL'AUTORITÀ

##### VISTO

il quesito posto all'Autorità nazionale anticorruzione dal Presidente dell'ordine dei farmacisti (nota del 5 gennaio 2015, ns. prot. n. 346 del 7 gennaio 2015) in ordine ad eventuali profili di incompatibilità, ai sensi del decreto legislativo n. 39/2013, tra le cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali e le funzioni pubbliche elettive ricoperte negli organi costituzionali di rappresentanza politica dello Stato;

##### CONSIDERATO CHE

con la delibera n. 145/2014, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha ritenuto applicabile le disposizioni di cui alla l. n. 190/2012 e relativi decreti delegati agli ordini e ai collegi professionali, in quanto gli stessi sono considerati enti pubblici non economici dal legislatore e dalla giurisprudenza. Il fondamento legislativo è stato rinvenuto nell'art. 3, co. 1 del d.p.r. n. 68/1986, secondo cui il personale degli ordini professionali rientra nel comparto del personale degli enti pubblici non economici come presi in considerazione dall'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001, che contiene la definizione di p.a.;

##### CONSIDERATO CHE

il decreto legislativo n. 39/2013 stabilisce l'incompatibilità di coloro che, all'interno di un ente pubblico, svolgono incarichi amministrativi di vertice, di amministratore, nonché incarichi dirigenziali. Tuttavia, le incompatibilità previste da tale norma non si estendono alle funzioni pubbliche elettive negli organi costituzionali di rappresentanza politica dello Stato a livello nazionale. Infatti, l'art. 11, primo comma del d.lgs. n. 39/2013 statuisce solo le incompatibilità tra gli incarichi "amministrativi" all'interno di enti pubblici e le cariche di governo, mentre le incompatibilità previste dai successivi articoli e commi sul punto fanno riferimento soltanto alle funzioni pubbliche elettive eventualmente ricoperte a livello regionale e locale

#### DELIBERA

Sulla base della delibera n. 145/2014, le cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali devono essere accertate non dall'Autorità nazionale anticorruzione, ma dalla Giunta delle elezioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, ai sensi della normativa vigente in tema di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità.

*Raffaele Cantone*

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 9 gennaio 2015  
Il Segretario: Rosetta Greco





## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### **Delibera n. 8 del 21 gennaio 2015**

Interpretazione e applicazione del decreto legislativo n. 39/2013, con particolare riguardo alle cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali.

#### IL CONSIGLIO DELL'AUTORITÀ

Visto il quesito posto all'Autorità nazionale anticorruzione dal Presidente dell'ordine dei farmacisti (nota del 5 gennaio 2015, ns. prot. n. 346 del 7 gennaio 2015) in ordine ad eventuali profili di incompatibilità, ai sensi del decreto legislativo n. 39/2013, tra le cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali e le funzioni pubbliche elettive ricoperte negli organi costituzionali di rappresentanza politica dello Stato;

Vista la propria precedente delibera n. 1 del 2015 avente ad oggetto. "Interpretazione e applicazione del decreto legislativo n. 39/2013, con particolare riguardo alle cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali", di risposta al suddetto quesito;

Ritenuto opportuno chiarire meglio il contenuto della suddetta delibera, anche al fine di evitarne improprie interpretazioni;

Rilevato che con la propria precedente delibera n. 145 del 2014, relativa alla corretta qualificazione giuridica degli ordini e collegi professionali, l'Autorità ne ha riconosciuto la natura di enti pubblici non economici;

Dato atto che gli enti pubblici non economici rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina prevista in tema di inconferibilità ed incompatibilità di incarichi, come espressamente stabilito dal comma 2, lett. a), dell'art. 1 del D.Lgs. 8 aprile 2013 n. 39;

Visti:

- il comma 2, lett. l), dell'art. 1 del D.Lgs. 8 aprile 2013 n. 39, ai sensi del quale si intendono: "per «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico», gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico";
- L'art. 6 del D. Lgs. 8 aprile 2013 n. 39, ai sensi del quale: "Per le cariche di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e di commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, si applicano i



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

divieti di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215. La vigilanza sull'applicazione di quanto previsto dal comma 1 è esercitata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ai sensi della medesima legge n. 215 del 2004”.

- il comma 1 dell'art. 11 del D. Lgs. 8 aprile 2013 n. 39, il quale dispone che: “Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali e gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello nazionale, regionale e locale, sono incompatibili con la carica di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, o di parlamentare.”

### DELIBERA

1. Non sussistono, nel caso in esame, situazioni di inconferibilità ai sensi del D.Lgs. 8 aprile 2013 n. 39, in quanto l'art. 6 di tale decreto non contempla la carica di parlamentare tra quelle che danno luogo ad inconferibilità di incarichi amministrativi.
2. Ai sensi dell'art. 11, comma 1, del D.Lgs. 8 aprile 2013 n. 39 sussiste, invece, l'incompatibilità tra l'incarico di amministratore di ente pubblico, così come definito dalle disposizioni sopra citate, e la carica parlamentare.
3. Nel caso sottoposto all'attenzione dell'Autorità, si tratta di accertare la specifica posizione ricoperta all'interno degli organi elettivi degli ordini professionali e, in particolare, se l'incarico di Presidente dell'Ordine dei Farmacisti comporti deleghe gestionali dirette.
4. L'accertamento e la contestazione delle incompatibilità tra due cariche può avvenire in due modi. Da parte dell'amministrazione che ha conferito l'incarico amministrativo (nel caso in esame l'Ordine dei Farmacisti), ovvero da parte della camera di appartenenza del parlamentare.
5. Sotto il primo profilo, l'art. 19 del D.Lgs. 8 aprile 2013 n. 39 disciplina il procedimento di accertamento e contestazione delle cause di incompatibilità. Tale procedimento, che comporta l'assegnazione del termine, previsto dalla legge, per esercitare l'opzione, è di competenza dell'amministrazione di appartenenza. L'A.N.AC. è tenuta ad esercitare la vigilanza sul rispetto delle norme ivi previste da parte delle pubbliche amministrazioni.
6. Sotto il secondo profilo, l'A.N.AC. non ha, invece, alcun potere di accertamento e contestazione delle cause di incompatibilità previste dal D. Lgs. n. 39 del 2013 o da altre leggi



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

che riguardino la permanenza in carica di un parlamentare. Tali poteri sono riservati dalla legge alla competenza della camera di appartenenza del parlamentare interessato.

7. La precedente delibera n. 1 del 2015 deve intendersi integralmente sostituita dalla presente.

*Raffaele Cantone*

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 21 gennaio 2015  
Il Segretario: Rosetta Greco





## Autorità Nazionale Anticorruzione

**Delibera n. 10**

Adunanza 21 gennaio 2015

**Individuazione dell'autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni relative alla violazione di specifici obblighi di trasparenza (art. 47 del d.lgs. 33/2013)**

### **Il quadro normativo**

- 1. Gli obblighi di pubblicazione per i quali è previsto uno specifico regime sanzionatorio nel d.lgs. 33/2013*

L'art. 47 del d.lgs. 33/2013 prevede uno specifico regime sanzionatorio per la violazione degli obblighi di comunicazione di alcuni dati di cui all'art. 14 del medesimo decreto e di pubblicazione e comunicazione dei dati di cui agli artt. 22, co. 2, e 47, co. 2, ultimo periodo, del decreto stesso.

In particolare, l'art. 47, co. 1, nel rinviare all'art. 14, sanziona la mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado (art. 14, co. 1, lett. f)), nonché di tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica (art. 14, co. 1, lett. c)).

Ne consegue che i titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di poteri di indirizzo politico, come individuati ai sensi della delibera ANAC n. 144/2014, sono tenuti a comunicare i suddetti dati, ai fini della pubblicazione, al Responsabile della trasparenza, o ad altro soggetto individuato nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o in altra disposizione anche regolamentare interna a ciascuna amministrazione.

Con la delibera n. 144/2014 l'ANAC ha fornito alle amministrazioni indicazioni sulla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, sulla decorrenza dell'obbligo di pubblicazione ed, in particolare, sull'applicazione dell'art. 14, co. 1, lett. f), ai comuni. A tale delibera, pertanto, si rinvia per gli opportuni approfondimenti.

Ai sensi dell'art. 47, co. 2, è sanzionata, invece, la violazione degli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 22, co. 2, del d.lgs. 33/2013 secondo cui le amministrazioni sono tenute a pubblicare ed aggiornare annualmente, con riguardo alle categorie di enti di cui all'art. 22,

co. 1, lettere da a) a c) - enti pubblici vigilati, enti di diritto privato in controllo pubblico, società partecipate, con l'esclusione delle società menzionate al co. 6 del medesimo articolo - i seguenti dati: ragione sociale, misura della eventuale partecipazione dell'amministrazione, durata dell'impegno, onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari, incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo.

Al fine di porre le amministrazioni nella condizione di pubblicare alcuni dei dati sopra elencati, l'art. 47, co. 2, del d.lgs. 33/2013 pone in capo agli amministratori societari l'obbligo di comunicare ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato, entro trenta giorni dal percepimento. Essi sono tenuti, pertanto, a comunicare i dati sopracitati al Responsabile della trasparenza di ciascun socio pubblico, o ad altro soggetto individuato nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o in altra disposizione anche regolamentare interna ai fini della pubblicazione sul sito istituzionale di ciascun socio pubblico.

La mancata comunicazione dà luogo alla sanzione amministrativa pecuniaria disposta dal medesimo art. 47, co. 2.

## *2. Le sanzioni previste*

L'art. 47 del d.lgs. 33/2013 prevede l'irrogazione di sanzioni pecuniarie per la violazione degli obblighi di comunicazione e di pubblicazione sopra illustrati sia nei confronti dei soggetti tenuti a comunicare i dati previsti dall'art. 14 e dall'art. 47, co. 2, secondo periodo, sia nei confronti dei soggetti tenuti a pubblicare i dati di cui all'art. 22, co. 2.

Nello specifico, per le informazioni e i dati concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado (art. 14, co. 1, lett. f)), nonché per tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica (art. 14, co. 1, lett. c)), primo periodo, il legislatore dispone, in caso di mancata o incompleta comunicazione, l'irrogazione, a carico del responsabile della mancata comunicazione, di una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro e la pubblicazione del provvedimento sanzionatorio sul sito internet dell'amministrazione o dell'organismo interessato.

La sanzione pecuniaria di cui sopra è applicabile, esclusivamente, nei confronti dei titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico come individuati ai sensi della delibera n. 144/2014. Nessuna sanzione è applicabile nei confronti del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, stante la subordinazione prevista dal legislatore per la diffusione dei relativi dati a un espresso

consenso da parte dei medesimi. Allo stesso modo, nessuna sanzione pecuniaria è prevista per il soggetto tenuto alla pubblicazione di tali dati che, pur avendoli ricevuti, non abbia provveduto a pubblicarli. Depone in tal senso la previsione normativa che si limita a sanzionare con una pena pecuniaria la sola mancata comunicazione dei dati. Sono, comunque, applicabili al soggetto tenuto alla pubblicazione dei dati le sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza previste dagli artt. 45 e 46 del d.lgs. 33/2013.

Una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro è anche disposta a carico del responsabile della violazione degli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 22, co. 2, del d.lgs. 33/2013 (soggetto tenuto a pubblicare), e nei confronti degli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato, entro trenta giorni dal percepimento in virtù dell'art. 47, co. 2, secondo periodo.

3. *L' "autorità amministrativa competente" all'irrogazione delle sanzioni e la delibera n. 66/2013*

Con riguardo al procedimento per l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie e all'individuazione dell'autorità competente, l'art. 47, co. 3, del d.lgs. 33/2013 si limita a stabilire che le sanzioni «sono irrogate dall'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689».

La norma, con un mero rinvio generico alla l. 689/1981, è da subito apparsa non perspicua e carente sotto il profilo della corretta formulazione, stante il principio di stretta legalità che informa il sistema sanzionatorio. Detta norma, pertanto, ha dato luogo a numerose incertezze interpretative.

Consapevole delle difficoltà ermeneutiche e della necessità di un intervento legislativo chiarificatore<sup>1</sup> e sia pure in presenza di ipotesi alternative, l'ANAC con la delibera n. 66/2013 ha operato un tentativo di lettura della normativa, incentrata sull'elaborazione da parte di ciascuna amministrazione di un regolamento in cui individuare, sulla base dei principi contenuti negli artt. 17 e 18 della l. 689/1981, i soggetti competenti all'istruttoria dei procedimenti sanzionatori e i soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni.

Secondo la delibera n. 66/2013, tenuto conto delle previsioni dei menzionati artt. 17 e 18, ciascuna amministrazione deve provvedere, in regime di autonomia, a disciplinare con proprio regolamento il procedimento sanzionatorio, ripartendo tra i propri uffici le competenze, in conformità con alcuni principi di base posti dal legislatore del 1981. Tra i più importanti, quelli sui criteri di applicazione delle sanzioni (art. 11); quello del contraddittorio con l'interessato (art. 14); quello della separazione funzionale tra l'ufficio che compie l'istruttoria e quello al quale compete la decisione sulla sanzione (artt. 17-18).

---

<sup>1</sup> *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012*, pp. 10 e 49, pubblicato sul sito [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

Ogni regolamento deve individuare il soggetto competente ad avviare il procedimento di irrogazione della sanzione e il soggetto che irroga la sanzione, di norma, e compatibilmente con l'autonomia riconosciuta agli enti territoriali, individuati tra i dirigenti o i funzionari dell'ufficio di disciplina.

Nelle more dell'adozione del regolamento gli enti, nell'esercizio della loro autonomia, sono tenuti ad indicare un soggetto cui compete l'istruttoria ed uno cui compete l'irrogazione delle sanzioni.

Qualora gli enti non provvedano al riguardo, tali funzioni sono demandate, rispettivamente, al Responsabile della prevenzione della corruzione e al responsabile dell'ufficio disciplina. Questi ultimi agiranno sulla base dei principi sopra evidenziati e contenuti nella l. 689/1981.

Il procedimento per l'irrogazione della sanzione è avviato a seguito della segnalazione della mancata pubblicazione da parte dell'ANAC o dell'OIV e/o del Responsabile della trasparenza, al soggetto competente ad avviare il procedimento sanzionatorio, così come individuato dal regolamento adottato da ciascuna amministrazione.

Relativamente al procedimento sanzionatorio per l'inadempimento degli obblighi di cui all'art. 14 riguardanti gli organi di indirizzo politico dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella delibera n. 66/2013 si è ritenuto di dover demandare ai d.p.c.m. regolati dall'art. 49, co. 2, del d.lgs. 33/2013 la definizione della disciplina applicabile.

Si è infatti considerato che una soluzione di questo tipo, da un lato, può favorire l'uniformità della disciplina nei confronti dei componenti del governo nazionale e la semplicità del relativo processo decisionale; dall'altro lato, trova un suo fondamento normativo nello stesso art. 95 della Costituzione e nella attribuzione che esso fa al Presidente del Consiglio del potere di mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo. Nelle more dell'adozione dei citati d.p.c.m. i Responsabili della trasparenza vigilano sull'adempimento degli obblighi di cui all'art. 14 e segnalano i casi di mancato o ritardato inadempimento all'ANAC.

#### *4. Le recenti novità legislative*

Nel corso del 2014 sono intervenute alcune significative modifiche della normativa primaria in materia di anticorruzione e trasparenza, intesa come accessibilità totale delle informazioni, apportate con il d.l. 90/2014 convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114.

Il legislatore ha rafforzato ruolo e poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione, prevedendo, in primo luogo, la concentrazione in capo all'ANAC delle competenze, sia di vigilanza che di regolazione, in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza in precedenza attribuite al Dipartimento della funzione pubblica dalla l. 190/2012 e dal d.lgs. 33/2013 (art. 15 d.l. 90/2014).

Al Presidente dell'ANAC sono stati affidati compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse ad EXPO 2015 nonché poteri di proposta ai prefetti di adozione di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione (artt. 30 e 32, d.l. 90/2014).

La normativa si inquadra, anche in relazione alla soppressione dell'AVCP e del trasferimento all'ANAC di tutte le relative competenze, nella scelta di individuare un forte presidio a livello centrale per la prevenzione della corruzione, come anche evidenziato nell'atto di organizzazione dell'ANAC del 29 ottobre 2014 adottato in attuazione della delibera n. 143 del 30 settembre 2014. La missione istituzionale dell'Autorità viene, tra l'altro, individuata «*nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali*».

Per quanto riguarda in particolare la trasparenza, nel d.l. 90/2014 i poteri dell'ANAC sono stati incrementati, anche nella prospettiva di valorizzare la trasparenza come strumento per la prevenzione della corruzione in linea con le indicazioni delle principali organizzazioni internazionali<sup>2</sup>.

Infatti, in aggiunta ai poteri di vigilanza e di controllo sull'esatto adempimento degli obblighi, pena l'adozione di misure di rimozione e di ordine già specificamente previste nell'art. 1, co. 2 e 3, della l. 190/2012 e nell' art. 45 del d.lgs. 33/2013, l'ANAC può irrogare direttamente sanzioni pecuniarie in caso di mancata adozione dei programmi triennali per la trasparenza e l'integrità, oltre che dei piani triennali di prevenzione della corruzione e dei codici di comportamento (art. 19, co. 5, d.l. 90/2014).

Con riferimento specifico alle sanzioni di cui all'art 47 del d.lgs. 33/2013, è attribuito al Presidente dell'ANAC il potere di segnalare «*all'Autorità amministrativa di cui all'art. 47 c. 3 del d.lgs. n. 33/2013 le violazioni in materia di comunicazione delle informazioni e dei dati e di obblighi di pubblicazione previsti nel citato art. 47, ai fini dell'esercizio del potere sanzionatorio di cui al medesimo articolo*» (art. 19, co. 7, d.l. 90/2014).

Oltre al rinnovato quadro istituzionale in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, il d.l. 90/2014 ha introdotto modifiche significative relativamente all'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza prevista dal d.lgs. 33/2013. L'art. 24 bis del decreto legge, infatti, amplia in modo considerevole il novero dei soggetti tenuti all'osservanza delle regole sulla trasparenza. Sono stati inseriti le autorità amministrative indipendenti, tutti gli enti pubblici anche economici nonché le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 11 d.lgs. 33/2013 come modificato dall'art. 24 bis del d.l. 90/2014).

---

<sup>2</sup> La stretta relazione tra la disciplina della trasparenza e quella della lotta alla corruzione si rinvia ad esempio nella Convenzione Onu contro la corruzione del 31 ottobre 2003, ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116, e in numerosi documenti internazionali adottati in sede sia OCSE sia GRECO ("Gruppo di Stati contro la Corruzione" nell'ambito del Consiglio d'Europa).

## Le ragioni di una nuova delibera

La portata dei recenti interventi normativi illustrati sinteticamente si ritiene incida anche sulla corretta interpretazione del regime sanzionatorio previsto dall'art. 47, co. 3, del d.lgs. 33/2013 ed è alla base delle motivazioni che spingono l'Autorità ad adottare una delibera che, in parte, si discosta da quella del 2013. L'interpretazione che si fornisce soffre, naturalmente, dei limiti che, come già evidenziato sopra, derivano da una non chiara formulazione dell'art. 47, co. 3. Per questo motivo l'ANAC ribadisce la necessità di un intervento legislativo urgente e appropriato che definisca con precisione il sistema sanzionatorio e i soggetti responsabili. Tuttavia, nelle more, si ritiene comunque opportuno modificare il precedente orientamento contenuto nella delibera n. 66/2013 per garantire una maggiore coerenza dell'applicazione delle sanzioni ai principi dell'ordinamento come risultano anche dalle recenti modifiche normative.

L'intero quadro normativo che emerge dalla l. 190/2012, dal d.lgs. 33/2013 e dal d.l. 90/2014, infatti, è espressione di una chiara scelta legislativa di ritenere la trasparenza, intesa quale accessibilità totale delle informazioni da pubblicare sui siti *web*, strettamente collegata alla prevenzione della corruzione e materia di competenza statale, sulla cui attuazione vigila l'Autorità nazionale anticorruzione<sup>3</sup>.

La competenza statale si desume, in primo luogo, dall'art. 1, co. 15, della l. 190/2012 secondo cui «*ai fini della presente legge*» la trasparenza dell'attività amministrativa costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione. Il legislatore ha ribadito la qualificazione della trasparenza come livello essenziale delle prestazioni in altre due norme: nell'art. 1, co. 36, della stessa l. 190/2012 e nell'art. 1, co. 3, del d.lgs. 33/2013 specificando che i contenuti del decreto delegato integrano l'individuazione del «*livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai fini di trasparenza, prevenzione, contrasto alla corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione*».

In secondo luogo, l'art. 1, co. 3, prevede anche che la medesima disciplina costituisce esercizio della funzione statale di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale di cui all'art. 117, co. 2, lett. r), della Costituzione.

Per quel che riguarda la trasparenza come livello essenziale delle prestazioni, si evidenzia che già nell'art. 11 del d.lgs. 150/2009, abrogato poi dal d.lgs. 33/2013, era contenuta una previsione analoga. Tuttavia, diversamente dal d.lgs. 150/2009, la l. 190/2012, con i criteri di delega, e più approfonditamente il d.lgs. 33/2013 superano la disposizione dell'art. 11 citato chiarendo direttamente le implicazioni della disciplina della trasparenza e specificando gli obblighi, che ne costituiscono il contenuto minimo, che devono essere

---

<sup>3</sup> Si vedano l'art. 1, co. 2, lett. f), l. 190/2012, l'art. 45, d.lgs. 33/2013 e l'art. 19 del d.l. 90/2014.

osservati da tutte le pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti tenuti alla loro attuazione.

Poiché la trasparenza ai sensi della l. 190/2012 e i contenuti normativi del decreto 33/2013 costituiscono livello essenziale delle prestazioni, esso deve essere garantito su tutto il territorio nazionale, senza limitazioni o condizionamenti da parte della legislazione regionale<sup>4</sup>. Proprio per questo, peraltro, si deve ritenere che il d.l. 90/2014 abbia inteso rafforzare il sistema di vigilanza sulla trasparenza incardinato nell'ANAC, alla quale il legislatore ha conferito i relativi poteri senza operare distinzioni con riguardo ai soggetti destinatari del controllo siano essi amministrazioni centrali, di livello territoriale ovvero enti di diritto privato. Con il d.l. 90/2014 si rafforza, in definitiva, la disciplina della trasparenza ai sensi della legge 190/2012 e del d.lgs. 33/2013 come livello essenziale di prestazione, sottratto pertanto all'autonoma iniziativa regionale e locale<sup>5</sup>.

Restano fermi, naturalmente, i poteri legislativi e regolamentari delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, che possono essere esercitati per garantire livelli ulteriori e più elevati di tutela. La possibilità di fissare maggiori livelli di trasparenza è, peraltro, prevista nell'art. 1, co. 9, della l. 190/2012 secondo cui tra i contenuti dei piani triennali di prevenzione della corruzione le amministrazioni indicano «*specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge*», laddove per legge non può che intendersi, innanzitutto, quella statale.

Poiché, dunque, il sistema della trasparenza che discende dalla l. 190/2012, dal d.lgs. 33/2013 e dal d. l. 90/2014 rientra nell'ambito della competenza statale, anche la disciplina sanzionatoria come delineata nell'art. 47, co. 3, si ritiene debba essere sottratta ad altre fonti normative ed interpretata ed applicata coerentemente<sup>6</sup>.

La delibera n. 66/2013 è incentrata sulla pluralità di fonti di disciplina del procedimento sanzionatorio, attraverso il rinvio a regolamenti che devono essere adottati da ciascun soggetto ricompreso nell'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. n. 33/2013. Detta delibera comporta un'attuazione eterogenea del regime sanzionatorio sul territorio in ragione di scelte effettuate autonomamente da ogni singolo ente o amministrazione, con possibili conseguenze sia di non effettività dell'applicazione delle sanzioni, che di violazione del principio di uguaglianza rispetto alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni.

---

<sup>4</sup> Sul tema dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire in diverse circostanze che la competenza statale sulla determinazione dei livelli essenziali è in grado di incidere anche sulle potestà legislative e regolamentari regionali e locali. La Corte ha infatti precisato che non si tratta di una "materia" in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, *«senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»*. Si vedano, C. cost., 26 giugno 2002, n. 282; C. cost., 4 dicembre 2009, n. 322.

<sup>5</sup> Rinvio alla nota n. 4

<sup>6</sup> *Nel caso di materie attribuite alla competenza dello Stato e non già trasferite o delegate alle regioni (o alle province autonome) deve ritenersi di spettanza statale anche l'applicazione delle sanzioni amministrative*" Corte costituzionale n. 60/1993. La Corte costituzionale ha ripetutamente affermato, tra l'altro, che la regolamentazione delle sanzioni spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia, la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile Corte costituzionale n. 28/1996, n. 361/2003, n. 12/2004, n. 384/2005.

Tenuto anche conto delle recenti modifiche normative, ad avviso dell'Autorità, per l'interpretazione della disciplina sanzionatoria prevista dall'art. 47, co. 3, è, invece, necessario muovere dal riconoscimento della competenza statale in materia di trasparenza anche quale livello essenziale delle prestazioni e da una lettura integrata dell'art. 19, co. 7, del d.l. 90/2014, e dell'art. 17, co. 1, della l. 689/1981.

Visto che la trasparenza è materia di competenza statale e alla luce di quanto previsto dall'art. 19, c. 7, del d.l. 90/2014, si deve ritenere che spetti solamente all'Autorità, nell'esercizio delle funzioni di controllo e vigilanza in materia di trasparenza ad essa attribuite, il potere di avviare il procedimento sanzionatorio ai sensi della legge 689/1981, nell'ambito del quale può attivarsi la segnalazione del Presidente dell'ANAC di cui al predetto articolo 19 co.7.

Come già sopra indicato, quest'ultima disposizione attribuisce al Presidente dell'ANAC il potere di segnalare le violazioni di cui all'art. 47, co. 1 e 2 del d.lgs. 33/2013, all' "*autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni ai sensi della l. 689/1981*".

L'art. 19 citato introduce, quindi, una dialettica fra il Presidente dell'ANAC e un'altra autorità amministrativa non direttamente identificata nell'art. 47, co. 3, del d.lgs. 33/2013.

In base ad una lettura sistematica della normativa sulla trasparenza e della legge 689/1981 - e sempre tenuto conto che si tratta di materia di competenza statale - questa autorità amministrativa non può che essere individuata, a legislazione vigente, nel prefetto del luogo in cui si verificano le violazioni di cui all'art. 47, co. 1 e 2, del d.lgs. 33/2013.

Infatti, nelle materie di competenza statale, l'art. 17 della l. 689/1981 stabilisce che per l'irrogazione della sanzione definitiva, in caso di mancato pagamento in misura ridotta, intervenga il prefetto in assenza di altri uffici sul territorio e dunque a chiusura del sistema sanzionatorio. Questa interpretazione è suffragata anche dalla considerazione che i prefetti svolgono in generale sul territorio funzioni di garanzia e di promozione dei diritti civili e sociali dei cittadini, alla cui piena attuazione la trasparenza è finalizzata (artt. 1 e 2, d.lgs. 33/2013).

Ne consegue che si delinea un collegamento fra l'ANAC, a cui l'ordinamento attribuisce le funzioni di vigilanza sulla trasparenza, e i prefetti.

Si è consapevoli che nel d.p.r. 29 luglio 1982, n. 571, adottato in attuazione dell'art. 17, co. 7, della l. 689/1981, e che indica gli uffici competenti a ricevere il rapporto, non risultano corrispondenze fra l'ANAC e i prefetti. Ma questo in parte si spiega con l'assenza di aggiornamenti recenti al d.p.r. citato. E' di rilievo, invece, il fatto che nell'art. 32 del d.l. 90/2014 il legislatore abbia previsto un modello di relazione fra Presidente dell'ANAC e prefetti per l'adozione di misure in senso lato sanzionatorie per la straordinaria gestione, per il sostegno e il monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione.

Per il rispetto del principio di legalità che impronta, in generale, la materia sanzionatoria ed anche ai fini di un'interpretazione sistematica, si rileva che concorre all'orientamento

ermeneutico accolto anche la specifica previsione dell'art. 1, co. 735, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, laddove attribuisce al prefetto la competenza ad irrogare una sanzione pecuniaria nei confronti dei soggetti responsabili della omessa pubblicazione dei dati concernenti gli incarichi di amministratori delle società degli enti locali conferiti da soci pubblici e dei relativi compensi, nonché nei confronti dell'amministratore che non comunichi ai soci pubblici il proprio incarico e il relativo compenso. La fattispecie sanzionata in tale norma è analoga a quella definita nell'art. 47, co. 2, del d.lgs. 33/2013.

Infine, deve ritenersi almeno in parte superato per abrogazione implicita l'art. 2, co. 1, lett. f), del d.l. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213. Detta disposizione, infatti, ha previsto che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento di alcuni trasferimenti erariali a favore delle regioni sia erogata a condizione dell'adozione da parte delle regioni di una serie di provvedimenti. Tra questi è inclusa l'adozione di una disciplina sulle modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo, con il relativo sistema sanzionatorio.

Come visto, la pubblicità dei dati relativi allo stato patrimoniale dei titolari di incarichi politici e di indirizzo politico è disciplinata dagli artt. 14 e 47, co. 1, del d.lgs. 33/2013. Nella misura in cui gli obblighi di pubblicazione indicati nell'art. 2, co.1, lett. f), del d.l. 174/2012 coincidono con quelli indicati dagli artt. 14 e 47, co. 1, del d.lgs. 33/2013, si deve ritenere che, poiché la disciplina contenuta nel d.lgs. 33/2013 integra un livello essenziale delle prestazioni ed è successiva a quella del d.l. 174/2012, prevalga la disciplina del d.lgs. 33/2013, con il relativo apparato sanzionatorio, nei confronti di ogni amministrazione, ivi comprese le regioni.

Rimane, invece salva la disciplina relativa agli altri obblighi di trasparenza sullo stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo contenuta nelle leggi regionali eventualmente adottate in attuazione del d.l. 174/2012. Si deve in ogni caso trattare di obblighi diversi da quelli relativi allo stato patrimoniale già previsti nel d.lgs. n. 33/2013.

## **Procedimento**

Alla luce del richiamato quadro normativo, il procedimento per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 47, co. 3, del d.lgs. 33/2013, considerata la competenza statale e tenuto conto dell'art. 19 c. del d.l.90/2104 nonché del rinvio alla l. 689/1981, si delinea come segue.

L'ANAC, nell'ambito delle proprie funzioni di vigilanza e di controllo, d'ufficio o su segnalazione, sul rispetto degli obblighi di trasparenza, è il soggetto competente ad avviare il procedimento sanzionatorio per le violazioni di cui all'art. 47, co. 1 e 2, del d.lgs. 33/2013, provvedendo all'accertamento, alle contestazioni e alle notificazioni ai sensi degli artt. 13 e 14 della l. 689/1981 ai fini del pagamento in misura ridotta (art. 16, l. 689/1981).

In questa ottica, gli OIV, ovvero le strutture o i soggetti con funzioni analoghe, in attuazione del potere di attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione previsto dall'art. 14, co. 4, lett. g), d.lgs. 150/2009, e anche in relazione alle segnalazioni ricevute dai Responsabili della trasparenza, ai sensi dell'art. 43, co. 1 e 5, del d.lgs. 33/2013, comunicano ad ANAC le irregolarità riscontrate in relazione agli adempimenti di cui al citato articolo 47 co. 1 e 2.

Qualora non sia stato effettuato ad ANAC il pagamento in misura ridotta, il Presidente dell'Autorità, in base all'art. 19, co. 7, del d.l. 90/2014, ne dà comunicazione, con un apposito rapporto ai sensi dell'art. 17, co. 1, della legge 689/1981, al prefetto del luogo ove ha sede l'ente in cui sono state riscontrate le violazioni per l'irrogazione della sanzione definitiva (art. 18, l. 689/1981).

Il prefetto comunica al Presidente dell'ANAC l'esito della procedura sanzionatoria e all'amministrazione, all'ente o all'organismo interessato l'eventuale provvedimento sanzionatorio adottato anche ai fini della pubblicazione sul sito istituzionale ai sensi dell'art. 47, co. 1, del d.lgs. 33/2013 nella sotto-sezione relativa agli organi di indirizzo politico.

Come previsto dall'art. 49, le sanzioni in argomento si applicano *«a partire dalla data di adozione del primo aggiornamento del Programma triennale della trasparenza e, comunque, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore»* del d.lgs. 33/2013.

A decorrere da tali date, la mancata pubblicazione e/o la mancata comunicazione che configurano l'inadempimento sono presupposto per l'avvio del procedimento sanzionatorio.

Con riferimento al procedimento sanzionatorio e all'individuazione dell'autorità competente all'irrogazione delle sanzioni per l'inadempimento degli obblighi di cui all'art. 47, co. 1, relativamente agli organi che compongono il Governo si ritiene, in ragione della speciale posizione costituzionale del Governo, di dover rinviare a quanto previsto all'art. 49, co. 2, del d.lgs. 33/2013 secondo cui *«con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sono determinate le modalità di applicazione delle disposizioni del presente decreto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in considerazione delle peculiarità del relativo ordinamento ai sensi degli articoli 92 e 95 della Costituzione»*, come anche già previsto nella delibera n. 66/2013.

Comunque, anche per questo aspetto, si ritiene opportuno un intervento del legislatore che chiarisca il tipo di disciplina applicabile ai vertici politici dei Ministeri.

### **Disciplina transitoria**

Considerato che la presente delibera stabilisce una diversa regolamentazione del procedimento sanzionatorio già previsto nella delibera n. 66/2013, l'Autorità ritiene

necessario indicare una disciplina transitoria che tenga conto del principio generale del *tempus regit actum*.

Ne discende, quindi, che ai procedimenti sanzionatori per i quali, alla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della presente delibera, sia stata già conclusa l'istruttoria da parte dell'ufficio competente e siano già stati trasmessi gli atti all'ufficio cui spetta l'irrogazione della sanzione, si applicano le disposizioni previste dai regolamenti di ogni amministrazione o ente adottati ai sensi della delibera ANAC n. 66/2013 o, in mancanza, le disposizioni previste in via suppletiva dalla stessa delibera.

Le amministrazioni comunicano ad ANAC gli esiti del procedimento sanzionatorio.

Laddove, invece, alla data di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della presente delibera, il procedimento sia stato avviato ma la fase istruttoria non sia stata ancora conclusa con la trasmissione degli atti all'ufficio cui spetta l'irrogazione della sanzione, gli stessi atti dovranno essere trasferiti dal Responsabile della trasparenza dell'amministrazione o dell'ente all'ANAC che procederà agli accertamenti e alle contestazioni secondo quanto previsto al paragrafo relativo al procedimento della presente delibera.

Con successivo comunicato l'ANAC indicherà l'ufficio al quale trasmettere gli atti delle istruttorie procedurali in corso e le relative modalità.

Il Presidente  
*Raffaele Cantone*

Roma, 21 gennaio 2015

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 29 gennaio 2015

Il Segretario: Maria Esposito



***Prof. Avv. Piero Alberto Capotosti***

*Emerito di Istituzioni di diritto pubblico  
nell'Università "La Sapienza" di Roma*

Illustre dottoressa

**Marina Elvira Calderone**

Presidente del Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali  
Via Cristoforo Colombo, 456  
00145 R O M A

Oggetto: Parere *pro-veritate* in ordine alla applicabilità agli ordini ed ai collegi professionali della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Il Comitato Unitario Permanente delle Professioni considera che la legge di delegazione 6 dicembre 2012 n. 190 e il conseguente decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recano una innovativa disciplina di carattere organizzativo indirizzata in via generale alle pubbliche amministrazioni, e si prospetta la questione dell'applicabilità dei due testi normativi agli Ordini professionali ed ai loro Consigli Nazionali.

Pone, al riguardo, i seguenti quesiti.

In primo luogo, se i due testi normativi debbano dirsi, in quanto tali, indirizzati anche agli Ordini professionali; in secondo luogo, in caso di risposta affermativa, se la relativa disciplina si applichi ad essi nella sua interezza o soltanto per alcune parti specifiche, in relazione al contenuto.

Il CUP considera infatti che gli Ordini hanno, come enti pubblici, natura peculiare, e che una serie recente di interventi legislativi e di

decisioni giudiziarie potrebbero lasciare intendere che per essi non possa considerarsi *sic et simpliciter* valevole il regime giuridico previsto dal legislatore in via generale per le pubbliche amministrazioni.

\* \* \* \* \*

1. — Alla base del quesito posto dal CUP sta una questione che, nell'ordinamento, ha natura sistematica, perché dipende dalla peculiare natura e dalla posizione tipica che gli ordini professionali assumono nel sistema.

Secondo una tradizione consolidata e risalente in molti ordinamenti giuridici europei, anche in Italia il legislatore ha elevato l'interesse all'ordinamento svolgimento di diverse attività professionali al rango di un interesse pubblico, considerandolo proprio della collettività intera, ed ha riconosciuto, di conseguenza, corrispondenti potestà pubblicistiche alle organizzazioni affidatarie della cura di tale interesse, relative in primo luogo alla tenuta degli albi professionali e al controllo sulla condotta dei professionisti. Al contempo però, il legislatore non ha voluto innovare alla tradizione risalente che vuole tali compiti esercitati dalle organizzazioni esponenziali degli stessi professionisti interessati. Di conseguenza, mentre da un lato ha disciplinato una serie di funzioni pubblicistiche relative all'esercizio delle professioni, dall'altro lato non ha creato per la cura dei relativi interessi apposite organizzazioni pubbliche, bensì si è avvalso in via tendenziale delle preesistenti organizzazioni professionali, enti tipicamente fondati sulla base associativa costituita dagli appartenenti a ciascuna delle professioni.

Ne deriva il carattere bivalente degli Ordini professionali, racchiuso appunto nella loro definizione di enti pubblici associativi. Per un verso, infatti, gli Ordini sono riconosciuti dal legislatore come veri e propri enti pubblici, appunto perché capaci di adottare atti incidenti in via autoritativa sulla sfera giuridica altrui, per l'altro verso, però, continuano ad essere conformati come enti esponenziali di ciascuna delle categorie professionali interessate, e quindi come associazioni, organizzazioni proprie di determinati appartenenti all'ordinamento giuridico generale.

L'assetto organizzativo degli Ordini non può non risentire di questa loro duplice natura. Certamente soggetti alla disciplina legislativa generale per quanto attiene al regime degli atti che emanano nell'esercizio delle loro potestà pubblicistiche, gli Ordini godono però al contempo di una naturale autonomia che costituisce il riflesso della loro natura associativa. Autonomia normativa ed autodichia, là dove vi è attribuzione di funzioni giurisdizionali. Ed ancora autonomia amministrativa ed organizzativa, per la capacità degli Ordini di provvedere da se stessi alla propria amministrazione; infine, soprattutto, autonomia finanziaria, per la caratteristica che è propria degli Ordini di non gravare sulla spesa pubblica generale, ma di finanziarsi integralmente attraverso i contributi degli iscritti.

Da qui la ricorrente insorgenza della questione, se le discipline organizzative dettate dal legislatore con riferimento alle amministrazioni pubbliche siano applicabili agli Ordini professionali, in quanto, mentre da un lato il loro carattere di enti pubblici non economici tende a farli rientrare nell'ambito soggettivo di applicazione, dall'altro lato il loro carattere di organizzazioni sezionali tende, invece, nel senso opposto, a

preservarne l'autonomia interna. Questione che si affaccia con evidenza tanto maggiore, quanto più la disciplina legislativa risulta indirizzata in modo indifferenziato e aspecifico a tutti gli enti appartenenti al variegato novero delle pubbliche amministrazioni operanti nell'ordinamento.

2. — Premesse queste considerazioni di carattere generale, che valgono a chiarire l'origine sistematica della questione oggetto del quesito, occorre in primo luogo esaminare, ai fini della soluzione, la previsione del decreto legislativo n. 33 del 2013, che stabilisce l'ambito soggettivo di applicazione della nuova disciplina in materia di obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni. L'art. 11, c. 1 stabilisce a questo riguardo che

*“ai fini del presente decreto per «pubbliche amministrazioni» si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni”.*

Poiché, come noto, la disposizione così richiamata stabilisce, per quanto qui interessa, che *“per amministrazioni pubbliche si intendono [fra le altre]... tutti gli enti pubblici non economici nazionali”*, diviene necessario verificare l'idoneità di tale rinvio normativo a ricondurre anche gli Ordini professionali, quali enti pubblici non economici nazionali (cfr. al riguardo Corte costituzionale, sentenza 405 del 2005), nell'ambito di applicabilità della disciplina del decreto legislativo n. 33 del 2013.

Si deve ammettere, al riguardo, che la disciplina del decreto legislativo n. 165 del 2001 si indirizzi, quanto meno in via di principio, anche agli Ordini professionali ed ai Consigli Nazionali. Tale disciplina riguarda infatti il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e

non risulta che mai sia stata posto in discussione che in tale categoria rientrino anche i rapporti di lavoro alle dipendenze degli Ordini.

La definizione delle pubbliche amministrazioni recata dall'art. 1 del d. lgs. n. 165 del 2001 deriva infatti da una pressoché identica definizione contenuta nel precedente decreto legislativo n. 29 del 1993, introdotto allora in attuazione dell'articolo 2 della l. 23 ottobre 1992, n. 421, il quale, per l'oggetto della delega, si riferiva espressamente al rapporto di lavoro "dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti di cui agli articoli 1, primo comma, e 26, primo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93". Tale ultimo testo legislativo costituiva, all'epoca, la "legge quadro in materia di pubblico impiego", e prevedeva il raggruppamento dei pubblici dipendenti in distinti "comparti" rilevanti ai fini della contrattazione collettiva (art. 5). Ebbene all'interno del "comparto del personale degli enti pubblici non economici", il legislatore ha fatto espressamente rientrare il personale "degli ordini e collegi professionali e relative federazioni, consigli e collegi nazionali" (art. 3, comma 1, d.P.R. 5 marzo 1986, n. 68), confermando appunto, per questa via, l'appartenenza – quantomeno in linea di principio – degli ordini professionali alla categoria degli enti pubblici non economici, come presi oggi in considerazione dall'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001 ai fini della disciplina del lavoro pubblico.

Il dato, invece, che risulta controverso, è il valore che assume la stessa disciplina del lavoro pubblico quale mezzo di ricognizione delle amministrazioni vincolate al regime organizzativo previsto dal legislatore in via generale per le pubbliche amministrazioni.

La questione sorge perché la corrispondenza, nella disciplina legislativa, fra lavoro pubblico e pubblica amministrazione, determina casi di rinvio alla disposizione che delimita soggettivamente i datori di lavoro pubblico, e cioè all'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001, così da circoscrivere il raggio d'applicazione di diversi testi normativi dettati in materia di amministrazione pubblica.

La disciplina sul lavoro pubblico opera però quale denominatore comune di un novero elevatissimo di enti pubblici molto diversi fra loro per dimensioni e compiti affidati, per le forme di organizzazione interna e di finanziamento. L'idoneità di un tale rinvio a circoscrivere in modo coerente le amministrazioni destinatarie si fa quindi tanto più labile, quanto più la disciplina legislativa che lo opera si allontana dal campo specifico dei rapporti di lavoro pubblico. In sede applicativa, di conseguenza, l'interprete è indotto a valutare criticamente la portata testuale del rinvio e a risalire per altra via all'esatto quadro degli enti destinatari.

3. — Con riferimento al caso degli Ordini professionali, vi sono diverse pronunce delle Corti sia interne ed europee che attestano questa situazione.

Particolarmente significativa, a questo riguardo, è la sentenza n. 21226 del 14 ottobre 2011, con cui la Corte di Cassazione, I sez. civ., ha escluso che gli ordini professionali siano soggetti al controllo di gestione da parte della Corte dei Conti. Secondo la Suprema Corte, "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 ... ad esercitare un controllo sulla correttezza della gestione degli enti in questione". La decisione è appunto particolarmente significativa, in quanto la Suprema Corte destituisce di fondamento proprio quella ricostruzione di tipo deduttivo, che farebbe puramente discendere il regime giuridico degli Ordini dalla loro definizione come enti pubblici non economici, con conseguente applicazione di tutte le discipline indirizzate in via generale alle pubbliche amministrazioni o, quanto meno, a gli enti pubblici non economici. Nel caso in giudizio proprio questo procedimento aveva seguito la Corte dei Conti, deducendo la sottoposizione al controllo di gestione dell'ordine dei farmacisti dal fatto che tale controllo venisse previsto per tutti gli enti appartenenti alla pubblica amministrazione, e che tale qualità soggettiva fosse espressamente attestata per gli ordini professionali proprio dal d. lgs. n. 165 del 2001.

La Corte di Cassazione giudica però erroneo il procedimento logico e argomenta invece sulla base della "assoluta diversità delle ragioni ispiratrici delle due leggi", che "non consente l'automatica attribuzione di un identico significato a concetti giuridici non del tutto coincidenti, seppur rappresentati nei medesimi termini definitori". La conclusione, quindi, è che non è sufficiente che una disciplina legislativa si riferisca in via generale alle pubbliche amministrazioni o agli enti pubblici per dedurne la sua applicabilità agli Ordini professionali. E difatti, in definitiva, secondo la sentenza in esame, "nel nostro ordinamento non esiste una definizione unitaria della pubblica amministrazione, mentre al contrario è emerso in sede dottrinarica l'orientamento secondo il quale si dovrebbe parlare non di pubblica amministrazione ma di pubbliche amministrazioni, vale a dire

con una diversificazione del concetto in relazione alle singole discipline del settore pubblico ed ai non coincidenti fini in vista dei quali il detto concetto dovrebbe essere utilizzato”.

Il percorso logico seguito dalla Suprema Corte vale dunque ad escludere in via generale che la sola qualificazione dell’ordine professionale come ente pubblico possa comportare l’applicazione di ogni disciplina legislativa indirizzata alle pubbliche amministrazioni. Al contrario occorre di volta in volta verificare, secondo l’insegnamento della Cassazione, i fini perseguiti da tali discipline per adeguare al tipo di ente considerato l’ambito soggettivo di applicazione della norma.

Sul piano del diritto europeo, assume invece natura dirimente il carattere ordinistico peculiare costituito dall’autonomia organizzativa e finanziaria, perché, appunto facendo leva su di esso, la Corte di giustizia, con sentenza 12 settembre 2013 in causa C-526/11 (riferita alla “Ärztekammer Westfalen-Lippe” – l’Ordine dei medici della Westfalen-Lippe), ha stabilito che gli Ordini non costituiscono un organismo pubblico ai sensi della Direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici nei settori classici. Secondo la Corte di giustizia “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”. Non costituendo un organismo di diritto pubblico, e non rientrando dunque nell’ambito soggettivo di applicazione della Direttiva europea sugli appalti, non possono definirsi pubblici, secondo la Corte europea, i contratti di appalto che l’Ordine stipula.

Questa conclusione della Corte di Giustizia risulta del tutto coerente con la classificazione adottata dalla disciplina europea sui conti pubblici. Proprio perché imperniata su parametri configurati rispetto all'ente generale di riferimento – i limiti di deficit e di disavanzo statale essendo previsti come limiti unitari per il sistema delle pubbliche amministrazioni in una logica di bilancio pubblico consolidato – il diritto europeo non guarda alla natura dell'ente, quanto piuttosto alle sue forme prevalenti di funzionamento e di finanziamento. Sulla base di tale criterio prevalente il Regolamento CE n. 2223/1996 distingue dunque le unità operanti nel sistema economico degli Stati membri in distinti settori, fra i quali quello costituito dalle amministrazioni pubbliche comprende (par. 2.68) “tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita ... la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese”.

La difficoltà di ricondurre gli ordini professionali ad un settore istituzionale di operatori definito in questi termini risulta evidente, come è confermato subito dal fatto, che, proprio seguendo la medesima logica classificatoria, il Regolamento CE in questione inserisce espressamente le “organizzazioni professionali o di categoria” non già nel settore delle pubbliche amministrazioni, ma nel settore ben diverso delle “Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie”, comprensivo degli “organismi senza scopo di lucro dotati di personalità giuridica al servizio

delle famiglie, che sono produttori privati di altri beni e servizi non destinabili alla vendita” (par. 2.78).

4. — La necessità logica e sistematica che il regime giuridico delle pubbliche amministrazioni sia applicato agli Ordini professionali secondo modalità selettive e non indiscriminate sembra infine confermata da alcune recenti innovazioni legislative, intervenute in materia di *spending review*, ma con valenza che si potrebbe definire di sistema. Si tratta di disposizioni che concorrono a destituire di fondamento il valore testuale del rinvio agli enti datori di lavoro pubblico quale criterio di ricognizione degli enti destinatari delle discipline sulle pubbliche amministrazioni.

L’art. 2 del d. l. 31 agosto 2013, come convertito con l. n. 125 del 2013, dopo aver stabilito al comma 2 che

*“gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa che sono in equilibrio economico e finanziario sono esclusi dall’applicazione dell’articolo 2, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135”*, prevede un ulteriore comma 2-bis, che, riguardando la tematica dell’assoggettamento alla disciplina legislativa sul lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, finisce, a ben vedere, per rifluire sugli effetti qualificatori degli ordini professionali come pubbliche amministrazioni.

E difatti, secondo il citato comma 2-bis

*“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, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ad eccezione dell'articolo 14 nonché delle disposizioni di cui al titolo III, e ai principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica”.*

Per la qualificazione giuridica degli ordini professionali la previsione è rilevante proprio perché, come si è ripetutamente detto, all’indicazione delle “pubbliche amministrazioni”, contenuta nell’art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2011, rinviano diverse altre discipline – fra cui anche quella, che qui interessa, del decreto legislativo n. 33 del 2013 – per circoscrivere il proprio ambito di applicazione.

Senonché, per quanto attiene alla specifica posizione degli Ordini professionali, il rinvio sembra aver perduto, se non tutto, quantomeno molto del suo significato vincolante, una volta stabilitosi da parte del predetto art. 2, comma 2-bis, del d. l. n. 101 del 2013 che la disciplina del lavoro pubblico – contenuta appunto nel d. lgs. n. 165 del 2001 – non si applica agli Ordini stessi, ma determina a loro carico solo l’obbligo di adeguamento ai principi ivi contenuti. Risulta infatti difficile, a questo punto, sostenere che nell’elenco di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 siano compresi, fra gli enti pubblici non economici, anche gli Ordini professionali, quando è lo stesso legislatore a stabilire che la disciplina dello stesso decreto ad essi non si applica direttamente ed integralmente. È un riconoscimento legislativo del carattere peculiare degli Ordini professionali quali pubbliche amministrazioni, e poiché tale riconoscimento viene compiuto proprio in riferimento alla disciplina sul lavoro pubblico, che ha assunto valore

paradigmatico per la ricognizione delle pubbliche amministrazioni, ecco che tale indicazione legislativa finisce per assumere una sorta di valore sistematico, che conferma la necessità di valutare di volta in volta il carattere adeguato, rispetto al regime ordinistico, delle normative organizzative previste in via generale per le pubbliche amministrazioni.

Consegue dunque da tutte queste considerazioni che, per quanto attiene agli obblighi di trasparenza di recente introduzione, ci si trova in presenza di una serie di dati rilevanti, dal punto di vista degli indirizzi sia normativi che giurisprudenziali, i quali consentono di considerare criticamente il valore testuale del rinvio normativo all'elencazione delle pubbliche amministrazioni contenuto nell'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'art. 11 del d. lgs. n. 33 del 2013 – che opera appunto tale rinvio – non sembra dunque sufficiente, sul piano formale, a risolvere *ex se* la questione dell'applicabilità agli Ordini professionali del regime della trasparenza previsto in via generale per le pubbliche amministrazioni. Occorre invece procedere al confronto materiale fra il contenuto e le finalità proprie della relativa disciplina con la natura peculiare degli Ordini professionali, quali enti pubblici aventi una propria marcata tipicità.

5. — A questo riguardo, si pone in primo luogo – secondo l'espressa prospettazione del quesito – la questione dell'applicazione dell'intera disciplina, come risultante dalla legge di delegazione n. 190 del 2012, e dal decreto legislativo n. 33 del 2013. Per la relativa disamina, sembra opportuno ripercorre brevemente la genesi della disciplina in materia di trasparenza della pubblica amministrazione, dato che il vigente

d. lgs. n. 33 del 2013 origina da una delegazione indirizzata al “riordino” di una disciplina già vigente, nonché, al contempo, alla introduzione di nuove forme di pubblicità (cfr. art. 1, comma 35, alinea, l. n. 190 del 2012).

Le disposizioni oggetto del riordino erano contenute essenzialmente nell’art. 11 del d. lgs. n. 150 del 2009, a sua volta emanato sulla base della l. 4 marzo 2009, n. 15, intitolato appunto “delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”. Come si deduce dall’argomento della legge di delegazione, in quella fase della legislazione il tema della “trasparenza” era visto dal legislatore in stretta connessione con il tema del lavoro pubblico, e la circostanza è confermata dal testo della legge, che assegna appunto alla legislazione delegata l’obiettivo della “garanzia della trasparenza dell’organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e dei relativi sistemi retributivi”. L’art. 11 del d. lgs. n. 150 del 2009 – ora abrogato – aveva espressamente disciplinato il principio della “trasparenza” nelle pubbliche amministrazioni in chiave di “accessibilità totale ... delle informazioni concernenti ogni aspetto dell’organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all’utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali ... allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità”.

L’art. 35 della legge n. 190 del 2012, pur delegando il governo al “riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, sembra invece adottare un approccio diverso. Attraverso l’indicazione dei principi direttivi, tale norma di delega mostra infatti di attribuire al

principio di trasparenza valore in sé e per sé, e non già quale mezzo di verifica del razionale impiego del personale. La delega, del resto, è contenuta non a caso in un testo normativo recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, cosicché, in modo coerente con queste finalità, la legge preordina in primo luogo le forme di pubblicità “all’uso delle risorse pubbliche” e “allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative”, e prevede obblighi di pubblicità aventi ad oggetto “i dati relativi ai titolari di incarichi politici” (lett. *b*) e *c*) dell’art. 35, l. n. 190 del 2012). Si perde dunque sullo sfondo della delegazione il nesso fra principio di trasparenza e *performance* del personale pubblico, perché gli obblighi di pubblicazione imposti alle pubbliche amministrazioni risultano invece sostanzialmente preordinati a consentire forme di controllo diretto e generalizzato sull’assetto e sull’attività complessiva delle pubbliche amministrazioni.

Il d. lgs. n. 33 del 2013, svolgendo queste indicazioni della legge delega, ha dato luogo ad un testo normativo di notevole complessità – pur se oggetto del riordino era in sostanza il solo art. 11 del d. lgs. n. 150 del 2009 – articolato in capi diversi in corrispondenza delle diverse forme obbligatorie di pubblicità, previste per “l’organizzazione e l’attività”, per “l’uso delle risorse pubbliche”, per “le prestazioni offerte ed i servizi erogati”.

In un tale contesto normativo, il principio di trasparenza non sembra operare più come uno strumento indiretto per incentivare un utilizzo più efficiente del personale di cui dispone l’amministrazione, ma sembra assumere invece valore in quanto tale, come elemento di

differenziazione radicale fra il *modus operandi* delle organizzazioni pubbliche rispetto a quello proprio ed usuale di quelle private. Muovendo infatti dal presupposto che le organizzazioni pubbliche, per le risorse di cui si avvalgono e per i servizi che rendono fanno capo, per così dire, indistintamente a “tutti”, il legislatore istituisce forme di comunicazione dei dati dell’attività che assumono la forma di una vera e propria “pubblicazione” e che finisce per interessare pressoché ogni aspetto della vita dell’ente. L’idea di fondo sembra essere quella che, facendo appunto riferimento tali organizzazioni alla collettività intera, ciascun componente di essa deve essere messo in condizione di conoscere analiticamente gli elementi del loro agire.

6. — Se così è, peraltro, sussistono forti dubbi che una tale regolazione, proprio in ragione dell’indirizzo di fondo che la sostiene, possa dirsi riferibile anche al caso degli Ordini professionali. A difettare, infatti, ai fini dell’applicabilità, è proprio l’elemento costitutivo rappresentato dall’appartenenza alla generalità, che sembra invece costituire, nella disciplina sulla trasparenza, sotto molteplici profili il filo conduttore e la ragione determinante di molte previsioni caratterizzanti.

Gli ordini professionali, al contrario, svolgendo i propri compiti nel settore particolare dell’ordinamento costituito dall’esercizio della professione di riferimento, sono riconosciuti dal legislatore nella loro forma peculiare di enti associativi, cosicché i loro compiti si svolgono tipicamente in regime di autogoverno. Essi finiscono quindi per costituire gli organi esponenti di ordinamenti sezionali e questo carattere loro proprio sembra rendere incongrua l’applicazione agli Ordini di una

disciplina come quella sulla trasparenza, evidentemente configurata per le amministrazioni pubbliche operanti nell'interesse generale di tutti i consociati e dunque dotate di una complessità organizzativa corrispondente nonché di fonti di finanziamento facenti capo alla mano pubblica.

L'incongruenza sembra attestata da diversi elementi sintomatici.

In primo luogo si deve osservare che la legge delega pone quale primo vero criterio direttivo per l'esercizio della delega la "previsione di forme di pubblicità ... in ordine all'uso delle risorse pubbliche" (art. 35, lett. *b*), l. n. 190 del 2012). La legge, in tal modo, attribuisce un rilievo decisivo, ai fini dell'intera disciplina sulla trasparenza, ad un elemento che risulta del tutto estraneo al regime degli Ordini professionali, il cui funzionamento non comporta affatto uso di risorse pubbliche, gravando le spese unicamente sugli iscritti.

Ne deriva peraltro una vera sfasatura di fondo, che investe la disciplina della trasparenza nel suo complessivo impianto, perché il decreto legislativo, svolgendo le premesse ora dette, ha previsto forme pervasive di controllo diffuso che sembrano appunto giustificabili per il nesso fra l'attività amministrativa e l'uso di risorse proprie della collettività: nesso da cui il legislatore delegato ha fatto derivare, in via corrispondente, una sorta di diritto di ciascuno membro della collettività a verificare l'uso del denaro pubblico da parte dell'ente.

L'art. 2 del d. lgs. n. 33 del 2013 stabilisce infatti la nozione di pubblicazione rilevante ai fini della disciplina come attività cui "corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione", nozione

integrata dal successivo art. 3, secondo cui tutti i dati relativi sono “pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell’art. 7”. L’art. 5, infine, prevede, come detto, l’istituto del “diritto di accesso civico” esercitabile da “chiunque” in caso di omessa pubblicazione, la relativa richiesta non essendo “sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente”, né soggetta ad alcun onere di motivazione. A tale diritto di accesso corrisponde un diritto di azione tutelato in modo corrispondente (art. 5, c. 5).

Sembra dunque evidente l’incongruenza che sarebbe insita nell’applicazione di tali forme di controllo generalizzato nei confronti dell’attività e dell’organizzazione degli Ordini professionali, enti che non fruiscono di alcun finanziamento da parte della generalità, ma gravano esclusivamente sulle risorse messe a disposizione dalla ristretta cerchia degli associati alla relativa professione, e che in linea di principio operano non al diretto servizio della generalità degli associati, bensì della ristretta cerchia degli appartenenti alla professione.

E, del resto, il rilievo dirimente del profilo del modo di finanziamento risulta confermato *per tabulas* dal fatto che proprio riferendosi essenzialmente ad esso, la Corte di giustizia UE, con la citata decisione del 12 settembre 2013, ha potuto escludere gli Ordini professionali dalla disciplina europea dettata per la concorrenza nel settore degli appalti pubblici.

E costituiscono allo stesso modo un indice sintomatico di questa sfasatura, anche le successive norme del decreto (art. 10, commi 1 e 6) che richiamano la cooperazione, ai fini della trasparenza, con le

associazioni nazionali di consumatori. Tali disposizioni hanno un carattere rivelatore della tipologia delle amministrazioni interessate dalla disciplina del decreto: amministrazioni che, pur quando non sono definibili in senso stretto come enti a fini generali, comunque rendono servizi ad una platea indifferenziata di utenti, cui corrisponde appunto la logica normativa di una costante interazione con le loro associazioni rappresentative riconosciute a livello nazionale.

Se poi si prosegue nella disamina delle norme del Capo I del decreto legislativo, dedicato appunto ai “Principi generali”, il medesimo quadro d’insieme si può apprezzare dal punto di vista della complessità dell’organizzazione. È sufficiente considerare gli obblighi della verifica istituzionale sulla propria attività e della conseguente previa pianificazione, che risultano imposti dalle norme sulla redazione e pubblicazione del “programma triennale per la trasparenza e l’integrità” nonché “del piano e la relazione sulla performance” (art. 10), per comprendere anche in questo caso la tipologia delle amministrazioni cui la disciplina legislativa istituzionalmente si rivolge. Organizzazioni complesse, dotate di un organico articolato e di compiti variegati, e quindi di un assetto in nessun modo assimilabile a quello proprio e tipico degli ordini professionali, plurimi enti caratterizzati da piccole dimensioni e grande diffusione sul territorio, dotati di articolazioni interne minimali, per le quali previsioni come quelle ora ricordate appaiono assolutamente indebite sul piano della fattibilità delle leggi.

Deriva dunque da queste considerazioni, le quali scaturiscono dalla disamina dei criteri direttivi della delega legislativa, nonché dei principi generali posti dal decreto legislativo, che la disciplina sugli obblighi

di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, valutata nel suo insieme, risulta materialmente indirizzata ad amministrazioni aventi funzioni, organizzazione, finanziamento, nonché, in una parola, una complessiva posizione nel sistema profondamente diversi da quelli che sono propri e caratteristici degli Ordini professionali. E poiché la stessa disciplina non stabilisce in modo univoco e vincolante di applicarsi anche agli Ordini professionali, la sua naturale vocazione, dedotta sul piano della regolazione materiale, a rivolgersi a tutta un'altra tipologia di amministrazioni, costituisce un elemento interpretativo che concorre in modo rilevante nel senso di rendere plausibile l'interpretazione diretta a sostenerne l'inapplicabilità.

7. — Se poi dal piano della disciplina unitaria e complessiva del decreto si volesse passare – sempre seguendo l'espressa prospettazione del quesito – all'analisi delle distinte parti componenti della disciplina, non sembra che la conclusione debba mutare, perché sarebbero ben poche le disposizioni suscettibili di essere sostanzialmente applicabili all'organizzazione ordinistica.

Il discorso deve partire, al riguardo, dalla previsione degli obblighi di pubblicazioni dei dati relativi agli organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione (artt. 13, 14 e 15 del decreto legislativo).

Occorre confrontare, sul punto, la disciplina del decreto legislativo con la legge di delegazione, per verificare la competenza del legislatore delegato nello stabilire l'ambito di applicazione della propria disciplina, perché non può passare inosservato il fatto che, nel contesto dei principi e criteri direttivi della delega, la legge opera un uso selettivo

del rinvio al più volte ricordato d. lgs. n. 165 del 2001. In particolare mentre per quanto attiene alle “informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali”, la l. n. 190 del 2012 rinvia effettivamente alle pubbliche amministrazioni di cui “all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165” (art. 35, comma 1, lett. *d*), per quanto attiene invece alle informazioni sui titolari delle cariche politiche, non menziona affatto il relativo elenco di amministrazioni, ma si riferisce invece testualmente agli “incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale”.

A questo punto sembra logico porsi il problema se da questa differenza di formulazione dei principi direttivi della delega non debba discendere una necessaria distinzione degli ambiti di applicazione degli obblighi di pubblicazione.

La distinzione fra attività “di indirizzo politico-amministrativo” ed attività di “gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa” delle pubbliche amministrazioni trova infatti il suo fondamento proprio nel decreto legislativo n. 165 del 2001, ed in particolare nell’art. 4 inserito nel titolo dedicato ai principi generali. Ciò nonostante la legge di delega, quando rinvia alle amministrazioni soggette alla disciplina di tale decreto, fa riferimento alle pubblicazioni obbligatorie relative esclusivamente alla posizione dei dirigenti. Dunque, sotto il profilo della formulazione testuale della delega, le amministrazioni destinatarie degli obblighi di pubblicazione dei dati dei dirigenti non sembrano essere le stesse tenute a pubblicare anche i dati dei titolari degli incarichi politici. Questi ultimi obblighi di pubblicazione, infatti, sono previsti dalla legge di delega per i

solli incarichi “di livello statale, regionale e locale”, sembrandone dunque esclusi quantomeno tutti gli Ordini professionali, in quanto enti “nazionali” certamente non appartenenti a nessuno dei tre livelli di governo considerati dalla legge di delega.

La ricostruzione sembra ancora avvalorata, sul piano testuale, dalla circostanza che la legge parla di poteri di indirizzo “politico” e non “politico-amministrativo”, secondo la dizione che usa l’art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001 per porre la distinzione basilare fra indirizzo e gestione delle pubbliche amministrazioni considerate dal decreto. Sul piano sistematico, invece, dalla considerazione che gli obblighi di trasparenza dei titolari di cariche politiche risultano di gran lunga più pervasivi di quelli imposti ai dirigenti, avendo ad oggetto dati ed informazioni privi del tutto di qualsivoglia nesso con l’incarico assunto nell’ente. Risulterebbe così del tutto logico e ragionevole che, nel bilanciamento fra tutela della riservatezza degli amministratori e diritto degli amministrati alla trasparenza, il relativo aggravio degli oneri di pubblicità sia stato riservato ai soli titolari di incarichi politici, intesi come cariche di governo in senso stretto (componenti del Governo, dei Consigli e delle giunte regionali e locali), al fine consentire una sorta di verifica empirica del rapporto esistente in capo ad essi fra ricchezza personale ed esercizio dell’attività di governo.

Non sembrerebbe quindi infondato, sulla base di queste argomentazioni, concludere che la legge di delegazione, nel dettare i principi e criteri direttivi della legislazione delegata, abbia posto una rilevante distinzione relativa alle amministrazioni destinatarie degli obblighi di pubblicità dei titolari degli incarichi. Mentre per quanto attiene

ai titolari degli incarichi dirigenziali, gli obblighi di trasparenza gravano, per espressa previsione, su tutte le amministrazioni considerate dall'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001, per quanto riguarda invece i titolari delle cariche politiche, l'obbligo, nei termini di cui al criterio previsto nella lettera c) dell'art. 35 della legge di delegazione, sembra invece riferito ai soli enti di governo aventi la cura degli interessi generali del territorio di riferimento. Con la conseguenza di non poter gravare certamente sugli ordini professionali e sui loro Consigli nazionali i pervasivi "obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico" previsti dall'art. 14 del d. lgs. n. 33 del 2013.

8. — Ma anche se così non fosse, e si dovesse invece concludere che legittimamente il decreto legislativo estenda a tutti gli enti datori di lavoro pubblico gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14, resta comunque il fatto che le previsioni degli artt. 13, 14 e 15 contenute del Capo II del decreto dedicato ai dati su "l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni" ruotano espressamente intorno alla distinzione fondamentale fra organi di indirizzo ed organi di gestione delle amministrazioni destinatarie, modulando in corrispondenza il contenuto degli obblighi di pubblicazione. Sennonché la relativa configurazione organizzativa risulta espressamente esclusa per gli Ordini professionali dal legislatore, avendo il ricordato art. 2, comma, 2-bis del d. l. n. 101 del 2013, nello stabilire per gli Ordini professionali l'obbligo del solo "adeguamento" ai principi recati dal d. lgs. n. 165 del 2001, disposto che non sussiste obbligo di adeguamento all'art. 4. E poiché è proprio tale disposizione a stabilire la distinzione basilare fra organi di indirizzo

politico-amministrativo ed organi di gestione: distinzione su cui direttamente si basano gli articoli 13, 14 e 15 compresi nel capo II in esame del d. lgs. n. 33 del 2013, ne deriva per logica conseguenza l'inapplicabilità agli Ordini delle previsioni di cui ai detti articoli del decreto. Ma anche gli articoli successivi del medesimo Capo II in esame contengono frequenti rinvii a norme sia del d. lgs. n. 165 del 2001 che del d. lgs. n. 150 del 2009 (cfr. gli artt. 16, 21, 23) rispetto alle quali sussiste in capo agli Ordini l'obbligo del solo adeguamento, cosicché l'applicabilità delle relative previsioni finisce per dipendere essenzialmente dai regolamenti di adeguamento adottati dagli Ordini stessi.

A questo si aggiunga infine la considerazione del fatto che le diverse altre previsioni contenute nel Capo del decreto in esame (art. 22 relativo alla pubblicazione delle società controllate e vigilate; art. 24, relativo alla pubblicazione dei dati organizzati, a fini conoscitivi e statistici, relativamente all'attività amministrativa; art. 25, relativo agli obblighi di pubblicazione sui controlli sulle imprese; artt. 26 e 27, relativo agli obblighi di pubblicazione sui vantaggi economici concessi e sui beneficiari), si riferiscono essenzialmente ad attività amministrative radicalmente estranee a quelle proprie degli Ordini.

Venendo poi all'esame degli altri Capi del decreto, per quanto attiene al Capo III del decreto, l'applicabilità delle disposizioni ivi contenute sembra esclusa dalla circostanza di essere dedicate agli "obblighi di pubblicazione concernenti l'uso delle risorse pubbliche", mentre invece gli Ordini, come il legislatore ha espressamente stabilito, sono enti "non gravanti sulla spesa pubblica" (art. 2, comma 2-bis, d.l. n. 101 del 2013).

Il Capo IV, dedicato agli “Obblighi di pubblicazione concernenti le prestazioni offerte e i servizi erogati”, sembra invece, delle diverse componenti della disciplina sulla trasparenza, quella in astratto più aderente alla posizione degli Ordini. Sennonché è sufficiente scorrere il testo del primo degli articoli ivi formulati, l’art. 32 relativo “ai servizi erogati”, per verificare che si tratta, ancora una volta, di previsioni che presuppongono come destinatarie amministrazioni aventi articolazione organizzativa del tutto diverse. Risulta infatti stabilito all’art. 32 l’obbligo di pubblicare i “costi contabilizzati, evidenziando quelli effettivamente sostenuti e quelli imputati al personale per ogni servizio erogato e il relativo andamento nel tempo, nonché “i tempi medi di erogazione dei servizi con riferimento all’esercizio finanziario precedente”. Obblighi che, per l’attività che impongono, sembrano in effetti certamente non riferibili – per elementari canoni di fattibilità delle leggi – agli uffici amministrativi, ove esistenti, degli Ordini professionali.

Le previsioni del Capo V del decreto legislativo, infine, hanno dichiaratamente ad oggetto campi di attività amministrativa che non sono quelli degli Ordini, mentre quelle di cui al Capo VI hanno natura accessoria e strumentale rispetto all’applicazione delle norme contenuti nei Capi precedenti.

Sembra quindi che si possa concludere anche questa disamina analitica della disciplina legislativa in questione, osservando che gli obblighi di pubblicazione ivi previsti non sembrano potersi applicare ex se alle amministrazioni proprie degli Ordini professionali se non per poche disposizioni che finirebbero per assumere una valenza essenzialmente residuale. Le distinte previsioni del decreto rivelano infatti un contenuto

dispositivo sostanzialmente non eseguibile, sotto diversi profili da parte degli Ordini, o perché riferito a caratteri dell'organizzazione del tutto estranei a quelli ordinistici, o perché fondato sulla evidente premessa di articolazioni organizzative del tutto inassimilabili.

Se questo risulta però, tanto sul piano dei principi generali e degli indirizzi di fondo, quanto sul piano delle singole disposizioni analiticamente considerate, si può dire che si tratta di una disciplina che dimostra di indirizzarsi essenzialmente ad amministrazioni ontologicamente diverse da quelle degli Ordini professionali.

Sembra comunque corretta la soluzione interpretativa che si tratti di discipline che non pongono a carico degli Ordini professionali un obbligo immediato di diretta applicazione, pur essendo idonee ad esprimere un serie di principi informativi del rapporto voluto dal legislatore fra l'amministrazione e gli utenti dei servizi, che gli Ordini stessi devono saper cogliere e ricostruire, per adeguare opportunamente con propri atti l'assetto interno, secondo modalità coerenti alle forme organizzative che sono loro proprie.

9. — Infine, per quanto attiene alla disciplina recata dalla legge n. 190 del 2012 in ordine al piano di prevenzione della corruzione, sembra anche in questo caso trattarsi di una regolazione non indirizzata agli ordini professionali. Le relative disposizioni sono infatti contenute nei commi da 5 a 14 dell'art. 1 della legge, nonché al successivo comma 60, lett. a). Il comma 5 prevede che a definire il piano in questione siano obbligate le "pubbliche amministrazioni centrali", mentre il comma 60 si rivolge alle regioni ed agli enti locali. Gli ordini professionali, di conseguenza,

sembrano espressamente esclusi dall'obbligo di predisposizione del documento, e la conclusione sarebbe espressamente confermata dal successivo comma 34 dell'articolo 1 della legge. Tale ultima disposizione infatti, estende alle

*“amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, agli enti pubblici nazionali, nonché alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea”*

i soli commi da 15 a 33 del medesimo art. 1, con esclusione, dunque, della disciplina del piano di prevenzione contenuta nei commi a 5 a 15. E' dunque la stessa legge che pone l'obbligo di predisposizione del piano ad escludere che esso si rivolga indifferenziatamente al novero complessivo delle pubbliche amministrazioni operanti nell'ordinamento.

10. — Volendo ora tirare le fila del ragionamento sin qui svolto, occorre dire che la recente disciplina in tema di obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni regola espressamente l'ambito soggettivo della propria applicazione, perché l'art. 11 del d. lgs. n. 33 del 2013 rinvia, a questi fini, all'elencazione delle pubbliche amministrazioni contenuta nell'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001. Tale ultima disposizione si riferisce all'amplessimo novero di enti, il rapporto di lavoro dei cui dipendenti viene qualificato come pubblico, e fra di essi rientrano certamente, quale enti pubblici non economici, anche gli Ordini professionali. Sennonché il valore vincolante di un tale rinvio ai fini

dell'applicazione agli Ordini di diverse discipline organizzative riferite alle pubbliche amministrazioni in via generale, risulta revocabile in dubbio sotto diversi profili. In primo luogo perché lo stesso legislatore ha recentemente stabilito che la disciplina del lavoro pubblico si applica agli Ordini solo limitatamente ai principi generali, che costituiscono oggetto di obbligo di adeguamento da parte degli Ordini stessi con propri atti. In secondo luogo, perché, anche prima di tale intervento legislativo, la Corte di Cassazione aveva ritenuto non sufficiente la mera qualifica formale degli Ordini come enti pubblici per estendere ad essi ogni disciplina di legge indirizzata alle pubbliche amministrazioni. A questo proposito, la Suprema Corte ha fatto espressamente leva sul carattere degli Ordini di non gravare sull'erario pubblico, e proprio tale elemento, insieme a quello dell'autonomia organizzativa, costituisce la ragione per cui anche la Corte di Giustizia, nell'ordinamento europeo, ha ritenuto gli Ordini stessi – sempre a prescindere dalla qualifica formale degli ordinamenti interni – non soggetti alle discipline sui pubblici appalti.

Consegue quindi da questi dati normativi e giurisprudenziali che il solo rinvio alle amministrazioni che sono datori di lavoro pubblico, compiuto dal d. lgs. n. 33 del 2013, non può dirsi sufficiente a stabilire univocamente che gli Ordini professionali sono soggetti alla normativa sulla trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

A tali fini, è invece necessario verificare il contenuto dispositivo di tale disciplina – seguendo ancora l'insegnamento della Corte Suprema – e la relativa analisi sembra condurre alla conclusione che l'applicazione agli Ordini non risulta coerente con le finalità ed i principi ispiratori della disciplina medesima. Questa infatti, ai fini dell'imposizione degli obblighi

di trasparenza, istituisce in sostanza forme di controllo analitico e generalizzato sull'attività e sull'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni. Ma un tale controllo, se si giustifica con riferimento ad enti finanziati dalla generalità dei consociati direttamente operanti al loro servizio, appare incongruo e sproporzionato ove riferito agli Ordini professionali, organizzazione esponenziali di categorie determinate di professionisti, non gravanti sulla finanza pubblica e costitutivi di ordinamenti sezionali.

Anche la disamina analitica delle diverse parti componenti del decreto legislativo sembra confermare tale conclusione.

Agli Ordini non si applica infatti, per espresso dettato legislativo, il principio organizzativo della distinzione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, cosicché sembra del tutto logico che essi non siano soggetti ai diversi obblighi di pubblicazione che tale distinzione invece presuppone. Inoltre c'è qualche dubbio, in via più generale, che delega al Governo fosse prevedesse la pubblicazione obbligatoria di informazioni così dettagliate anche a carico dei titolari dei Consigli direttivi. Sembra vero, invece, che la delega si riferisca, al riguardo, ai soli titolari di organi di governo in senso stretto. Evidentemente inapplicabili agli Ordini risultano poi anche tutte le pubblicazioni obbligatorie sull'uso delle risorse pubbliche, così come parimenti non applicabili si devono ritenere le numerose disposizioni della disciplina in esame che presuppongono una complessità organizzativa della quale gli Ordini sono privi per propria natura e per naturale delimitazione dei compiti.

Ne consegue che dell'articolata disciplina in questione finisce per rivelarsi adeguato alla natura propria ed alle competenze istituzionali

degli Ordini professionali soltanto un numero esiguo di previsioni, che finiscono per avere dunque una valenza puramente residuale. Sul piano esegetico, di conseguenza, la soluzione corretta, anche all'esito di una verifica analitica delle norme, sembra quella di ritenere che la disciplina sulla trasparenza in quanto tale non si riferisce, per propria natura, al caso specifico degli Ordini professionali. Questi ultimi, in conclusione, non possono ritenersi immediatamente soggetti agli obblighi di pubblicazione che tale disciplina prevede.

Nei termini riferiti rendo dunque il richiesto parere.

Roma, 29 gennaio 2014

Prof. Avv. Piero Alberto Capotosti







# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Il Presidente*  
Avv. Prof. Guido Alpa

Roma, 3 novembre 2014



Numero di protocollo: AMM03/11/14.019656U

Ill.mi Signori Avvocati  
Presidenti dei Consigli  
dell'Ordine degli Avvocati  
LORO SEDI

*via e-mail*

**Oggetto: Autorità Nazionale Anticorruzione – Delibera n. 145/2014 sull'applicazione della Legge n. 190/2012 e dei decreti delegati agli ordini e ai collegi professionali - Componenti Collegio difensivo**

*Illustre Presidente, caro Collega,*

facendo seguito alla comunicazione di venerdì 24 ottobre u.s., Ti comunico i nominativi dei componenti il Collegio difensivo al quale il Consiglio Nazionale Forense ha deliberato di affidare l'incarico di impugnare davanti al Giudice Amministrativo la delibera di cui in oggetto.

Si tratta dei colleghi Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Mario Sanino, nonché del responsabile del nostro Ufficio studi, Avv. Prof. Giuseppe Colavitti.

Il Consiglio Nazionale Forense si domicilierà presso lo studio dell'avv. Mario Sanino (viale Parioli 180, 00197 Roma – tel. 06/8074371 – fax 06/8072776); qualora anche il Consiglio dell'Ordine da Te presieduto voglia unirsi all'iniziativa, Ti prego di prendere contatti quanto prima con l'Avv. Sanino al fine di concordare le modalità più opportune per il rilascio della procura nonché per il deposito della delibera consiliare di impugnazione del provvedimento. Sarà altresì possibile rilasciare la procura anche presso l'Ufficio studi del Consiglio nazionale in Roma, via del Governo vecchio 3, tel. 06/97748824. L'Ufficio studi è comunque a disposizione per eventuali chiarimenti si rendessero necessari.

Con i migliori saluti



Avv. Prof. Guido Alpa

Roma – via del Governo Vecchio, 3  
[www.consigionazionaleforense.it](http://www.consigionazionaleforense.it)



COPIA

STUDIO

## DELEGA

Io sottoscritto Avv. Gennaro Torrese, nella mia qualità di Presidente e legale rappresentante p.t. del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torre Annunziata, delego a rappresentare e difendere l'Ordine medesimo nel presente giudizio, giusta delibera del 3 novembre 2014, gli Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino conferendo loro ogni potere di legge ivi compreso quello di proporre motivi aggiunti, farsi sostituire, transigere, conciliare, rinunciare agli atti e, comunque, fare quant'altro con promessa di rato e valido.

Eleggo domicilio presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180 Autorizzo il trattamento dei dati personali ai sensi della L. 675/96 e del D.Lgs. 196/03.

## TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

## RICORSO

nell'interesse di:

- **CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE** (C.F. 90409200583), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Prof. Avv. Piero Guido Alpa, come da Delibera del Consiglio del 24 ottobre 2014, giusta delega in calce al presente atto;
- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA** (C.F. 80230130587), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Mauro Vaglio, come da Delibera del Consiglio del 6 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Lavinia Pastore di Roma, Rep. n. 98 del 20 novembre 2014;
- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI FIRENZE** (C.F. 80012190486), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Sergio Paparo, come da Delibera del Consiglio n. 10 del 5 novembre 2014, giusta delega a margine del presente atto;
- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI TORRE ANNUNZIATA** (C.F. 90027630632), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Gennaro Torrese, come da Delibera del Consiglio del 3 novembre 2013, giusta delega a margine del presente atto;
- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ANCONA** (C.F. 80012130425), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Giampiero Paoli, come da Delibera del Consiglio n. 17 del 3 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Luigi Olmi di



F.T.O

IL PRESIDENTE

Avv. Gennaro Torrese

e autentica

F.T.O Aw.

Mario Sanino

Ancona, Rep. n. 5883 del 12 novembre 2014;

- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI AOSTA** (C.F. 80015480074), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Paolo Sammaritani, come da Delibera del Consiglio del 6 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Giampaolo Marcoz di Aosta, Rep. n. 11818 dell'11 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI GELA** (C.F. 90005980850), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Antonio Gagliano, come da Delibera del Consiglio del 10 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Andrea Bartoli di Rieti, Rep. n. 15627 dell'11 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI FROSINONE** (C.F. 80011450600), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Davide Calabrò, come da Delibera del Consiglio del 4 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Giovanni Piacitelli di Frosinone, Rep. n. 70764 del dieci novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI CASALE MONFERRATO** (C.F. 82004630065), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Pietro Caire, come da Delibera del Consiglio del 5 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Pietro Rondano di Trino, Rep. n. 15075 del 7 novembre 2014;

- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MODENA** (C.F. 80008490361), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Uber

#### DELEGA

Io sottoscritto Avv. Sergio Paparo, nella mia qualità di Presidente e legale rappresentante p.t. *del Consiglio* dell'Ordine degli Avvocati di Firenze, delego a rappresentare e difendere l'Ordine medesimo nel presente giudizio, giusta delibera del 5 novembre 2014 n. 10, gli Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino conferendo loro ogni potere di legge ivi compreso quello di proporre motivi aggiunti, farsi sostituire, transigere, conciliare, rinunciare agli atti e, comunque, fare quant'altro con promessa di rato e valido.

Eleggo domicilio presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180 Autorizzo il trattamento dei dati personali ai sensi della L. 675/96 e del D.Lgs. 196/03.

F.to *Sergio Paparo*  
(Sergio Paparo)

e autentica

F.to Aw.

Mario Sanino

Trevisi, come da Delibera del Consiglio del 28 ottobre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Anna Laura Bonafini di San Felice sul Panaro, Rep. n. 3994, del 6 novembre 2014;

- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI AGRIGENTO** (C.F. 80005240843), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Antonino Gaziano, come da Delibera del Consiglio del 6 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Claudia Gucciardo di Agrigento, Rep. n. 18658, dell'11 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI LODI** (C.F. 07030320159), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Giorgio Bottani, come da Delibera del Consiglio 5 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Angelo Squintani di Lodi, Rep. n. 175003 del 12 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI NOVARA** (P.I. 00529380032), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Remigio Belcredi, come da Delibera del Consiglio dell'11 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Emanuele Caroselli di Novara, Rep. n. 44.880 del 13 novembre 2014;

- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ALESSANDRIA** (C.F. 80051250068), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Piero Monti, come da Delibera del Consiglio del 30 ottobre 2014, giusta procura notarile per atti notar Sergio Finesso di Alessandria, Rep. n. 66902 del 5 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ACQUI**

**TERME** (P.I. 90002690064), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Pietro Piroddi, come da Delibera del 28 ottobre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Gabriele Garbarino di Acqui Terme, Rep. n. 167.816 del 5 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI LUCCA** (C.F. 80005260460), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Alessandro Garibotti, come da Delibera del Consiglio del 7 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Giampiero Piva di Lucca, Rep. n. 63886 dell'11 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI VERBANIA** (C.F. 84003280033), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Bruno Stefanetti, come da Delibera del Consiglio del 3 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Manlio Carlo Soldani di Domodossola, Rep. n. 3925 dell'11 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DI VICENZA** (C.F. 80026740243), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Fabio Mantovani, come da Delibera del Consiglio del 27 ottobre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Giuseppe Curreri di Montecchio Maggiore, Rep. n. 32996 dell'11 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO** (C.F. 80098730155), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Paolo Giuggioli, come da Delibera del Consiglio del 30 ottobre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Enrico Lainati di Milano, Rep. n. 61606 del 10 novembre 2014;

- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI SALUZZO** (C.F. 85010220045), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Maurizio Bonatesta, come da Delibera del Consiglio del 3 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Ivo Grosso di Cuneo, Rep. n. 87750 del 12 novembre 2014;
- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI CUNEO** (C.F. 80013050044), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Claudio Streri, come da Delibera del Consiglio del 5 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Ivo Grosso di Cuneo, Rep. n. 87754 del 12 novembre 2014;
- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BENEVENTO** (C.F. 80003270628), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Alberto Mazzeo, come da Delibera del Consiglio del 6 novembre 2014, giusta procura per atti Notar Ambrogio Romano di Benevento, Rep. n. 43803 del 19 novembre 2014;
- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI PIACENZA** (C.F. 80010350330), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Graziella Mingardi, come da Delibera del Consiglio del 4 novembre 2014, giusta procura notarile per atti notar Massimo Toscani di Piacenza, Rep. n. 162.789 del 17 novembre 2014;
- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI PARMA** (C.F. 80012050342), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Ugo Salvini, come da Delibera del Consiglio del 10 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Michele Micheli Longari Ponzone di Parma, Rep. n. 46510 del 18 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI PORDENONE** (C.F. 80012340933), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Giancarlo Zannier, come da Delibera del Consiglio del 27 ottobre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Romano Jus di Pordenone, Rep. n. 139.210 del 18 novembre 2014;
- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MASSA CARRARA** (C.F. 80002770453), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Salvatore Gioè, come da Delibera del Consiglio del 19 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Andrea Ferrari di Massa, Rep. n. 1248 del 19 novembre 2014;
- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI TORINO** (C.F. 80088540010), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Mario Napoli, come da Delibera del Consiglio del 4 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Giulio Biino di Torino, Rep. n. 36294 del 18 novembre 2014;
- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI TIVOLI** (C.F. 94036130584), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Simone Ariano, come da Delibera del Consiglio del 7 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Alberto Chiosi di Tivoli, Rep. n. 55 del 20 novembre 2014;
- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI PADOVA** (P.I. 01292560289), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Lorenzo Locatelli, come da Delibera del

Consiglio del 3 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Alberto Benazzato di Padova, Rep. n. 30.248 del 25 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROSSANO** (C.F. 87003050785), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Serafino Trento, come da Delibera del Consiglio n. 23 del 20 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Pietro Pisano di Rossano, Rep. n. 84172 del 26 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI PRESSO IL TRIBUNALE DI FERMO** (C.F. 81006880447), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Francesca Palma, come da Delibera del Consiglio n. 491 del 29 ottobre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Luciano Varriale di Fermo, Rep. n. 79.648 del 26 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MANTOVA** (C.F. 80026850208), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Paolo Trombini, come da Delibera del Consiglio del 18 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Daniele Molinari di Mantova, Rep. n. 76.462 del 27 novembre 2014;

- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI REGGIO EMILIA** (C.F. 80014370350), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Romano Corsi, come da Delibera del Consiglio del 10 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Giovanni

Aricò di Reggio Emilia, Rep. n. 54796 del 27 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI REGGIO CALABRIA** (C.F. 80011790807), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Alberto Panuccio, come da Delibera del Consiglio del 10 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Attilio Castellani di Reggio Calabria, Rep. n. 110990 del 17 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI PADOVA** (P.I. 01292560289), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Lorenzo Locatelli, come da Delibera del Consiglio del 3 novembre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Alberto Benazzato di Padova, Rep. n. 30.248 del 25 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI VARESE** (P.I. 01665150122), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Sergio Martelli, come da Delibera del Consiglio del 28 ottobre 2014, giusta procura notarile per atti Notar Carlo Gaudenzi di Varese, Rep. n. 85.831 del 25 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI VERCELLI** (C.F. 94020060029), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Francesco Ferraris, come da Delibera del Consiglio n. 20 del 7 novembre 2014, giusta procura notarile per atti notar Vincenzo Minieri di Vercelli, Rep. n. 40.575 del 18 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI PESARO**

(P.I. 00334350410), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Arturo Pardi, come da Delibera del Consiglio del 29 ottobre 2014, giusta procura per atti notar Cesare Licini di Pesaro, Rep. n. 42635 del 28 novembre 2014;

- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI UDINE** (C.F. 80010090308), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Enrico Bulfone, come da Delibera del Consiglio del 14 novembre 2014, giusta procura notarile per atti notar Pierluigi Comelli di Udine, Rep. n. 44880 del 17 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI FORLÌ-CESENA** (P.I. 80017080401), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Emanuele Prati, come da Delibera del Consiglio del 10 novembre 2014, giusta procura notarile per atti notar Cristina Scozzoli di Forlì, Rep. n. 20416 del 13 novembre 2014;

- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BELLUNO** (P.I. 00161140116), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Annarosa Bianchi, come da Delibera del Consiglio del 10 novembre 2014, giusta procura notarile per atti notar Marco de Ciutiis di Belluno, Rep. n. 4089 del 12 novembre 2014;

- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BERGAMO** (C.F. 80030160164), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Ermanno Baldassarre, come da Delibera del Consiglio n. 44 del 4 novembre 2014, giusta procura notarile per atti notar Jean-Pierre Farhat di Bergamo, Rep. n. 186256 del 25 novembre 2014;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DEL TRIBUNALE DI BUSTO ARSIZIO** (C.F. 81011890126), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Walter Maria Picco Bellazzi, come da Delibera del Consiglio n. 1293 del 31 ottobre 2014, giusta procura per atti notar Chiara Bardelli di Busto Arsizio, Rep. n. 1585 del 10 novembre 2014;
- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI PAVIA** (P.I. 80008900187), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Roberto Ianco, come da Delibera del Consiglio n. 82 del 27 ottobre 2014, giusta procura notarile per atti notar Marco Marchetti di Pavia, Rep. n. 37592 del 12 novembre 2014;
- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI SASSARI** (C.F. 80008960900), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Francesco Attilio Milia, come da Delibera del Consiglio del 6 novembre 2014, giusta procura notarile per atti notar Manlio Pitzorno di Sassari, Rep. n. 60834 del 12 novembre 2014;
- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI LECCE** (C.F. 80001310756), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Raffaele Fatano, come da Delibera del Consiglio 12 novembre 2014, giusta procura notarile per atti notar Gigino Rollo di Novoli, Rep. n. 513 del 21 novembre 2014;
- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI SALERNO** (C.F. 80031390653), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Americo Montera, come da Delibera del

Consiglio del 6 novembre 2014, giusta delega in calce al presente atto;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI GENOVA** (C.F. 80030990107), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Alessandro Vaccaro, come da Delibera del Consiglio del 6 novembre 2014, giusta delega in calce al presente atto;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI PALERMO** (C.F. 80039590825), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Francesco Greco, come da Delibera del Consiglio del 6 novembre 2014, giusta delega in calce al presente atto;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BRESCIA** (P.I. 00887710176), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Pierluigi Tirale, come da Delibera del Consiglio del 27 ottobre 2014, giusta delega in calce al presente atto;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MONZA** (P.I. 85007810154), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Francesca Sorbi, come da Delibera del Consiglio del 29 ottobre 2014, giusta delega in calce al presente atto;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI TRENTO** (P.I. 80016270227), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Patrizia Corona, come da Delibera del Consiglio del 27.10.2014, giusta delega in calce al presente atto;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI RAVENNA** (C.F. 80008550396), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Ermanno Cicognani, come da Delibera del Consiglio dell'11 novembre 2014, giusta delega in calce al presente atto;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BOLZANO** (C.F. 80000070211), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Andrea Pallaver, come da Delibera del Consiglio del 3 novembre 2014, giusta delega in calce al presente atto;

- **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI CREMONA** (C.F. 80005740198), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Anna Salvalaggio, come da Delibera del Consiglio del 29 ottobre 2014, giusta delega in calce al presente atto;

- **ORDINE DEGLI AVVOCATI DI TRANI** (C.F. 8300193022), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Avv. Francesco Logrieco, come da Delibera del Consiglio n. 1867 del 30.10.2014, giusta delega in calce al presente atto;

tutti rappresentati e difesi, congiuntamente e disgiuntamente, dagli Avv.ti Prof. Giovanni Maria Flick (C.F. FLCGNN40S07C722C), Francesco Saverio Bertolini (C.F. BRTFNC59M18H501L), Giuseppe Colavitti (C.F. CLVGPP70L27B354I) e Mario Sanino (C.F. SNNMRA38E03H501M) ed elettivamente domiciliati presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180 (pec

[mariosanino@ordineavvocatiroma.org](mailto:mariosanino@ordineavvocatiroma.org) – fax 06.8072776) in virtù delle suindicate deleghe e procure

**CONTRO**

**L'AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE** in persona del Presidente rappresentante legale p.t.

**e nei confronti di**

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA** in persona del Ministro p.t.

**per l'annullamento, previa sospensione,**

**nonché concessione di misure cautelari provvisorie ai sensi dell'art. 56 della legge 104/2010**

del provvedimento di cui alla delibera n. 145/2014: determinazione della Autorità sull'applicazione della l. n. 190/2012 in data 21 ottobre 2014 e dei decreti delegati agli Ordini e ai collegi professionali (che si allega); per quanto occorra, del provvedimento di cui alla delibera della medesima Autorità n. 144 del 2014 (Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni); per quanto occorra di ogni altro atto a questo connesso, presupposto e consequenziale.

\* \* \*

**FATTO**

L'art. 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190 ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo *“per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche*

*amministrazioni*". In attuazione della delega, il Governo ha adottato il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, con il quale ha dettato una disciplina estremamente articolata relativa, per limitarci alla sola disciplina sostanziale, agli obblighi di pubblicazione delle pubbliche amministrazioni come distintamente ed analiticamente riferiti a "*l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni*"; a "*l'uso delle risorse pubbliche*"; alle "*prestazioni offerte e i servizi erogati*"; ai "*settori speciali*". La relativa disciplina, articolata in 53 disposizioni, prevede una serie di complessi adempimenti attuativi che presuppongono una capacità organizzativa rilevante nelle pubbliche amministrazioni destinatarie.

Anche per questo motivo, e cioè per elementari canoni di fattibilità delle leggi, il CUP – Comitato Unitario delle Professioni si è posto il problema dell'applicabilità di una tale disciplina agli Ordini ed ai collegi professionali in rappresentanza dei quali esso opera. Al fondo della preoccupazione dell'organismo unitario degli Ordini non vi era certo l'intento di sottrarre i propri associati da ogni doveroso adempimento finalizzato alla trasparenza dell'attività amministrativa ed al contrasto alla corruzione, ma soltanto la volontà che la partecipazione degli Ordini e dei collegi professionali alla realizzazione dei relativi obiettivi potesse avvenire con strumenti adeguati alle loro caratteristiche ed alla loro forma organizzativa peculiare.

Un articolato parere dal Prof. Piero Alberto Capotosti

confermava sostanzialmente la conclusione interpretativa che la disciplina del decreto legislativo, piuttosto che considerare gli Ordini quali destinatari immediati e diretti della sua analitica disciplina, pone nei loro confronti un obbligo di adeguamento ad una serie di principi basilari, ai quali gli Ordini devono saper adattare i propri ordinamenti in forme appropriate.

Dopo che il parere in questione era stato sottoposto alla valutazione dell'allora CiVIT (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche), la medesima Autorità, ora A.N.Ac (Autorità Nazionale Anticorruzione), con la delibera 21 ottobre 2014, n. 145, non comunicata, ha preso in materia una posizione che il Consiglio Nazionale Forense si vede, suo malgrado, costretto a valutare come non aderente al dato legislativo nonché carente del dovuto riconoscimento delle peculiarità organizzative tanto degli Ordini forensi in via generale, quanto del CNF in via particolare. E difatti, per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione delle discipline organizzative in questione, l'ANAC si limita a considerare che la legge n. 190 del 2012 stabilirebbe di applicarsi a tutte le amministrazioni pubbliche considerate dalla normativa sul pubblico impiego (D.Lgs. n. 165 del 2001), e che tale ultima normativa, a sua volta, si rivolge anche gli enti pubblici non economici. Da qui la delibera *"di ritenere applicabili le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui alla l.n. 190/2012 e decreti delegati agli Ordini e ai collegi professionali"*, nonché di

comminare le relative sanzioni in caso di inadempienza.

Come risulta evidente, muovendo dalla questione particolare sottopostagli dal CUP in ordine alla disciplina sulla trasparenza, l'Autorità Anticorruzione ha finito per adottare una delibera avente una portata molto più ampia, riferita all'applicabilità non già del solo decreto legislativo n. 33 del 2013, recante la disciplina sulla trasparenza legislativa, bensì della relativa legge di delegazione, 6 novembre 2012, n. 190. Quest'ultimo, peraltro, è un testo normativo articolato, che detta una complessa disciplina sostanziale sull'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni, e reca una serie di clausole di delegazione legislativa al Governo non solo in materia di trasparenza, ma anche in materia di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi oltre che di incandidabilità agli organi elettivi. A questo riguardo, la delibera impugnata puntualizza dunque specificamente che la sottoposizione degli Ordini e dei collegi professionali alla disciplina della legge n. 190 del 2012 implica che *"i suddetti enti, pertanto, dovranno predisporre il Piano triennale di prevenzione della corruzione, il Piano triennale della trasparenza e il codice di comportamento del dipendente pubblico, nominare il Responsabile della prevenzione della corruzione, adempiere gli obblighi in materia di trasparenza di cui al D.Lgs. n. 33/2013 e, infine, attenersi ai divieti di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi di cui al D.Lgs. n. 39/2013"*.

La decisione dell'Autorità di ritenere indiscriminatamente

applicabili agli Ordini professionali le discipline legislative ora indicate, però, mentre oblitera in radice la natura peculiare della loro missione istituzionale, allo stesso tempo onera le relative organizzazioni di una serie di incombenzi del tutto incongruenti rispetto alle loro dimensioni e alla loro struttura, con l'effetto che l'adeguamento alle discipline legislative in questione, invece di giovare all'esercizio trasparente e efficace delle funzioni di spettanza, si traduce in un fattore di appesantimento e di complicazione, che di per se solo espone gli enti – come si cercherà di dimostrare – al patimento di alcuni fra gli effetti pregiudizievoli che il legislatore si ripromette proprio di prevenire con la regolazione in esame.

Per questi motivi, il Consiglio Nazionale Forense nonché i ricorrenti Ordini forensi di cui in epigrafe si vedono costretti ad impugnare la delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione indicata in epigrafe, per i seguenti motivi.

## **DIRITTO**

**I – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 59 DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190, DELL'ART. 11 DEL D.LGS. 14 MARZO 2013, N. 33, DELL'ART. 1, COMMA 2, DEL D.LGS. 30 MARZO 2001. N. 165, NEL LORO DISPOSTO COMBINATO CON L'ART. 2, COMMA 2-BIS, DEL D.L. 31 AGOSTO 2013, N. 101. ECCESSO DI POTERE IN TUTTE LE FIGURE SINTOMATICHE, IN PARTICOLARE DIFETTO DI ISTRUTTORIA, TRAVISAMENTO,**

## **CONTRADDITTORIETA', MANIFESTA INGIUSTIZIA, DIFETTO DI PROPORZIONALITA'.**

1 – Occorre in primo luogo contestare la legittimità del provvedimento impugnato sotto il profilo che, al fine di estendere agli Ordini professionali una disciplina così variegata, complessa ed organizzativamente onerosa come quella recata dalla legge n. 190 del 2012 e dai relativi decreti legislativi, si limita puramente e semplicemente a far leva sull'argomento letterale della ricomprensione degli enti pubblici non economici nel novero di quelli indistintamente presi in considerazione dalla legge stessa ai fini della definizione del proprio ambito di applicazione. Un simile criterio si rivela del tutto insufficiente e difatti errato, di fronte alle questioni interpretative poste ad un tempo dalla complessità della disciplina e dalla peculiare natura delle organizzazioni ordinistiche. Valgano al riguardo le seguenti considerazioni.

1.1 – Secondo un rinvio di prammatica, ma divenuto sostanzialmente tratizio nelle discipline di riforma delle organizzazioni pubbliche, anche la legge n. 190 del 2012 (all'art. 1, c. 59) si riferisce, per quanto attiene all'ambito di applicazione, alle "pubbliche amministrazioni" contemplate dalla disciplina dell'impiego pubblico (art. 1, c. 2 D.Lgs. n. 165 del 2001). Il rinvio si basa sulla presunzione che là dove vi sia rapporto di pubblico impiego, lì vi sia, per naturale conseguenza, una pubblica amministrazione ad ogni altro effetto di legge. La giurisprudenza, sia interna che europea, si è da tempo incaricata di smentire

l'assunto, ma occorre qui, in primo luogo, precisare che è lo stesso legislatore ad escludere che gli Ordini professionali siano collocati nella elencazione delle pubbliche amministrazioni di cui si discute.

La disposizione rilevante, recentemente intervenuta al riguardo, è costituita dall'art. 2, comma 2-*bis*, del D.L. 31 agosto 2013 n. 101, secondo cui, infatti, *“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, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ad eccezione dell'articolo 14 nonché delle disposizioni di cui al titolo III, e ai principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica”*.

Consegue dalla norma che la sottoposizione delle organizzazioni ordinistiche alla disciplina del pubblico impiego non deriva affatto dall'essere tali enti inclusi negli *“enti pubblici non economici”* di cui all'art. 2 del relativo decreto legislativo, ma deriva invece da una disposizione extratestuale, contenuta appunto nel D.L. n. 101 del 2013, che pone a carico degli Ordini l'obbligo non già di applicare puramente e semplicemente la disciplina del decreto – come avverrebbe a ritenerli inclusi nell'elencazione dell'art. 2 – ma soltanto di *“adeguarsi”* con propri regolamenti ai suoi principi.

Da qui l'esclusione per così dire "sopravvenuta" degli Ordini dall'elenco delle amministrazioni indicate per via generica dall'art. 2 del decreto medesimo. E difatti occorre concludere, a seguito dell'entrata in vigore del D.L. n. 101 del 2013, che nel "*genus*" degli enti pubblici non economici menzionato in tale elenco, la "*species*" costituita dagli Ordini professionali non sia più ricompresa – per espressa disposizione legislativa – con la conseguenza dell'inidoneità del rinvio normativo a tale elencazione a far ricomprendere nell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina rinviante anche gli Ordini professionali.

In altri termini, è la normativa contenuta nel D.L. 31 agosto 2013, n. 101 ad escludere dalla definizione di pubblica amministrazione di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs n. 165/2001 gli Ordini professionali, in quanto questi enti sono assoggettati esclusivamente ai principi dettati dal medesimo D.Lgs n. 165/2001, contrariamente alle "pubbliche amministrazioni" di cui all'art. 2, comma 1, che sono assoggettate a tutta la disciplina dettata dal medesimo Decreto Legislativo. Dunque, gli Ordini professionali sono enti pubblici esclusi dalla definizione richiamata dall'art. 1, L. n. 190/2012 e dall'art. 11, D.Lgs. n. 33/2013 e come tali ad essi non si applica la disciplina prevista dalle suddette disposizioni.

La normativa surrichiamata non è stata invece neanche presa in considerazione dall'Autorità, che in maniera meccanica ed in fin dei conti errata si è limitata ad osservare che "*i suddetti*

*organismi rientrano nella categoria degli enti pubblici non economici ricompresi nell'ambito di applicazione della pubblica amministrazione di cui all'articolo 1, co.2, del D.Lgs. n. 165/2001 ...".*

Da ciò deriva la violazione delle disposizioni di cui in rubrica e il grave difetto di istruttoria.

2 – La disciplina del D.L. n. 101 del 2013 costituisce, a questo riguardo, lo sbocco di un processo in corso da diversi anni.

Il punto è strettamente legato alla cennata tendenza del legislatore ad utilizzare l'elencazione di cui al decreto sul pubblico impiego quale strumento di individuazione degli enti interessati alle riforme dell'organizzazione amministrativa. Se è pacifico che gli Ordini professionali siano datori di lavoro pubblico, altrettanto incontestata è la loro non compiuta assimilabilità ai fini delle discipline organizzative e dell'attività amministrativa. Vale in particolare, proprio per gli ordini, la conclusione che nell'ordinamento non si è in presenza di *"una pubblica amministrazione"*, ma di molteplici amministrazioni pubbliche (Corte di Cass. Sentenza n. 21226 del 14 ottobre 2011), con la conseguenza che la tendenziale applicazione anche agli Ordini delle discipline generali sulle p.a. ha spesso costretto il legislatore ad una onerosa attività di previsioni derogatorie espresse, e ha comunque sempre lasciato insorgere il dubbio, anche in assenza di tali deroghe, relativo all'effettiva applicabilità ad essi delle diverse discipline generali in materia di pubbliche amministrazioni.

Emblematico è il caso – cui la delibera impugnata espressamente si riferisce – della esclusione, sancita dalla Corte di Cassazione, degli Ordini professionali dal controllo della Corte dei Conti, e ciò nonostante la relativa disciplina individui gli enti soggetti appunto con riferimento all'elenco menzionato dell'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165 del 2001.

3 – Di queste e consimili situazioni di incertezza applicativa, la norma del 2013 costituisce la soluzione adottata dal legislatore.

Essa assume, ad un tempo, un duplice contenuto. Da un lato pone a carico degli Ordini professionali, in relazione alla disciplina generale sul pubblico impiego, un mero obbligo di adeguamento ai principi ivi contenuti; dall'altro lato, proprio perché innova la fonte della sottoposizione degli Ordini a tale disciplina, essa vale ad escludere che gli Ordini possano far parte dell'elenco degli enti – di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001 – sui quali la disciplina sul pubblico impiego esplica tutta la propria efficacia normativa diretta.

Ed è proprio in ragione di questa esclusione, che il mero rinvio alla elencazione contenuta in detta disposizione non può produrre affatto – contrariamente a quanto ritenuto dall'Autorità, l'effetto di comprendere gli Ordini fra gli enti soggetti alla disciplina della legge anticorruzione.

Sotto questo primo e dirimente profilo, occorre quindi concludere che la delibera dell'ANAC, in quanto fonda l'applicazione agli Ordini della disciplina della legge n. 190 del

2012 proprio sulla base del mero argomento letterale che essa rinvia all'elenco degli enti datori di lavoro pubblico, è viziata da violazione e falsa applicazione di legge e comunque da eccesso di potere per travisamento e manifesta ingiustizia.

**II – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190, E, IN PARTICOLARE, DELL'ART. 1, COMMA 35. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ E DIFETTO DI ISTRUTTORIA.**

Il provvedimento impugnato incorre altresì in una non meno manifesta violazione di legge sotto il profilo specifico di imporre espressamente agli Ordini ed ai collegi professionali l'applicazione della legge n. 190 del 2012 in ordine all'obbligo di redazione del "*piano di prevenzione della corruzione*" nonché al connesso adempimento della nomina del responsabile anticorruzione.

Il documento viene redatto ai sensi dell'art. 1, commi 4-14, e comporta una serie di incumbenti ideativi, propositivi e redazionali che risulta assurdo addossare agli Ordini professionali, specie considerando che lo stesso legislatore stabilisce espressamente che "*l'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione*" (art. 1, comma 8, della legge n. 190 del 2012). Gli Ordini professionali, che costituiscono forme di organizzazioni capillarmente distribuite sul territorio, e quindi sono ordinariamente di dimensioni molto ridotte, determinano le proprie risorse finanziarie e di personale nei termini strettamente necessari per lo svolgimento dei compiti istituzionali loro propri, e

risultano quindi dotati di un personale ridotto all'essenziale, in diversi casi costituito da un solo impiegato, che neppure lavora a tempo pieno. E' sufficiente scorrere la definizione del contenuto tipico e delle finalità del piano anti-corruzione prevista dal comma 9, dell'art. 1 della legge in questione per comprendere l'incongruenza insita nella pretesa della redazione di un tale documento da parte da enti, come appunto gli Ordini professionali forensi, dotati di una simile organizzazione.

Si tratterebbe, da parte del legislatore, di un macroscopico difetto di valutazione preventiva degli effetti della legge, ma il vero è che il legislatore non ha mai inteso imporre un simile sproporzionato onere alle organizzazioni degli ordini, in quanto i commi da 4 a 14 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012 lo prevedono espressamente a carico del Dipartimento della Funzione pubblica, (comma 4), delle pubbliche amministrazioni centrali (comma 5) degli enti locali (comma 6), delle regioni (comma 60). Per tutti tali enti la disposizione prevede inoltre al comma 7 la nomina del responsabile anticorruzione.

Per gli Ordini professionali, in quanto amministrazioni certamente escluse dal novero di quelle ora menzionate, l'adozione del piano anticorruzione – ed il connesso obbligo della nomina del responsabile anticorruzione – non solo non sono espressamente previsti, ma sono anzi espressamente esclusi, in quanto il comma 34 dell'art. 1 della legge anticorruzione in esame, estende *“alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2,*

*del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165" nonché, in particolare, agli "enti pubblici nazionali" le sole "disposizioni dei commi da 15 a 33" dell'art. 1, e poiché, come si è detto, la disciplina del piano è contenuta invece nei precedenti commi da 4 a 14, l'applicazione anche agli Ordini professionali dell'obbligo di relativa adozione risulta espressamente esclusa dalla legge.*

Il provvedimento impugnato, del tutto obliterando queste previsioni normative espresse, pretende invece di sottoporre gli Ordini professionali all'incombente della redazione del piano anticorruzione che per essi è onerosissimo (pressochè impossibile) e del tutto sproporzionato, come è testimoniato dall'immediato fiorire di offerte di redazione del piano, provenienti da terzi per l'elaborazione a pagamento dei progetti del piano stesso.

Esso è dunque palesemente viziato per violazione e falsa applicazione di legge, oltre che da eccesso di potere, determinato in particolare da illogicità manifesta ed evidente difetto di istruttoria.

**III – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 59 DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190, DELL'ART. 11 DEL D.LGS. 14 MARZO 2013, N. 33, DELL'ART. 1, COMMA 2 DEL D.LGS. 30 MARZO 2001, N. 165. INSUFFICIENTE MOTIVAZIONE. ECCESSO DI POTERE IN TUTTE LE SUE FIGURE SINTOMATICHE, IN PARTICOLARE ILLOGICITA', DIFETTO DI ISTRUTTORIA, TRAVISAMENTO,**

## **CONTRADDITTORIETA', MANIFESTA INGIUSTIZIA.**

1 – L'esclusione delle organizzazioni ordinistiche dal novero di quelle considerate dalla disciplina della legge n. 190 del 2012, già deducibile del relativo testo legislativo ove letto in coordinazione con il D.L. n. 101 del 2013, è confermata dall'analisi delle finalità proprie ed essenziali delle discipline organizzative in questione, una volta poste in relazione con la natura degli Ordini e dei collegi professionali, quali enti pubblici aventi caratteristiche del tutto peculiari.

Occorre premettere, a questo proposito, che il rilievo delle caratteristiche tipologiche degli Ordini professionali, ai fini dell'applicazione delle discipline organizzative delle p.a., costituisce il prodotto non di una mera speculazione teorica, ma di un espresso riconoscimento sia del legislatore che della giurisprudenza. Il citato art. 2, comma 2-*bis*, del D.L. n. 101 del 2013, infatti, esclude espressamente che gli Ordini debbano adeguarsi "*ai principi generali di razionalizzazione e di contenimento*" della spesa pubblica, in quanto appunto "*enti non gravanti sulla finanza pubblica*". Si tratta di una norma espressa speciale, idonea a superare eventuali previsioni di indistinta applicazione alle pubbliche amministrazioni in via generale.

Anche la giurisprudenza è giunta alla medesima conclusione della prevalenza della natura speciale dell'ente sulla previsione dell'applicazione della disciplina a tutte le pubbliche amministrazioni considerate in via generale. Con la sentenza n.

21226 del 14 ottobre 2011, in particolare, la Corte di Cassazione, ha escluso che gli Ordini professionali siano soggetti al controllo di gestione da parte della Corte dei Conti e la decisione è particolarmente significativa, proprio perché con essa la Suprema Corte destituisce di fondamento la ricostruzione di tipo deduttivo, che farebbe puramente discendere il regime giuridico degli Ordini dalla loro definizione come enti pubblici non economici (qualità soggettiva che, anche in quel caso, era attestata per gli Ordini professionali dal D.Lgs. n. 165 del 2001). La Corte suprema ritiene che un tale procedimento logico equivalga a non affrontare *“la questione di fondo”*, consistente – nella controversia di allora come in questa ora insorta – nello stabilire la *“fondatezza della pretesa”* di considerare gli Ordini professionali soggetti alle discipline che ad essi si vorrebbero considerare applicabili. Indagine, questa, che secondo la Suprema Corte non può limitarsi al mero dato letterale dell’elencazione degli enti datori di lavoro pubblico, proprio a causa della *“assoluta diversità delle ragioni ispiratrici delle due leggi”* – quella sul pubblico impiego e quella che si vorrebbe applicata agli Ordini – diversità che *“non consente l’automatica attribuzione di un identico significato a concetti giuridici non del tutto coincidenti, seppur rappresentati nei medesimi termini definitivi”*.

La conclusione, quindi, è che non è sufficiente che una disciplina legislativa si riferisca in via generale alle pubbliche amministrazioni o agli enti pubblici per dedurne la sua applicabilità

anche agli Ordini professionali. Al contrario occorre di volta in volta verificare, secondo l'insegnamento della Cassazione, i fini perseguiti da tali discipline per adeguare e correlare al tipo di ente considerato l'ambito soggettivo di applicazione della norma.

Anche la giurisprudenza europea adotta lo stesso esatto approccio sostanzialistico e sistematico, e non puramente formale-letterale, ciò che ha condotto, come noto, la Corte del Lussemburgo a negare che le organizzazioni ordinistiche costituiscano organismi pubblici ai sensi della Direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici nei settori classici, non soddisfacendo essi *“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* (sentenza 12 settembre 2013 in causa C-526/11 riferita alla *“Arztekammer Westfalen-Lippe”*). Seguendo la medesima logica classificatoria, il Regolamento CE n. 2223/1996 inserisce espressamente le *“organizzazioni professionali o di categoria”* non già nel settore delle pubbliche amministrazioni, ma nel settore ben diverso delle *“Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie”*, comprensivo degli *“organismi senza scopo di lucro dotati di personalità giuridica al servizio delle famiglie, che sono produttori privati di altri beni e servizi non destinabili alla vendita”* (n. 2.78).

2 – Viene dunque in specifico rilievo il riconoscimento legislativo espresso del CNF e degli Ordini forensi come enti *“a carattere associativo”* (art. 24, comma 3, l. 31 dicembre 2012, n.

247) nonché come “*enti non gravanti sulla spesa pubblica*” (art. 2, comma 2-bis, D.L. n. 101 del 2013). La qualificazione deriva dalla scelta legislativa di affidare la cura dell'interesse pubblico all'ordinato svolgimento delle attività professionali alle stesse organizzazioni esponenti dei professionisti e la disciplina propria degli Ordini come enti pubblici non può non risentire dei tratti ineliminabili di autonomia, normativa, amministrativa e finanziaria, discendenti da tale natura. E difatti, rispetto alle discipline normative della cui applicazione si controverte, proprio il carattere associativo esclude di poter puramente considerare il CNF e gli Ordini come una *species* del *genus* “*enti pubblici non economici*”, come meccanicamente fa la motivazione del provvedimento impugnato, trascurando che le peculiarità proprie di queste organizzazioni la rendono effettivamente inassimilabile al restante novero della relativa tipologia di enti.

A maggior ragione, poi, il ragionamento vale per il Consiglio Nazionale Forense, che neppure può qualificarsi come una pubblica amministrazione *tout court*, posto che al cuore delle sue competenze figura storicamente la funzione giurisdizionale che esso esercita quale giudice speciale, oggi ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c) e dell'art. 36 della legge n. 247 del 2012.

Il rilievo rispetto alla questione controversa nel presente giudizio risulta evidente, in quanto la legge anti-corrruzione della cui applicabilità si tratta, si caratterizza per la volontà di contrastare il fenomeno non soltanto agendo sul piano della pura

repressione penale, bensì intervenendo in via preventiva su di una serie di elementi dell'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni, secondo modalità vevoli a scongiurare o comunque a limitare i gravi abusi considerati dal legislatore. Si tratta dunque di una normativa che non ha finalità repressiva, come quella penalistica, ma essenzialmente preventiva, incentrata sulla responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni verso il conseguimento di efficienza, trasparenza e legalità di azione. Presupposto implicito, ma determinante, della relativa disciplina è che i fenomeni di corruttela si alimentino dalla volontà del funzionario infedele di conseguire un arricchimento personale dall'esercizio di funzioni che, appunto in quanto pubbliche, devono invece essere esercitate nell'interesse esclusivo dei consociati, in quanto utilizzano risorse comuni e dispongono di beni parimenti appartenenti a tutti. Da qui derivano, in particolare, i contenuti essenziali della disciplina della trasparenza amministrativa dettata dalla legge n. 190/2012 e dal decreto legislativo n. 33 del 2013.

E difatti, proprio in quanto assume quale caso paradigmatico di amministrazione quella che si rivolge alla generalità dei consociati avvalendosi di risorse che derivano dalla fiscalità generale, il legislatore ha configurato la trasparenza amministrativa alla stregua di una sorta di controllo pubblico generalizzato sull'attività, nonché sull'utilizzo delle risorse finanziarie e di personale da parte delle pubbliche amministrazioni. Non è certo un caso che il D.Lgs. 14 marzo 2014, n. 33 – emanato

appunto in attuazione delle delega di cui alla legge n. 190 del 2012 ai fini del *“riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* – si apra con la dichiarazione di principio che *“la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”* (art. 1, comma 2). La chiave di comprensione dell’intera disciplina risiede dunque dichiaratamente nella finalità di consentire a ciascun componente del corpo sociale la verifica sull’assetto e sull’azione di organizzazioni che, per così dire, sono “sue”, in quanto agenti al suo servizio e con risorse che egli ha contribuito a fornire, in condizioni di parità con gli altri consociati. Verifica che sfocia poi in forme di vero e proprio controllo sulle persone titolari dei poteri di indirizzo delle amministrazioni, cui viene imposta la pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali, anche successivamente alla cessazione dalla carica.

Se così stanno le cose, però, risulta del tutto evidente la ragione per cui si tratta di discipline che, mentre impongono una serie di adempimenti amministrativi estremamente onerosi e, come si detto, in realtà del tutto sproporzionati rispetto alle dimensioni organizzative degli ordini, risultano ideate avendosi a modello tipologie di pubbliche amministrazioni operanti su di un

piano concettualmente differente da quello su cui, per propria natura, operano gli Ordini professionali. Proprio in quanto enti "associativi", esponenti delle relative categorie professionali, gli Ordini sono infatti organizzazioni che pertengono, nel senso in cui intende il concetto la disciplina sulla trasparenza, non già a ciascun consociato, ma semmai a ciascuno dei professionisti considerati; si avvalgono di risorse niente affatto pubbliche, nel senso in cui le intende la medesima disciplina, ma gravanti esclusivamente sulla medesima cerchia di professionisti; sono poste al servizio della generalità, ma soltanto attraverso la mediazione dei rispettivi ordinamenti sezionali.

Questi elementi costitutivi dell'assetto proprio e dell'attività degli Ordini come enti pubblici, direttamente derivanti dalla loro qualità di enti "associativi", dimostrano la volontà legislativa, oggettivamente deducibile, di escludere dall'applicazione della disciplina sulla trasparenza gli Ordini professionali, in quanto enti pubblici dai tratti identificativi e caratteri dell'azione inassimilabili a quelli propri della generalità delle pubbliche amministrazioni, sui tratti comuni delle quali è invece evidentemente modellata la disciplina in questione.

La non applicabilità deriva dunque non soltanto dalle ragioni di interpretazione testuale esposte nei precedenti motivi, ma anche da elementari ragioni di interpretazione logica e sistematica, che impongono di correlare il contenuto della disciplina alla natura propria degli enti. Il provvedimento

impugnato ha invece del tutto obliterato tali ragioni, nonostante fossero ampiamente articolate nel parere citato nel suo preambolo, facendo esclusivamente leva sull'interpretazione letterale – peraltro errata – della legge. E l'errore interpretativo, dal punto di vista delle discipline sulla trasparenza, consiste nel fatto di ritenere l'elemento nominalistico costituito dalla costituzione del rapporto di pubblico impiego un fattore sufficiente per imporre agli Ordini la disciplina sulla trasparenza che guarda invece non al carattere soggettivo dell'ente (datore di lavoro pubblico) ma a quello oggettivo delle funzioni esercitate (indirizzate alla generalità dei consociati e finanziate con denaro della collettività). Sarebbe invero paradossale che, dopo aver finalmente accolto, sul piano della disciplina repressiva della corruzione, una nozione oggettiva di funzionario pubblico, individuato adesso in ragione della funzione esercitata e non più dell'ente di relativa appartenenza – come è confermato dalla eliminazione, ad opera della novella del 1990, del precedente riferimento contenuto nell'art. 357 c.p. al rapporto di pubblico impiego, quale premessa per la qualificazione di pubblico ufficiale agli effetti della legge penale – il legislatore torni ora, sul piano non meno rilevante della disciplina di sistematica prevenzione del fenomeno, a coltivare una nozione meramente soggettiva di ente pubblico, attribuendo un rilievo decisivo proprio all'esistenza di un rapporto di pubblico impiego, ed ignorando completamente il contenuto oggettivo dell'organizzazione, dell'attività e delle funzioni amministrative di

competenza dell'ente medesimo.

Sotto questo profilo, si dimostra dunque viziato, oltre che per violazione di legge, in particolare per eccesso di potere, nelle diverse figure indicate in rubrica, il provvedimento impugnato che pretermette qualsiasi considerazione al riguardo, finendo per trattare gli Ordini professionali, dal punto di vista di discipline organizzative così penetranti, allo stesso identico modo di amministrazioni non soltanto infinitamente più complesse ma anche direttamente gravanti sulle finanze pubbliche, alla cui tutela è essenzialmente indirizzata la disciplina di prevenzione in esame. Ed invece gli Ordini non posseggono alcuna organizzazione complessa, non si rivolgono ad un "pubblico" costituito dalla generalità indifferenziata dei consociati, non gravano sulla fiscalità generale, ma si alimentano esclusivamente con i contributi degli iscritti – cosicché il risultato dei loro esercizi non viene incluso nel conto consolidato della pubblica amministrazione.

E ciò è tanto vero che gli Ordini non sono inclusi nell'elenco annualmente predisposto dall'ISTAT per la rilevazione delle unità istituzionali che fanno parte, ai fini del Sistema europeo dei conti, fini contabili, del settore delle Amministrazioni Pubbliche (art. 1, c. 3, l. n. 196 del 2009).

In una parola non presentano nessuno degli elementi sui quali il legislatore ha potuto costruire, alla stregua di una sorta di "prestazione dovuta", il principio dell'accessibilità "totale" delle informazioni concernenti l'organizzazione, i dati personali dei

titolari, l'attività e l'uso delle risorse pubbliche da parte degli enti che costituiscono la generalità delle pubbliche amministrazioni. Da qui l'evidente vizio di legittimità, per tutti le ragioni indicate, da cui è affetto il provvedimento impugnato che ritiene ingiustamente applicabile la relativa disciplina anche agli Ordini professionali.

**IV – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 35, COMMA 1, LETT. C) DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2011 N. 190 E DEGLI ARTICOLI 13, 14 E 15 DEL D.LGS. 14 MARZO 2013, N. 33. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO E ILLOGICITA'** Il carattere illegittimo della decisione di ritenere applicabili agli Ordini la disciplina sulla c.d. trasparenza amministrativa si presenta con profili ulteriori e specifici in ordine a quella parte che riguarda gli *"obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico"* nonché *"i titolari di incarichi dirigenziali"*. Si tratta di una disciplina che risulta particolarmente invasiva non soltanto dal punto di vista degli adempimenti amministrativi che essa impone, ma anche per il rilevante sacrificio che richiede ai titolari delle cariche, per i quali il mantenimento dell'incarico risulta gravato dall'onere del tutto innovativo della pubblicazione di dati che, in quanto pertinenti al reddito, per costume assolutamente pacifico e risalente, sono considerati propri della sfera riservata della persona. E difatti il legislatore è costretto a puntualizzare che la pubblicazione dei dati in questione *"è finalizzata alla realizzazione della trasparenza pubblica che integra una finalità di rilevante interesse pubblico nel*

*rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali*".  
Ne risulta quindi dichiaratamente derogata la protezione della riservatezza, e cioè di un bene che riceve una tutela costituzionale diretta, e pretende dunque, per il suo sacrificio, il perseguimento di interessi di pari valore e tutela.

La relativa disciplina risulta del tutto inapplicabile nei confronti degli Ordini professionali, non solo per tutti i motivi sinora esposti – che riguardano in via generale i testi normativi sinora considerati – ma anche per motivi che riguardano in via particolare i puntuali obblighi di pubblicazione dei dati personali. Ne conseguono le ulteriori ragioni di illegittimità del provvedimento impugnato, che si vanno ad esaminare.

In primo luogo, il provvedimento oblitera in radice la considerazione del fatto che la disciplina in questione si impernia sulla distinzione fra titolarità degli incarichi dirigenziali e titolarità degli incarichi di indirizzo politico. E difatti, laddove rispetto ai dirigenti le informazioni oggetto dell'obbligo di informazione ai sensi dell'art. 15, comma 1, del D.Lgs. n. 33 del 2013 riguardano

*"a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;*

*b) il curriculum vitae;*

*c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;*

*d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza*

*delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato”*

per quanto riguarda i componenti degli organi di indirizzo il precedente art. 14 prevede invece forme di pubblicità di gran lunga più pervasive, in quanto obbligatoriamente riferite non solo agli atti di investitura ed al compenso per la carica, ma anche ai *“dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti”*, ed ancora alle *“dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441”* (relative come noto alla situazione patrimoniale e reddituale dell'interessato), dichiarazioni riferite inoltre anche *“al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano* (comma 1, lett. f).

La differente regolazione vuole rispondere ad un preciso criterio direttivo della legge di delegazione n. 190 del 2012, che all'art. 1, comma 35, distingue la *“pubblicità ... di informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali”* (lett. d), dalla *“pubblicità di dati relativi ai titolari di incarichi politici di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico”* (lett. c).

Senonché l'esclusione della possibilità di applicare una tale disciplina agli Ordini professionali si impone per la ragione molto semplice che la loro organizzazione, per espresso disposto legislativo, non recepisce la distinzione fra incarichi di gestione ed incarichi di indirizzo. Il punto è previsto dal menzionato art. 2,

comma 2-bis del D.L. n. 101 del 2013, che, nello stabilire a carico degli Ordini l'obbligo di adeguamento ai principi del D.Lgs. n. 165 del 2001, dispone esplicitamente che un tale obbligo non sussiste con riferimento all'art. 4 del decreto medesimo, il quale è appunto la fonte basilare, nell'ordinamento, della distinzione fra attività di gestione ed attività di indirizzo delle pubbliche amministrazioni. In particolare, infatti, è il comma 4 dell'art. 4 in questione a stabilire che le amministrazioni i cui organi di vertice non siano espressione di rappresentanza politica *"adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro"*.

Poiché è solo recependo tale distinzione funzionale che risulta possibile applicare, in ragione delle logica che adotta, la disciplina sulla pubblicazione dei dati dei titolari degli incarichi, e poiché il legislatore ha espressamente escluso da questo obbligo di recepimento gli Ordini professionali, ecco che risultano per essi inapplicabili, in virtù di una definizione espressa da parte del legislatore, gli obblighi in questione.

Il dato è attestato dalla stessa Autorità Anticorruzione nella delibera n. 144 del 7 ottobre 2014, espressamente dedicata all'ambito soggettivo di applicazione degli *"obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico"*, che riconosce infatti la necessaria connessione applicativa fra l'art. 14 del D.Lgs. n. 33 del 2013 e l'art. 4 del D.Lgs. n. 165 del 2001, la prima disposizione necessitando propriamente dell'applicazione

della seconda (par. 3 della delibera).

Da qui il primo profilo di evidente violazione e falsa applicazione della legge da parte della delibera impugnata, che, nonostante queste ragioni di esclusione dall'ambito della disciplina, espressamente disposte dal legislatore, ritiene nondimeno gli Ordini professionali ad essa soggetti.

Rilevabile è anche il travisamento dei fatti, frutto di una carenza di istruttoria e confusione e perplessità nella valutazione dei fatti.

**V – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 35, COMMA 1, LETT. C) DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2011 N. 190 E DEGLI ARTICOLI 13, 14 E 15 DEL D.LGS. 14 MARZO 2013, N. 33. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO E ILLOGICITA'. ILLEGITTIMITA' DERIVATA DALL'ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 13, 14 E 15 DEL D.LGS. N. 33 DEL 2013 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3 E 76 DELLA COSTITUZIONE.**

1 – La non assoggettabilità a tali obblighi degli Ordini professionali deriva peraltro anche da un secondo e parimenti assorbente ordine di considerazioni. Occorre infatti osservare che, mentre per quanto attiene alle *"informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali"*, la l. n. 190 del 2012 rinvia alle pubbliche amministrazioni di cui *"all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"* (art. 1, comma 35, lett. d), per quanto attiene invece alle informazioni sui titolari delle cariche politiche,

essa non menziona affatto il relativo elenco di amministrazioni, ma si riferisce invece testualmente al novero di gran lunga più ristretto degli *"incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale"*.

Ne deriva dunque, già sotto il puro profilo della formulazione testuale della delega, che le amministrazioni destinatarie degli obblighi di pubblicazione dei dati dei dirigenti palesemente non sono affatto le stesse tenute a pubblicare anche i dati dei titolari degli incarichi politici. Tali ultime forme, molto più invasive, di pubblicazione, infatti, sono imposte dalla legge di delega per i soli incarichi *"di livello statale, regionale e locale"*, e risulta invero evidente quale sia la diversa logica che ha guidato il legislatore delegato nei due casi. E difatti, mentre per quanto riguarda i compensi dei dirigenti – in quanto limitati a quelli scaturenti dal rapporto di impiego con l'ente – il criterio direttivo è nel senso di estendere l'obbligo di pubblicazione a tutte le amministrazioni soggette alla disciplina del pubblico impiego, per quanto invece attiene ai *"dati reddituali e patrimoniali"* tale obbligo, molto più oneroso e essenzialmente derogatorio delle forme vigenti di tutela della riservatezza, viene limitato, del tutto razionalmente, ai soli titolari di incarichi politici in senso stretto, e cioè ai titolari degli organi di indirizzo dei soli enti, "di livello statale, regionale e locale", aventi la cura degli interessi generali del territorio di riferimento. Viene quindi essenzialmente previsto e limitato ai

componenti degli organi di governo dello Stato, delle Regioni, degli enti locali. Si tratta di una limitazione non soltanto testualmente espressa dalla legge di delegazione, ma anche imprescindibile, in quanto il sacrificio che viene chiesto al diritto alla riservatezza dei titolari degli incarichi può essere bilanciato soltanto da un interesse avente un pari rilievo costituzionale, e questo può dirsi vero soltanto se l'incarico è un incarico di effettivo "governo", idoneo a giustificare una forma di controllo popolare non limitata ai modi di funzionamento dell'ente, ma estesa ai dati personali ed extrafunzionali di chi lo governa, onde consentire una sorta di verifica empirica del rapporto esistente fra ricchezza personale ed esercizio dell'attività di guida della collettività di riferimento.

Sempre argomentando dal punto di vista testuale, il punto è confermato considerando proprio, come pure fa l'Autorità con la delibera n. 144 del 2014, ma senza trarre i dovuti corollari, il rapporto dell'art. 4, del D.Lgs. n. 165 del 2001 con il criterio direttivo della delega. E difatti poiché l'art. 4, al quarto comma, distingue propriamente la posizione delle amministrazioni a seconda del fatto che i relativi organi di vertice siano o meno "*direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica*" e poiché la legge di delegazione impone obblighi di pubblicazione di dati personali ai soli "titolari di incarichi *politici*, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo *politico*", la conclusione non può che essere nel senso della

limitazione dei relativi obblighi pubblicitari ai soli enti di governo in senso appunto "politico", nel senso accolto dall'art. 4 del testo sul pubblico impiego e che si è cercato di chiarire sopra.

Guardando la disciplina da un punto di vista logico-sistematico, la conclusione non può mutare e anzi si rafforza, perché non può pretendersi di consentire a "chiunque" di avere accesso ai dati personali e reddituali dell'interessato, nonché a quelli dei parenti entro il secondo grado, e cioè, come puntualizza la delibera dell'Autorità, dei "nonni, genitori, figli nipoti in linea retta (figli dei figli), fratelli, sorelle", quando si tratta puramente di consiglieri degli Ordini professionali, che nella più parte dei casi guidano amministrazioni dai bilanci del tutto irrisori, non esercitano alcuna forma di rappresentanza politica e svolgono i loro doveri d'ufficio in forma onoraria, non ricevendo per il relativo esercizio alcun compenso. Si tratta puramente di applicare le disposizioni legislative in forma adeguata alla tipologia di amministrazione considerata, e poiché il provvedimento impugnato omette del tutto una tale considerazione, esso risulta altresì viziato da evidente eccesso di potere nella figura della manifesta illogicità.

Interpretato nel senso estensivo adottato dal provvedimento impugnato, del resto, l'art. 15 del decreto legislativo sulla trasparenza finirebbe per violare apertamente un esplicito criterio della legge di delegazione e sarebbe illegittimo per contrasto con l'art. 76. Esso violerebbe altresì gli artt. 2 e 3 della Costituzione per manifesta irragionevolezza e violazione del diritto alla

riservatezza dei dati personali, imponendo misure penetranti di rinuncia alla privacy, in assenza di qualsivoglia giustificazione ragionevole.

Non è quindi un caso che proprio la delibera dell'Autorità n. 144 del 2014, pur adottando una interpretazione estremamente estensiva della nozione degli "*organi di indirizzo politico*" cui tali obblighi si riferiscono, nella tabella esemplificativa allegata non menzioni il caso degli organi di indirizzo degli Ordini professionali. Si tratta certamente di una conferma dell'esclusione degli Ordini dal raggio di applicazione della norma, con il che si appalesa un altro vizio della delibera n. 145, per contraddittorietà manifesta rispetto ai contenuti della delibera n. 144. Ove così non fosse, e anche la delibera n. 144 del 2014 dell'ANAC fosse da interpretarsi nel senso di includere anche gli Ordini professionali fra gli enti i cui organi di indirizzo sono soggetti agli obblighi di comunicazione in questione, allora la presente impugnazione deve intendersi espressamente estesa anche a tale delibera.

Cosicché, in conclusione, va qui lamentata l'illegittimità della delibera ANAC n. 145 del 2014 e, per quanto occorra, della delibera n. 144 del medesimo anno, in quanto estendono agli Ordini professionali l'obbligo di pubblicazione dei dati personali dei titolari degli organi di indirizzo politico, per violazione e falsa applicazione di legge, nonché eccesso di potere per illogicità manifesta e difetto di istruttoria.

2 – In subordine, ove si volesse invece ritenere che

l'interpretazione della relativa disciplina legislativa sia vincolante nel senso considerato dalle delibere impugnate, e che non sia consentita una adeguata riduzione della portata della norma in senso conforme a costituzione, si deve sollecitare rispettosamente codesto ecc.mo Tribunale affinché voglia sollevare, perché rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, 14 e 15 del D.Lgs. n. 33 del 2013, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 76 Costituzione, ove interpretati nel senso dell'estensione dei relativi obblighi anche ai titolari degli organi degli Ordini professionali.

In ordine alla rilevanza, si osserva che l'applicazione degli artt. 13, 14 e 15 del D.Lgs. n. 33/2013 è necessaria per la definizione del presente giudizio, in quanto la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato, nella misura in cui estende ai consiglieri degli ordini professionali gli obblighi previsti da tale disposizione, dipende dalla corretta interpretazione di essa ed eventualmente dall'accertamento della sua legittimità costituzionale.

In ordine alla non manifesta infondatezza, si ribadisce che l'interpretazione estensiva delle disposizioni richiamate, fatta propria dal provvedimento impugnato, si pone in aperto contrasto con i criteri di delega, e segnatamente, con quelli di cui all'art. 1, comma 35, lett. c) e d) della legge n. 190/12, che testualmente distingue gli obblighi gravanti sui titolari di incarichi dirigenziali, identificando questi ultimi in relazione all'elenco di cui all'art. 1,

comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, da quelli gravanti sul novero, ben più ristretto, dei titolari “di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale. Evidente, altresì, la violazione del diritto alla riservatezza, costituzionalmente protetto alla stregua della clausola generale di cui all'art. 2 Cost. (cfr., ex multis e tra le più recenti, Corte cost., sent. n. 278/2013; n. 320/2009; n. 165/2008), unitamente alla portata manifestamente irragionevole che la disposizione, così interpretata, finirebbe per rivestire, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

**VI – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190 E DEL D.LGS. 14 MARZO 2013, N. 33. ECCESSO DI POTERE IN TUTTE LE SUE FIGURE SINTOMATICHE, IN PARTICOLARE DIFETTO DI ISTRUTTORIA, TRAVISAMENTO, CONTRADDITTORIETA', MANIFESTA INGIUSTIZIA.**

Parimenti illegittima è la specifica determinazione dell'Autorità, adottata sempre con la delibera impugnata n. 145 del 2014, di estendere espressamente agli Ordini professionali l'obbligo di redazione del piano triennale della trasparenza, previsto dall'art. 10 del D.Lgs. n. 33 del 2014. Le ragioni sono esposte essenzialmente nei motivi precedenti. E difatti il piano della trasparenza viene presentato dal legislatore come un elemento della “*programmazione strategica e operativa dell'amministrazione, definita in via generale nel Piano della*

*performance e negli analoghi strumenti di programmazione previsti negli enti locali*”: e difatti proprio in collegamento con gli obiettivi di tale programmazione deve essere formulato il Piano (art. 10, comma 3, D.Lgs. n. 33 del 2013). Sennonché la disciplina legislativa relativa alla *“misurazione, valutazione e trasparenza della performance”* è contenuto nell’apposito Titolo III del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, la cui diretta applicazione agli Ordini professionali, ancora una volta, viene espressamente esclusa dal legislatore dal più volte menzionato art. 2, comma 2-bis, del D.L. n. 101 del 2013, il quale si limita a porre a carico degli ordini, in relazione a tale complessa disciplina, un mero obbligo di adeguamento ai principi ivi contenuti. E le cose non potrebbero essere poste in termini differenti, perché è sufficiente scorrere le articolate previsioni del decreto relative a *“il ciclo di gestione della performance”*, *“obiettivi ed indicatori”*, *“monitoraggio della performance”*, *“sistema di misurazione e valutazione della performance”*, e via dicendo (artt. 4 ss., D.Lgs. n. 150 del 2009), per comprendere immediatamente che la sottoposizione ad incumbenti di tale natura nulla ha a che vedere con gli scheletrici apparati amministrativi degli Ordini forensi, alimentati con risorse proprie degli appartenenti agli ordini, e quindi operanti in una posizione logica che non consente in alcun modo di ipotizzare quel controllo diffuso sulla produttività del personale che è invece alla base della complessa disciplina in esame.

Anche con riferimento al piano triennale della trasparenza, in

quanto dunque collegato intimamente alla disciplina sulla valutazione della performance, dalla quale gli Ordini sono certamente esclusi, la delibera impugnata si presenta illegittima per violazione di legge ed evidente eccesso di potere, nella parte in cui stabilisce espressamente gli Ordini professionali sottoposti al vincolo della relativa redazione.

**VII – ANCORA VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190 E DEL D.LGS. 14 MARZO 2013, N. 33. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190 E DEL D.LGS. 14 MARZO 2013, N. 33. ECCESSO DI POTERE IN TUTTE LE SUE FIGURE SINTOMATICHE, IN PARTICOLARE DIFETTO DI ISTRUTTORIA, TRAVISAMENTO, CONTRADDITTORIETA', MANIFESTA INGIUSTIZIA.**

1 – Se poi dal piano della disciplina unitaria e complessiva del decreto si passa all'analisi delle distinte parti componenti della disciplina, non sembra che la conclusione debba mutare, perché non si rilevano disposizioni suscettibili di essere sostanzialmente applicabili all'organizzazione ordinistica. In altri termini, l'esame delle stesse disposizioni la cui applicazione l'Autorità vuole imporre agli Ordini professionali, dimostra l'illogicità e l'irragionevolezza dell'imposizione dell'Amministrazione.

Dell'inapplicabilità degli obblighi di comunicazione contenuti negli artt. 14 e 15 del D.Lgs. n. 33 del 2103 si è già detto, ma va subito aggiunto che anche gli articoli immediatamente successivi

del medesimo Capo in esame contengono frequenti rinvii a norme sia del D.Lgs. n. 165 del 2001 che del D.Lgs. n. 150 del 2009 (cfr. gli artt. 16, 21, 23), testi normativi rispetto ai quali sussiste in capo agli Ordini l'obbligo del solo adeguamento ai principi da essi recati, cosicché l'applicabilità delle relative previsioni finisce per dipendere essenzialmente dai regolamenti di adeguamento adottati dagli Ordini stessi. Emblematico, a questo riguardo, è l'art. 16, a tenore del quale *"le pubbliche amministrazioni pubblicano il conto annuale del personale e delle relative spese sostenute, di cui all'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*. Infatti la norma rinvia ad una previsione sul controllo di gestione della Corte dei conti al quale, come si è detto, gli Ordini non risultano assoggettati (Corte di Cass. Sentenza n. 21226 del 2011).

A questo si aggiunga infine la considerazione del fatto che le diverse altre previsioni contenute nel Capo del decreto in esame (art. 22 relativo alla pubblicazione delle società controllate e vigilate; art. 24, relativo alla pubblicazione dei dati organizzati, a fini conoscitivi e statistici, relativamente all'attività amministrativa; art. 25, relativo agli obblighi di pubblicazione sui controlli sulle imprese; artt. 26 e 27, relativo agli obblighi di pubblicazione sui vantaggi economici concessi e sui beneficiari), si riferiscono essenzialmente ad attività amministrative radicalmente estranee a quelle proprie degli Ordini.

2 – Venendo poi all'esame degli altri Capi del decreto, per

quanto attiene al Capo III va detto che l'applicabilità di tutte le disposizioni ivi contenute sembra esclusa dalla circostanza di essere dedicate agli "obblighi di pubblicazione concernenti l'uso delle risorse pubbliche", mentre invece gli Ordini, come il legislatore ha espressamente stabilito, sono enti "non gravanti sulla spesa pubblica" (art. 2, comma 2-bis, D.L. n. 101 del 2013).

Il Capo IV, dedicato agli "Obblighi di pubblicazione concernenti le prestazioni offerte e i servizi erogati", potrebbe apparire, delle diverse componenti della disciplina sulla trasparenza, quella in astratto meno distante dalla posizione degli Ordini. Sennonché è sufficiente scorrere il testo del primo degli articoli ivi formulati, l'art. 32 relativo "ai servizi erogati", per verificare che si tratta, ancora una volta, di previsioni che presuppongono come destinatarie amministrazioni aventi articolazioni organizzative del tutto diverse. Risulta infatti stabilito all'art. 32 l'obbligo di pubblicare i "costi contabilizzati, evidenziando quelli effettivamente sostenuti e quelli imputati al personale per ogni servizio erogato e il relativo andamento nel tempo, nonché "*i tempi medi di erogazione dei servizi con riferimento all'esercizio finanziario precedente*". Obblighi che, per l'attività che impongono, sembrano in effetti certamente non riferibili – per elementari canoni di fattibilità delle leggi – agli uffici amministrativi, ove esistenti, degli Ordini professionali.

Le previsioni del Capo V del decreto legislativo, infine, hanno dichiaratamente ad oggetto campi di attività amministrativa che

non sono quelli degli Ordini, mentre quelle di cui al Capo VI hanno natura accessoria e strumentale rispetto all'applicazione delle norme contenuti nei Capi precedenti.

Sembra quindi che si possa concludere anche questa disamina analitica della disciplina legislativa in questione, osservando che gli obblighi di pubblicazione ivi previsti non sono applicabili alle amministrazioni proprie degli Ordini professionali se non per poche disposizioni che finirebbero per assumere una valenza essenzialmente residuale. Le distinte previsioni del decreto rivelano infatti un contenuto dispositivo sostanzialmente non eseguibile, sotto diversi profili da parte degli Ordini, o perché riferito a caratteri dell'organizzazione del tutto estranei a quelli ordinistici, o perché fondato sulla evidente premessa di articolazioni organizzative del tutto inassimilabili.

Se questo risulta però, tanto sul piano dei principi generali e degli indirizzi di fondo, quanto sul piano delle singole disposizioni analiticamente considerate, si può dire che si tratta di una disciplina che dimostra di indirizzarsi essenzialmente ad amministrazioni ontologicamente diverse da quelle degli Ordini professionali.

E' comunque corretta la soluzione interpretativa che si tratti di discipline che non pongono a carico degli Ordini professionali un obbligo immediato di diretta applicazione, pur essendo idonee ad esprimere un serie di principi informatori del rapporto voluto dal legislatore fra l'amministrazione e gli utenti dei servizi, che gli

Ordini stessi devono saper cogliere e ricostruire, per adeguare opportunamente con propri atti l'assetto interno, secondo modalità coerenti alle forme organizzative che sono loro proprie.

**VIII – ILLEGITTIMITA' DERIVATA PER INCOSTITUZIONALITA' DEL COMBINATO DISPOSTO DI CUI AGLI ARTT. 1, COMMA 59, L. N. 190/2012, ART. 11, COMMA 1, D.LGS. N. 33/2013 E ART. 1, COMMA 2, D.LGS. N. 165/2001 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3, 18 E 118 U.C., COST.**

Crediamo di aver dimostrato la illegittimità dell'atto assunto dall'Autorità anticorruzione. La determinazione impugnata appare in contrasto con la lettera e la ratio del sistema originato dal combinato disposto delle leggi del 2012 e 2013 sin qui citate e commentate.

Nella denegata ipotesi in cui, tuttavia, codesto Ecc. mo giudice ritenesse di accedere all'interpretazione della normativa in esame fatta propria dal provvedimento gravato, l'illegittimità del medesimo deriverebbe, in forma indiretta, dall'illegittimità costituzionale della sua base legislativa, così come interpretata dall'Autorità precedente.

Si richiede pertanto, per tale eventualità, la sollevazione di questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 59, legge n. 190/2012 e 11, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013 (unitamente all'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001, da queste richiamato), in quanto interpretati nel senso dell'estensione della disciplina cui essi fanno riferimento e degli obblighi da essa

recati anche agli ordini professionali ed in particolare agli ordini circondariali forensi ed al Consiglio nazionale forense.

In ordine alla rilevanza, è sufficiente ribadire che l'applicazione della normativa sin qui descritta è necessaria ai fini della decisione del presente giudizio, sotto il profilo della valutazione della legittimità del provvedimento impugnato.

In ordine alla non manifesta infondatezza, si osserva che il sistema al quale si è fatto riferimento, prospetterebbe vari profili di illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3, 18 e 118 u.c., Cost.

L'estensione della disciplina di cui ai commi da 1 a 57 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 – e dunque, per estensione, del D.Lgs. n. 33/2013 – disposta dalle norme richiamate in epigrafe del presente motivo si porrebbe infatti in contrasto con la specifica natura e autonomia degli Ordini professionali, enti pubblici associativi deputati alla cura dell'interesse pubblico al corretto esercizio della professione (cfr., in questo senso, l'art. 24 della legge n. 247/12). L'autonomia degli Ordini è direttamente funzionale alla garanzia della libertà professionale della categoria interessata e dei singoli iscritti, desumibile dall'art. 2 della Costituzione, rispetto alla quale gli Ordini si pongono, in particolare, quale "formazione sociale" nell'ambito della quale si svolge la personalità del professionista.

Ed invero è stato evidenziato che gli Ordini sono enti esponenziali di una categoria professionale, non hanno quale

funzione principale quella di fornire un servizio alla collettività, sono integralmente finanziati dagli iscritti, hanno un'organizzazione interna molto snella in termini di personale professionale impiegato (se non addirittura inesistente). A tale ultimo riguardo, deve essere nuovamente sottolineato che lo stesso Legislatore statale, tenendo conto delle suddette peculiarità, con l'art. 2, comma 2 bis, D.L. n. 101/2013, ha esonerato gli Ordini professionali dall'applicazione del D.Lgs. n. 165/2001, salvo l'obbligo di adeguamento ai principi in esso contenuti sulla base, appunto, di appositi regolamenti. Pertanto, lo stesso Legislatore statale ha riconosciuto la specifica natura degli Ordini professionali, tutelandone l'autonomia.

Inoltre, la natura pubblicistico-associativa dell'Ordine professionale vale ad iscriverne la protezione, per un verso, nell'ambito della tutela della libertà di associazione di cui all'art. 18 (comprensiva del profilo individuale della libertà di associarsi e del profilo istituzionale della protezione della formazione sociale associativa, cfr. *mutatis mutandis*, Corte cost., sent. n. 239/1984) e, per altro verso, nell'ambito di operatività del principio pluralistico e del principio di sussidiarietà, di cui agli artt. 2 e 118, u.c., Cost.

Pertanto, sarebbe irragionevole e contraddittorio che il Legislatore, allorquando ha individuato per *relationem*, la categoria di soggetti tenuti all'applicazione delle norme "anticorruzione" sulla base della definizione di pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 3, D.Lgs. n. 165/2001, non avesse considerato che, in

base al disposto di cui all'art. 2, comma 2 bis, D.L. n. 101/2013 gli Ordini professionali non dovrebbero rientrare in tale categoria, in quanto assoggettati ai soli principi sulla normazione sul pubblico impiego e comunque sulla base di regolamenti autonomi: ne conseguirebbe la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della manifesta irragionevolezza dell'estensione così dettata, che illegittimamente parifica gli ordini professionali ad amministrazioni ed enti pubblici da essi radicalmente diversi per organizzazione e finalità istituzionali, con l'ulteriore connessa violazione dell'art. 2 Cost., essendo gli Ordini, appunto, formazioni sociali la cui specificità e ed autonomia debbono essere dal legislatore non solo rispettate ma anzi garantite.

Conclusivamente, il combinato disposto di cui agli artt. 1, comma 59, L. n. 190/2012, art. 11, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013 e art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001, ove effettivamente interpretato nel senso prescelto dall'amministrazione, dovrebbe essere ritenuto incostituzionale per violazione delle disposizioni costituzionali di cui in rubrica.

\* \* \*

### **ISTANZA CAUTELARE**

Le suesposte censure valgono – a nostro sommesso avviso – a concretizzare il presupposto del *fumus boni iuris*.

Sussiste anche il pericolo di danno grave e irreparabile.

Infatti, come affermato nel testo del provvedimento impugnato, l'obbligo per gli Ordini professionali di adeguarsi alle

disposizione di cui all'art. 1, L. n. 190/2012 e del D.Lgs. n. 22/2013, è immediato, in quanto la delibera è immediatamente efficace, dal momento della sua pubblicazione sul sito istituzionale dell'Autorità, e i destinatari sono tenuti a darvi immediata attuazione; inoltre, come risulta dalla successiva nota dell'ANAC del 18.11.2014, a far data dal 1 gennaio 2015 l'Autorità esercita i propri poteri di vigilanza ed è prevista dall'art. 19, D.L. 90/2014 l'irrogazione di una sanzione amministrativa in caso di omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza o dei Codici di comportamento.

Orbene, gli Ordini sono esposti al rischio di sanzione dal 1 gennaio 2015 e in ogni caso sono obbligati immediatamente a dare esecuzione alla stessa.

Ciò comporterebbe che gli stessi Ordini dovrebbero affrontare nelle more del Giudizio un enorme onere sia in termini di risorse finanziarie che di risorse umane e materiali, allorché le risorse economiche a disposizione degli stessi sono già del tutto esigue e insufficienti allo svolgimento dell'attività istituzionale.

Peraltro, ove – come si auspica – il ricorso fosse accolto, l'attività di adeguamento posta in essere in esecuzione della delibera impugnata sarebbe stata del tutto inutile e le risorse impiegate sarebbero state sostanzialmente sprecate.

Né può ragionevolmente affermarsi che dalla sospensione della delibera – in considerazione della natura e della struttura dei soggetti obbligati – potrebbe derivare alcuna compromissione

all'interesse pubblico all'attuazione delle disposizioni.

\* \* \*

**ISTANZA DI ADOZIONE DI MISURA CAUTELARE  
PROVVISORIA MONOCRATICA AI SENSI DELL'ART. 56 DEL  
CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO**

I sottoscritti Avvocati chiedono, anche in relazione a quanto sopra dedotto, che gli atti impugnati vengano immediatamente sospesi sino alla udienza di Camera di Consiglio nel corso della quale sarà trattata l'istanza cautelare.

Solo infatti la concessione della misura cautelare *inaudita altera parte* richiesta potrebbe evitare che gli Ordini professionali siano ritenuti inadempienti alla delibera, la cui efficacia – come espressamente indicato nel testo della stessa – è immediata, e siano assoggettati alle sanzioni previste dall'art. 19, D.L. n. 90/2014, anche in considerazione della circostanza che l'Autorità esercita i propri poteri di vigilanza a far data dal 1 gennaio 2015.

Ai sensi dell'art. 56 della legge n. 104/2010 si chiede all'Ill.mo Presidente di voler concedere, con decreto *inaudita altera parte*, le necessarie misure cautelari provvisorie finalizzate alla sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati per il tempo necessario a esaminare la fondatezza dell'istanza cautelare, ovvero comunque ogni ulteriore misura ritenuta idonea ad assicurare interinalmente la tutela della posizione del ricorrente.

\* \* \*

Per tutti i suesposti motivi, con la più ampia riserva di aggiungere, modificare, meglio specificare, proporre motivi aggiunti nonché di richiedere il risarcimento del danno, voglia l'On.le TAR Lazio accogliere, previa concessione di decreto cautelare *inaudita altera parte* e conseguente sospensione dei provvedimenti impugnati, il presente ricorso e per l'effetto annullare i provvedimenti impugnati.

Con vittoria di spese e onorari.

Si segnala che il contributo unificato dovuto per la presente controversia ammonta ad Euro 2.000,00.

Roma, 2 dicembre 2014

(Giovanni Maria Flick)

(Francesco Saverio Bertolini)

(Giuseppe Colavitti)

(Mario Sanino)

## PROCURA ALLE LITI

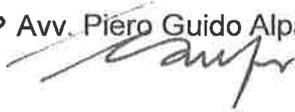
Il Consiglio Nazionale Forense, in persona del legale rappresentante p.t., Avv. Prof. **Piero Guido ALPA**, C.F. LPAPGD47S26G197A, con il presente atto, giusta delibera dd. 24 ottobre 2014, nomina e costituisce quali propri procuratori e difensori gli Avv.ti Prof. Giovanni Maria Flick, nato a Ciriè (TO) il 7 novembre 1940, C.F. FLCGNN40S07C722C, l'Avv. Prof. Francesco Saverio Bertolini, nato a Roma il 18 agosto 1959, C.F. BRTFNC59M18H501I, l'Avv. Prof. Giuseppe Colavitti, nato a Cagliari il 27 luglio 1970, C.F. CLVGPP70L27B354I e l'Avv. Prof. Mario Sanino, nato a Roma il 3 maggio 1938, C.F. SNNMRA38E03H501M, affinché lo assistano e difendano, sia congiuntamente che disgiuntamente, nel giudizio dinanzi al TAR Lazio contro l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'annullamento delle delibere della stessa Autorità n. 145 del 21 ottobre 2014 e n. 144 del 7 ottobre 2014, nonché di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali.

A tal fine il sottoscritto, conferisce ai predetti Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino, sia congiuntamente che disgiuntamente, ogni più ampia facoltà, compresa quella di proporre motivi aggiunti, esaminare, esibire, sottoscrivere documenti di qualsiasi genere comunque utili per il buon esito del giudizio, presentare scritti difensivi, discutere la controversia, con possibilità di farsi sostituire in caso di impedimento e comunque compiere tutte le attività che appariranno utili per il buon esito della controversia e ratifica del loro operato.

Elegge domicilio presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180.

Il presente incarico viene conferito con promessa di avere l'operato dei nominati Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino per rato e valido senza necessità di ulteriore ratifica o conferma e senza che mai possa essergli opposto difetto o incompletezza di poteri.

Roma, 28 novembre 2014

F.TO Avv. Piero Guido Alpa  


*E' autentica*

F.TO Avv. Giuseppe Colavitti  
  
F.TO Avv. Mario Sanino

Io sottoscritto avv. **Americo MONTERA**, nella qualità di Presidente e legale rappresentante p.t. del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Salerno, giusta delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Salerno del 6.11.2014, nomino e costituisco miei Avvocati e Procuratori gli avv.ti Prof. Giovanni Maria Flick, nato a Ciriè (TO) il 7.11.1940, C.F. FLCGNN40S07C722C, l'Avv. Prof. Francesco Saverio Bertolini, nato a Roma il 18 agosto 1959, C.F. BRTFNC59M18H501I, l'Avv. Prof. Giuseppe Colavitti, nato a Cagliari il 27.7.1970, C.F. CLVGPP70L27B354I e l'Avv. Prof. Mario Sanino, nato a Roma il 3.5.1938, C.F. SNNMRA38E03H501M, affinché mi rappresentino, sia congiuntamente che disgiuntamente, per proporre ricorso dinanzi al T.A.R. Lazio contro l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'annullamento della delibera della stessa Autorità n.145 del 21.10.2014, con ogni più ampia facoltà, compresa quella di proporre motivi aggiunti, esaminare, esibire, sottoscrivere documenti di qualsiasi genere, comunque utili per il buon esito del giudizio, presentare scritti difensivi, discutere la controversia, con possibilità di farsi sostituire in caso di impedimento e comunque compiere tutte le attività che appariranno utili per il buon esito della controversia e ratifica del loro operato.

Eleggo domicilio presso lo studio legale Sanino in Roma, Viale Parioli n.180.

Il presente incarico viene conferito con promessa di avere l'operato dei nominati Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, l'Avv. Prof. Giuseppe Colavitti, e l'Avv. Prof. Mario Sanino per rato e valido senza necessità di ulteriore ratifica o conferma e senza che possa essergli opposto difetto o incompletezza dei poteri

F.10  
IL PRESIDENTE  
(Avv. Americo Montera)  
  
F.10  
è autentico  
F.10 Avv. Mario Sanino



PROCURA ALLE LITI

Repubblica Italiana

Il **Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Genova** in persona del legale rappresentante p.t., Avv. Alessandro Vaccaro, nato in Genova il 4/11/1950, C.F. VCCLSN50S04D969I, con il presente atto, giusta **delibera 6 novembre 2014**, nomina e costituisce quali propri procuratori e difensori gli Avv.ti Prof. Giovanni Maria Flick, nato a Ciriè (TO) il 7 novembre 1940, C.F. FLCGNN40S07C722C, l'Avv. Prof. Francesco Saverio Bertolini, nato a Roma il 18 agosto 1959, C.F. BRTFNC59M18H501I, l'Avv. Prof. Giuseppe Colavitti, nato a Cagliari il 27 luglio 1970, C.F. CLVGPP70L27B354I e l'Avv. Prof. Mario Sanino, nato a Roma il 3 maggio 1938, C.F. SNNMRA38E03H501M, affinché lo assistano e difendano, sia congiuntamente che disgiuntamente, nel giudizio dinanzi al TAR Lazio contro l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'annullamento della delibera della stessa Autorità n. 145 del 21 ottobre 2014.

A tal fine il sottoscritto, conferisce ai predetti Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino, sia congiuntamente che disgiuntamente, ogni più ampia facoltà, compresa quella di proporre motivi aggiunti, esaminare, esibire, sottoscrivere documenti di qualsiasi genere comunque utili per il buon esito del giudizio, presentare scritti difensivi, discutere la controversia, con possibilità di farsi sostituire in caso di impedimento e comunque compiere tutte le attività che appariranno utili per il buon esito della controversia e ratifica del loro operato.

Elegge domicilio presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180.

Il presente incarico viene conferito con promessa di avere l'operato dei nominati Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino per rato e valido senza necessità di ulteriore ratifica o conferma e senza che mai possa essergli opposto difetto o incompletezza di poteri.

Roma, 28/11/2014

F.to Avv. Alessandro Vaccaro



*E' autentica*

F.to Avv. Giuseppe Colavitti



F.to Avv. Mario Sanino

60

PROCURA ALLE LITI

Repubblica Italiana

Il **Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di PALERMO**, in persona del legale rappresentante p.t., Avv. Francesco GRECO, C.F. GRCFNC62B13G273K, con il presente atto, giusta **delibera dd. 6 novembre 2014**, nomina e costituisce quali propri procuratori e difensori gli Avv.ti Prof. Giovanni Maria Flick, nato a Ciriè (TO) il 7 novembre 1940, C.F. FLCGNN40S07C722C, l'Avv. Prof. Francesco Saverio Bertolini, nato a Roma il 18 agosto 1959, C.F. BRTFNC59M18H501I, l'Avv. Prof. Giuseppe Colavitti, nato a Cagliari il 27 luglio 1970, C.F. CLVGPP70L27B354I e l'Avv. Prof. Mario Sanino, nato a Roma il 3 maggio 1938, C.F. SNNMRA38E03H501M, affinché lo assistano e difendano, sia congiuntamente che disgiuntamente, nel giudizio dinanzi al TAR Lazio contro l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'annullamento della delibera della stessa Autorità n. 145 del 21 ottobre 2014.

A tal fine il sottoscritto, conferisce ai predetti Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino, sia congiuntamente che disgiuntamente, ogni più ampia facoltà, compresa quella di proporre motivi aggiunti, esaminare, esibire, sottoscrivere documenti di qualsiasi genere comunque utili per il buon esito del giudizio, presentare scritti difensivi, discutere la controversia, con possibilità di farsi sostituire in caso di impedimento e comunque compiere tutte le attività che appariranno utili per il buon esito della controversia e ratifica del loro operato.

Elegge domicilio presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180.

Il presente incarico viene conferito con promessa di avere l'operato dei nominati Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino per rato e valido senza necessità di ulteriore ratifica o conferma e senza che mai possa essergli opposto difetto o incompletezza di poteri.

Roma, 25 novembre 2014

  
F.TO Avv. Francesco Greco

*E' autentica*

F.TO Avv. Giuseppe Colavitti  
  
F.TO Avv. Mario Sanino

GA

## PROCURA ALLE LITI

Repubblica Italiana

Il **Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di BRESCIA**, in persona del legale rappresentante p.t., Avv. **PIERLUIGI TIRALE**, C.F. TRLPLG42H07B157Y, con il presente atto, giusta **delibera dd. 27 ottobre 2014**, nomina e costituisce quali propri procuratori e difensori gli Avv.ti Prof. Giovanni Maria Flick, nato a Ciriè (TO) il 7 novembre 1940, C.F. FLCGNN40S07C722C, l'Avv. Prof. Francesco Saverio Bertolini, nato a Roma il 18 agosto 1959, C.F. BRTFNC59M18H501I, l'Avv. Prof. Giuseppe Colavitti, nato a Cagliari il 27 luglio 1970, C.F. CLVGPP70L27B354I e l'Avv. Prof. Mario Sanino, nato a Roma il 3 maggio 1938, C.F. SNNMRA38E03H501M, affinché lo assistano e difendano, sia congiuntamente che disgiuntamente, nel giudizio dinanzi al TAR Lazio contro l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'annullamento della delibera della stessa Autorità n. 145 del 21 ottobre 2014.

A tal fine il sottoscritto, conferisce ai predetti Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino, sia congiuntamente che disgiuntamente, ogni più ampia facoltà, compresa quella di proporre motivi aggiunti, esaminare, esibire, sottoscrivere documenti di qualsiasi genere comunque utili per il buon esito del giudizio, presentare scritti difensivi, discutere la controversia, con possibilità di farsi sostituire in caso di impedimento e comunque compiere tutte le attività che appariranno utili per il buon esito della controversia e ratifica del loro operato.

Elegge domicilio presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180.

Il presente incarico viene conferito con promessa di avere l'operato dei nominati Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino per rato e valido senza necessità di ulteriore ratifica o conferma e senza che mai possa essergli opposto difetto o incompletezza di poteri.

Roma, 20 novembre 2014

F.TO Avv. Pierluigi Tirale

*E' autentica*

F.TO Avv. Giuseppe Colavitti

F.TO Avv. Mario Sanino

## PROCURA ALLE LITI

La sottoscritta Avv. Francesca Sorbi nata a Milano il 19/11/1960 residente in Correzzana via Principale 11 c.f. SRBFNC60S59F205C, nella qualità di Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati Monza con sede in Monza p.zza Garibaldi 10, c.f. 85007810154 giusta delibera del Consiglio dell'Ordine di Monza del 29/10/2014, nomina e costituisce quali propri procuratori e difensori gli Avv.ti Prof. Giovanni Maria Flick, nato a Ciriè (TO) il 7 novembre 1940, C.F. FLCGNN40S07C722C, l'Avv. Prof. Francesco Saverio Bertolini, nato a Roma il 18 agosto 1959, C.F. BRTFNC59M18H501I, l'Avv. Prof. Giuseppe Colavitti, nato a Cagliari il 27 luglio 1970, C.F. CLVGPP70L27B354I e l'Avv. Prof. Mario Sanino, nato a Roma il 3 maggio 1938, C.F. SNNMRA38E03H501M, affinché la assistano e difendano, sia congiuntamente che disgiuntamente, nel giudizio dinanzi al TAR Lazio contro l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'annullamento della delibera della stessa Autorità n. 145 del 21 ottobre 2014.

A tal fine la sottoscritta Avv. Francesca Sorbi conferisce ai predetti Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino, sia congiuntamente che disgiuntamente, ogni più ampia facoltà, compresa quella di proporre motivi aggiunti, esaminare, esibire, sottoscrivere documenti di qualsiasi genere comunque utili per il buon esito del giudizio, presentare scritti difensivi, discutere la controversia, con possibilità di farsi sostituire in caso di impedimento e comunque compiere tutte le attività che appariranno utili per il buon esito della controversia e ratifica del loro operato.

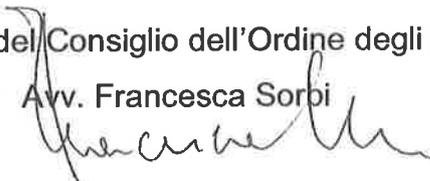
Elegge domicilio presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180.

Il presente incarico viene conferito con promessa di avere l'operato dei nominati Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino per rato e valido senza necessità di ulteriore ratifica o conferma e senza che mai possa esserle opposto difetto o incompletezza di poteri.

Monza – Roma, 12 novembre 2014

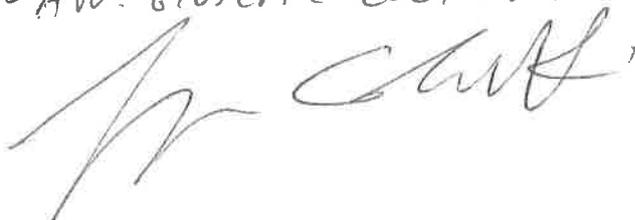
Il Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati Monza

F.to Avv. Francesca Sorbi



È autentica

F.to Avv. GIUSEPPE COLAVITTI



F.to Avv. Mario Sanino

63

PROCURA ALLE LITI

Repubblica Italiana

Il sottoscritto Avv. **Patrizia Corona**, C.F. CRNPRZ59D60F187A, nella qualità di **Presidente** e Legale rappresentante p.t. del **Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Trento**, con il presente atto, giusta **delibera dd. 27/10/2014**, nomina e costituisce quali propri procuratori e difensori gli Avv.ti Prof. Giovanni Maria Flick, nato a Ciriè (TO) il 7 novembre 1940, C.F. FLCGNN40S07C722C, l'Avv. Prof. Francesco Saverio Bertolini, nato a Roma il 18 agosto 1959, C.F. BRTFNC59M18H501I, l'Avv. Prof. Giuseppe Colavitti, nato a Cagliari il 27 luglio 1970, C.F. CLVGPP70L27B354I e l'Avv. Prof. Mario Sanino, nato a Roma il 3 maggio 1938, C.F. SNNMRA38E03H501M, affinché lo assistano e difendano, sia congiuntamente che disgiuntamente, nel giudizio dinanzi al TAR Lazio contro l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'annullamento della delibera della stessa Autorità n. 145 del 21 ottobre 2014.

A tal fine il sottoscritto, conferisce ai predetti Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino, sia congiuntamente che disgiuntamente, ogni più ampia facoltà, compresa quella di proporre motivi aggiunti, esaminare, esibire, sottoscrivere documenti di qualsiasi genere comunque utili per il buon esito del giudizio, presentare scritti difensivi, discutere la controversia, con possibilità di farsi sostituire in caso di impedimento e comunque compiere tutte le attività che appariranno utili per il buon esito della controversia e ratifica del loro operato.

Elegge domicilio presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180.

Il presente incarico viene conferito con promessa di avere l'operato dei nominati Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino per rato e valido senza necessità di ulteriore ratifica o conferma e senza che mai possa essergli opposto difetto o incompletezza di poteri.

F.TO Avv. Patrizia Corona  


*E' autentica*

F.TO Avv. Giuseppe Colavitti  
  
F.TO Avv. Mario Sanino  


PROCURA ALLE LITI

Repubblica Italiana

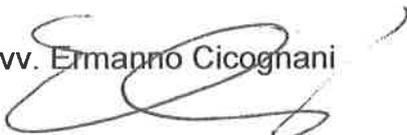
Il **Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Ravenna**, in persona del legale rappresentante p.t., **Avv. Ermanno Cicognani**, nato a Faenza C.F. CCGRNN57A05D458M, con il presente atto, giusta **delibera dd. 11/11/2014**, nomina e costituisce quali propri procuratori e difensori gli Avv.ti Prof. Giovanni Maria Flick, nato a Ciriè (TO) il 7 novembre 1940, C.F. FLCGNN40S07C722C, l'Avv. Prof. Francesco Saverio Bertolini, nato a Roma il 18 agosto 1959, C.F. BRTFNC59M18H501I, l'Avv. Prof. Giuseppe Colavitti, nato a Cagliari il 27 luglio 1970, C.F. CLVGPP70L27B354I e l'Avv. Prof. Mario Sanino, nato a Roma il 3 maggio 1938, C.F. SNNMRA38E03H501M, affinché lo assistano e difendano, sia congiuntamente che disgiuntamente, nel giudizio dinanzi al TAR Lazio contro l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'annullamento della delibera della stessa Autorità n. 145 del 21 ottobre 2014.

A tal fine il sottoscritto, conferisce ai predetti Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino, sia congiuntamente che disgiuntamente, ogni più ampia facoltà, compresa quella di proporre motivi aggiunti, esaminare, esibire, sottoscrivere documenti di qualsiasi genere comunque utili per il buon esito del giudizio, presentare scritti difensivi, discutere la controversia, con possibilità di farsi sostituire in caso di impedimento e comunque compiere tutte le attività che appariranno utili per il buon esito della controversia e ratifica del loro operato.

Elegge domicilio presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180.

Il presente incarico viene conferito con promessa di avere l'operato dei nominati Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino per rato e valido senza necessità di ulteriore ratifica o conferma e senza che mai possa essergli opposto difetto o incompletezza di poteri.

Roma, 11 novembre 2014

F.TO Avv. Ermanno Cicognani  
  
E' autentica

F.TO Avv. Giuseppe Colavitti  
  
F.TO Avv. Mario Sanino

PROCURA ALLE LITI

Repubblica Italiana

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di **BOLZANO**, in persona del legale rappresentante p.t., Avv. Andrea Pallaver, C.F. PLL NDR 65A15 A952R, con il presente atto, giusta **delibera dd. 3** novembre 2014, nomina e costituisce quali propri procuratori e difensori gli Avv.ti Prof. Giovanni Maria Flick, nato a Ciriè (TO) il 7 novembre 1940, C.F. FLCGNN40S07C722C, l'Avv. Prof. Francesco Saverio Bertolini, nato a Roma il 18 agosto 1959, C.F. BRTFNC59M18H501I, l'Avv. Prof. Giuseppe Colavitti, nato a Cagliari il 27 luglio 1970, C.F. CLVGPP70L27B354I e l'Avv. Prof. Mario Sanino, nato a Roma il 3 maggio 1938, C.F. SNNMRA38E03H501M, affinché lo assistano e difendano, sia congiuntamente che disgiuntamente, nel giudizio dinanzi al TAR Lazio contro l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'annullamento della delibera della stessa Autorità n. 145 del 21 ottobre 2014.

A tal fine il sottoscritto, conferisce ai predetti Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino, sia congiuntamente che disgiuntamente, ogni più ampia facoltà, compresa quella di proporre motivi aggiunti, esaminare, esibire, sottoscrivere documenti di qualsiasi genere comunque utili per il buon esito del giudizio, presentare scritti difensivi, discutere la controversia, con possibilità di farsi sostituire in caso di impedimento e comunque compiere tutte le attività che appariranno utili per il buon esito della controversia e ratifica del loro operato.

Elegge domicilio presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180.

Il presente incarico viene conferito con promessa di avere l'operato dei nominati Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino per rato e valido senza necessità di ulteriore ratifica o conferma e senza che mai possa essergli opposto difetto o incompletezza di poteri.

Roma, 13 novembre 2014

F.to

Avv. Andrea Pallaver

E' autentica

F.to

Avv. Giuseppe Colavitti

F.to

Avv. Mario Sanino

PROCURA ALLE LITI

Repubblica Italiana

Il **Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di CREMONA**, in persona del legale rappresentante p.t., **Avv. ANNA SALVALAGGIO**, C.F. **SLVNNA66A42D150C**, con il presente atto, giusta **delibera dd. 29/10/2014**, nomina e costituisce quali propri procuratori e difensori gli **Avv.ti Prof. Giovanni Maria Flick**, nato a Ciriè (TO) il 7 novembre 1940, C.F. **FLCGNN40S07C722C**, l'**Avv. Prof. Francesco Saverio Bertolini**, nato a Roma il 18 agosto 1959, C.F. **BRTFNC59M18H501I**, l'**Avv. Prof. Giuseppe Colavitti**, nato a Cagliari il 27 luglio 1970, C.F. **CLVGPP70L27B354I** e l'**Avv. Prof. Mario Sanino**, nato a Roma il 3 maggio 1938, C.F. **SNNMRA38E03H501M**, affinché lo assistano e difendano, sia congiuntamente che disgiuntamente, nel giudizio dinanzi al TAR Lazio contro l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'annullamento della delibera della stessa Autorità n. 145 del 21 ottobre 2014.

A tal fine il sottoscritto, conferisce ai predetti **Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino**, sia congiuntamente che disgiuntamente, ogni più ampia facoltà, compresa quella di proporre motivi aggiunti, esaminare, esibire, sottoscrivere documenti di qualsiasi genere comunque utili per il buon esito del giudizio, presentare scritti difensivi, discutere la controversia, con possibilità di farsi sostituire in caso di impedimento e comunque compiere tutte le attività che appariranno utili per il buon esito della controversia e ratifica del loro operato.

Elegge domicilio presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180.

Il presente incarico viene conferito con promessa di avere l'operato dei nominati **Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino** per rato e valido senza necessità di ulteriore ratifica o conferma e senza che mai possa essergli opposto difetto o incompletezza di poteri.

Roma, 11 novembre 2014

F.T.O

Avv. Anna Salvalaggio

E' autentica

F.T.O

Avv. Giuseppe Colavitti

F.T.O Avv. Mario Sanino

## PROCURA ALLE LITI

L'Avv. Francesco Logrieco, nato a Molfetta l'08/09/1958, residente in Molfetta alla Via Provinciale Terlizzi – Villa Logrieco, codice fiscale LGRFNC58P08F284L, nella qualità di **Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Trani**, con il presente atto, giusta **delibera del Consiglio dell'Ordine di Trani n. 1867 del 30/10/2014**,

### nomina e costituisce

quali propri procuratori e difensori gli Avv.ti Prof. Giovanni Maria Flick, nato a Ciriè (TO) il 7 novembre 1940, C.F. FLCGNN40S07C722C, l'Avv. Prof. Francesco Saverio Bertolini, nato a Roma il 18 agosto 1959, C.F. BRTFNC59M18H501I, l'Avv. Prof. Giuseppe Colavitti, nato a Cagliari il 27 luglio 1970, C.F. CLVGPP70L27B354I e l'Avv. Prof. Mario Sanino, nato a Roma il 3 maggio 1938, C.F. SNNMRA38E03H501M, affinché lo assistano e difendano, sia congiuntamente che disgiuntamente, nel giudizio dinanzi al TAR Lazio contro l'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'annullamento della delibera della stessa Autorità n. 145 del 21 ottobre 2014.

A tal fine il costituito, conferisce ai predetti Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino, sia congiuntamente che disgiuntamente, ogni più ampia facoltà, compresa quella di proporre motivi aggiunti, esaminare, esibire, sottoscrivere documenti di qualsiasi genere comunque utili per il buon esito del giudizio, presentare scritti difensivi, discutere la controversia, con possibilità di farsi sostituire in caso di impedimento e comunque compiere tutte le attività che appariranno utili per il buon esito della controversia e ratifica del loro operato.

Elegge domicilio presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180.

Il presente incarico viene conferito con promessa di avere l'operato dei nominati Avv.ti Proff. Giovanni Maria Flick, Francesco Saverio Bertolini, Giuseppe Colavitti e Mario Sanino per rato e valido senza necessità di ulteriore ratifica o conferma e senza che mai possa essergli opposto difetto o incompletezza di poteri.

Roma, 12.11.2014

F.TO AW. GIUSEPPE  
COLAVITTI

F.TO AW. Francesco Logrieco  
È autentica

F.TO AW. Mario Sanino

## RELATA DI NOTIFICA

Ad istanza come in atti io sottoscritto Ufficiale Giudiziario addetto all'Ufficio Notifiche presso la Corte d'Appello di Roma ho notificato il sujesteso atto a:

**1 – AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE** in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. presso la sede in **00186 ROMA – PIAZZA AUGUSTO IMPERATORE N. 32** ivi recandomi e consegnandone copia conforme all'originale a mani di:

**2 – AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE** in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. presso la sede in **00187 ROMA – VIA MARCO MINGHETTI N. 10** ivi recandomi e consegnandone copia conforme all'originale a mani di:

**3 – GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI** in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. presso la sede in **00186 ROMA – PIAZZA DI MONTE CITORIO N. 121** ivi recandomi e consegnandone copia conforme all'originale a mani di:

**4 – GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI** in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. domiciliata ex lege presso l'**Avvocatura Generale dello Stato** in **00186 ROMA – VIA DEI PORTOGHESI N. 12** ivi recandomi e

consegnandone copia conforme all'originale a mani di:

**5 – AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE** in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. domiciliata ex lege presso l'**Avvocatura Generale dello Stato** in **00186 ROMA – VIA DEI PORTOGHESI N. 12** ivi recandomi e consegnandone copia conforme all'originale a mani di:

**6 – MINISTERO DELLA GIUSTIZIA** in persona del Ministro p.t. domiciliato ex lege presso l'**Avvocatura Generale dello Stato** in **00186 ROMA – VIA DEI PORTOGHESI N. 12** ivi recandomi e consegnandone copia conforme all'originale a mani di:

[Mostra rif. normativi](#)

**Legislatura 17<sup>a</sup> - Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari - Resoconto sommario n. 64 del 31/03/2015**

## GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITA' PARLAMENTARI

MARTEDÌ 31 MARZO 2015

**64<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**STEFANO**

*La seduta inizia alle ore 19,35.*

*IMMUNITA' PARLAMENTARI*

**(Doc. IV-ter, n. 6) Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità di opinioni espresse dal senatore Carlo Amedeo Giovanardi, per il reato di cui all'articolo 595, primo, secondo e terzo comma, del codice penale (diffamazione aggravata)**

(Seguito e conclusione dell'esame)

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 4 marzo e proseguito nelle sedute del 18 e del 25 marzo 2015.

Il **PRESIDENTE** fa preliminarmente presente che il senatore Giovanardi ha depositato, in data odierna, alcuni documenti aggiuntivi, posti a disposizione della relatrice e degli altri membri della Giunta.

La relatrice **GINETTI (PD)** fa presente che la documentazione aggiuntiva depositata dal senatore Giovanardi non introduce elementi utili ai fini di una revisione della propria proposta conclusiva, illustrata nel corso della seduta del 25 marzo scorso.

Dopo aver sottolineato la necessità della sussistenza del cosiddetto nesso funzionale ai fini del riconoscimento dell'insindacabilità, la relatrice precisa che tale requisito non è riscontrabile nel caso di specie, non sussistendo una corrispondenza contenutistica sostanziale tra gli atti ed interventi posti in essere nelle sedi parlamentari dal senatore Giovanardi e le opinioni espresse dallo stesso *extra moenia*.

La relatrice ribadisce pertanto la proposta che la Giunta deliberi di prospettare all'Assemblea che le opinioni *extra moenia* espresse dal senatore Giovanardi, relativamente al documento in titolo, non rientrano nell'ambito della prerogativa dell'insindacabilità, di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Il senatore **MALAN (FI-PdL XVII)** ritiene che il criterio individuato dalla relatrice risulti eccessivamente restrittivo, atteso che l'articolo 68, primo comma, della Costituzione tutela

l'esercizio della funzione politica dei membri del Parlamento, con la conseguenza che la prerogativa ivi prevista si applica anche ai casi di opinioni espresse fuori dalle aule parlamentari. Precisa a tal proposito che spesso i parlamentari sono soggetti, nel corso di interviste o nel corso di trasmissioni televisive o radiofoniche, a sollecitazioni e a domande alle quali non possono sottrarsi; le risposte fornite in tali occasioni rientrano necessariamente nell'ambito dell'esercizio delle funzioni politiche spettanti al parlamentare, e ciò vale a prescindere dalla circostanza dell'avvenuta presentazione o meno di un atto di sindacato ispettivo sui profili oggetto dell'intervista.

Occorre tutelare l'esercizio della funzione parlamentare anche nelle situazioni in cui la stessa si espleti attraverso atti di denuncia politica, che possono determinare reazioni da parte di gruppi di interessi economici o di potentati finanziari, finalizzate a menomare la libertà di espressione del parlamentare.

L'oratore conclude il proprio intervento manifestando, anche a nome del gruppo di Forza Italia, il proprio avviso contrario rispetto alla proposta formulata dalla relatrice.

Il senatore **AUGELLO** (*AP (NCD-UDC)*) ritiene che le argomentazioni prospettate dal senatore Giovanardi nell'ambito della prima memoria scritta non sono sicuramente finalizzate a prefigurare una decisione della Giunta in merito all'innocenza o colpevolezza dell'interessato, essendo pacifico che tale potestà spetta all'autorità giudiziaria. Nella predetta memoria l'interessato si è limitato ad indicare gli elementi che in diverse fasi temporali hanno contribuito alla formazione di una propria opinione sulla vicenda in questione.

Il senatore Augello cita il precedente del Doc. IV-ter n. 5, relativo all'insindacabilità di opinioni espresse dal senatore Turigliatto, evidenziando che in relazione a tale fattispecie la Giunta ha considerato sussistente l'insindacabilità anche se negli atti di sindacato ispettivo presentati dal senatore in questione non si faceva riferimento ai profili oggetto della querela.

Dopo aver precisato che il senatore Giovanardi ha manifestato in più occasioni l'opinione volta a ritenere che la morte di Aldrovandi non sia riconducibile ad una fattispecie di omicidio, l'oratore evidenzia che la questione sollevata nella querela riveste una natura riconducibile alla medicina legale.

La relatrice, nell'ambito della propria proposta, sembra adottare un criterio volto a prospettare la necessità di una citazione letterale, nel corso di un'intervista o di una trasmissione radiofonica, dei contenuti di un atto parlamentare. Tale prospettazione risulta erronea in quanto la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale, come peraltro evidenziato anche dalla relatrice, richiede come unico requisito la corrispondenza sostanziale (e non quindi formale) tra opinione espressa *extra moenia* e atto posto in essere *intra moenia*.

L'oratore sottolinea la delicatezza di tale questione, atteso che se per la sussistenza della prerogativa fosse affermata la necessità di una riproduzione formale all'esterno di argomentazioni contenute in atti parlamentari, si determinerebbe il concreto rischio di querela per tutti i parlamentari impegnati in battaglie di opposizione o di principio, con tutte le conseguenze negative connesse a tale opzione sul piano della libertà di espressione dei parlamentari stessi. Basterebbe infatti un'intervista rilasciata dagli stessi nel corso della quale esprimano un'opinione non testualmente riportata in un atto parlamentare per subire un procedimento penale per diffamazione.

Fa presente poi che il senatore Giovanardi, il 19 gennaio 2006, in qualità di ministro, ha già manifestato nel corso di un intervento in Assemblea della Camera dei deputati, il proprio avviso in merito ai fatti oggetto della querela. I successivi atti di sindacato ispettivo, presentati dallo stesso – e prevedibili conseguentemente alla luce di tale primigenia presa di posizione – sviluppano e approfondiscono aspetti riguardanti la medesima vicenda, con la conseguenza che è pienamente ravvisabile un nesso funzionale tra le opinioni espresse *extra moenia* e quelle manifestate in più occasioni nelle sedi parlamentari.

In conclusione, l'oratore dichiara di non condividere le conclusioni prospettate dalla relatrice Ginetti.

Il senatore **Mario FERRARA** (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)*) rileva che nel caso di specie le dichiarazioni espresse dal senatore Giovanardi, oggetto della querela, non comportano alcuna offesa all'onore e al decoro del querelante e conseguentemente sarebbe stato necessario che il magistrato avesse archiviato il procedimento penale in questione. La mancata archiviazione,

nonostante la palese infondatezza delle accuse, lascia emergere un *fumus persecutionis*, del quale la Giunta – secondo l'oratore – deve tener conto.

Il senatore Ferrara richiama poi il caso del Doc. IV-ter n. 3, relativo ad una richiesta di insindacabilità per le opinioni espresse dalla senatrice Mongiello, evidenziando che in tale sede la Giunta considerò sussistente tale prerogativa sulla base della circostanza di una preventiva presentazione da parte della predetta senatrice di un atto di sindacato ispettivo. L'oratore sottolinea che tale caso risulta simile a quello del senatore Giovanardi, il quale aveva espresso la propria opinione nelle Aule parlamentari in un momento antecedente rispetto all'intervista oggetto della querela, e in particolare circa sei anni prima della stessa.

Il senatore Ferrara fa presente poi che l'articolo 68 della Costituzione riconosce al parlamentare una libertà di espressione superiore rispetto a quella riconosciuta ai restanti cittadini, in considerazione delle funzioni spettanti allo stesso.

Alla luce di tali argomentazioni, il senatore Ferrara dichiara di non condividere la proposta formulata dalla relatrice Ginetti.

Il senatore **CASSON** (PD) precisa che le critiche formulate dal senatore Ferrara in merito all'operato del magistrato in questione non sono condivisibili, atteso che il capo di imputazione precisa che la frase pronunciata dal senatore Giovanardi risulta offensiva, in quanto con la stessa il predetto parlamentare affermava -"in maniera consapevole e volontaria o comunque senza verificare la fondatezza delle proprie affermazioni (così volontariamente accettando il rischio di riferire circostanze false)"- che la macchia visibile dietro il cuscino non era sangue.

La relatrice **GINETTI** (PD) interviene in sede di replica evidenziando, rispetto alle valutazioni espresse dal senatore Malan, che l'immunità in questione incontra un limite oggettivo nel diritto di ogni cittadino di far valere le proprie ragioni in un giusto processo.

Non spetta alla Giunta il potere di valutare l'esistenza o meno degli elementi costitutivi del reato, atteso che per un principio di separazione dei poteri tale valutazione spetta all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria.

Riguardo al precedente richiamato dal senatore Augello, inerente ad un caso di insindacabilità relativa ad opinioni espresse dal senatore Turigliatto, fa presente che tale fattispecie è diversa rispetto a quella in esame, in quanto con riferimento alla stessa era ravvisabile una sostanziale corrispondenza contenutistica tra l'opinione espressa *extra moenia* dal senatore Turigliatto e un atto di sindacato ispettivo previamente presentato dallo stesso. Nel caso del senatore Giovanardi, invece, gli atti e interventi effettuati dallo stesso in sede parlamentare riguardano profili diversi rispetto alle dichiarazioni oggetto della querela. In particolare – prosegue la relatrice – in alcuni atti il senatore Giovanardi pone l'accento sulla libertà sindacale, con riferimento alla manifestazione posta in essere da un sindacato di polizia rispetto al caso Aldrovandi. In altri atti il senatore Giovanardi sottolinea in senso critico la mancata concessione agli agenti di polizia coinvolti nel caso in questione delle pene alternative.

Riguardo all'intervento effettuato all'Assemblea della Camera dei deputati dal senatore Giovanardi, in qualità di ministro *pro tempore*, risalente a circa sette anni prima, rileva che in tale circostanza l'interessato si era limitato a prospettare una "cronistoria" degli eventi, senza esprimere alcun giudizio personale rispetto ai fatti in questione e in particolare rispetto alle circostanze oggetto della querela, ossia rispetto alla macchia rossa visibile sul cuscino sul quale era adagiato il corpo di Aldrovandi. Non c'è quindi alcun collegamento tra l'opinione espressa *extra moenia* dal senatore Giovanardi e gli atti e interventi effettuati dallo stesso nelle sedi parlamentari.

Riguardo alla valutazione espressa dal senatore Augello rispetto alla sufficienza di una corrispondenza contenutistica sostanziale ai fini della ravvisabilità della prerogativa in questione, si conferma che la giurisprudenza della Corte Costituzionale non richiede affatto una testuale coincidenza tra le parole usate *intra moenia* e quelle utilizzate *extra moenia*. Di conseguenza, è sufficiente una corrispondenza contenutistica sostanziale tra tali due elementi che, tuttavia, nel caso di specie, non è in alcun modo ravvisabile.

La relatrice ribadisce, infine, la proposta che la Giunta deliberi di prospettare all'Assemblea che le opinioni *extra moenia* espresse dal senatore Giovanardi, relativamente al documento in titolo, non rientrano nell'ambito della prerogativa dell'insindacabilità, di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Il **PRESIDENTE**, accertata la presenza del numero legale, pone in votazione la proposta della relatrice Ginetti di ritenere che il fatto, per il quale è in corso il procedimento penale a carico del senatore Giovanardi, non concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e non ricade pertanto nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

La Giunta approva, a maggioranza, la proposta messa ai voti dal Presidente ed incarica la senatrice Ginetti di redigere la relazione per l'Assemblea.

#### *VERIFICA DEI POTERI*

#### **Seguito delle comunicazioni della Vice Presidente Pezzopane in ordine a cariche rivestite da senatori**

La Giunta riprende l'esame iniziato nella seduta del 4 febbraio 2015 e proseguito nelle sedute del 18 febbraio, del 18 e del 25 marzo 2015.

La Vice Presidente **PEZZOPANE**, coordinatrice del Comitato per le cariche rivestite dai senatori, ricorda che la nota inviata dal senatore Airola in data 20 novembre 2014 ha avuto sicuramente il merito di sollevare una questione di grande interesse e rilevanza politica ed istituzionale, tanto da indurre la Giunta ad aprire opportunamente un approfondimento di merito vista la delicatezza del tema. È indubbio che nell'opinione pubblica sempre più forte è l'attenzione per i temi etici, in quanto sempre più intollerabili appaiono agli occhi dei cittadini gli eccessi di quegli esponenti politici che sembrano interpretare il proprio ruolo pubblico come occasione per coltivare interessi personali, a volte anche illeciti. Così come agli occhi dell'opinione pubblica risulta davvero inaccettabile il sovrapporsi di ruoli politici ed istituzionali, specie quando questo comporta anche cumuli di indennità o altre provvidenze. La sfera dell'immorale, dell'inopportuno e del politicamente scorretto appartiene sicuramente al dibattito politico, al confronto pubblico, all'auto organizzazione di partiti, movimenti, enti ed associazioni che devono trovare le loro regole negli statuti e nei regolamenti per regolare ogni aspetto della vita e delle relazioni con le istituzioni.

Tutto questo merita l'attenzione sia come singoli senatori sia come rappresentanti di gruppi e partiti nazionali. Ma il compito cui è chiamata la Giunta non è soffermarsi se alcune sovrapposizioni di ruoli siano inopportune o peggio, quanto piuttosto verificare l'applicazione, per la prima volta, di una legge approvata nella scorsa legislatura, nella consapevolezza che la scelta produrrà conseguenze significative.

In via preliminare, alla luce di alcune osservazioni emerse durante la discussione generale, si rammenta che, quanto agli accertamenti affidati alla Giunta in materia di incompatibilità parlamentari, si è affermata una prassi nel senso della separatezza dei giudizi riguardanti la convalida dei risultati elettorali (che investe l'esame di possibili questioni di incapacità elettorale o di ineleggibilità, oltretutto di eventuali problematiche riguardanti le operazioni elettorali) e quelli relativi alle incompatibilità (prassi, da ultimo ricordata nella seduta della Giunta del 26 giugno 2013). Le Camere, pertanto, esaminano di norma le cariche ricoperte dai parlamentari dopo la convalida delle elezioni o comunque a prescindere da questa poiché la compatibilità o meno di una carica con il mandato parlamentare non influisce in alcun modo sulla validità dell'elezione.

Si ribadisce, pertanto, che l'avvenuta convalida di senatori proclamati eletti, a seguito della verifica dei risultati elettorali, non può in alcun modo pregiudicare i poteri della Giunta in materia di incompatibilità con il mandato parlamentare. A tal fine, ricordo che, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, del Regolamento per la verifica dei poteri, i senatori sono tenuti non solo a trasmettere alla Giunta l'elenco di tutte le cariche ed uffici a qualsiasi ricoperti, retribuiti o gratuiti, entro trenta giorni dalla proclamazione o dalla nomina, ma anche a trasmettere analogha comunicazione, entro trenta giorni, per le cariche e gli uffici che vengono successivamente a rivestire o dismettere in corso di legislatura.

Si coglie altresì l'occasione per ricordare che l'articolo 66 della [Costituzione](#) stabilisce che "ciascuna [Camera](#) giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità". La citata disposizione configura un'autentica "prerogativa costituzionale", per cui risulta escluso qualsiasi controllo alternativo, concorrente o successivo ad opera di qualsivoglia autorità giurisdizionale od amministrativa: pertanto, spetta esclusivamente all'organo parlamentare preposto - la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari - accertare l'assenza di cause ostative al mantenimento dell'ufficio parlamentare nei casi di ineleggibilità e di incompatibilità, secondo le norme attualmente vigenti.

Si sottolinea altresì che, per il principio di leale collaborazione, è utile che la Giunta, nel rispetto della propria autonomia, si confronti con altri organismi, come ad esempio, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che vigila sul rispetto delle norme previste per le pubbliche amministrazioni, nell'ambito del procedimento di accertamento e contestazione delle cause di incompatibilità disciplinato dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 39 del 2013.

Come già evidenziato nella relazione introduttiva esposta nella seduta del 4 febbraio scorso, il Comitato per l'esame delle cariche rivestite dai senatori ha svolto un'ampia istruttoria alla quale è seguita un'articolata discussione - per la quale si ringraziano tutti i senatori intervenuti - tenutasi nelle sedute della Giunta del 18 febbraio, del 18 e 25 marzo scorsi.

Al fine di dirimere la questione se la carica di parlamentare risulta compatibile con quella di presidente di un ordine o di un collegio professionale, appare utile soffermarsi preliminarmente sulla natura giuridica di questi ultimi che, secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti, vanno annoverati tra gli enti pubblici non economici a carattere associativo ed esponenziali di collettività non territoriali, intese come gruppi aventi interessi omogenei. La natura associativa deriva strutturalmente dal fatto che si tratta di enti alla cui base vi sono persone fisiche che appartengono ad una determinata categoria professionale: in tal senso, l'ordine è espressione di un particolare gruppo sociale-professionale e si pone quale ente esponenziale di tale gruppo e dei suoi interessi, così rientrando nel novero delle formazioni sociali di cui all'articolo 2 della Costituzione.

Il legislatore, ispirandosi ad una tradizione consolidata in molti ordinamenti giuridici europei, ha elevato l'interesse all'ordinato svolgimento di diverse attività professionali al rango di interesse pubblico, con conseguente riconoscimento di corrispondenti potestà pubblicistiche alle organizzazioni affidatarie della cura di tale interesse, concernenti, ad esempio, la tenuta degli albi professionali ed il controllo sulla condotta dei professionisti. Uno dei parametri da cui si ricava la natura pubblica degli enti professionali è costituito, peraltro, dalla loro sottoposizione al controllo ed alla vigilanza dello Stato (nel caso in esame, tramite il Ministero della salute).

Tuttavia, il legislatore se, da un lato, ha disciplinato una serie di funzioni pubblicistiche relative all'esercizio delle professioni, dall'altro non ha creato per la cura di questi interessi apposite organizzazioni pubbliche, ma si è avvalso delle preesistenti organizzazioni professionali. In tale ottica, quindi, gli ordini e collegi professionali denotano un carattere misto o bivalente giacché sono soggetti alla disciplina legislativa generale per quanto attiene al regime degli atti che emanano nell'esercizio delle loro potestà pubblicistiche, ma godono al contempo di autonomia normativa, organizzativa, amministrativa e finanziaria.

Date queste necessarie note introduttive, ai fini dello scrutinio sulla compatibilità tra la carica di senatore e quella di presidente di ordine o collegio professionale, con riferimento a quanto stabilito dall'articolo 2 della legge n. 60 del 1953 e successive modificazioni, in tema di incompatibilità parlamentari, appare esclusa la possibilità di configurare ordini e collegi professionali come enti che gestiscano "servizi di qualunque genere per conto dello Stato o della pubblica Amministrazione, o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria direttamente o indirettamente".

Infatti, l'agire "per conto" implica una forma di rappresentanza indiretta che non sussiste nella fattispecie in esame poiché gli ordini e collegi professionali non agiscono per conto (e quindi in rappresentanza) dello Stato e della pubblica Amministrazione, né tanto meno essi gestiscono un "servizio pubblico", ma, conservando la propria natura di enti comunque dotati di ampia autonomia, sono affidatari della cura di un interesse pubblico generale all'ordinato svolgimento di una data attività professionale; la tenuta degli albi professionali o il controllo sulla condotta dei professionisti sono dunque motivati dall'affidamento a tali enti della tutela del gruppo di appartenenza, della dignità della funzione individualmente esercitata dai singoli professionisti, del prestigio di cui essa ed i suoi operatori devono essere circondati nel contesto sociale, dal quale

dipende l'affidamento dei terzi e la garanzia di un corretto ed adeguato esercizio dell'attività professionale.

In questa direzione, si condividono le osservazioni emerse durante la discussione generale volte a sottolineare la distinzione tra il concetto di funzione, che attiene al *proprium* delle attività espletate dalla pubblica amministrazione e quello di servizio, inerente invece ad attività di tipo complementare. L'attività espletata dagli ordini professionali si connota, quindi, come una vera e propria funzione, in quanto tale non suscettibile di determinare situazioni di incompatibilità. A titolo esemplificativo, si è ricordato che la tenuta dell'albo da parte di un ordine professionale non può configurarsi come un mero servizio, rivestendo al contrario la valenza di vera e propria funzione, atteso che il predetto albo è strettamente connesso alla funzione di certificazione della presenza dei requisiti di legge, necessari per lo svolgimento di un'attività professionale.

Risulta quindi fondato sostenere che gli ordini e collegi professionali contribuiscono alla tutela ed alla realizzazione degli interessi generali attraverso un'attività di collaborazione, di integrazione e di esecuzione, che si affianca a quella effettuata dalle principali amministrazioni dello Stato. Tuttavia, l'azione svolta dagli enti professionali e dai singoli professionisti non avviene per conto ed in luogo dell'attività statale e nemmeno vi si inserisce organicamente. L'ordine professionale, infatti, mantiene sempre il ruolo di soggetto esponenziale del gruppo professionale; non essendo inquadrabile nell'organizzazione statale, esso conserva la propria autonomia nel perseguire fini che attengono in primo luogo all'interesse settoriale. Si aggiunga poi che la Giunta delle elezioni del Senato (v. seduta del 26 febbraio 2008) ha ritenuto servizio pubblico "soltanto l'espletamento delle funzioni e l'erogazione delle prestazioni svolte dall'Amministrazione (direttamente o tramite concessione) ai cittadini fruitori del servizio", dovendosi escludere tutte le altre situazioni.

Anche l'altro elemento richiamato dal citato articolo 2 della legge n. 60 del 1953 - ossia il fatto che l'ente benefici direttamente o indirettamente di contribuzione in via ordinaria da parte dello Stato - non ricorre nel caso degli ordini e collegi professionali i quali non beneficiano di alcun contributo pubblico, tanto da escludere un obbligo di sottoposizione al controllo di gestione della Corte dei Conti (Cassazione civile, sez. I, sentenza n. 21226 del 14 ottobre 2011). Gli ordini professionali non fruiscono quindi di alcun finanziamento da parte della generalità, come del resto confermato dall'articolo 2, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 101 del 2013, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2013, che prevede che tali enti si adeguino, tenendo conto delle relative peculiarità, ai principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa, "in quanto non gravanti sulla finanza pubblica".

I precedenti maturati in passato all'interno della Giunta - che ha ritenuto compatibile la carica di senatore con quella di presidente di ordine o collegio professionale - trovano fondamento alla luce delle considerazioni esposte.

Di diverso tenore, invece, possono essere le valutazioni che scaturiscono dalla recente normativa introdotta dal decreto legislativo n. 39 del 2013 recante "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico", con particolare riferimento all'articolo 11 che recita: "Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali e gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello nazionale, regionale e locale, sono incompatibili con la carica di Presidente del Consiglio dei ministri, ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, o di parlamentare".

La finalità della norma richiamata - sulla quale la Giunta è interpellata per la prima volta - si inquadra all'interno di una complessiva *ratio legis* volta ad evitare, in senso preventivo, l'accesso e la permanenza in incarichi pubblici per soggetti che si trovino in situazioni che possono minare la loro imparzialità. Lo spirito di questa nuova disciplina, introdotta nel 2013, è senz'altro da condividere attesa la necessità ineludibile di rimuovere ogni fattore che pregiudichi il rispetto del principio di trasparenza per le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, soprattutto nell'ottica di prevenire i fenomeni di corruzione.

In merito alla posizione dei singoli senatori investiti della questione, si segnala che la senatrice Silvestro ha dichiarato che in data 16 marzo 2015 ha concluso il mandato di Presidente della Federazione nazionale dei Collegi IPASVI, a seguito delle recenti elezioni che hanno rinnovato le cariche per il periodo 2015-2018 all'interno della suddetta Federazione. Ha inoltre comunicato che, nella medesima tornata elettorale, è stata proclamata eletta nel Comitato centrale della stessa Federazione per lo stesso triennio e che nel Comitato centrale non ricopre alcuna carica apicale.

Inoltre, il senatore Bianco ha comunicato che non ricopre più né la carica di Presidente dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e odontoiatri di Torino (dal 31 dicembre 2014) né quella di Presidente della Federazione Nazionale Ordini Medici Chirurghi e Odontoiatri (FNOMCeO), dal 27 marzo 2015.

Di conseguenza, la Giunta non può che prendere atto della cessazione delle predette cariche in precedenza ricoperte dai senatori BIANCO e SILVESTRO, essendo tale organo chiamato unicamente a pronunciarsi sulla compatibilità o meno del mandato parlamentare rispetto alle cariche effettivamente rivestite dai membri del Senato in virtù del principio della necessaria attualità delle stesse.

Sulla base delle risultanze emerse, inoltre, i senatori D'Ambrosio Lettieri e Mandelli ricoprono cariche di vertice di rilievo nazionale all'interno degli ordini o collegi professionali, assunte prima dell'entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 39 del 2013 (ossia il 4 maggio 2013).

In tale ottica, appare dirimente ricordare le disposizioni transitorie previste dall'articolo 29-ter del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013 che recitano: "In sede di prima applicazione, con riguardo ai casi previsti dalle disposizioni di cui ai capi V e VI del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, gli incarichi conferiti e i contratti stipulati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo in conformità alla normativa vigente prima della stessa data, non hanno effetto come causa di incompatibilità fino alla scadenza già stabilita per i medesimi incarichi e contratti".

In conclusione, alla luce delle considerazioni esposte, si propone che la Giunta dichiari la compatibilità delle cariche dei seguenti senatori, in quanto assunte prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 e, pertanto, soggette alla norma transitoria prevista dall'articolo 29-ter del decreto-legge n. 69 del 21 giugno 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 9 agosto 2013:

D'AMBROSIO LETTIERI Luigi, Vice Presidente della Federazione Ordini Farmacisti Italiani;  
MANDELLI Andrea, Presidente della Federazione Ordine Farmacisti Italiani.

A seguito degli accertamenti effettuati, si è altresì appurato che il senatore D'Ambrosio Lettieri risulta essere stato eletto il 17 gennaio 2014 (ossia dopo l'entrata in vigore del menzionato decreto legislativo n. 39 del 2013) alla carica di Presidente dell'ordine interprovinciale dei farmacisti di Bari e Barletta-Andria-Trani, per il triennio 2015-2017 e che il senatore Mandelli risulta essere stato eletto il 29 settembre 2014 - fino all'espletamento delle nuove elezioni - Presidente dell'ordine dei farmacisti delle province di Milano, Lodi, Monza e Brianza.

A seguito di ulteriore richiesta di approfondimento, i due senatori in questione hanno inteso specificare che l'articolo 29 del d.P.R. n. 221 del 1950, recante il regolamento di esecuzione del decreto legislativo del C.P.S. n. 213 del 1946 - che prevedeva che "i presidenti degli Ordini, dei Collegi e delle Federazioni nazionali curano l'esecuzione delle deliberazioni dei rispettivi organi collegiali e dirigono l'attività degli uffici" - risulterebbe abrogato implicitamente dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001 che sancisce il principio della separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo da quelle di gestione amministrativa.

Ad avviso degli stessi senatori, il predetto principio di separazione sarebbe stato recepito tanto nel regolamento interno e di organizzazione quanto nel regolamento di amministrazione e di contabilità, anche attraverso alcune recenti modifiche che hanno riguardato i predetti regolamenti relativi sia all'ordine interprovinciale dei farmacisti di Bari e Barletta-Andria -Trani (senatore D'Ambrosio Lettieri) sia all'ordine dei farmacisti delle province di Milano, Lodi, Monza e Brianza (senatore Mandelli); di conseguenza, entrambi i senatori sostengono che il Presidente dell'ordine non ha deleghe gestionali dirette, essendo attributario di poteri di rappresentanza, impulso e coordinamento degli organi di vertice politico dell'ente, mentre il Direttore generale dello stesso ente esercita i compiti e le responsabilità legate all'attività gestionale dell'ente.

Limitatamente a queste cariche la Giunta è chiamata ad effettuare una verifica diretta a stabilire se ricorrono le condizioni di incompatibilità previste dall'articolo 11 del citato decreto legislativo n. 39 del 2013.

A tale riguardo, soccorrono le definizioni recate dal medesimo decreto legislativo ai fini dell'inserimento degli ordini o collegi professionali tra gli enti pubblici non economici, desunte anche dall'articolo 3, comma 1, del D.P.R. n. 68 del 1986. Peraltro, gli ordini e collegi

professionali all'esame sono sottoposti alla vigilanza del Ministero della salute, requisito indicato dall'articolo 1, comma 2, lettera b) del decreto legislativo n. 39 del 2013.

Oltre a questo profilo di ordine soggettivo, si rende necessario accertare la specifica posizione ricoperta dal senatore D'Ambrosio Lettieri all'interno dell'ordine interprovinciale dei farmacisti di Bari e Barletta-Andria-Trani e dal senatore Mandelli all'interno dell'ordine dei farmacisti delle province di Milano, Lodi, Monza e Brianza, alla luce di quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, lettera l) del decreto legislativo n. 39 del 2013 secondo il quale "per incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico" si intendono "gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico".

Come sostenuto autorevolmente da diverse parti, compresa l'ANAC, la norma in questione, soprattutto nella parte in cui introduce la formula "deleghe gestionali dirette" non appare formulata chiaramente. Ciò impone una valutazione ed una verifica in concreto - come suggerito dallo stesso Presidente dell'ANAC - che tengano conto, oltre che del dato normativo richiamato, soprattutto dei regolamenti interni degli ordini professionali coinvolti, affinché si accerti se e quali poteri siano esercitati effettivamente dai Presidenti di questi enti.

Il d.P.R. n. 221 del 5 aprile 1950, recante il Regolamento per l'esecuzione del decreto legislativo n. 233 del 13 settembre 1946 sulla ricostituzione degli ordini delle professioni sanitarie, prevede, all'articolo 29, che "i presidenti degli Ordini, dei Collegi e delle Federazioni nazionali curano l'esecuzione delle deliberazioni dei rispettivi organi collegiali e dirigono l'attività degli uffici".

Tale norma, contrariamente a quanto sostenuto dai senatori interessati, non risulta implicitamente abrogata dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001, dato che l'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge n. 101 del 2013 ha espressamente stabilito 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", con ciò escludendo quindi per gli ordini professionali l'applicabilità del principio di separazione tra indirizzo politico e di gestione amministrativa previsto dal citato articolo 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Tuttavia, è indubbio che, indipendentemente da tale assetto normativo, gli ordini professionali in questione si siano adeguati al citato principio di separazione, mettendo a fuoco con maggiore chiarezza, soprattutto con le recenti modifiche ai regolamenti interni, che il Presidente svolge una funzione di indirizzo politico-amministrativo, mentre il Segretario o il Direttore, nell'ambito della propria funzione di gestione amministrativa, è il responsabile dell'intera attività tecnica, amministrativa e gestionale dell'ordine. Appare utile peraltro segnalare che l'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 stabilisce che gli enti pubblici non economici - e, quindi, anche gli ordini e collegi professionali - si adeguano ai principi dell'articolo 4 del citato decreto legislativo, anche in deroga alle speciali disposizioni di legge che li disciplinano, adottando appositi regolamenti di organizzazione.

Tale circostanza risulta suffragata dai seguenti elementi: il regolamento di amministrazione e di contabilità tanto dell'ordine dei farmacisti delle province di Milano, Lodi, Monza e Brianza, quanto di quello dell'ordine interprovinciale dei farmacisti di Bari e Barletta-Andria-Trani (articolo 2, comma 2, lettera a) espressamente stabiliscono che "l'Ente adegua il proprio ordinamento contabile ai principi contenuti nell'articolo 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni".

Inoltre, il Comitato Centrale della Federazione ordini farmacisti italiani ha deliberato, nella seduta del 16 marzo 2015, una modifica dell'articolo 19 del regolamento interno, nel senso di specificare che il Presidente svolge le proprie attività "nell'ambito della propria funzione di indirizzo politico-amministrativo" (articolo 19, comma 2, articolo 22, comma 1), mentre il Direttore generale svolge le proprie attribuzioni "nell'ambito della propria funzione di gestione amministrativa dell'Ente" (articolo 25, comma 1) ed "ha la responsabilità complessiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei risultati operativi conseguiti, in termini di qualità, quantità e costi" (articolo 25, comma 2).

Analoghe modificazioni volte a delineare più nitidamente la separazione tra la funzione di indirizzo politico e quella di gestione amministrativa sono state introdotte da parte dei Consigli direttivi, rispettivamente il 19 marzo 2015 ed il 23 marzo 2015, nei regolamenti interni dell'ordine interprovinciale dei farmacisti di Bari e Barletta-Andria-Trani (articoli 18 e 19) e dell'ordine dei farmacisti delle province di Milano, Lodi, Monza e Brianza (articoli 18 e 19).

Nei regolamenti interni degli stessi ordini professionali non si riscontrano norme che attribuiscono al Presidente di questi enti "deleghe gestionali dirette" secondo il dettato dell'articolo 1, comma 2, lettera l) del decreto legislativo n. 39 del 2013. A tale riguardo, si rammenta che in ambito amministrativo la delega di poteri comporta il trasferimento dell'esercizio del potere da un organo ad un altro organo (delega interorganica) o da un soggetto ad un altro soggetto (delega intersoggettiva). Può, dunque, definirsi come un atto amministrativo organizzatorio per effetto del quale, nei casi previsti dalla legge, un organo od ente, investito in via originaria della competenza a provvedere in una determinata materia, conferisce ad altro organo o ente, autoritativamente ed unilateralmente, una competenza di tipo derivato in quella stessa materia. Inoltre, la suddetta delega deve essere esplicita, inequivoca ed effettiva, formalmente accettata dal delegato, e tale da valere solo per gli specifici compiti indicati.

Tale modulo organizzativo non sembra adattarsi alla figura del Presidente degli ordini in questione che, come rilevato in precedenza, secondo i regolamenti interni, non assume la veste di soggetto delegato al quale sono affidati compiti gestionali diretti, essendo titolare di competenze in materia di programmazione ed indirizzo (articolo 4, comma 1, lettera a) dei regolamenti di amministrazione e contabilità sia dell'ordine interprovinciale dei farmacisti di Bari e Barletta-Andria-Trani sia dell'ordine dei farmacisti delle province di Milano, Lodi, Monza e Brianza).

Ai fini delle proprie valutazioni conclusive, la Giunta non può non tener conto delle modifiche che, sia pur solo recentemente, sono state inserite nei regolamenti interni degli ordini professionali in discussione, anche con l'obiettivo di rimuovere quelle situazioni che avrebbero potuto dare luogo ad una clausola di incompatibilità. Appare del resto indicativo che lo stesso Presidente dell'ANAC - nella sua audizione dell'11 marzo scorso presso le Commissioni riunite Affari costituzionali ed Affari sociali della Camera dei deputati - abbia sostenuto che le modifiche dei regolamenti interni degli ordini professionali consentono di evitare questo meccanismo di incompatibilità e che sussiste uno spazio per cui il Presidente dell'ordine, pur essendo al vertice dell'ente, non abbia deleghe gestionali dirette.

In tal senso, prima di sottoporre alla Giunta la proposta conclusiva ed indipendentemente dalle questioni specifiche che interessano i richiamati senatori, si rileva l'opportunità di formulare una forte raccomandazione affinché gli ordini ed i collegi professionali si pongano il problema dell'applicazione della normativa intervenuta e si adoperino, con ogni sforzo, per adeguare i propri regolamenti interni alla luce delle esigenze, così fortemente avvertite e sollecitate dall'opinione pubblica, di una maggiore trasparenza ed attenzione per la prevenzione della corruzione.

Per effetto delle argomentazioni esposte, sulla base dei riscontri effettuati sulla normativa interna degli ordini professionali, così come recentemente modificata, non si rinvenivano pertanto elementi sintomatici sufficienti a comprovare una delega gestionale diretta ai sensi del citato articolo 1, comma 2, lettera l) del decreto legislativo n. 39 del 2013 e non è di conseguenza configurabile la causa di incompatibilità di cui all'articolo 11 del medesimo decreto legislativo, con riguardo alla posizione del senatore D'Ambrosio Lettieri, Presidente dell'ordine interprovinciale dei farmacisti di Bari e Barletta-Andria-Trani e del senatore Mandelli, Presidente dell'ordine dei farmacisti delle province di Milano, Lodi, Monza e Brianza.

Si propone, pertanto, che la Giunta dichiari la compatibilità della carica ricoperta dal senatore:

D'AMBROSIO LETTIERI Luigi, Presidente dell'ordine interprovinciale dei farmacisti di Bari e Barletta-Andria-Trani;

MANDELLI Andrea, Presidente dell'ordine dei farmacisti delle province di Milano, Lodi, Monza e Brianza.

Non facendosi ulteriori osservazioni, la Giunta approva, a maggioranza, la proposta complessiva, formulata dalla senatrice Pezzopane.

*La seduta termina alle ore 21.*



## XVII LEGISLATURA

Commissioni Riunite (I e XII)

### Resoconto stenografico

**Seduta n. 1 di Mercoledì 11 marzo 2015**

**Bozza non corretta**

#### INDICE

##### **Sulla pubblicità dei lavori:**

[Sisto Francesco Paolo](#) , *Presidente* ... [3](#)

**Audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffaele Cantone, sulla disciplina vigente e sugli eventuali interventi di riforma in materia di ordini delle professioni sanitarie, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione della corruzione e delle illegalità, ivi compresi i profili di inconferibilità e incompatibilità di incarichi (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):**

[Sisto Francesco Paolo](#) , *Presidente* ... [3](#)

[Vargiu Pierpaolo \(SCpl\)](#) , *Presidente della XII Commissione* ... [4](#)

[Sisto Francesco Paolo](#) , *Presidente* ... [4](#)

[Cantone Raffaele](#) , *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione* ... [4](#)

[Sisto Francesco Paolo](#) , *Presidente* ... [7](#)

[D'Ambrosio Giuseppe \(M5S\)](#) ... [7](#)

[Sisto Francesco Paolo](#) , *Presidente* ... [9](#)

[Nuti Riccardo \(M5S\)](#) ... [10](#)

[Bernini Paolo \(M5S\)](#) ... [11](#)

[Binetti Paola \(AP\)](#) ... [13](#)

[Grillo Giulia \(M5S\)](#) ... [14](#)

[Giordano Silvia \(M5S\)](#) ... [16](#)

[Lorefice Marialucia \(M5S\)](#) ... [19](#)

[Gigli Gian Luigi \(PI-CD\)](#) ... [21](#)

[Cecconi Andrea \(M5S\)](#) ... [23](#)

[Miotto Anna Margherita \(PD\)](#) ... [25](#)

[Lenzi Donata \(PD\)](#) ... [27](#)

[Sisto Francesco Paolo](#) , *Presidente* ... [27](#)

[Lenzi Donata \(PD\)](#) ... [29](#)

[Vargiu Pierpaolo \(SCpl\)](#) , *Presidente della XII Commissione* ... [30](#)

[Sisto Francesco Paolo](#) , *Presidente* ... [31](#)

[Cantone Raffaele](#) , *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione* ... [37](#)

[Sisto Francesco Paolo](#) , *Presidente* ... [41](#)

[Cantone Raffaele](#) , *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione* ... [41](#)

[Sisto Francesco Paolo](#) , *Presidente* ... [51](#)

##### **Segle dei gruppi parlamentari:**

Partito Democratico: PD;

MoVimento 5 Stelle: M5S;

Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL);

Area Popolare (NCD-UDC): (AP);

Scelta Civica per l'Italia: (SCpl);

Sinistra Ecologia Libertà: SEL;

Lega Nord e Autonomie: LNA;

Per l'Italia-Centro Democratico: (PI-CD);

Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (Fdi-AN);

Misto: Misto;

Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-Apl;

Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.;

Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI;

Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

Testo del resoconto stenografico

Pag. 3

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE FRANCESCO PAOLO SISTO

**La seduta comincia alle 20.15.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati, nonché la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

**Audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffaele Cantone, sulla disciplina vigente e sugli eventuali interventi di riforma in materia di ordini delle professioni sanitarie, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione della corruzione e delle illegalità, ivi compresi i profili di inconferibilità e incompatibilità di incarichi.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffaele Cantone, sulla disciplina vigente e sugli eventuali interventi di riforma in materia di ordini delle professioni sanitarie, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione della corruzione e delle illegalità, ivi compresi i profili di inconferibilità e incompatibilità di incarichi.

Ringrazio il presidente Cantone, anche a nome del presidente della XII Commissione Pier Paolo Vargiu, per la sua presenza e disponibilità e gli lascio subito la parola per la sua relazione.

Pag. 4

PIERPAOLO VARGIU, *Presidente della XII Commissione*. Ringraziamo anche la Presidente Ferranti, che, stante l'interesse specifico, ha deciso di stare con noi questa sera.

PRESIDENTE. Ci tengo a farlo io. Ringrazio il Presidente Ferranti per averci dato il piacere di averla, come sempre, in ultima fila, perché noi cerchiamo di evitare di apparire troppo. Vero, presidente? Ci mettiamo in posizioni defilate.

Do la parola al presidente Cantone per lo svolgimento della relazione.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione*. Mi scuso, prima di tutto, del ritardo, ma purtroppo oggi avevamo una seduta di Consiglio, che non è ancora finita e che io ho lasciato. Proverò a essere velocissimo perché credo che la parte significativa possa essere costituita dalle domande.

Io credo che il tema vero, per quanto mi riguarda, non sia quello della riforma delle professioni sanitarie, un argomento su cui avrei pochissimo da dire, ma il tema dell'incompatibilità e dell'inconferibilità e soprattutto la natura degli ordini professionali, rispetto ai quali, come è noto, c'è una situazione in evoluzione dal punto di vista anche dell'interpretazione che noi stiamo attribuendo sull'applicabilità delle norme anticorruzione.

In particolare, per essere sintetici, noi abbiamo fatto su questo specifico punto tre delibere significative sugli obblighi di pubblicità che possono riguardare anche gli ordini professionali.

Prima di tutto, con la delibera n. 144 del 2014 noi individuiamo quali sono gli organi di indirizzo politico in generale negli enti pubblici, che individuiamo in un concetto molto più ampio rispetto agli organi elettivi. Gli organi di

Pag.

**5** indirizzo politico all'interno degli enti pubblici sono tutti quelli che esprimono la volontà politica degli enti che hanno un vertice.

C'è, quindi, la delibera n. 144, che riguarda in generale tutti gli enti pubblici e che noi riteniamo, per quello che dirò, che si applichi anche agli ordini professionali.

Poi c'è la delibera n. 145, con la quale abbiamo ritenuto, a seguito anche di una richiesta di parere del CUP (Comitato unitario permanente degli ordini e dei collegi professionali), di considerare enti pubblici a tutti gli effetti gli ordini professionali e, quindi, di ritenere applicabili sia la legge n. 1990, sia i decreti nn. 33 e 39 del 2013, che sono conseguenze applicative del carattere di enti pubblici.

Ci sono poi le due delibere che sono state emanate nel 2015, le delibere nn. 1 e 8, che hanno precisato come noi riteniamo debba funzionare il meccanismo dell'incompatibilità fra cariche di vertice all'interno degli ordini professionali e il ruolo di parlamentare.

Noi abbiamo ritenuto che il rilievo dell'incompatibilità per quanto riguarda il ruolo di parlamentare spetti al Parlamento, in base al principio chiarissimo della Costituzione. L'ANAC, però, può essere chiamato in causa con riferimento all'incompatibilità che riguarda l'aspetto dell'ordine professionale.

Segnalo che proprio oggi nella seduta del Consiglio – questo è, però, un fatto casuale, perché si tratta di una fissazione dell'ordine del giorno molto precedente rispetto alla richiesta di audizione – è stata valutata la dichiarazione di incompatibilità di alcuni parlamentari con riferimento alle cariche elettive all'interno degli ordini professionali.

In particolare, era stata segnalata la possibile incompatibilità di quattro senatori; noi abbiamo ritenuto che in un caso ci fosse questa incompatibilità e che negli altri casi l'incompatibilità **Pag. 6** non ci fosse, perché si applica la norma transitoria, quella dell'articolo 29-*bis*, mi pare, che prevede che il decreto n. 39 non si applichi per tutti quegli uffici che siano stati assunti prima dell'entrata in vigore dello stesso decreto n. 39.

Di questa delibera che abbiamo adottato oggi spero di poter parlare, perché noi abbiamo affrontato soprattutto il tema di come va interpretato l'articolo 1, comma 2, lettera *l*) del decreto legislativo n. 39 del 2013 in ordine alla presenza di deleghe di carattere gestionale da parte dei presidenti degli ordini.

Noi abbiamo ritenuto, con la delibera adottata questa sera, che l'individuazione della funzione o meno di attività di tipo gestionale vada verificata in concreto in relazione ai compiti svolti specificamente dai presidenti degli ordini.

Nel caso di specie, applicandosi con riferimento in particolare all'ordine dei farmacisti, abbiamo ritenuto che il regolamento che riguarda l'ordine dei collegi e delle federazioni dei farmacisti individuasse il ruolo di presidente come idoneo a consentire di ritenere che, nel caso in questione, ci fossero deleghe di carattere gestionale. La delibera è stata adottata questa sera e sarà comunicata domani all'ordine dei farmacisti di Bari, Barletta, Andria e Trani.

Io riterrei, in questa fase, di fermarmi, perché credo che, tutto sommato, questo sia un tema che possiamo sviscerare nella fase delle domande. Si tratta dell'unica parte dell'argomento che sia oggetto di interesse da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Per la verità, c'è anche la delibera che riguarda l'applicazione delle norme del decreto n. 33 ai dirigenti delle ASL. Tuttavia, essendo una questione non direttamente collegata alle professioni sanitarie, non credo che sia rilevante. Ad ogni **Pag. 7** modo, riguardo all'incompatibilità e l'inconferibilità noi abbiamo escluso che si applicasse ai dirigenti medici il decreto n. 39 del 2013.

Se ritiene, presidente, le delibere eventualmente gliele lascerei, anche se si tratta di delibere che sono state già state tutte pubblicate, ad eccezione di quella di questa sera.

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIUSEPPE D'AMBROSIO. Grazie, presidente. Innanzitutto mi consenta di ringraziare il dottor Cantone che generalmente, compatibilmente con i suoi impegni, è disponibile sia ai lavori di Commissione, sia alle sollecitazioni personali di noi parlamentari. Devo dare atto effettivamente che questa è una delle poche componenti del sistema che ci risponde. Va dato atto, da questo punto di vista, del merito.

Chiedo scusa al presidente se leggerò, ma mi serve per inquadrare meglio la domanda e, quindi, per articolarla.

Gli ordini e i collegi professionali sono enti pubblici non economici, come chiarito, oltre che dal Consiglio di Stato e dalla Corte di cassazione, anche e soprattutto dalla Corte costituzionale, che, presieduta dal Presidente Capotosti, con sentenza n. 405 del 2005, afferma quanto segue: «Dalla dimensione nazionale e non locale dell'interesse sotteso e dalla sua infrazionabilità deriva che a essere implicata sia la materia ordinamento e organizzazione amministrativa dello

Stato e degli enti pubblici nazionali, che l'articolo 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, piuttosto che la materia professioni, di cui al terzo comma del medesimo articolo 117 della Costituzione evocata come resistente. **Pag. 8**

La vigente normazione riguardante gli ordini e i collegi risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e a 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 comunque aspirano a iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto funzionamento della professione a tutela dell'affidamento della collettività».

Così anche con la delibera dell'ANAC n. 145 del 2014 si chiarisce di ritenere applicabili le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui alla legge n. 190 del 2012, e i decreti delegati, agli ordini e ai collegi professionali, dove si dice – cito testualmente –: «considerato che i rapporti di lavoro del personale degli ordini e dei collegi professionali integrano un rapporto di pubblico impiego e tenuto conto, altresì, che i suddetti organismi rientrano nella categoria degli enti pubblici non economici, ricompresi nell'ambito di applicazione della pubblica amministrazione di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 165 del 2001, che operano sotto la vigilanza dello Stato per scopi di carattere generale».

Contro questa sua delibera l'ordine forense, dottor Cantone, ha fatto ricorso al TAR, assistito da Giovanni Maria Flick, presidente emerito della Corte costituzionale, nonché giudice di quella consulta che emanò la sentenza testé citata, nonché ex ministro della giustizia vigilante dell'ordine forense medesimo.

Così anche l'ex giudice della Corte Costituzionale Sabino Cassese, nonché ex ministro della funzione pubblica, cui gli ordini professionali afferiscono perché pubblica amministrazione, pare abbia prodotto un parere a sostegno dell'inapplicabilità **Pag. 9** della sua delibera, specificatamente del decreto n. 39 del 2013, riguardo all'incompatibilità dei senatori che rivestono anche la carica di presidenti degli ordini professionali.

Alla luce di tale evidenza normativa e giurisprudenziale, diremmo quasi banale, domando come sia possibile e ammissibile che questi ordini professionali possano reiteratamente cercare di eludere l'applicazione delle norme sulla trasparenza e sull'anticorruzione, raccogliendo e pagando con costi a carico degli iscritti pareri e assistenza legale tra quei medesimi soggetti che, in veste di giudici costituzionali o di ministri, chiarirono la loro natura indiscutibile di enti pubblici non economici, facendoli finanche rientrare nella materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali che l'articolo 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato.

Domando, quindi se l'espressione di tali pareri, oltre che inopportuna dal punto di vista deontologico, non sia essa stessa in conflitto di interesse perché fatta da ex giudici costituzionali e da ex ministri dello Stato che in quelle vesti ebbero comunque ad affermare principi radicalmente contrastanti i pareri testé resi. È evidente che ne vale la credibilità dello Stato e dei suoi massimi consessi o esponenti.

Per questo, presidente, a lei chiedo una risposta in merito a questa tematica.

**PRESIDENTE.** Preferirei che prima raccogliessimo tutte le domande, perché eventualmente ce ne possono essere alcune che presentano aspetti incrociati e, quindi, parzialmente simili – e poi passassimo alle risposte.

**Pag. 10**

**RICCARDO NUTI.** La mia domanda riguarda la complementarietà della legge n. 60 del 1953 e del decreto legislativo n. 39 del 2013.

La legge n. 60 del 1953, agli articoli 1 e 2, chiarisce che «i membri del Parlamento non possono ricoprire cariche o uffici di qualsiasi specie in enti pubblici o privati, per nomina o designazione del Governo o di organi dell'amministrazione dello Stato. [...] I membri del Parlamento non possono ricoprire cariche, né esercitare funzioni di amministratore, presidente, liquidatore, sindaco o revisore, direttore generale o centrale, consulente legale o amministrativo con prestazioni di carattere permanente in associazioni o enti che gestiscano servizi di qualunque genere per conto dello Stato o della pubblica amministrazione, o ai quali lo Stato contribuisca in via ordinaria, direttamente o indirettamente».

Le convalide effettuate dalla Giunta e dai componenti di Camera e Senato nel corso degli anni passati non hanno mai valutato nel merito la questione perché mai posta o rilevata da alcuno.

Il dibattito che si profila, come è già stato detto, alla Giunta del Senato rischia di creare un pericoloso precedente,

ovvero di rendere ammissibile che un parlamentare sia anche esponente o amministratore di enti pubblici non economici, ovvero di organi dello Stato o della pubblica amministrazione quali sono appunto gli ordini e i collegi professionali, nel chiaro pronunciato della Consulta (sentenza n. 405 del 2005). Questo in contrasto sia con lo spirito della Costituzione, sia con quello che più volte ha detto dalla Consulta individuando l'esistenza di un divieto di cumulo di cariche. Il rischio è che ciò si ripercuota negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni (in particolare, cito le sentenze nn. 277 del 2011 e 143 del 2014). **Pag. 11**

L'incompatibilità *de quo* è stata, altresì, valutata anche da lei con due successive delibere, ritenute applicabili anche agli ordini e ai collegi professionali, le norme sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione, ivi incluse le norme sulla incompatibilità di cui al decreto legislativo n. 39 del 2013.

Il conflitto di interesse sotteso alla situazione di incompatibilità è, peraltro, manifesto e corroborato dall'intensa iniziativa legislativa dei quattro senatori che diffusamente hanno presentato emendamenti o disegni di legge volti a regolamentare gli enti pubblici che presiedono da decenni, arrivando addirittura a prospettare e chiedere esplicitamente deroghe *ad hoc* sulle norme in materia di trasparenza e anticorruzione o, in taluni casi, ad aumentare la durata delle loro cariche.

L'applicabilità della legge n. 60 del 1953, ovviamente, compete alla Giunta delle elezioni del Senato e non all'ANAC. D'altro canto, però, la Giunta non può ignorare, nell'ambito di tale competenza, che analogo principio è stato espresso e rafforzato anche con il decreto legislativo n. 39 del 2013.

Quindi, le chiedo: lei ritiene che le due norme, ossia la legge n. 60 del 1953 e il decreto legislativo n. 39 del 2013, siano complementari per il caso di specie e che rafforzino l'incompatibilità esistente tra l'essere parlamentare e l'essere un amministratore di un ente pubblico ?

PAOLO BERNINI. La mia domanda è sul potere gestionale dei presidenti degli ordini professionali e sulla delibera ANAC n. 8 del 2015.

In riferimento alla delibera n. 8 del 21 gennaio 2015, che sostituisce integralmente la precedente delibera n. 1 del 2015, è giunta al Movimento 5 Stelle una segnalazione riguardo a un'incongruenza, *prima facie* condivisibile, che abbiamo formalmente inviato all'ANAC. **Pag. 12**

Il comma 2, lettera I), dell'articolo 1 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, nell'esplicitare che cosa debba intendersi per «amministratore pubblico», non prevede esclusivamente l'incarico di presidente con deleghe gestionali dirette, ma anche l'incarico di altro organo di indirizzo dell'attività dell'ente, comunque denominato negli enti pubblici.

Pertanto, quanto previsto dal punto 3 della delibera n. 8 del 21 gennaio 2015 – nel caso sottoposto all'attenzione dell'autorità si tratta di accertare la specifica posizione ricoperta all'interno degli organi elettivi degli ordini professionali e, in particolare, se l'incarico di presidente dell'ordine dei farmacisti comporti deleghe gestionali dirette – potrebbe indurre a un'interpretazione non corretta o comunque non esaustiva riguardo alla sussistenza dell'incompatibilità tra presidente dell'ordine, che rappresenta l'ente e presiede il Comitato centrale e il Consiglio nazionale, ovvero gli organi di indirizzo dell'ente, e la carica di parlamentare.

Infatti, alla luce di questa lettura della norma, non appare esaustivo e probabilmente neanche necessario accertare se l'incarico di presidente dell'ordine dei farmacisti comporti deleghe gestionali dirette, essendo sufficiente che lo stesso abbia un incarico o quantomeno presieda gli organi di indirizzo dell'ente.

È indubbio che le norme istitutive degli ordini delle professioni sanitarie attribuiscono agli organi di indirizzo di tali enti, ovvero al Comitato centrale e alle cariche istituzionali – presidente, vicepresidente, segretario e tesoriere – precisi poteri gestionali, deliberando le spese, firmando mandati di pagamento, amministrando i beni e avendo la rappresentanza legale.

Tali cariche sono individuate non già dagli iscritti all'albo tramite elezioni, ma all'interno dell'organo di indirizzo eletto. **Pag. 13** da altro organo dell'amministrazione, ovvero il Consiglio nazionale, composto di diritto dai presidenti nominati all'interno dei Consigli direttivi degli ordini territoriali, i cui componenti sono in ultima istanza gli unici a essere eletti dalla platea dei professionisti iscritti all'albo.

Ciò per evidenziare che il presidente di un ordine non può essere definito come carica elettiva, ma solo ed esclusivamente come amministratore di un ente, designato da un organo dell'amministrazione, il Comitato centrale, e, a sua volta eletto, da altro organo di indirizzo dell'amministrazione, il Consiglio nazionale, che, peraltro, approva il bilancio dell'ente.

Da quanto chiarito dalla Corte costituzionale sappiamo che gli ordini professionali sono amministrazioni dello Stato,

tanto da rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera g), con esclusione di qualsiasi concorrenza delle regioni riguardo alla loro organizzazione.

Questo argomento va a rafforzare proprio l'incompatibilità tra chi ha una carica elettiva, qual è quella di un parlamentare, e una carica di qualsiasi altra natura di un organo o amministrazione dello Stato, come già previsto dal legislatore con la legge n. 60 del 1953 e come ultimamente affermato con il decreto legislativo n. 39 del 2013.

Questo chiarimento sui poteri gestionali è necessario sia a tutela del responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente, sia per consentire alla Giunta delle elezioni del Senato, investita dalla questione, una corretta interpretazione della norma.

PAOLA BINETTI. Prendere la parola dopo questi interventi giuridicamente così fondati e articolati sembra un po' imbarazzante a chi viene da una Commissione diversa. Io parlo, però, in questo momento, da medico che si trova a riflettere e ragionare sulla presenza del presidente dell'ordine dei **Pag. 14** medici, del presidente dell'ordine dei farmacisti e del presidente dell'ordine degli infermieri nell'ambito, peraltro, di una stessa Commissione, di una stessa realtà, il Senato, e, per di più, di uno stesso partito.

Non c'è dubbio che, volente o nolente, si configuri quella che, a occhi esterni, potrebbe sembrare una sorta di *lobby*. Noi non abbiamo una legge sulle *lobby*, ma abbiamo comunque delle realtà concrete che si interfacciano, che si integrano e che in qualche modo costituiscono dei rimandi degli uni agli altri.

Non so, quindi, se la norma dica esattamente che si possa o non si possa. Certamente esistono quelle che si chiamano «opportunità politiche». Esiste una rappresentanza formale che garantisce all'esterno quella mancanza di conflitto di interessi, quella capacità di interfacciare prima, più e meglio esigenze anche diverse e di non operare in senso strettamente funzionale alle proprie categorie.

Questi soggetti non sono gli unici. Sappiamo che in Parlamento la categoria più numerosa è quella degli avvocati. Tuttavia, la singolarità di questa situazione è veramente la convergenza delle cariche, la convergenza di cariche che sono rispettivamente un rimando l'una all'altra.

I problemi dei medici, degli infermieri e dei farmacisti costituiscono comunque una circostanza, un contesto che probabilmente non è facilmente riproducibile all'esterno. A norma di legge io non so esprimermi. Non conosco sufficientemente la legge. Credo, però, che quanto a opportunità ci sia moltissimo da eccepire.

GIULIA GRILLO. Presidente, grazie di essere venuto qui alla Camera per rispondere ad alcune delle nostre osservazioni e anche dell'informazione che ci ha appena reso sulla delibera cui avete lavorato oggi pomeriggio. **Pag.**

**15**

Credo che ormai non vi sia più dubbio sul fatto che agli ordini professionali vada applicata la normativa prevista dai decreti legislativi nn. 33 e 39 del 2013, consecutivi alla legge n. 190 del 2012. Noi ci auguriamo che, nelle more di quanto lei ha già fatto e di quanto si è impegnato a fare come presidente dell'ANAC, tutti gli ordini si stiano adeguando, piuttosto che arruolare ex ministri di grande fama e uomini del mondo giuridico per non sottostare a un regime di controllo e trasparenza cui, invece, in quanto rappresentanti di organi di categoria di professioni importantissime dovrebbero anelare.

Questi soggetti dovrebbero aspirare alla massima trasparenza e al massimo controllo. Io non sono un'esperta della vita degli ordini professionali. Basta, però, andare un attimo a vedere la storia degli ordini professionali degli ultimi anni per vedere con quale zelo abbiano cercato in tutti i modi di sottrarsi ai controlli, financo a quello della Corte dei conti, proprio per poter essere sempre più opachi rispetto alla gestione amministrativa e contabile dell'ente stesso. Noi auspichiamo che questo suo intervento di oggi vada a rinforzare quanto già evidenziato nella delibera.

Poiché queste federazioni continuano a lavorare opacamente, io le pongo un quesito che riguarda gli organismi che vengono finanziati dagli ordini professionali. Faccio due esempi: il CUP e il CoGeAPS (Consorzio gestione anagrafica professioni sanitarie). Sono organismi finanziati dagli ordini professionali che hanno anche dei poteri di rappresentanza, come, per esempio, quello del CUP, che credo non sia stato ancora ben delineato dal punto di vista giuridico.

Il CUP è integralmente finanziato dagli ordini e, quindi, da enti pubblici non economici che – almeno su questo penso che ci sia un punto di certezza – pertanto, hanno natura di **Pag. 16** organismo di diritto pubblico che potrebbe essere assimilato a una partecipata o a una controllata pubblica. Questa, naturalmente, è una nostra valutazione. L'aspetto che ci sembra particolare è che, se andiamo sul sito del CUP, noi non rinveniamo praticamente alcun elemento di pubblicità

e trasparenza.

Ribadisco che, a nostro avviso, ad avviso del Gruppo parlamentare di cui faccio parte, gli ordini professionali dovrebbero garantire già di per se stessi, senza aspettare che qualcuno obblighi loro a farlo, la massima trasparenza su contributi che vengono erogati da noi lavoratori. Io mi annovero tra questi, essendo anch'io un medico. Abbiamo il diritto di conoscere come vengono utilizzate le risorse che obbligatoriamente vengono rimosse da questi enti per una delega che è stata affidata loro dallo Stato a suo tempo.

La mia domanda è se questi organismi – ci sono anche fondazioni create dagli ordini, come, per esempio, quella degli ordini dei notai, che ha creato una SpA per fornire loro tutte le strutture informatiche – che vengono finanziati da questi enti pubblici non economici, che, a loro volta, vengono finanziati dai nostri contributi, se queste emanazioni, sottostanno anch'esse alla normativa citata, ossia ai decreti legislativi nn. 33 e 39 e poi, naturalmente, anche a eventuali norme collegate antecedenti.

SILVIA GIORDANO. Grazie, presidente. Grazie per la disponibilità.

Vorrei farle una domanda proprio per sentire un suo parere, visto che non sempre abbiamo l'opportunità di averla con noi in Commissione o comunque in Parlamento. Vorrei farle una domanda per quanto riguarda l'attività legislativa che sta avvenendo in questi giorni, o comunque in quest'ultimo periodo, in Parlamento, sia con la riforma della pubblica amministrazione, con il disegno di legge n. 1577, adesso al Senato, sia con la riforma delle professioni sanitarie inserita nel cosiddetto disegno di legge Lorenzin.

La riforma della pubblica amministrazione, infatti, all'articolo 8, include, per quanto mi riguarda correttamente, gli ordini professionali tra le amministrazioni pubbliche, assimilandole alle amministrazioni nazionali, a quelle territoriali e a quelle di istruzione e cultura.

Su tale articolo, però, i senatori e i presidenti di ordini sono, guarda caso, prontamente intervenuti con pareri ed emendamenti volti a dare una soluzione un po' creativa e *sui generis* alla natura degli ordini che presiedono.

Proprio a titolo di esempio ho ripreso un emendamento – esattamente l'emendamento 8.0.2 – presentato dai senatori Mandelli e D'Ambrosio Lettieri, che vorrei citare per capire bene di cosa stiamo parlando.

Lo leggo: «Articolo 8-bis (Ordini e collegi professionali). Gli ordini, i collegi professionali e i relativi organismi nazionali sono enti pubblici non economici a carattere associativo. Nel rispetto dell'articolo 2, commi 2 e 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, essi sono dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, sono finanziati esclusivamente con i contributi degli iscritti, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, agli stessi non si applicano le restrizioni in materia di rapporti di lavoro e sono soggetti esclusivamente alla vigilanza del ministro competente. Conseguentemente: al comma 1, lettera e), sopprimere le parole: “nonché gli ordini professionali”».

Ancora, in un altro emendamento, esattamente il 12.25, sempre del senatore D'Ambrosio Lettieri, si propone, in effetti, una deroga alla legge n. 190 del 2012 per quanto riguarda gli ordini professionali: «Dopo il comma 5 aggiungere il seguente 5-bis: “La normativa di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, si applica agli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, con le modalità semplificate individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri”».

Come questi emendamenti ce ne sono altri che cercano di individuare un organismo di diritto pubblico, per esempio l'ANAS SpA, e altri che, invece, attribuiscono una natura veramente *sui generis*, prevedendo un articolo *ad hoc*, come richiesto dalla senatrice presidente dell'IPASVI.

Il disegno di legge Lorenzin, invece, presenta una riforma delle professioni sanitarie alquanto speculare, per non dire identica, ai disegni di legge presentati dai medesimi senatori presidenti degli ordini, disegni di legge che definire retrogradi – perdonatemi – è estremamente riduttivo.

Basti rilevare che mantengono intatto il Collegio dei revisori dei conti composto da soggetti iscritti all'albo, medici e/o infermieri che fanno i revisori, e così anche la rete provinciale, anche se sono privi di dipendenti e non sono in grado di funzionare. Oppure rafforzano la gestione autonoma e priva di ogni controllo in capo agli organi di indirizzo politico-amministrativo, il tutto tramite uno Statuto da fare e approvare in totale autonomia.

Leggendo questi esempi e questi emendamenti che sono stati presentati, che non sono frutto della mia invenzione, le vorrei chiedere: non le sembra che ci sia un leggero, leggerissimo, conflitto di interessi e che queste riforme siano viziate già dall'origine proprio da questo conflitto di interesse e da questa conclamata incompatibilità? **Pag. 19**

Vede, questo è il problema che si ha fin dall'origine, ed è a questo che, secondo me, adesso dovremmo cercare di porre rimedio. È normale che, se continuiamo a fare leggi viziate con un conflitto di interessi già dall'origine, poi si rientri in un circolo vizioso. Mi farebbe molto piacere avere una sua opinione al riguardo.

MARIALUCIA LOREFICE. Presidente Cantone, la mia domanda riguarda soprattutto la trasparenza, perché, come ha sottolineato lei stesso, con la delibera n. 145 del 2104 gli ordini professionali si sono adeguati, o avrebbero dovuto adeguarsi a questa normativa.

Se, però, per esempio, si va a guardare sul sito della Federazione nazionale dei medici, si vede che sono assenti i bilanci dell'ente, le dichiarazioni dei redditi dei componenti del Comitato centrale e l'indicazione di altre cariche che ricoprono. Inoltre, per esempio, è impossibile avere notizie sia sui bandi, sia sui contratti.

Eppure, il bilancio della FNOMCeO (Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri) è molto rilevante, se si tiene conto che l'ente sta avviando una spesa di circa 10 milioni di euro per l'acquisto di un immobile quale futura sede degli uffici. Potrei farle anche altri esempi.

Per esempio, alla Sezione Amministrazione trasparente della Federazione farmacisti non si sa nulla sul presidente in carica, se non il fatto che è un senatore della Repubblica, né sugli altri componenti degli organi di indirizzo politico-amministrativo. Se ne conosce solamente il nome e il cognome, ma non abbiamo notizie – questo sarebbe fondamentale, se parliamo di trasparenza – in merito al *curriculum*, ai compensi, alle dichiarazioni dei redditi, ai contratti stipulati, al direttore generale dell'ente, che pare (sottolineo pare) guadagni cifre non indifferenti. **Pag. 20**

Se poi si va sul sito della Federazione IPASVI, si vede che la presidente, che è anche una senatrice, non pubblica le altre cariche che ricopre, così come non pubblica nemmeno la sua dichiarazione dei redditi. Eppure, risulta che la senatrice in questione sia fondatrice, per esempio, di un'associazione, tale Promesa, che viene promossa presso gli iscritti con tanto di circolare sottoscritta dalla stessa presidente.

Questa associazione, pur dichiarandosi senza scopo di lucro, in realtà svolge attività di intermediazione assicurativa, perché, per iscriversi a Promesa, per gli iscritti alla Federazione IPASVI si tratta di dover pagare anche un premio di polizza assicurativa.

Noi pensiamo di trovarci in pieno conflitto di interessi, perché questa persona, da una parte, è una senatrice in Parlamento e, quindi, presenta disegni di legge sulla responsabilità professionale degli infermieri e, dall'altra, è presidente dell'IPASVI e, in quanto tale, siede al tavolo tecnico del Ministero della salute che deve definire i requisiti minimi delle polizze assicurative.

Tra tutte le bizzarrie colpisce il fatto che la Federazione IPASVI e la Federazione farmacisti abbiano nominato quale responsabile della trasparenza e dell'anticorruzione un componente del Comitato centrale, ovvero un componente dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, nonostante abbiano nel loro organico fior fiore di dirigenti. In pratica, controllori e controllati sono le medesime persone. Così hanno fatto anche gli ordini territoriali di tutte le professioni sanitarie, con la scusa di non avere personale dipendente o che questo personale dipendente non abbia le competenze adeguate.

Giungo, pertanto, alle mie quattro domande. È possibile che tali competenze appartengano, invece, ai farmacisti, agli infermieri e ai medici? **Pag. 21**

È possibile che il responsabile dell'anticorruzione sia nominato tra i componenti degli organi di indirizzo politico-amministrativo, che, peraltro, non possono rispondere del loro operato perché non organicamente legati all'ente che amministrano?

Ancora, i componenti dell'organo di indirizzo, qual è il Comitato centrale, sono sovente dipendenti di altre amministrazioni pubbliche. Com'è possibile che le amministrazioni di appartenenza abbiano autorizzato tali incarichi?

In conclusione, com'è possibile che esistano pubbliche amministrazioni senza dipendenti pubblici?

GIAN LUIGI GIGLI. Vorrei partire, in questo breve intervento, da una constatazione. Sono molte le attività che hanno a che fare con l'amministrazione pubblica per le quali vige un regime di incompatibilità nell'esercizio del mandato parlamentare. Sono molte e comportano il fatto che il neoparlamentare faccia un passo indietro se vuole accettare il mandato e debba, conseguentemente, anche rinunciare allo stipendio.

Si discute se gli organi che riguardano gli ordini professionali siano di diritto pubblico. Io credo, però, che ci sia un'osservazione, se si vuole lapalissiana, molto semplice da fare. Quando io ero un neolaureato in medicina, ricordo che nelle lezioni di medicina legale si diceva che l'ordine dei medici esercitava funzioni addirittura di magistratura, forse un

po' pretenziosamente, rispetto a quelle che ha svolto lei, dottor Cantone. Lasciando da parte la magistratura, essi assolvono sicuramente una serie di funzioni che sono certamente di diritto pubblico.

Voglio ricordarne una molto banale. In Italia, giustamente, non è possibile fare il medico, cioè esercitare la professione **Pag. 22** sanitaria, se non si è iscritti all'ordine dei medici. Non ci si può nemmeno iscrivere a una scuola di specializzazione se non si è iscritti all'ordine dei medici.

Questo sarebbe il meno. Questi soggetti svolgono funzioni di esazione, come è stato già detto, svolgono funzioni di tipo previdenziale, seppure indirettamente. Un ente come l'ENPAM, per esempio, è un organo di previdenza di fatto controllato poi dalla Federazione degli ordini dei medici.

Essi svolgono funzioni di formazione, anche con riferimento alla formazione obbligatoria, alla cosiddetta educazione continua in medicina, per esempio.

Svolgono addirittura funzioni di giustizia, nel senso che è possibile essere portati in giudizio di fronte alla Commissione disciplinare dell'ordine ed essere sanzionati, fino al punto di essere radiati dall'albo e perdere, quindi, il diritto di esercitare la professione.

Svolgono funzioni, come è stato già richiamato, di intermediazione assicurativa e intervengono anche in una serie di attività che hanno a che fare con fondi di investimento.

Detto tutto questo, come campo di attività ordinstica, io credo che si pongano alcuni punti interrogativi riguardanti la trasparenza – è stato già richiamato il problema dei revisori dei conti, per esempio – e il conflitto di interesse.

In due parole, peraltro, esso non riguarda solo l'attività legislativa, ma anche il fatto che – questo non è scritto nelle leggi, né nei regolamenti, ma nella prassi – i Consigli degli ordini sono di fatto espressione di attività sindacale, sono di fatto nominati a partire da liste sindacalizzate che rappresentano precisi interessi anche di natura corporativa, se vogliamo usare un termine molto blando, molto *soft*. Questi **Pag. 23** interessi di natura corporativa vengono composti e rappresentati a livello degli organismi dirigenti degli ordini provinciali e della Federazione nazionale.

Detto tutto questo, le rifaccio un'unica domanda, che è quella che in buona sostanza le aveva fatto poco fa la collega Binetti. Io non sono in grado di giudicare se esista un vincolo giuridico che dovrebbe portare a una situazione di incompatibilità, ma certamente esiste una ragione di opportunità molto forte che dovrebbe portare a questa incompatibilità.

[ANDREA CECCONI](#). Io faccio una domanda esplicita e particolare rispetto solo al revisore dei conti degli ordini professionali.

Già nel lontano 2005 il Consiglio di Stato aveva previsto che anche gli ordini e i collegi professionali, essendo enti pubblici non economici, dovessero sottostare al decreto legislativo n. 286 del 1999 e, quindi, dotarsi di revisori dei conti interni presi dall'albo depositato presso il Ministero dell'economia e delle finanze, a cui le pubbliche amministrazioni e gli enti devono accedere per avere il proprio organo interno di revisione dei conti.

Detto questo, dal 2005 ad oggi gli organi professionali e i collegi non hanno ottemperato a questa sentenza del Consiglio di Stato e continuano ad avere i revisori dei conti all'interno dei propri ordini, presi tra gli iscritti allo stesso albo professionale.

Per semplificare, nella Federazione dei medici i revisori dei conti sono dei medici, in quella dei farmacisti i revisori dei conti sono farmacisti, nell'IPASVI i revisori dei conti sono degli infermieri, ovviamente senza le competenze di un revisore dei conti, perché, se uno fa l'infermiere o il medico, ha esperienze contabili ridotte. **Pag. 24**

Bisogna anche focalizzare il fatto che la stima della mole di denaro o di proprietà immobiliari, compreso anche ciò che riguarda i contributi previdenziali delle casse speciali, ammonta a circa 60 miliardi di euro. La mole di risorse che questi enti hanno nelle mani è, quindi, molto ampia.

Quando interpellati, gli ordini professionali e i collegi si fanno forti di una sentenza della Corte di cassazione che aveva stabilito solo e unicamente per la Federazione dei farmacisti che l'ordine professionale dei farmacisti non dovesse sottostare al controllo della Corte dei conti.

Peraltro, la Corte dei conti, negli anni successivi – nel 2013, ma anche in una delibera del 2014 – precisa che effettivamente la Corte di cassazione ha previsto che la Federazione dei farmacisti non debba avere questo controllo. Si chiede, però, se questo controllo su tutti gli altri ordini si debba fare, se sia doveroso farlo. Nonostante questa sentenza, la Corte di cassazione ribadisce l'opportunità di trovare una soluzione definitiva per fare chiarezza su come la Corte dei conti si debba approcciare nei confronti degli ordini professionali.

Il comportamento degli ordini e dei collegi è strano, anche perché, quando fa loro più comodo, ritengono di essere

enti pubblici non economici, mentre, quando non fa loro comodo, dicono di essere organismi diversi e di non dover sottostare alle norme della pubblica amministrazione.

Un caso particolare è quello della regione Toscana, che aveva provato a fare una Consulta delle professioni. Gli ordini e i collegi professionali toscani hanno detto che loro sottostanno a un'organizzazione statale e che, quindi, la regione non può mettere mano a un'organizzazione che ha un ambito statale e non regionale. In questo caso, quindi, loro si richiamavano come enti pubblici a livello nazionale. In altri casi, invece, sono enti a sé stanti. **Pag. 25**

La domanda, in particolare, è la seguente: com'è possibile conciliare le norme della trasparenza che lei, quale presidente dell'ANAC, deve far ottemperare e rispettare, nonché quelle dell'anticorruzione, in un sistema come quello degli ordini professionali, che è assolutamente inefficace, anzi inesistente nei confronti sia della trasparenza, sia del controllo interno? Sulla questione del revisore dei conti è come non avere la revisione dei conti, se la fa un organo interno.

Soprattutto, secondo una sua valutazione, potrebbe essere corretto e urgente prevedere un accorpamento di tutti quegli enti e quelle strutture che comunque non ottemperano, o quale potrebbe essere una soluzione normativa tale da fare in modo che gli ordini professionali prima di tutto si dotino di una revisione dei conti accettabile e di una sezione trasparenza all'interno dei loro siti altrettanto accettabile? È sotto gli occhi di tutti – tutti possono accedere e rendersene conto – che sia piuttosto scarsa, tant'è che ci sono bilanci di poche pagine rispetto a 10, 20 o 30 milioni di euro di incassi.

Vorrei ricordare che l'ordine professionale non si regge su una contribuzione volontaria dei professionisti, ma su una contribuzione obbligatoria. Io sono infermiere di professione e non posso fare l'infermiere se annualmente non pago il mio ordine professionale. Pertanto, mi piacerebbe, in qualità di infermiere, sapere come i soldi che tutti gli infermieri italiani versano all'ordine vengono investiti e spesi.

ANNA MARGHERITA MIOTTO. Gran parte della discussione di questa sera avrebbe un titolo e un oggetto diverso, richiamante la necessità di riformare gli ordini professionali, o di abolire gli ordini professionali, come meglio vogliamo intendere. Sarebbe interessante affrontare questa questione.

Io ricordo che abbiamo affrontato questo tema del riordino attraverso una legge delega che, purtroppo, poi si è bloccata **Pag. 26** al Senato. Questa necessità di rivedere tutta la normativa degli ordini professionali alla luce delle esigenze di maggiore trasparenza e anche di evidenziazione di procedure opache è già stata oggetto di un lavoro interessante che si è fatto nella XII Commissione della Camera, nella nostra Commissione. Pertanto, mi auguro che quel lavoro possa essere ripreso, perché penso che possa risolvere molte delle questioni che sono state qui sollevate.

Vorrei semplicemente formulare una banale domanda e fare una precisazione.

La collega Binetti prima, con insolita veemenza, ha etichettato quattro colleghi senatori come rappresentanti delle *lobby* del mondo sanitario, appartenenti allo stesso partito. Vorrei almeno che rimanesse agli atti che non è così.

Nel Partito Democratico ci sono due senatori, peraltro validissimi, il dottor Bianco e la signora Silvestro, di FNOMCeO e di IPASVI. Sono due professioni che certamente rappresentano i pilastri del sistema sanitario, ma che non sono propriamente alleate e che, quindi, determinano quantomeno un po' di dialettica anche all'interno dei lavori parlamentari. Questo se vogliamo aprire ironicamente una piccola porta all'idea che non necessariamente essi siano lì come esponenti di una *lobby* che deve fare gli interessi di chissà chi.

Il nostro è ancora un sistema parlamentare con due Camere, ancora paritario, per un po'. Mi pare di non avere visto in questo anno e mezzo provvedimenti segnati da un'influenza lobbistica in questo campo. Ho visto ben altre *lobby*, magari da parte di chi non ha un ruolo di primaria importanza come la presidenza di organismi importanti come gli ordini professionali, ma è semplicemente il portatore d'acqua di interessi più opachi e che non hanno il coraggio di autorappresentarsi. **Pag. 27**

La mia è una domanda banale e riguarda la delibera n. 1 del 2015. Giustamente, l'Autorità e, quindi, il professor Cantone, ci ricorda che è compito della Giunta per le elezioni rilevare le cause di incandidabilità e ineleggibilità. È quella la sede più appropriata. Si fa riferimento a cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali.

La domanda, molto semplice, è se dobbiamo estendere, per quanto attiene alle valutazioni in ordine all'incompatibilità negli ordini, in questo caso, non tanto alle cause di incompatibilità parlamentari, anche la semplice appartenenza dell'organismo che rappresenta l'ordine, cioè il fatto di essere un consigliere dell'ordine, oppure se questo riguarda esclusivamente l'incarico di presidente. L'organismo ha un numero piuttosto ristretto di rappresentanti.

Anch'essi rappresentano, in verità, l'ordine. La stessa cosa avverrebbe per i farmacisti, ragion per cui sarebbe utile conoscere questo aspetto.

DONATA LENZI. Presidente, mi permetta una prima osservazione; lei ha un'esperienza parlamentare un po' più lunga della mia, ma a me non era ancora capitato di vedere un'ora di trasmissione sul canale della Camera in cui con nome e cognome sono chiamati in campo quattro senatori a cui non è offerta alcuna possibilità di difendersi, proprio perché siamo alla Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Onorevole Lenzi, questo sarebbe stato l'oggetto del mio intervento. Io non posso togliere, come lei sa, la parola ai deputati. Non è mio compito, né posso farlo, salvo che non si tratti di espressioni irraguardose e offensive. Tuttavia, avrei segnalato questo aspetto, che lei opportunamente ha voluto anticipare, come *trend* delle risposte nel **Pag. 28** rispetto del titolo della nostra audizione. Anzi, ne approfitto e lo dico subito, scusandomi con l'onorevole Lenzi se interrompo il suo intervento.

Il titolo dell'audizione è molto chiaro. Si tratta dell'audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione «sulla disciplina vigente e sugli eventuali interventi di riforma in materia di ordini delle professioni sanitarie, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione della corruzione e delle illegalità, ivi compresi i profili di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi».

Si tratta, quindi, di un tema di carattere generale, che – è vero – può prendere le mosse da singoli casi, per essere però sviluppato nelle risposte non come una denuncia a cui in questo momento va fornita una risposta. Non è neanche, credo, nei poteri del presidente dell'ANAC fornire immediate risposte su denunce che vengono fatte nel corso dell'audizione. Si tratta, invece, di trarre spunto da questi casi singoli per sviluppare delle linee di carattere generale. Non possiamo trasformare, a mio avviso, l'audizione – credo che il Presidente Vargiu sia d'accordo su questo punto – in una sorta di processo in contumacia in cui i soggetti a cui vengono fatti riferimenti specifici non sono neanche in condizioni di esprimere non dico un diritto di difesa, ma una propria opinione in merito.

Io credo che la logica dell'audizione non debba essere un processo alle persone, ma la possibilità di avere da parte del Presidente Cantone un'illustrazione sui principi, come l'audizione specifica, perché questo è il tema dell'audizione: principi e riforme degli ordini professionali, prevenzione e repressione della corruzione, profili di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi. Il caso singolo è soltanto un punto di partenza per **Pag. 29** giungere poi a delle conclusioni che possono valere per tutti come principi, come, ripeto, il titolo della nostra audizione prevede.

Le chiedo scusa, onorevole Lenzi. Può continuare, prego.

DONATA LENZI. Grazie. Mi conferma, Presidente, che, se fossimo stati in un altro contesto e se fosse stato uno di noi, avrebbe potuto almeno alzare la mano e dire che parlava per fatto personale. Qui, invece, non è possibile che lo faccia e tocchi farlo in parte a noi.

Io vorrei spezzare una lancia perché temo che una deriva dell'incompatibilità per vari passaggi ci porti al Parlamento degli incompetenti.

Io ho il massimo rispetto della collega Binetti, che è un medico, del collega Gigli, che è un medico, della collega Grillo, che è un medico, e del collega Ceconi, che è un infermiere. So che sono impegnati nella competente Commissione che si occupa di materie sanitarie e che sono in grado di stare in altre Commissioni, perché l'attività parlamentare è vasta. Penso che la presenza di magistrati, ex magistrati, avvocati e altri professionisti dia a questo Parlamento la capacità di entrare nel merito dei singoli problemi e non di fermarsi a quelle che, a volte, sono mere letture di giornali. In Parlamento, senza arrivare a dire quello che dice la senatrice Cattaneo, ossia che dovrebbe essere il Parlamento degli ottimati, un po' di competenze sono necessarie.

Ci sono poi dei profili che possono riguardare la compatibilità o meno di un ruolo svolto in contemporanea a un altro. Io non vorrei che ci dimenticassimo che nella vita ci sono varie fasi. Uno può svolgere più ruoli in momenti diversi.

Vorrei porre al Presidente Cantone una domanda non preparata e non inviata prima, mentre mi è sembrato di capire dai loro interventi che molti colleghi erano invece molto **Pag. 30** documentati e preparati. Avendo fatto parte per otto anni della Giunta delle elezioni fino alla legislatura precedente – Giunta delle elezioni che, peraltro, ha spesso affrontato casi difficili con comunicazioni esterne e ha dato testimonianza del suo lavoro – devo dire che in questa legislatura trovo la medesima Giunta molto silente e molto lenta. Io mi domando quale sia l'interlocuzione che la sua Autorità ha avuto, se

c'è stata, con la competente Giunta delle autorizzazioni e delle elezioni – nel caso del Senato, è una sola, mentre la Camera ne ha due – in merito alle questioni che sono state sollevate.

PIERPAOLO VARGIU, *Presidente della XII Commissione*. Il mio intervento è relativamente breve e prende lo spunto da quello che ha appena detto la collega Donata Lenzi.

Io credo che la disciplina che riguarda gli ordini professionali abbia subito negli anni modifiche piuttosto significative e che anche il tema su cui abbiamo discusso nella giornata odierna, fondamentalmente quello che ha ripetuto il Presidente Sisto, ossia l'argomento con cui abbiamo iniziato l'ordine del giorno di questa serata, non sia quello dell'incandidabilità dei presidenti degli ordini o dei presidenti dei collegi, ma quello dell'eventuale sussistenza dell'incompatibilità nel momento in cui i presidenti sono eletti.

Sostanzialmente, l'attività gestionale che è stata attribuita negli anni agli ordini professionali o ai collegi può configurare una situazione che pone in conflitto il parlamentare eletto con il suo ruolo gestionale. Su questo io credo che correttamente si sia chiesto da parte dell'Autorità, che si era già espressa, peraltro, più volte su questo argomento, un intervento.

I colleghi del Movimento 5 Stelle sono coloro che hanno sollecitato nella giornata odierna l'audizione. È giusto, quindi, che abbiano avuto una parte importante nelle domande che sono state fatte all'Autorità nazionale anticorruzione. Immagino **Pag. 31** che siate già arrivati a questa riflessione. Vi inviterei, però, a riflettere sull'incompatibilità formale e sull'incompatibilità sostanziale. L'attività lobbistica all'interno del Parlamento, l'attività di rappresentanza di categorie professionali all'interno del Parlamento, non è forzatamente legata agli incarichi ricoperti all'interno di strutture. Il controllo delle strutture avviene in modi che sono anche differenti da quelli legati al ricoprire un incarico.

Pertanto, forse il tema fondamentale, che peraltro voi nei vostri interventi avete sottolineato, è quello della trasparenza delle attività. Anche l'attività di rappresentanza delle professioni, che può diventare un'attività lobbistica, ma assolutamente alla luce del sole, può essere un'attività da cui il Parlamento addirittura trae vantaggio, se viene svolta attraverso una criteriologia di trasparenza, che è quella che noi sempre speriamo di trovare negli atti di chiunque sieda all'interno di un Parlamento.

PRESIDENTE. Il nostro ospite avrà la pazienza di ascoltarmi qualche minuto.

Io innanzitutto ribadisco quello che mi sembra corretto ribadire. Invito la saggezza del Presidente Cantone a soffermarsi sui principi e non certamente sui casi personali, che, ripeto, possono essere spunto per sollecitare le valutazioni di carattere generale, ma non possono mai essere una denuncia in sede di audizione a cui un'Autorità rilevante come il presidente dell'ANAC sia «costretto» a fornire risposte senza che vi sia un contraddittorio che possa validamente formarsi.

Al di là di questo, io ho due questioni da sottoporre.

Ho letto rapidamente le delibere. In primo luogo, chiarisco subito che la domanda riguarda un problema di poteri del Parlamento rispetto alla contestazione, che viene mossa, di incompatibilità. È un problema di suddivisione di poteri fra le **Pag. 32** prerogative degli organi parlamentari e degli organi ordinari.

Nella delibera n. 1 del 9 gennaio 2015 si fa riferimento al tema per cui «le cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali devono essere accertate non dall'Autorità nazionale anticorruzione, ma dalla Giunta delle elezioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, ai sensi della normativa vigente in tema di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità».

L'affermazione è perentoria: il controllo su queste situazioni di incompatibilità fra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini è di competenza delle Giunte delle elezioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Questa è un'affermazione rilevante, perché vuol dire che questo è un potere di matrice parlamentare. È il Parlamento, cioè, che controlla questa incompatibilità.

Questo è un punto, a mio avviso, estremamente rilevante. Per carità, io non sono innamorato dei problemi di merito, come sanno i colleghi della I Commissione. Questo è un problema di metodo. Se noi ci preoccupiamo di mantenere i poteri rigorosamente separati e il *cuique suum*, soprattutto in materia parlamentare, va difeso, mi sembra che questa delibera dell'anticorruzione lo ribadisca. Le cause di incompatibilità fra il parlamentare e le cariche di natura elettiva ricoperte sono di competenza delle Giunte, quella del Senato e quella della Camera.

Vi è poi una seconda delibera, la n. 8 del 21 gennaio 2015, in cui si afferma un principio strano. Lo dico con molta chiarezza, Presidente Cantone. Approfitto anche della comune genesi di operatori del diritto. È chiaro che i processi non

sono come questo tipo di questioni, ma abituo alla riflessione. In **Pag. 33** questa delibera del 21 gennaio si dice che la contestazione può avvenire in due modi: o attraverso l'ordine professionale – sintetizzo – o attraverso la Camera di appartenenza parlamentare. Su questo aspetto io inviterei l'ANAC a una profonda riflessione, perché si corre il serio rischio, col doppio potere di intervento, di pregiudicare una prerogativa parlamentare.

Noi, cioè, deleghiamo lo stesso accertamento all'ordine dei farmacisti o dei medici e alla Giunta del Senato e della Camera. A me questo non sembra corretto sul piano del rispetto delle prerogative del Parlamento rispetto ai dati ordinari. Lo dico anche con molta curiosità. Se c'è una Giunta del Senato o della Camera che deve fare lo stesso accertamento che deve essere effettuato dagli ordini, io credo che si debba cedere il passo all'accertamento parlamentare. Diversamente, corriamo il rischio, attraverso rimedi ordinari, di usurpare poteri che sono propri soltanto del Parlamento.

Questo non è un problema secondario, perché afferisce a prerogative di garanzia nell'ambito del ruolo dei parlamentari che porterebbero elementi di rango inferiore rispetto alle garanzie costituzionali dei parlamentari a interferire su prerogative che sono soltanto del Parlamento. Questo a me sembra un tema che merita degli approfondimenti. Non può essere un ordine professionale ad attaccare garanzie che sono proprie soltanto degli organi parlamentari.

In secondo luogo, mi sembra che il meccanismo sollecitato da quest'ultima delibera di cui abbiamo soltanto notizia sia un meccanismo che corre il rischio di essere addirittura incostituzionale, perché sottrae prerogative al Parlamento a mezzo di strumenti ordinari con un accertamento identico. L'accertamento è, infatti, identico fra la Giunta parlamentare e il ruolo del meccanismo ordinario. **Pag. 34**

Questo l'ANAC lo dice. In quella delibera si dice espressamente, al punto 6 – parlo della seconda delibera – che «sotto il secondo profilo l'ANAC non ha, invece, alcun potere di accertamento e contestazione delle cause di incompatibilità previste dal D. Lgs. n. 39 o da altre leggi che riguardino la permanenza in carica di un parlamentare».

Questa mi sembra – lo dico sempre con rispetto – una *fictio*. Da un lato, io dico che non ho competenza, ma, dall'altro, me la prendo sul lato dell'ordine. Questo non mi sembra un equilibrio. Forse a livello lessicale è un ottimo modo per dire due cose diverse contemporaneamente, ma io credo che si debba, in presenza di ruoli parlamentari, dare al Parlamento il potere di decidere, esattamente come accade nella Giunta per le elezioni e come abbiamo appreso accadere, per esempio, in tema di incompatibilità derivanti da altre cause, in cui la Giunta ha rivendicato esattamente i suoi poteri senza che nessuno abbia potuto dire una parola su altre incompatibilità.

Qualcuno mi deve spiegare allora perché per talune incompatibilità vi sia la competenza della Giunta e per altre vi sia questa sovrapposizione, a mio avviso inammissibile, che lede delle prerogative che, invece, sono soltanto del Parlamento.

Iniziamo in questo modo a erodere talune garanzie del Parlamento. Si può essere d'accordo oppure no, ma, in un'ottica di non appartenenza e di non amore per le ideologie che possano propendere per l'uno o per l'altro, le garanzie del Parlamento, a mio avviso, hanno carattere assolutamente primario. Attaccare quelle garanzie a mezzo di strumenti ordinari costituisce, a mio avviso, un'operazione, diciamo così, un po' ardita. Voglio usare questa espressione per dire che mi sembra che ci si debba riflettere molto. Non è vero che, se **Pag. 35** agisce l'anticorruzione o l'ordine dei medici, questo consenta un «liberi tutti». C'è un Parlamento che rivendica le sue prerogative e queste prerogative vanno rispettate. Io solleciterei, dunque, un'approfondita riflessione dell'ANAC, perché un'Istituzione è più credibile se manifesta il rispetto per taluni passaggi di carattere costituzionale. Se un'Istituzione diventa, invece, una sorta di *badge* di accesso a tutte le forme di garanzia, io credo che si corra il rischio di un eccesso di zelo che non sempre ha un ritorno dal punto di vista della democrazia parlamentare.

Quanto al secondo passaggio, il tema è che non si è incompatibili se si esercita una delega di carattere non gestionale. Se ho letto male, sono pronto a essere immediatamente corretto. Bisognerebbe verificare da parte di questi soggetti «l'esercizio di funzioni di rappresentanza e di indirizzo prive di compiti gestionali». Il riferimento è a regolamenti interni, essenzialmente, nel caso di specie. Se c'è una norma di legge, è chiaro che, in questo caso, la situazione cambia.

Dato, però, che si parla di ordini professionali, in questo caso, prendo spunto dalla specificità per andare sui temi di carattere generale, che sono quelli che mi interessano. C'è un regolamento interno, in questo caso, dell'organizzazione Federazione ordini farmacisti italiani, che ha una serie di indicazioni. La fonte è, quindi, regolamentare e non legislativa.

Io avrei due sotto-domande. La prima è: la modifica del regolamento interno comporterebbe il venir meno della clausola di incompatibilità? Se il regolamento interno fosse modificato, questo significherebbe che alcune situazioni ritenute dall'ANAC incompatibili vengono meno?

In secondo luogo, io vedo qui che si tratta di curare l'esecuzione di delibere, curare l'indirizzo politico-amministrativo, **Pag. 36** effettuare un controllo strategico sull'attività degli uffici, resistere alle liti, emanare circolari, conferire incarichi per attribuzioni al Comitato centrale. Davvero queste funzioni sono una delega gestionale diretta ? Non sono, invece, più vicine alle funzioni di indirizzo ?

Dobbiamo anche intenderci. Io sono d'accordo con la collega Lenzi e con chi teme che l'eccesso di incompatibilità svuoti il Parlamento di saperi. Per carità, se c'è un potere gestionale diretto, chi nega l'incompatibilità ? Facciamo attenzione, però, all'interpretazione della differenza con funzioni di indirizzo, anche di indirizzo spinto, perché non si può indirizzare scrivendo soltanto il civico sulla busta. L'indirizzo è un indirizzo attivo, ma vi è una differenza fra un indirizzo attivo che non sia soltanto formale e una gestione diretta ?

Questa è infatti l'espressione. Non è una gestione, ma una gestione diretta, ossia un'intensità di gestione che ci consenta di non disperdere i saperi. È proprio questo il punto. Se c'è qualcuno che normativamente ha un'individuazione di gestione diretta, è giusto che l'incompatibilità ci sia. Se, invece, siamo in situazioni, come io ritengo siano queste indicate, di indirizzo, sia pure effettivo – quello che non è effettivo non funziona – io credo che l'ANAC debba fare una riflessione su questo e sancire l'incompatibilità non tanto sul possibile, quanto sul probabile.

In qualche modo occorre dare consistenza a questo giudizio di gestione diretta (insisto sulla parola «diretta») ed evitare che funzioni di indirizzo, benché marcatamente di indirizzo, possano, per una sorta di principio di precauzione applicato con eccessiva severità, trascinare in una penalizzazione di chi ha dei meriti, sa ed è in condizioni di dare indirizzi, ma non per questo deve essere ritenuto incompatibile. **Pag. 37**

Pertanto, io credo che l'esigenza della valutazione politica di carattere generale sia quella di una sapiente e rigorosa lettura nell'ambito non di quello che potrebbe in assoluto, ma di quello che, a termini di regolamento, può diventare un rischio concreto – noi parliamo in diritto penale di rischio concreto, non di rischio virtuale – ossia un pericolo concreto, non un pericolo astratto.

Noi dovremmo puntare alle incompatibilità per evitare la penalizzazione dei saperi e la creazione nella politica di soggetti che, per fare politica, non devono sapere, perché, se sanno, diventano incompatibili o, se operano nella vita, diventano incompatibili e, quindi, una politica completamente staccata.

È questo il crinale su cui si rischia di andare. Lo dico con molto rispetto delle posizioni di tutti. Noi abbiamo l'obbligo di dare al nostro Parlamento tutti i saperi possibili, con la mannaia della gestione diretta, che giustamente impedisce l'accesso, per evitare situazioni che normativamente sono inibite. Io le chiedo, dunque, presidente Cantone, una riflessione su questi punti.

La seconda domanda è se la modifica del regolamento può comunque essere un utile rimedio per smussare eventualmente le asperità che possano non consentire a persone, chiunque esse siano, di qualsiasi appartenenza, che possiedono un *know-how* spendibile nella politica di essere messe ai margini perché l'indirizzo spinto diventa gestione diretta.

Chiedo scusa se ho fatto perdere qualche secondo. Ripeto, su questi principi attenderei una risposta.

Do la parola al Presidente Cantone per la replica.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione*. Non so se riuscirò a rispondere a dovere, perché la quantità di domande è veramente numerosa. Ammetto **Pag. 38** di essere un po' stanco. Stamattina sono partito da Napoli alle 5. Proverò comunque a rispondere su tutto. Vi chiedo scusa se non dovessi essere del tutto esaustivo.

Prima di tutto, l'incompatibilità non ha niente a che vedere con l'incompetenza. L'incompatibilità è un istituto che è stato previsto dal decreto legislativo n. 39 del 2013 in attuazione a una delega contenuta nella legge n. 190 del 2012 (legge anticorruzione), che tende a evitare che si sovrappongano funzioni e che quella sovrapposizione di funzioni rappresenti una valutazione legislativa di un possibile conflitto di interessi.

Presidente Sisto, se mi consente, questa è una presunzione *iuris et de iure* insuperabile. È il legislatore che stabilisce che, nel caso di specie, di fatto c'è un conflitto di interessi e che è inopportuno per chi riveste cariche di un dato tipo che contestualmente rivesta altri tipi di ruoli.

Io non so se la valutazione e il bilanciamento che sono stati fatti siano corretti, ma sono stati fatti dal legislatore, sia pure dal legislatore delegato e, davanti al legislatore, io, come al solito, mi tolgo il cappello. La valutazione sull'incompatibilità l'ha fatta il legislatore, il quale ha ritenuto che in alcuni casi si debba evitare la sovrapposizione di funzioni.

Consentitemi di dire che questo non significa affatto limitare l'accesso alle cariche parlamentari, ma semplicemente che in quel momento lo stesso soggetto non deve svolgere due incarichi. Un presidente o un consigliere dell'ordine, trattandosi del caso di specie, può certamente diventare parlamentare. Deve semplicemente optare per una delle due cariche, secondo la nostra impostazione. Poi arriverò alla sua valutazione definitiva.

Io credo, quindi, per rispondere sia alla domanda dell'onorevole Binetti, sia alla domanda dell'onorevole Gigli, che qui ci sia una valutazione che viene fatta dal legislatore fuori dalla **Pag. 39** quale ci sono delle questioni di opportunità. Qui c'è una valutazione fatta dal legislatore. Chi ha alcuni incarichi di vertice all'interno di una serie di enti pubblici non deve contestualmente rivestire un altro incarico. Se questa norma viene considerata troppo restrittiva o troppo ampliata, spetta a voi stabilirlo attraverso le leggi.

Aggiungo che qui non si tratta tanto di una questione di *lobby*. Non c'è un problema di tutela rispetto alle *lobby*, ma c'è un problema di tutelare l'immagine sia del soggetto che riveste l'incarico pubblico, sia dell'ente pubblico che si trova con un soggetto che, per esempio, fa il consigliere regionale ed è presidente di un ente pubblico, al limite della stessa Regione.

Qui si tratta di una valutazione che non ha niente a che vedere con le *lobby*, ma che ha a che vedere con un meccanismo di conflitto di interessi che è stato cristallizzato direttamente dal legislatore.

Io, quindi, riterrei che, nel caso di specie, non ci sia un problema di limitazione dei saperi. C'è semplicemente un'indicazione del legislatore di questo tipo. Seppure la norma su questo punto non sia molto chiara, come è stato evidenziato in una domanda, io ritengo che questa incompatibilità non si applichi assolutamente ai consiglieri degli ordini. Si tratta di una carenza della norma, probabilmente. Poi dirò anche perché. C'è una ragione. La norma era arrivata in un certo modo alle Commissioni competenti. In base alla proposta che venne fatta al Governo, lo stesso Governo modificò un pezzo della norma. Lo chiarirò più avanti rispondendo ad alcune domande.

Allo stato, le incompatibilità riguardano semplicemente gli organi di vertice degli enti pubblici. I consiglieri sono fuori, **Pag. 40** perché non sono organi di vertice. Su questo in linea di principio direi di poter essere piuttosto sicuro, per ragioni che esporrò.

Quanto alle sue domande, presidente, Sisto a cui rispondo per prime – non me ne vorranno gli altri parlamentari – dopo questa introduzione di carattere generale, io non credo che ci sia una valutazione che riguarda le garanzie costituzionali. Noi siamo assolutamente attenti e rispettosi. Qui si tratta di stabilire due vicende diverse.

Ci sono due ambiti che sono assolutamente autonomi: da un lato, l'ambito del Parlamento, su cui c'è una riserva di legge costituzionale che prevede la competenza della Giunta; dall'altro, una competenza prevista dalla legge ordinaria che riguarda l'ente pubblico.

Sull'ente pubblico il decreto legislativo n. 39 del 2013 prevede espressamente la vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione e nello stesso decreto legislativo viene citata espressamente anche l'incompatibilità dei parlamentari.

Ovviamente, qual è il senso di quelle due delibere, di cui la seconda precisa la prima? Per quanto riguarda l'incompatibilità nel ruolo di parlamentare, non può che decidere il Parlamento. Ci mancherebbe altro. Poiché, però, la legge stabilisce che la valutazione che viene fatta nei confronti degli enti pubblici spetta al responsabile della prevenzione e della corruzione, che deve seguire un preciso procedimento, e che la vigilanza spetta all'Autorità nazionale anticorruzione su tutta la legge, è evidente che quella legge si applichi a tutti i soggetti per i quali c'è l'incompatibilità, anche ai parlamentari, non con riferimento all'incarico parlamentare. Questa non è, presidente, una minuzia. È una differenza netta. C'è una vigilanza che riguarda l'organo, perché l'incompatibilità non è solo col ruolo di parlamentare, ma è anche col ruolo di **Pag. 41** presidente dell'ordine, di presidente di un ente pubblico o di amministratore delegato di una società pubblica. Si può verificare un meccanismo di conflitto di interessi anche al contrario. Si pone, quindi, l'esigenza non solo di tutelare la trasparenza del ruolo di parlamentare, ma anche la trasparenza del ruolo di presidente di un ordine o, nel caso di specie, per esempio, di una società pubblica o di un altro ente pubblico.

Questa non è una minuzia da avvocato. Del resto, io appartengo a un'altra categoria. È un dato obiettivo.

**PRESIDENTE.** Se posso fare una piccola osservazione: che cosa accade in caso di conflitto?

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione*. Ci stavo arrivando, presidente, perché già sapevo che l'avrebbe chiesto.

Che cosa accade se il Parlamento dovesse ritenere che non ci sia incompatibilità e se l'ANAC o il responsabile della

prevenzione e della corruzione dovessero ritenere che ci sia incompatibilità ? Io credo che, a questo punto, sia evidente che prevale l'organo superiore per eccellenza, ossia il Parlamento, assumendosi la responsabilità politica di un gesto. Su questo credo che siamo assolutamente fuori da ogni discussione, fermo restando che il decreto legislativo n. 39 attribuisce un potere di controllo che riguarda esclusivamente tutte le cariche indicate, anche quella di parlamentare.

Quanto alla funzione delle deleghe gestionali, devo leggere, così rispondo anche a una domanda che è stata fatta, l'articolo in questione. Siamo tutti stanchi, ma la norma non è veramente scritta bene.

Premetto che noi da tempo chiediamo una revisione del decreto n. 39, in cui ci sono alcune norme scritte veramente: **Pag. 42** in modo strano. Ce ne sono alcune che riguardano l'inconferibilità. Tutti conosciamo le questioni che riguardano la sospensione. Ci sono in questo momento alcune questioni che riguardano i reati per i quali si applica o meno la sospensione.

La lettera l) del comma 2 dell'articolo 1 parla di «incarichi di amministratore di enti pubblici o di enti privati in controllo pubblico». Ai nostri fini persino agli enti privati in controllo pubblico si applica questa norma. Sono «gli incarichi di presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico».

Qualcuno diceva che quel riferimento ad altro organo di indirizzo politico dell'attività dell'ente si riferirebbe anche a soggetti diversi dal presidente. La norma, così com'era stata scritta all'origine, prevedeva espressamente anche i consiglieri. Abbiamo su questo punto l'interpretazione autentica, perché uno dei componenti dell'ANAC aveva partecipato alla scrittura del decreto n. 39 e ricordava come fosse previsto dalla lettera l) originaria; è stato tolto un pezzo, chiaramente.

Noi oggi lo interpretiamo dicendo che, in relazione al riferimento al presidente di amministratore delegato di altro organo, l'«altro organo» comunque si riferisce alla parola «presidente». Sotto questo profilo, quindi, l'unico soggetto che verita in situazioni di incompatibilità è l'organo di vertice di una società pubblica, di un ente pubblico o di un ente di controllo pubblico.

Come dobbiamo valutare l'eventuale attività di delega gestionale diretta ? Io credo che si debba andare a verificare in concreto – ha ragione lei, presidente – non in astratto: **Pag. 43** andando a verificare non solo i regolamenti, laddove ci sono, ma anche gli Statuti e poi, in base agli Statuti e ai regolamenti, andare a verificare i poteri che vengono esercitati.

Rispondo con assoluta certezza che la modifica del regolamento e dello Statuto consente sicuramente di aggirare, cioè di evitare, questo meccanismo di incompatibilità. È chiaro che, se c'è un'indicazione del legislatore che fa riferimento a deleghe gestionali dirette, ciò significa che c'è uno spazio per cui questo soggetto, pur essendo vertice, possa non avere deleghe gestionali dirette. Questo è scontato.

Nel caso di specie, mi consenta di dire che l'articolo 50 prevede alcuni poteri, che sono difficili da definire di mera funzione di indirizzo, almeno noi non li riteniamo tali. Se il soggetto ha il potere di emanare una circolare per assumere personale e partecipare a processi eventualmente con facoltà di transazione delle controversie, io credo che questi siano poteri più che gestionali. Basterebbe il potere di transazione in sede di processi per individuare una funzione gestionale.

Non devo certamente fare io un trattato di diritto civile, non ne sarei capace, ma, se transigo, sto rinunciando a una parte dell'attività, a una parte di un interesse e di un diritto. Pertanto, il potere di transazione, di per sé, ossia il potere di partecipare al processo con facoltà di transazione è senza dubbio un potere gestionale, ma lì c'è di più. Quell'attività attribuisce certamente poteri gestionali.

Mi riferisco all'emanazione di una circolare. Anche in questo caso non posso che ricordare mere valutazioni di conoscenze anche elementari di diritto amministrativo. La circolare vincola i soggetti che ne fanno parte. Io con la circolare posso prendere valutazioni che non sono di mero indirizzo, ma che riguardano l'attività: **Pag. 44**

Pertanto, io credo che, nel caso di specie, quella interpretazione che noi abbiamo dato sia formalmente insuperabile, fermo restando che noi proprio oggi abbiamo a lungo discusso di questo punto, ossia che sarà nostro compito indicare quando i poteri di un presidente o di un organo di vertice non siano gestionali. La legge ce lo impone. Ci impone di dire che ci sono poteri gestionali e che ci sono anche poteri non gestionali. Nel caso di specie, noi riteniamo che quei poteri comportino una gestione anche particolarmente significativa. Riferisco quella vicenda specifica semplicemente come fatto indicativo.

Mi lasci dire, presidente, che qui non si tratta di fare il processo a nessuno. Non si sta parlando di reati, diciamolo con chiarezza. Non si sta parlando né di reati, né di comportamenti scorretti. Si sta parlando di un'indicazione prevista dalla legge, la quale prevede che un soggetto non possa avere due cariche e prevede semplicemente l'obbligo di opzione. Non stiamo parlando assolutamente di reati, né di comportamenti scorretti. Stiamo parlando semplicemente di

individuare se un soggetto possa o meno ottenere due cariche, ragion per cui non c'è alcun processo a nessuno e alcuna difesa.

Qualora il Consiglio dell'ordine, nel caso di specie, dovesse prevedere di adeguarsi, come dovrà fare, alla nostra delibera, dovrà operare la contestazione e lì ci sarà la possibilità di difendersi nella sede opportuna, così come prevede il decreto legislativo n. 39.

Quanto alle altre domande, io vorrei astenermi dalle valutazioni che sono state fatte in ordine a chi, avendo avuto un ruolo all'interno della Corte costituzionale, ha difeso gli ordini professionali. Peraltro, non tutti gli ordini professionali si sono opposti a questa delibera. La maggior parte degli ordini professionali, al contrario, sta provando ad adeguarsi a questa **Pag. 45** delibera trovando una serie di oggettive difficoltà, tant'è che noi non abbiamo ancora attivato tutti i poteri di controllo – poi risponderò sulle questioni della trasparenza – perché ci sono problemi oggettivi di cui ci dobbiamo far carico come Autorità anticorruzione.

Per esempio, l'ordine dei geologi di Lanusei ha otto iscritti e non ha dipendenti. Noi dobbiamo capire come possiamo pretendere che un ordine di otto iscritti abbia gli stessi obblighi di trasparenza previsti dall'ordine degli avvocati di Roma, di Napoli o di Palermo. Su questo punto dobbiamo pretendere il rispetto delle regole, ma fornendo indicazioni su come muoversi.

Per esempio, noi stiamo provando a pensare che gli ordini, soprattutto quelli piccoli, attraverso lo strumento degli accordi di cui all'articolo 15 della legge n. 241 del 1990, possano consorziarsi solo al fine di adempiere agli obblighi di cui alla legge n. 190 del 2012 e al decreto n. 33 del 2013. Noi dobbiamo offrire, soprattutto alla maggior parte degli ordini che vogliono adeguarsi, una spiegazione su come devono ottemperare.

Su questo punto noi abbiamo avviato una serie di tavoli di confronto e al più presto emaneremo le linee-guida su come noi riteniamo, soprattutto per i piccoli ordini, che debba esserci un adeguamento alle regole della legge n. 190.

Di tutte le questioni di incompatibilità fatemi solo dire una cosa con riferimento al professor Cassese, il quale ha presentato un parere depositato in Giunta, che noi abbiamo letto e che sostiene la nostra tesi. Quel parere sostiene, cioè, che agli ordini professionali si applicano la legge n. 190 del 2012 e il decreto legislativo n. 33 del 2013. Ritiene semplicemente che in alcuni casi i presidenti non svolgano funzioni gestionali dirette. Giusto per amore dell'arte, va precisato che quel **Pag. 46** parere del professor Cassese non mette affatto in discussione la sentenza della Corte costituzionale, ma dice giusto il contrario, ossia che si applica quell'indicazione.

Sulla questione del rapporto fra potere della Giunta e potere di chi debba dichiarare l'incompatibilità credo di aver in parte già risposto. Io mi rendo conto benissimo che c'è il problema del conflitto. Noi siamo assolutamente consapevoli che, in presenza di un conflitto, c'è un organo *superiorem non recognoscens*, che è la Giunta delle immunità del Parlamento.

Noi abbiamo fatto la nostra valutazione fornendo indicazioni, nel caso di specie, a un ordine, perché è l'unico caso. Valuterà poi la Giunta di fare quello che ritiene. Per quanto io sappia, la Giunta del Senato non si è ancora pronunciata. Noi non abbiamo avuto interlocuzioni con la Giunta del Senato, credo correttamente, perché la Giunta non ce l'ha chiesto. Noi riteniamo, però, che abbia fatto bene a non chiedercelo, perché si tratta di un potere di valutare in modo assolutamente indiscusso. Del resto, le nostre delibere sono pubblicate sul sito e possono essere chiaramente individuate.

Ho risposto sulla questione di che cosa intendiamo noi per organi di indirizzo e sulle ragioni per le quali escludiamo che la norma si applichi ai consiglieri e non ai soli presidenti.

Certo, questa parte della norma ha una sua irrazionalità, ma un'interpretazione che volesse andare oltre l'indicazione normativa e ritenerla applicabile anche ai consiglieri sarebbe un'interpretazione ai limiti dell'analogia. Trattandosi di norme limitative di una facoltà, nel caso di specie la più importante facoltà, che è l'elettorato passivo, sarebbero certamente incostituzionali.

Sono consapevole che quella norma è scritta male. Abbiamo anche la ragione dell'interpretazione autentica di quella **Pag. 47** norma scritta male. Noi riteniamo, però, che il decreto n. 39 abbia molte norme scritte male. Chiediamo da tempo che si avvii una riflessione.

C'è la possibilità nel decreto Madia di riaprire la delega sul decreto legislativo n. 39 perché ci sono cose veramente paradossali. Esistono alcuni reati per i quali l'inconferibilità non si applica, per esempio, ad alcune ipotesi di tentativo che sono questioni veramente paradossali. Alla concussione si applica e al tentativo di concussione no. Poi si applica, invece, a fattispecie come l'abuso d'ufficio, il che è veramente un paradosso. Si applica a reati meno gravi e non a reati più gravi. La tentata concussione è obiettivamente reato più grave rispetto all'abuso d'ufficio.

Quanto alla questione della trasparenza, è vero, noi abbiamo verificato che ci sono ordini professionali che ancora non si sono adeguati alle indicazioni del decreto legislativo n. 33. La ragione per la quale non abbiamo ancora attivato i controlli, però, è quella che abbiamo indicato. Noi riteniamo di dover, prima di tutto, fornire indicazioni su come tutti gli ordini professionali possano adeguarsi alle regole della trasparenza, per consentire poi un controllo che abbia un senso.

Non avrebbe senso, cioè, effettuare oggi un controllo nei confronti di un ordine, per esempio, particolarmente grande, nei cui confronti non ci dovrebbero essere problemi, mentre sappiamo per certo che ci sono alcuni ordini che non sono assolutamente in condizioni, ad oggi, di poter sottostare alle indicazioni. Noi speriamo nel giro di pochissimo tempo di riuscire a emanare le linee-guida su come gli ordini professionali, soprattutto quelli piccoli, possano adeguarsi alle regole sulla trasparenza.

Abbiamo anche da poco elaborato l'interpretazione su come debba funzionare il meccanismo sanzionatorio. Il decreto **Pag. 48** legislativo n. 33 del 2013 contiene una norma sulle sanzioni, all'articolo 47, assolutamente incomprensibile, che è stata un vero e proprio rompicapo. Non si capisce nulla su come debba essere applicata la sanzione e chi la debba applicare. Noi abbiamo fatto uno sforzo interpretativo. Aspetteremo poi la valutazione della giurisprudenza.

Inoltre, c'è un altro aspetto, che riguarda l'individuazione di chi deve svolgere il ruolo di responsabile della trasparenza all'interno degli ordini. Noi riteniamo che lo debba svolgere un soggetto che abbia una posizione di stabilità, ossia un dipendente, laddove, però, ci sono i dipendenti.

Questo è il punto. La legge prevede espressamente che, di regola, il responsabile per la prevenzione e la corruzione debba essere un soggetto che svolga il ruolo di dirigente, se c'è un dirigente, perché non è necessario che ci sia.

Anch'io ritengo che sia piuttosto incompatibile l'idea che lo faccia un consigliere il responsabile della prevenzione e della corruzione. Tuttavia, ripeto, ci sono alcune questioni che vanno affrontate tenendo conto che ci sono ordini in cui gli unici organi sono i consiglieri. Non ci sono altri organi. Noi dobbiamo stabilire un criterio valido per tutti.

Ad oggi io direi che certamente i soggetti che svolgono funzioni di indirizzo politico non possono svolgere funzioni di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Dobbiamo prevedere per gli organismi piccoli la possibilità di consorzarsi per poter avere almeno un dipendente, che, fra l'altro, si occupi materialmente dell'inserimento dei dati nel sistema dell'Amministrazione trasparente.

Non possiamo fare regole che valgono solo per l'ordine degli avvocati di Roma. Ci dobbiamo preoccupare anche **Pag. 49** dell'ordine dei geologi di Lanusei, perché è giusto così. Il principio impone che, una volta che siamo partiti, possiamo controllare tutto.

Del resto, lo avete detto voi. Fino a poco tempo fa questo tema non era stato posto. L'abbiamo posto con una delibera di qualche mese fa. La legge sulla trasparenza è entrata in vigore da poco. Stiamo provando a fare controlli, che vanno ben oltre gli ordini professionali.

Io credo che gli ordini professionali – lo si diceva negli interventi – siano certamente enti pubblici. Hanno una serie di poteri certificatori indiscussi, che non hanno nemmeno alcuni enti pubblici certi. Il solo fatto di iscriversi a un ordine con la valutazione dei requisiti è certamente un potere certificatorio, anzi è forse ai limiti di una concessione.

Sicuramente noi riteniamo che ci debbano essere gli obblighi di trasparenza su tutte le spese, sulle consulenze, sugli incarichi che vengono affidati, così come riteniamo che i presidenti degli ordini e i consiglieri siano organi di indirizzo politico che hanno l'obbligo di sottostare ai principi di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 33 del 2013. Siamo sicuri che questo sarà uno degli argomenti di maggiore preoccupazione da parte degli organi professionali, perché, come voi sapete, l'articolo 14 citato prevede che si rendano noti non solo gli emolumenti ricevuti, ma anche la situazione patrimoniale che i soggetti hanno. Noi riteniamo che quella norma si applichi certamente al presidente e, nel caso di specie, anche ai consiglieri degli ordini professionali.

Sugli organi di revisione non mi posso esprimere. Si tratta di una valutazione che non rientra nella nostra competenza. I meccanismi di valutazione della prevenzione e della corruzione non hanno niente a che vedere con un controllo contabile. La legge prevede che ci debba essere una trasparenza **Pag. 50** a trecentosessanta gradi delle attività contabili, ma il controllo su come viene svolta l'attività contabile non è competenza dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Infine, ammetto che non avevo pensato al tema della qualificazione del CUP o del CoGeAPS. Tuttavia, su questo punto noi stiamo facendo con il Ministero dell'economia un'elaborazione che riguarda le società pubbliche e anche le fondazioni pubbliche.

Esistono nel nostro sistema alcune entità che sono di fatto organismi di diritto pubblico od organismi finanziati dal

pubblico, per i quali noi stiamo provando a individuare una serie di elementi che li sottoporranno alle regole sia della trasparenza, sia della prevenzione e della corruzione. Da qui a qualche giorno presenteremo con il Ministero dell'economia delle linee-guida che riguardano le fondazioni pubbliche e le società pubbliche partecipate dal Ministero dell'economia, ma che, in linea di massima, riguarderanno tutte le fondazioni pubbliche e tutte le società di carattere pubblico.

Non vorrei esprimere giudizi sull'attività legislativa che viene svolta. Tuttavia, la norma che prevede che gli ordini e i collegi professionali siano enti pubblici non economici di carattere associativo non cambia assolutamente nulla ai fini dell'applicazione dei decreti legislativi nn. 33 e 39 e della legge n. 190, che si applicano a tutti gli enti pubblici. Quella qualificazione non sposta niente.

L'indicazione che dovrebbe prevedere un regime semplificato di trasparenza rappresenterebbe sicuramente una disparità di trattamento rispetto agli altri enti pubblici. Su questo punto, però, noi stiamo da tempo chiedendo al Parlamento e al Governo una revisione del decreto n. 33.

Si tratta di un argomento di cui mi piacerebbe parlare. Faccio fatica a individuare gli esatti punti, ma il decreto n. 33, **Pag. 51** che io credo sia una norma epocale, perché ha cambiato la logica della trasparenza pubblica, prevede una serie di obblighi che finiscono per essere un eccesso di trasparenza e anche un difetto di trasparenza. Noi abbiamo bisogno di una trasparenza di qualità, non di una trasparenza di quantità.

All'interno del decreto n. 33 ci sono spesso adempimenti che rischiano di essere puramente formali. Noi vogliamo migliorare – io ho provato a scriverlo in un articolo alcuni giorni fa – anche interfacciandoci ai sistemi del FOIA (*Freedom of information act*) statunitense e ampliando l'area dell'accesso pubblico, ma evitando che la quantità di dati che possono essere pubblicati finisca per non essere intellegibile ai cittadini comuni.

Io, quindi, credo che ci possa essere una semplificazione, ma che la semplificazione non debba riguardare un'unica entità, bensì la totalità degli enti pubblici. Bisogna prevedere meccanismi di trasparenza che tengano conto anche delle differenze fra gli enti pubblici medesimi, ma sempre in un quadro di carattere generale e non con interventi *ad entem* più che *ad personam*.

**PRESIDENTE.** Ringraziamo il Presidente Cantone per questa esposizione del suo punto di vista. Credo che questa sia stata una delle audizioni più interessanti degli ultimi tempi.

È stata molto interessante e soprattutto è stata interessante perché non si è trattato di postulati. Il Presidente Cantone ha messo a fuoco una serie di problemi, tutti meritevoli di approfondimenti.

Il nostro, presidente Cantone, è un *work-in-progress* continuo. Sostanzialmente, noi cerchiamo insieme, sia il legislatore, sia l'ANAC, di coniugare la necessità di trasparenza e il bisogno di anticorruzione. **Pag. 52**

Sul decreto legislativo n. 33 noi c'eravamo. È una cosa che abbiamo fatto noi. Siamo molto orgogliosi di averlo fatto. Mi sembra eccellente la valutazione dell'applicazione di questi modelli alle piccole strutture, che ovviamente non sono in condizioni di garantire la stessa risposta di grandi strutture.

In questo lavoro di reciproca collaborazione affinché le cose possano essere utilmente realizzate io credo che possiamo chiudere con questo auspicio, ringraziando i colleghi del Movimento 5 Stelle, che sono sempre presenti tutti. Vedo, invece, intorno una decimazione progressiva, un dato che va comunque rimarcato, perché essere presenti in Aula onora l'impegno di parlamentare.

Ringrazio tutti e, in particolare, non ultimo, il Presidente Vargiu.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 22.**





# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA  
*Ufficio studi*

## Elenco Dossier pubblicati dall'Ufficio Studi all'8 aprile 2015

I dossier sono reperibili sul sito web del Consiglio nazionale forense, al seguente indirizzo:

<http://www.consiglionazionaleforense.it/site/home/pubblicazioni/studi-e-ricerche.html>

- Dossier n. **1/2011** – Gli avvocati italiani per la ripresa. Giustizia civile ed economia – 15 luglio 2011;
- Dossier n. **2/2011** – Gli avvocati italiani per la ripresa. Giustizia civile ed economia. Il edizione riveduta ed ampliata – 26 luglio 2011;
- Dossier n. **3/2011** – La manovra economica 2011 (decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, come convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111). Elementi di interesse per la professione forense – 26 luglio 2011;
- Dossier n. **4/2011** – La manovra economica *bis* 2011 (decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148). Cosa cambia per l'avvocato – 6 ottobre 2011;
- Dossier n. **5/2011** – Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 (disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69). Sintesi dei contenuti, norme e disposizioni richiamate – 3 novembre 2011;
- Dossier n. **6/2011** – Professione, giustizia e crisi. Incontro con le componenti dell'Avvocatura. Il maxiemendamento al ddl A.S. 2968-2969 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)". Testo depositato al Senato il 9 novembre 2011 – 12 novembre 2011;
- Dossier n. **7/2011** – Professione, giustizia e crisi. La legge di stabilità per il 2012. Le norme della legge 12 novembre 2011, n. 183, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)" – 24 novembre 2011;
- Dossier n. **8/2011** – Il decreto "Salva Italia" (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214). L'impatto sulle professioni – 27 dicembre 2011;
- Dossier n. **1/2012** – Il decreto-legge 22 gennaio 2012, n. 212 (disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile). Le osservazioni dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 4 gennaio 2012;
- Dossier n. **2/2012** – Legge 17 febbraio 2012, n. 9. Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri. Le osservazioni dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 21 febbraio 2012;
- Dossier n. **3/2012** – Congresso Nazionale Forense Straordinario. Raccolta dei materiali congressuali a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 12 marzo 2012;
- Dossier n. **4/2012** – VII Congresso di aggiornamento giuridico forense. Materiali raccolti per la relazione inaugurale a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 15 marzo 2012;



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Ufficio studi*

- Dossier n. **5/2012** – Responsabilità civile dei magistrati. Art. 25 del Disegno Legge n. 3129. Dossier di documentazione e analisi a cura del Consiglio nazionale forense – 19 Marzo 2012;
- Dossier n. **6/2012** – Le professioni regolamentate nel decreto “Cresci Italia”. Abrogazione delle tariffe, “parametri”, compenso, preventivo e tirocinio. Il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 e la legge di conversione. Dossier di documentazione e analisi a cura del dell’Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 22 marzo 2012.
- Dossier n. **7/2012** – Attualità normative – Riforma delle professioni – Parametri – Il filtro in Appello – (*gli approfondimenti dell’ufficio studi*) - Dossier di documentazione e analisi a cura dell’Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – 4 settembre 2012.
- Dossier n. **8/2012** - La conclusione dei lavori parlamentari sulla riforma forense – Seminario di studi - Dossier di documentazione e analisi a cura dell’Ufficio studi del Consiglio nazionale forense - Sala del Refettorio, Via del Seminario, 76 - Roma, 4 ottobre 2012.
- Dossier n. **9/2012** – Professioni e Concorrenza - Dossier di documentazione e analisi a cura dell’Ufficio studi del Consiglio nazionale forense - Roma, 3 ottobre 2012.
- Dossier n. **10/2012** – Parametri – Seminario di lavoro con gli Ordini – Dossier di documentazione e analisi a cura dell’Ufficio studi del Consiglio nazionale forense - Borgo Santo Spirito n. 80, Sala PIO X, Roma, 19 ottobre 2012.
- Dossier n. **10BIS/2012** – La determinazione dell’oggetto del contratto e i criteri di calcolo del compenso professionale forense. Commento al d.l. 24.1.2012, n. 1 conv. in l. 24.3.2012, n. 27 e al d.m. 20.7.2012, n. 140 (tariffe e parametri) – Seminario 18 ottobre 2012, ore 14 – Università di Roma Sapienza, Aula Calasso, Facoltà di Giurisprudenza, Piazzale Aldo Moro 5, Roma – Dossier di documentazione e analisi a cura dell’Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 19 ottobre 2012.
- Dossier n. **11/2012** – Regolamento di riforma degli ordinamenti professionali – Seminario di lavoro con gli Ordini - Dossier di documentazione e analisi a cura dell’Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Borgo Santo Spirito n. 80, Sala PIO X, Roma, 19 ottobre 2012.
- Dossier n. **12/2012** – Geografia giudiziaria – Seminario di lavoro con gli Ordini - Dossier di documentazione e analisi a cura dell’Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Borgo Santo Spirito n. 80, Sala PIO X, Roma, 19 ottobre 2012.
- Dossier n. **13/2012** – La riforma forense – Seminario di lavoro con gli Ordini - Dossier di documentazione e analisi a cura dell’Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Borgo Santo Spirito n. 80, Sala PIO X, Roma, 19 ottobre 2012.
- Dossier n. **14/2012** – La mediazione e l’Avvocatura italiana (D.Lgs. n. 28/2010) – Dossier di documentazione e analisi a cura dell’Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma-Parigi, 7-8 novembre 2012.
- Dossier n. **15/2012** – Camere arbitrali presso i Consigli degli Ordini – Dossier di documentazione e analisi a cura dell’ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 14 dicembre 2012.
- Dossier n. **1/2013** – Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense. Legge 31 dicembre 2012, n. 247 – Dossier di documentazione e analisi a cura dell’Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 22 gennaio 2013.



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Ufficio studi*

- Dossier n. **2/2013** – Le prime bozze dei provvedimenti attuativi della riforma (L. n. 247/2012) – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 19 aprile 2013.
- Dossier n. **3/2013** – CNF n. 2-R-2013. Regolamento per le modalità di accesso allo Sportello per il cittadino – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 19 aprile 2013.
- Dossier n. **4/2013** – Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense – Stato dei lavori attuativi e aggiornamenti in materia di geografia giudiziaria – Incontro con le componenti dell'avvocatura – Dossier di documentazione a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 4 maggio 2013.
- Dossier n. **5/2013** – Tematiche istituzionali di attualità – Incontro tra il Ministro della Giustizia Annamaria Cancellieri e il Presidente del Consiglio nazionale forense Guido Alpa – Roma, 21 maggio 2013.
- Dossier n. **6/2013** – Il decreto legge del "fare". Decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia – Roma, 16 luglio 2013.
- Dossier n. **7/2013** – Aggiornamenti in materia di geografia giudiziaria – Incontro con le componenti dell'Avvocatura – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 13 settembre 2013.
- Dossier n. **8/2013** – Disposizioni in materia di responsabilità professionale del personale sanitario – Proposte di legge A.C. 259 (Fucci), A.C. 262 (Fucci), A.C. 1312 (Grillo), A.C. 1324 Calabrò), A.C. 1581 (Vargiu) – Audizione presso la Commissione permanente XII (Affari sociali) – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 13 novembre 2013.
- Dossier n. **9/2013** – La bozza di D.M. Ministero della Giustizia in materia di parametri. Le osservazioni dei Consigli dell'Ordine, delle Unioni e delle associazioni. Le elaborazioni dell'Ufficio studi. Il parere del Consiglio nazionale forense – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 22 novembre 2013.
- Dossier n. **10/2013** – Provvedimenti di attuazione della riforma dell'ordinamento della professione forense (L. 247/12). Seduta amministrativa del 12-13 dicembre 2013 – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 11 dicembre 2013.
- Dossier n. **11/2013** – Le proposte del Consiglio Nazionale Forense di semplificazione e razionalizzazione del sistema giudiziario civile – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 13 dicembre 2013.
- Dossier n. **1/2014** – Avvocati stabiliti e abuso del diritto dell'Unione europea: la raccolta dati dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 9 gennaio 2014.
- Dossier n. **2/2014** – Nuovo codice deontologico forense – Bozza del nuovo codice deontologico, osservazioni pervenute e relazione della Commissione deontologica – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 9 gennaio 2014.



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Ufficio studi*

- Dossier n. **3/2014** – Regolamento sulle specializzazioni – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 28 gennaio 2014.
- Dossier n. **4/2014** - Le fonti normative e gli atti ufficiali in materia di istituzione e attività della Scuola Superiore della Magistratura – Dossier di documentazione a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 5 febbraio 2014.
- Dossier n. **5/2014** – Codice deontologico forense (approvato dal Consiglio Nazionale Forense il 31 gennaio 2014). Presentazione ai Presidenti dei Consigli dell'Ordine e alle altre componenti dell'Avvocatura – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 19 febbraio 2014.
- Dossier n. **6/2014** – Provvedimenti di attuazione della riforma dell'ordinamento della professione forense (legge 31 dicembre 2012, n. 247). “Tavoli” dell'Avvocatura presso il CNF e “tavoli” ministeriali. Resoconto degli incontri dei gruppi di lavoro, materiali pervenuti e posizione del Consiglio Nazionale Forense – Dossier di documentazione a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 29 maggio 2014.
- Dossier n. **7/2014** – Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Audizione del Consiglio Nazionale Forense. Palazzo San Macuto, via del Seminario 76 – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 4 giugno 2014.
- Dossier n. **8/2014** – Osservatorio nazionale permanente sull'esercizio della giurisdizione. Prima riunione. Roma, 6 giugno 2014, Avvocatura dello Stato, Sala Vanvitelli, Via dei Portoghesi 12 – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 6 giugno 2014.
- Dossier n. **9/2014** – Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) - Dossier di documentazione a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 26 giugno 2014.
- Dossier n. **10/2014** – Commissione penale del CNF. Materiali per l'incontro dell'11 settembre 2014 (provvedimenti approvati nel Consiglio dei Ministri del 29 agosto 2014, contributi di dottrina e giurisprudenza rilevante) – Dossier di documentazione a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 11 settembre 2014.
- Dossier n. **11/2014** – Decreto legge 12 settembre 2014, n. 132 recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile. Scheda di analisi a prima lettura con quadro sinottico delle modifiche apportate al codice civile, al codice di procedura civile e alle disposizioni attuative al medesimo – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 16 settembre 2014.
- Dossier n. **12/2014** – XXXII Congresso Nazionale Forense. Venezia, 9-10-11 ottobre 2014. Materiali e documenti congressuali – Dossier di documentazione a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 9 ottobre 2014.
- Dossier n. **13/2014** – Legge 10 novembre 2014, n. 162 di conversione, con modificazioni, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 132 recante «*Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile*». Analisi a prima lettura con quadro sinottico delle modifiche apportate al codice civile, al codice di procedura civile e alle



# CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA  
*Ufficio studi*

disposizioni attuative del medesimo – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 13 novembre 2014.

- Dossier n. **14/2014** “*Gli Avvocati nella Resistenza: figure, esperienze, testimonianze*” – Materiali raccolti in occasione del seminario – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 19 novembre 2014
- Dossier n. **15/2014** – Disciplina della responsabilità civile dei magistrati. A.C. 2738 – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 10 dicembre 2014
- Dossier n. **1/2015** – Osservatorio Nazionale Permanente sull'Esercizio della Giurisdizione. Seconda riunione. Roma, 23 gennaio 2015, Consiglio Nazionale Forense, via del Governo Vecchio, 3. Rapporto sulla Giustizia civile e penale in Italia per l'anno 2014 – Dossier di documentazione e analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 23 gennaio 2015
- Dossier n. **2/2015** – Avvocatura e ordinamento forense: questioni di attualità – Incontro con le componenti dell'Avvocatura. Roma, 20 febbraio 2015, Consiglio Nazionale Forense, via del Governo Vecchio, 3 – Dossier di documentazione a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 20 febbraio 2015
- Dossier n. **3/2015** – Disciplina della responsabilità civile dei magistrati. Legge 27 febbraio 2015, n. 18 (pubblicata in G.U. 4 marzo 2015, n. 52) – Dossier di analisi a cura dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense – Roma, 5 marzo 2015

## **UFFICIO STUDI** **Composizione**

### **Ubaldo Perfetti**

*(Vice Presidente Consiglio Nazionale Forense e Consigliere Delegato all'Ufficio Studi)*

### **Giuseppe Colavitti**

*(Coordinatore)*

### **Gianluca Bertolotti**

**Carlo Bonzano**

**Marina Chiarelli**

**Nicola Cirillo**

**Riccardo Maria Cremonini**

**Stefania Gentile**

**Silvia Izzo**

**Francesca Mesiti**

**Francesca Romani**

**Angelo Schillaci**