

N. 11391/2015 REG.PROV.COLL.  
N. 00040/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 40 del 2015, proposto da:

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Locri, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Pisa, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Biella, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Catanzaro, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Cosenza, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Giovanni Maria Flick, Mario Sanino, Giuseppe Colavitti e Francesco Saverio Bertolini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Mario Sanino in Roma, v.le Parioli, 180, come da rispettive procure speciali indicate al ricorso;

*contro*

Anac - Autorita' Nazionale Anticorruzione in persona del Presidente pro tempore, Garante per la Protezione dei Dati Personalni in persona del legale rappresentante pro tempore, Ministero della Giustizia in persona del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei

Portoghesi, 12;

*per l'annullamento*

delle deliberazioni n. 144/14 e n. 145/14, recanti il parere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sull'applicazione della l. n. 190/12 e dei decreti delegati agli Ordini ed ai Collegi professionali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anac - Autorita' Nazionale Anticorruzione;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2015 il consigliere Achille Sinatra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

I. - Con ricorso notificato il 19 dicembre 2014 e depositato il 2 gennaio 2015, i Consigli dell'Ordine degli Avvocati circondariali indicati in epigrafe hanno impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione cautelare, la delibera numero 145\2014 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), recante "Parere dell'Autorità sull'applicazione della L. 190\2012 e dei decreti delegati agli Ordini e Collegi professionali" e, in quanto occorra, la delibera n. 144\2014 della medesima Autorità, ad oggetto "Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni".

II. - Il primo dei due atti impugnati su citati (n. 145\2014) prende le mosse dalla nota del 23 febbraio 2014 del Presidente del Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi professionali, la quale aveva

sottoposto all'ANAC un parere pro veritate reso dal prof. Alberto Capotosti in ordine all'applicabilità a detti Enti delle disposizioni della legge n. 190 del 2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) e del decreto legislativo n. 33 del 2013 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

Secondo tale parere la citata disciplina non si applicherebbe in via diretta a Collegi ed Ordini, ma porrebbe in capo ai medesimi soltanto un obbligo di adeguamento ai relativi principi, poiché, in sintesi:

- il riferimento dell'art. 11 del d.lgs. n. 33\2013 agli Enti menzionati nell'art. 1 comma II del d.lgs. n. 165\2001 è utile alla **ricognizione** delle amministrazioni vincolate al regime organizzativo previsto in via generale per il pubblico impiego, ma non ha il medesimo lavoro quando il richiamo è utilizzato nell'ambito di materie che si allontanano da quelle del lavoro pubblico;
- peraltro, anche in quest'ultimo ambito, detti Enti non applicano direttamente il d. lgs. n. 165\2001, ma, a tenore dell'art. 2 comma II bis del D.L. 31 agosto 2013 n. 101, si adeguano ai relativi principi;
- si tratta di enti di natura associativa, che non gravano sulle risorse pubbliche (tanto da non essere assoggettate al controllo sulla gestione della Corte dei Conti, come affermato da Cass. n. 22126\2011), ma che si giovano unicamente dei contributi degli iscritti;
- il diritto comunitario (v. Corte CE 12 settembre 2013, C-526\11) li esclude dalla sfera di applicabilità della direttiva 2004\18\CE;
- per tale ragione non sussisterebbe neppure l'interesse della collettività alla pubblicazione integrale dei dati che riguardano gli amministratori;
- la L. 190\2012, nell'indicare l'oggetto della delega che ha dato poi

luogo al d.lgs. n. 33\2013, fa riferimento all'elenco di cui all'art. 1 comma II del d.lgs. n. 165\2011 con esclusivo riguardo a chi abbia compiti di gestione, e non con riguardo a chi sia titolare di cariche politiche, se non di "livello statale, regionale e locale", e dunque nei soli Enti territoriali; e comunque la differenza tra organi di amministrazione ed organi di gestione, essendo dettata dall'art. 4 del d. lgs. n. 165\2001, non sarebbe direttamente applicabile agli Ordini, che a quel testo unico devono solo adeguarsi nei principi;

- le disposizioni del d.lgs. n. 33\2013 male si attaglierebbero alle realtà organizzative e dimensionali (spesso minime) ed alle funzioni degli Ordini;
- con specifico riferimento al piano di prevenzione della corruzione, i commi da V a XXIV della legge delega n. 190\2012 si riferiscono alle sole pubbliche amministrazioni centrali, mentre il comma LX lettera a) a regioni ed enti locali.

Preso atto di tale parere, l'ANAC, pur tenendo in considerazione detta peculiare natura degli Enti esponenziali delle comunità professionali, nella delibera n. 145 ha rilevato che essi si collocano, ai sensi dell'art. 1 comma II del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel novero degli Enti pubblici non economici, appartenenti al comparto del c.d. parastato, e che tra di essi ed i loro dipendenti intercorre un rapporto di pubblico impiego.

Pertanto -ha concluso l'Autorità- a detti Enti si applica tutta la normativa inerente gli obblighi e gli adempimenti tesi a prevenire la corruzione.

E dunque occorre che essi provvedano alla predisposizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e del Piano triennale della trasparenza, nonchè alla nomina del Responsabile della prevenzione

della corruzione; che essi curino l'adempimento agli obblighi di trasparenza di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013; che essi osservino i divieti in materia di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi di cui al decreto legislativo n. 39 del 2013.

III. - Il secondo dei due atti gravati (n. 144\2014), invece, è dichiaratamente volto a delimitare l'ambito soggetti di applicazione del decreto legislativo n. 33 del 2013 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni) alle pubbliche amministrazioni.

Esso procede all'individuazione degli Enti destinatari della disciplina in parola, indicando, a tale fine, ancora una volta, tutti quelli menzionati dall'art. 1 comma II del decreto legislativo n. 165\2001; ma non si limita a tanto, affermando espressamente che è chiaro indice di pubblicità (e, dunque, di sottoposizione diretta alla normativa c.d. anticorruzione) la condizione di cui all'art. 11 comma II lettera a) del decreto n. 33\2013, come modificato dall'art. 24-bis del decreto legge n. 90 del 2014 (convertito in legge n. 114 del 2014), che è quella dei soggetti “di diritto pubblico non territoriali, nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, finanziati o vigilati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati”.

La delibera riferisce, quindi, ai titolari degli organi di indirizzo politico di detti Enti tutti gli obblighi di pubblicazione previsti dagli articoli 14 (Obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico) e 15 (Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza) del decreto n. 33\2013, precisando che in tale novero rientrano sia quelli a carattere elettivo e titolari di rappresentanza politica, che quelli che, pur avendo

carattere non elettivo, esprimano comunque l'indirizzo politico dell'Ente con riguardo all'organizzazione e all'attività di quest'ultimo, in coerenza con la distinzione di principio, presente nell'art. 4 del decreto legislativo n. 165\2011, tra organi di indirizzo politico ed organi di amministrazione e gestione, precisata anche nell'art. 22 dello stesso decreto n. 33 e nell'art. 1 comma II lettera f) del decreto legislativo n. 39 del 2013, che dà dell' "organo di indirizzo politico" una nozione tendenzialmente omnicomprensiva di tutte le cariche cui sia affidata la decisione sugli indirizzi dell'Ente.

Diversamente, per le cariche che non esprimano l'indirizzo dell'Amministrazione (come ad esempio i Dirigenti scolastici), l'obbligo di pubblicazione è, secondo l'ANAC, limitato agli aspetti di cui all'art. 15 del decreto legislativo n. 33 del 2013.

Quanto alla concreta attuazione degli obblighi in parola, la deliberazione n. 144\2014 si preoccupa:

- di fissare la data dalla quale gli Enti interessati sono tenuti ad adempiervi, individuata nel 20 aprile 2013, ossia dalla data di entrata in vigore del decreto n. 33: ciò in quanto l'art. 49 comma III precisa che le sanzioni per la mancata adozione delle misure previste si applichino a partire dalla data di adozione o di aggiornamento del Piano triennale della trasparenza, dal che discenderebbe l'immediata precettività della norma che prevede tale adempimento;
- di precisare che i titolari degli organi sono tenuti alla pubblicazione dei dati patrimoniali del proprio coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado che vi consentano, e che la sanzione per la mancata pubblicazione (senza la dichiarazione di mancato consenso) si applica esclusivamente ai titolari dell'organo;
- di specificare quali siano le informazioni da rendere pubbliche (ossia

quelle relative alla titolarità di diritti reali su beni immobili e su beni mobili registrati, compresa la titolarità di imprese, azioni e quote societarie) e per quanto tempo esse debbano permanere sui siti istituzionali delle Amministrazioni.

La delibera, infine, partendo dalle segnalazioni formulate da talune Amministrazioni in ordine a possibili difficoltà applicative della disciplina in questione, offre il contributo dell'Autorità a possibili modifiche normative, da inserire in un disegno di legge già al vaglio del Parlamento.

IV. - Proprio sulla premessa di possibili difficoltà attuative della normativa di contrasto alla corruzione agli Enti ricorrenti (dovuta alle dimensioni e caratteristiche strutturali di questi ultimi, spesso di minime dimensioni e privi di figure adatte all'attribuzione dei compiti previsti dalla legge) affidano l'impugnazione delle due deliberazioni descritte ai seguenti motivi:

1) 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, contraddittorietà, manifesta ingiustizia, difetto di proporzionalità.

La normativa di contrasto alla corruzione non si presterebbe all'applicazione diretta ad Ordini e Collegi professionali innanzitutto perché questi ultimi non sarebbero ricompresi nel novero di enti colpito dall'art. 1 comma II del decreto legislativo n. 165\2001, elenco oramai tralatiziamente utilizzato dal legislatore quando esso intende riferirsi al tutte le pubbliche amministrazioni, come fa anche l'art. 1

comma 59 della legge n. 190 del 2012.

A questo proposito, l'ANAC non avrebbe tenuto nella debita considerazione che l'art. 2, comma 2-bis del decreto legge 31 agosto 2013 n. 101 escluderebbe le organizzazioni ricorrenti dall'alveo di applicabilità diretta della normativa in discorso, in quanto prevede che "gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa, con propri regolamenti, si adeguano, tenendo conto delle relative peculiarità, ai principi del 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 quanta non gravanti sulla finanza pubblica".

E proprio le peculiari caratteristiche dei Ordini e Collegi professionali, che hanno indotto la giurisprudenza della Corte di Cassazione a ritenerli non soggetti al controllo della Corte dei Conti, avrebbero avuto l'effetto di portare il legislatore ad escludere tali Enti dalla cerchia di quelli contemplati dall'art. 1 comma II del decreto legislativo n. 165 del 2001.

2) 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.

Le dimensioni delle piante organiche degli Enti in questione, spesso minime e comprendenti un solo dipendente, sovente privo di qualifica dirigenziale, impedirebbero in radice -in quanto troppo onerosa- la redazione del Piano della prevenzione della corruzione, il cui incarico non può neppure essere commesso all'esterno (comma VIII art. 1 della legge n. 190\2012), ed impedirebbero altresì la nomina del responsabile della prevenzione della corruzione.

Tanto sarebbe confermato dal comma XXXIV della legge 190\2012, il quale si limita ad estendere "alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonchè, in particolare, agli "enti pubblici nazionali" le sole disposizioni dei commi da XV a XXXIII dell'art. 1, mentre la disciplina del piano è contenuta invece nei precedenti commi da IV a XIV.

3) 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 dl potere in tutte le sue figure sintomatiche, in particolare illogicità, difetto dl istruttoria, travisamento, contraddittorieta', manifesta ingiustizia.

Il citato art. 2, comma II bis, del D.L. n. 101 del 2013 esclude espressamente che gli Ordini debbano adeguarsi "ai principi generali di razionalizzazione e di contenimento" della spesa pubblica, in quanto "enti non gravanti sui/a finanza pubblica". Per questa ragione la sentenza n. 21226 del 14 ottobre 2011 della Corte di Cassazione ha escluso che gli Ordini professionali siano soggetti al controllo di gestione da parte della Corte dei Conti, in quanto occorre di volta in volta verificare quali siano il fine perseguito dalla disciplina di cui si postula l'applicabilità per comprendere il relativo ambito soggettivo di applicazione della norma.

Il medesimo approccio sostanzialistico, e non formale-letterale, verrebbe seguito dalla giurisprudenza europea, la quale avrebbe negato che le organizzazioni ordinistiche costituiscano organismi pubblici ai sensi della Direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici nei settori classici, non soddisfacendo essi "nè il criterio relativo al finanziamento maggioritario da parte dell'autorità pubblica ... nè il criterio relativo al

controllo della gestione da parte dell'autorità pubblica”.

Altro argomento escludente dall'ambito applicativo della normativa in tema di contrasto alla corruzione sarebbe costituito dal carattere associativo confermato, per gli Ordini forensi, dall'art. 24, comma 3, I. 31 dicembre 2012, n. 247, ed altresì dal fatto che essi non siano considerati tra quelli “gravanti sulla spesa pubblica” dall'art. 2, comma 2-bis, D.L. n. 101 del 2013, in quanto sostenuti dalla contribuzione obbligatoria degli associati.

Insomma, il CNF e gli Ordini forensi locali non sarebbero una species del genus "enti pubblici non economici".

Tanto più che al CNF sono attribuite funzioni giurisdizionali, confermate, nella recente riforma forense, dall'art. 35, comma I, lett. c) e dell'art. 36 della legge n. 247 del 2012.

Coerentemente, secondo l'art. 1, comma III, della legge n. 196 del 2009, tali soggetti non contribuiscono a formare il bilancio consolidato dello Stato.

4) 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 dl potere per sviamento e illogicità, illegittimità 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.

Sarebbe poi illegittima la sottoposizione dei titolari di cariche politiche agli obblighi informativi di tipo patrimoniale agli organi politici, che la legge n. 190 del 2012 riserverebbe ai dirigenti mediante il consueto rinvio all'elenco di cui all'art. 1 comma II del decreto legislativo n. 165 del 2001, che, invece, non è stato formulato quanto ai titolari delle cariche politiche; sicchè, mentre per i dirigenti l'obbligo informativo su

dati reddituali e patrimoniali avrebbe carattere generale, così non sarebbe per i titolari di organi di indirizzo politico di qualunque ente, bensì soltanto di quelli esponenziali di una data comunità territoriale, come testimonierebbe l'espressione legislativa che si riferisce al "livello statale, regionale e locale" degli incarichi, così riportando all'espressione politica dei vari livelli di governo del territorio, davanti al quale bene sarebbe giustificato il sacrificio alla riservatezza dei soggetti investiti delle relative cariche.

Non così per i consiglieri degli Ordini ricorrenti, ed ancora meno per i loro congiunti, anche perché i primi eserciterebbero cariche di natura sostanzialmente onoraria, non retribuite.

Lo confermerebbe anche il riferimento all'art. 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001, pure operato dall'ANAC nella delibera n. 144\2014, norma che distingue i titolari di incarichi direttivi a seconda che essi siano, o non, di carattere elettivo.

5) Violazione e falsa applicazione dell'art. 35 comma I lettera c) della L. n. 190\2012 e degli articoli 13, 14 e 15 del d. lgs. n. 33 del 2013; illegittimità derivata per violazione degli articoli 2, 3 e 76 Cost.

Inoltre la non estensibilità degli obblighi di comunicazione agli organi politici deriverebbe dal fatto che, mentre per i dirigenti la legge n. 190 del 2012 rinvia all'elenco di enti di cui all'art. 1 comma II d. lgs. n. 165\2001, lo stesso richiamo non è ripetuto per gli organi politici, ma vi è solo il testuale riferimento a "incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico di livello statale, regionale o locale", ossia, secondo i ricorrenti, ai soli enti espressione di una collettività territoriale.

Ritenere il contrario, secondo i ricorrenti, comporterebbe il contrasto degli articoli 14 e 15 del decreto legislativo n. 33 del 2013 con gli articoli

76, 2 e 3 della Costituzione.

Peraltro, vi sarebbe contrasto anche tra i due provvedimenti gravati, in quanto la delibera n. 145, a differenza della n. 144, non menziona nella tabella esemplificativa di applicazione ad essa allegata, gli organi di indirizzo degli Ordini professionali.

In via subordinata i ricorrenti chiedono che questo TAR sollevi la questione di legittimità costituzionale dei citati articoli 14 e 15 rispetto agli articoli 76, 2 e 3 della Carta fondamentale.

6) 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, contraddittorietà, manifesta ingiustizia.

Neppure l'obbligo di redazione del Piano della prevenzione della corruzione sarebbe estensibile agli Enti ricorrenti, poiché collegato con il Piano della performance di cui al titolo III del decreto legislativo n. 150 del 2009, dalla cui sfera applicativa gli Ordini professionali sono esclusi in forza dell'art. 2 comma II bis del decreto legge n. 101 del 2013.

7) 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, contraddittorietà, manifesta ingiustizia.

Sarebbero poi del tutto inapplicabili agli Ordini altre disposizioni del decreto legislativo n. 33 del 2013, quali l'art. 16 (che presuppone il controllo della Corte di Conti sulle spese relative al personale), 22, 24, 26 e 27 (relativi ad obblighi di pubblicazione relativi a società controllate, ai dati sull'attività amministrativa, ai controlli sulle imprese e

ai beneficiari di sovvenzioni); l'intero capo III, relativo alla pubblicazione dell'uso di risorse pubbliche; il capo IV, inerente la pubblicazione concernenti le prestazioni e i servizi erogati; il capo V e il capo VI, inerenti attività non riferibili agli Ordini.

8) Illegittimità derivata per incostituzionalità del combinato disposto dl 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.

Per il caso in cui questo TAR non dovesse condividere i motivi precedenti, i ricorrenti chiedono che sia sollevata 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.

A dire dei ricorrenti, “L'estensione della disciplina di cui ai commi da 1 a 57 dell'art. 1 della Iegge 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 questa senso, l'art. 24 della Legge n. 247/12)”, in quanto esponenziali di una categoria professionale, non aventi la funzione di fornire un servizio alla collettività, integralmente finanziati dagli iscritti ed aventi, altresì, piante organiche assai esigue.

Occorrerebbe poi tenere conto che gli Ordini godono di autonomia

giuridica quali formazioni sociali in cui si svolge la personalità degli iscritti.

IV. - L'ANAC si è costituita in giudizio per resistere al ricorso, eccependo, con memoria, in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, in quanto gli atti impugnati avrebbero mera natura di pareri, mentre la applicabilità delle misure di contrasto alla corruzione deriverebbe, per gli Ordini professionali, direttamente dalla legge; nel merito, poi, la difesa dell'Autorità ha contrastato puntualmente tutte le avverse censure, chiedendone il rigetto.

V. - Con decreto n. 2 del 2 gennaio 2015 è stata respinta l'istanza cautelare monocratica avanzata, ex art. 56 c.p.a., dagli Enti ricorrenti; mentre nella camera di consiglio fissata per la fase collegiale della cautela l'istanza è stata riunita al merito.

In vista della pubblica udienza di discussione i ricorrenti hanno depositato una memoria in cui hanno replicato alle eccezioni formulate dall'Avvocatura dello Stato ed hanno ribadito le proprie tesi.

In occasione della pubblica udienza del 6 maggio 2015 il ricorso è stato posto in decisione.

## DIRITTO

I. - Viene in decisione il ricorso con il quale alcuni Consigli dell'Ordine Forense circondariali hanno impugnato le deliberazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione recanti i numeri 144 e 145 del 2014, con le quali è stata ritenuta applicabile a detti Enti, in via diretta (e non mediata da atti applicativi emessi dai medesimi organismi interessati) tutta la normativa in materia di contrasto alla corruzione, con particolare riferimento alla legge-delega n. 190 del 2012 e al decreto legislativo n. 33 del 2013.

In via del tutto preliminare deve essere delibata l'eccezione di

inammissibilità del ricorso avanzata dalla difesa dell'ANAC, la quale assume che la precettività della normativa in questione sarebbe, per gli Enti ricorrenti, diretta ed immediata, e non deriverebbe dalle due deliberazioni impugnate, atti di natura solo consultiva; sicchè difetterebbe l'interesse all'impugnazione in capo ai ricorrenti.

L'eccezione va respinta.

La Sezione si è recentemente pronunziata sul punto con la sentenza n. 8376 del 15 giugno 2015, in occasione dell'impugnazione della deliberazione n. 144\2014 dell'ANAC da parte di una Università non statale nella parte d'interesse di quest'ultima.

In quella circostanza è stato rilevato che la stessa deliberazione n. 144\2014, al paragrafo 10, afferma che il mancato adeguamento degli Enti destinatari ai dettami del provvedimento impugnato (anche) in quel giudizio avrebbe comportato, a far data dai 30 giorni successivi alla pubblicazione della delibera, l'esposizione ai poteri di vigilanza e sanzionatori dell'ANAC previsti dall'art. 47 del d. lgs. n. 33\2013 per i casi di mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 14 o di violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 22, comma 2 del medesimo decreto; e che il Presidente dell'ANAC provvederà a comunicare, ai sensi dell'art. 19 comma VII del D.L. n. 90\2014, all'autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni, l'inadempimento ai suddetti obblighi, secondo gli schemi ordinari contemplati nella L. n. 689\1981.

Successivamente, con la delibera della medesima Autorità n. 10 del 21 gennaio 2015, l'ANAC si è individuata quale soggetto competente all'avvio del procedimento sanzionatorio per le violazioni di cui all'art. 47 citato, ed ha altresì individuato nel Prefetto l'autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni definitive.

Rende vieppiù attuale l'interesse al ricorso la recente pubblicazione del "Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio, ai sensi dell'art. 47 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33" dell'ANAC nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 31 luglio 2015, n. 176, in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione, con cui l'ANAC si è dotata degli strumenti procedurali idonei all'irrogazione delle sanzioni ai soggetti inottemperanti agli obblighi previsti dal legislatore nel citato art. 47.

In definitiva, quanto rileva ai fini dell'ammissibilità del ricorso in esame non è tanto il fatto che la normativa sostanziale in materia di trasparenza e di lotta alla corruzione abbia, o non, precettività immediata nei confronti dei suoi destinatari, ed in particolare nei confronti dei ricorrenti odierni; che costituisce, invece, questione di merito sottesa all'impugnazione oggi in esame.

La lesività delle deliberazioni gravate nei confronti degli Enti ricorrenti, e il conseguente interesse processuale di questi ultimi al loro eventuale annullamento giurisdizionale, deriva piuttosto dal combinarsi di poteri e compiti che la normativa di rango primario (ossia l'art. 19 comma VII e l'art. 47 del d.lgs. n. 33\2013) affidano all'ANAC ed al suo Presidente, con l'espresso richiamo al possibile esercizio di tali poteri sanzionatori verso gli enti inottemperanti.

In altri termini, la fonte degli obblighi previsti dalla normativa in discorso e la soggezione alle sanzioni in caso di violazione di detti obblighi non è -né potrebbe essere- costituita dagli atti dell'ANAC, comprese le deliberazioni impugnate: ma queste ultime costituiscono i prodromi all'eventuale applicazione di sanzioni agli enti ivi contemplati che non abbiano ottemperato alle prescrizioni di cui all'art. 47 d.lgs. n. 33\2013: così che la eventuale declaratoria giurisdizionale dell'illegittima

ricomprensione degli Ordini nel novero dei soggetti obbligati comporterebbe la sottrazione al preannunziato esercizio del potere sanzionatorio.

Il ricorso, pertanto, è ammissibile e può essere delibato nel merito.

## 2. - Esso è infondato.

Non possono essere condivisi il primo ed il terzo motivo, che per comodità espositiva verranno trattati congiuntamente.

Con il primo mezzo le organizzazioni ordinistiche ricorrenti assumono che sarebbe criterio insufficiente ed errato, per ricomprendere detti enti nel campo di diretta applicazione della disciplina derivante dalla legge n. 190\2012 e dai relativi decreti delegati, quello di fare riferimento -come hanno fatto le deliberazioni impugnate e lo stesso comma LIX della legge delega- al novero di pubbliche amministrazioni citate dall'art. 1 comma II del d.lgs. n. 165\2001, poichè sarebbe errata l'equazione per cui laddove vi è rapporto di pubblico impiego vi è anche una pubblica amministrazione; rapporto di pubblico impiego la cui disciplina non si applica ai ricorrenti, poiché l'art. 2 comma II bis del decreto legge n. 101\2013 dispone: “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.”

Con il terzo motivo i ricorrenti riprendono l'argomentazione legata all'art. 2 comma II bis del D. L. n. 101\2013, e soggiungono che la sentenza della Corte di Cassazione n. 21226 del 2011 ha sottratto gli

Ordini dal controllo di gestione della Corte dei conti, poiché essi non gravano sulla spesa pubblica; le organizzazioni in parola, quindi, non fanno neppure parte del conto economico consolidato dello Stato; la sentenza della Corte UE nella causa C-526\11 ha escluso l'applicabilità ai medesimo della direttiva europea sugli appalti pubblici 18\2004; ancora, si tratta di enti a carattere associativo; il CNF, per di più, ha visto riconoscere dagli articoli 35 e 36 L. n. 247\2012 il proprio carattere (anche) giurisdizionale.

Per tutte queste ragioni non sussisterebbe un generale interesse a che tutti i consociati possano accedere, secondo i meccanismi di trasparenza previsti nel decreto legislativo n. 33 del 2013.

## 2.1 - I due motivi sono infondati.

Il primo argomento atto a smentire tali costruzioni ha natura testuale, ed è costituito dall'art. 24 della L. 31 dicembre 2012 n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense).

Esso dispone espressamente che “Il CNF e gli ordini circondariali sono enti pubblici non economici a carattere associativo istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla presente legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela della utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale. Essi sono dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, sono finanziati esclusivamente con i contributi degli iscritti, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge, e sono soggetti esclusivamente alla vigilanza del Ministro della giustizia”.

Alla luce di questa univoca definizione, posta dal diritto positivo, risulta pienamente soddisfatto il principio, affermato dall'art. 4 della legge n. 70 del 1975 ed ancora presente nel nostro ordinamento (v. di nuovo la

sentenza 8376\2015 della Sezione), per il quale “nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge”: da cui deriva che la qualità di ente pubblico deve essere affermata espressamente da una disposizione di legge, o, quantomeno, deve derivare da un chiaro quadro normativo di riferimento.

La definizione positiva di enti pubblici non economici che il citato art. 24 della legge di riforma forense riserva agli Ordini forensi circondariali deve ritenersi di per sé sufficiente al rigetto delle censure in esame.

Tale positiva definizione, infatti, induce a ritenere che il richiamo del comma LIX della legge n. 190 del 2012 e dello stesso provvedimento impugnato al novero degli enti pubblici non economici non deriva affatto -come assume il motivo in esame- dalla ritenuta equazione pubblico impiego-pubblica amministrazione, che, in tesi, non varrebbe per le organizzazioni ordinistiche a causa dell'esclusione dalla diretta applicazione del testo unico sul pubblico impiego dovuta all'art. 2 comma II bis del decreto legge n. 101 del 2013.

Il detto richiamo, in realtà, nulla ha a che vedere con l'applicazione (diretta o indiretta) della disciplina sul pubblico impiego.

Mediante la tecnica del richiamo alle pubbliche amministrazioni contenuta nel ridetto art. 1 comma II, la legge n. 190 del 2012 (in ciò seguita dal provvedimento impugnato) ha esercitato il riferimento ad una elencazione normativa tendenzialmente esaustiva di tutte le possibili categorie di enti pubblici previste nel nostro ordinamento; e in una di tali categorie (quella degli enti pubblici non economici) rientrano, per diretta ed espressa volontà dell'art. 24 della legge n. 247 del 2012, oltre che il Consiglio Nazionale Forense, anche gli Ordini forensi territoriali.

2.2 - Tanto basterebbe al rigetto dei motivi in esame, perché la qualificazione normativa appena rilevata esime l'interprete dall'indagare

circa la applicabilità agli Ordini della c.d. nozione “funzionale” di ente pubblico, invalsa in giurisprudenza (cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. VI, n. 2660\2015), per cui il criterio da utilizzare per tracciare il perimetro del concetto di ente pubblico muta a seconda dell’istituto o del regime normativo che deve essere applicato e della ratio ad esso sottesa.

Tuttavia, il Collegio intende darsi carico di affrontare l’argomento, sotteso ai due motivi in esame, per il quale l’art. 2 comma II bis del decreto legge n. 101 del 2013, nell’escludere “gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa” dalla diretta applicabilità del d. lgs. n. 165\2001, li avrebbe, per così dire, automaticamente sottratti alla categoria cui tale compendio normativo, all’art. 1 comma II, li aveva ascritti, ovvero a quella degli enti pubblici non economici.

2.2.1. - Questo argomento è, in realtà, smentito in radice già da quanto detto al paragrafo 2.1 della presente motivazione a proposito della totale irrilevanza, nel complessivo disegno normativo ivi succintamente ricordato, della applicabilità (o della non applicabilità) diretta del testo relativo al lavoro alle dipendenze da pubbliche amministrazioni.

2.2.2 - Il Collegio ritiene opportuno soggiungere, sul punto, che l’art. 2 comma II bis del decreto legislativo n. 101 del 2013 non può avere la natura “escludente” che gli annettono i ricorrenti neppure sotto altri profili.

In primo luogo, risulta assai significativo il dato secondo il quale, mentre la precedente normativa sull’ordinamento forense, costituita dal R.D.L. n. 1578 del 1933 (Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore) e dagli articoli 18 e seguenti del D. Lgs. Lgt. n. 382 del 1944 (Norme sui Consigli degli ordini e collegi e sulle Commissioni centrali professionali), pur entrati in vigore (soprattutto il primo) in un

periodo in cui era particolarmente forte la spinta ad una “pubblicizzazione” delle categorie professionali e delle loro organizzazioni (che confluivano in una delle corporazioni - organi delle Stato riconosciute dalla legge n. 163 del 1934) non contenevano un espresso riferimento alla natura di enti pubblici degli Ordini.

Questo riferimento ha cominciato ad essere operato -ma non a livello di normativa primaria- in epoca ben più recente ed in tutt’altro periodo storico, con modalità indirette, mediante il D.P.R. 5 marzo 1986 n. 68 (Determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva, di cui all’art. 5 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, numero 93), che definisce il “Comparto del personale degli enti pubblici non economici” come segue: “1. Il comparto di contrattazione collettiva del personale degli enti pubblici non economici comprende il personale dipendente dagli enti pubblici non economici comunque sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato. Appartiene in ogni caso al comparto di cui al presente articolo il personale: degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 , e successive modificazioni e integrazioni, ad eccezione di quelli espressamente indicati nel successivo art. 7; degli ordini e collegi professionali e relative federazioni, consigli e collegi nazionali; (...)"

Un diretto ed espresso riferimento alla natura pubblica degli odierni ricorrenti è invece operato proprio dalla legge di riforma dell’ordinamento forense n. 247 del 2012, coeva alla legge delega n. 190 in materia di contrasto alla corruzione.

Anche per queste ragioni non è ipotizzabile che l’art. 2 comma II bis del D.L. n. 101\2013 abbia potuto avere la funzione di sottrarre al novero degli enti pubblici non economici le organizzazioni ordinistiche.

Tale ipotizzata sottrazione si rivelerebbe di difficile comprensione, ad

appena un anno dalla entrata in vigore sia della riforma forense (che in quel novero di enti ne ha cristallizzato la presenza con l'art. 24) che della legge di contrasto alla corruzione (che si riferisce indistintamente a tutti gli enti pubblici non economici).

2.2.3. - Si deve evidenziare, inoltre, che, per il legislatore della riforma, neppure la natura associativa degli enti in questione, espressamente menzionata nell'art. 24, ne ha impedito l'ascrizione al novero degli enti pubblici non economici.

Lo stesso deve dirsi per le altre peculiari caratteristiche degli enti in discorso, invocate nel ricorso in esame ma, tutte, puntualmente elencate dal medesimo legislatore che ne ha affermato espressamente la natura di enti pubblici non economici: si tratta della autonomia patrimoniale e finanziaria, dal finanziamento solo mediante i contributi degli iscritti, della potestà di auto-organizzazione.

Con specifico riferimento alla natura associativa degli enti, il fatto che essa non escluda certo lo status di ente pubblico non economico è attestato dall'argomento, ancora una volta di diritto positivo, per cui l'ordinamento non ha avuto difficoltà a riconoscere prima, ed a ribadire dopo, la qualificazione di enti pubblici ad altre organizzazioni di tipo associativo.

Si pensi, ad esempio, all'Automobile Club d'Italia, riconosciuto quale Ente pubblico non economico dall'elenco annesso alla legge n.70 del 1975 (e quale ente necessario perché non soggetto alla soppressione operata dalla medesima legge per gli enti ivi non menzionati), e la cui natura pubblica è stata ribadita, anche quando le altre federazioni sportive nazionali sono state trasformate in associazioni private, mediante l'art. 18 comma VI della legge n. 242 del 1999.

Si pensi, ancora, agli Automobile Club Provinciali, anch'essi tipicamente

associativi, federati all'Automobile Club d'Italia, la cui natura di enti pubblici necessari è stata oggetto di ricognizione dal D.P.R. n. 665 del 1977.

Non è superfluo notare che anche tali Enti sono stati oggetto di una deliberazione dell'ANAC relativa alle modalità applicative della normativa sul contrasto alla corruzione (Del. 20 febbraio 2013, n. 11).

2.2.4. - Neppure l'esclusivo finanziamento mediante i contributi degli iscritti (altro argomento cui i ricorrenti annettono valenza escludente dal novero degli enti pubblici assoggettati alla normativa contro la corruzione) ha fatto desistere il legislatore dal qualificare espressamente le organizzazioni ordinistiche quali enti pubblici non economici.

La qualificazione pubblicistica, in realtà, bene si accorda con la natura tributaria delle prestazioni patrimoniali in questione, espressamente affermata dalla Corte regolatrice, per la quale il contributo annuale previsto dall'art. 14 d.lg.lgt. 23 novembre 1944 n. 382 a carico degli avvocati ed a favore del Consiglio nazionale forense, a dispetto del nome, va -per l'appunto- considerato un tributo, sia perché, riferendosi anche ad esso, il comma 2 dell'art. 7 del medesimo d.lg.lgt. parla di "tassa annuale", sia per il suo carattere di doverosità, sia, infine, perché la prestazione in questione è collegata alla necessità di fornire la provvista dei mezzi finanziari necessari all'ente delegato dall'ordinamento per il controllo dell'albo professionale.

Le medesime caratteristiche riveste il contributo annuale dovuto all'Ordine circondariale dagli iscritti, oggi previsto dall'art. 29 della legge n. 247 del 2012, il cui mancato pagamento comporta, per il debitore inadempiente, la sospensione non disciplinare dell'iscrizione all'albo sino all'assolvimento dell'obbligo.

2.2.5. - Non risulta dirimente neppure la mancata ricomprensione degli

Ordini nel conto economico consolidato dello Stato, ovvero tra gli enti individuati dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e di finanza pubblica).

Tale disposizione, innanzitutto, prevede, ancora una volta, un richiamo omnicomprensivo a “le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni”, ed ha natura tendenzialmente estensibile a ciascuno di tali Enti, poiché al terzo comma dispone che “La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre”.

Ma, soprattutto, come ha condivisibilmente affermato Cons. Stato, 28 novembre 2012 n. 6014, ai fini della ricomprensione nel conto economico di cui alla citata normativa, è irrilevante che un ente si sostenti con la sola contribuzione di una data categoria di soggetti oppure attinga alla fiscalità generale.

Ad esempio, nel caso delle Autorità indipendenti il Giudice di appello ha affermato che Gli operatori del settore versano i contributi (da qualificare come tributi: Corte Cost., sent. 256 del 2007) direttamente alla Autorità, restandone obbligati perché vi sono disposizioni di legge riconducibili ai principi desumibili dall'art. 23 della Costituzione, sulle prestazioni patrimoniali imposte: la legge, che ben potrebbe disporre il pagamento di tali contributi nelle casse di un Ministero (tenuto poi a versare le somme di riferimento alla Autorità), ha preferito semplificare gli aspetti contabili, prevedendo il pagamento diretto nelle casse della Autorità (per gli importi determinati dall'Autorità stessa), ma ciò non esclude che la causa della attribuzione patrimoniale sia riconducibile allo svolgimento di una funzione pubblica, da parte di una pubblica

amministrazione”.

A ben vedere, quindi, ciò che rileva sotto il profilo qualificatorio non è tanto che un dato ente sia, o non sia, ricompreso nel conto economico consolidato, ma è la destinazione pubblica delle risorse.

La pronunzia citata, per quanto qui interessa, conferma che il fatto che determinati enti siano finanziati esclusivamente da prestazioni patrimoniali imposte agli iscritti, non comporta necessariamente che tali risorse non abbiano finalità pubbliche.

E da tali finalità deriva l'interesse generale alla conoscenza del modo in cui dette risorse vengono impiegate e dei dati relativi ai soggetti che sono chiamati ad impegnarle.

2.2.5. - Non hanno poi la rilevanza invocata dai ricorrenti le funzioni giurisdizionali che il CNF (peraltro esclusive di quest'ultimo, e non degli Ordini circondariali ricorrenti), quale Giudice speciale, è chiamato a svolgere: come si deve desumere dal comma XXXIV dell'art. 1 delle legge n. 190\2012, la normativa in discorso si applica, per tutti i soggetti interessati, solo con riferimento alle funzioni amministrative da essi svolte.

2.2.6. - Il vero è che la natura pubblica degli enti esponenziali della categoria forense risponde alla imprescindibile e fondamentale funzione sociale dell'avvocato, che la legge di riforma -anche con tale espressa qualificazione degli enti esponenziali di tale categoria- ha voluto sottolineare come orientata all'attuazione di principi costituzionali.

Ne è testimonianza l'art. 1 della legge n. 247 del 2012, per cui l'ordinamento forense, stante la specificità della funzione difensiva e in considerazione della primaria rilevanza giuridica e sociale dei diritti alla cui tutela essa è preposta: a) regolamenta l'organizzazione e l'esercizio della professione di avvocato e, nell'interesse pubblico, assicura la

idoneità professionale degli iscritti onde garantire la tutela degli interessi individuali e collettivi sui quali essa incide; b) garantisce l'indipendenza e l'autonomia degli avvocati, indispensabili condizioni dell'effettività della difesa e della tutela dei diritti; c) tutela l'affidamento della collettività e della clientela, prescrivendo l'obbligo della correttezza dei comportamenti e la cura della qualità ed efficacia della prestazione professionale; d) favorisce l'ingresso alla professione di avvocato e l'accesso alla stessa, in particolare alle giovani generazioni, con criteri di valorizzazione del merito.

Si tratta di una disposizione di principi (poi esplicati nel corso dell'articolato della legge di riforma), che smentisce in radice quanto affermato dagli odierni ricorrenti in un passo delle loro censure.

E dunque non è esatto, alla luce del diritto positivo, affermare che la ragion d'essere degli ordini professionali sia (solo) quella di fornire servizi agli iscritti, posto che la norma appena riportata palesa, in sintesi, che l'ordinamento affida a detti enti, e agli appartenenti alla categoria di cui essi sono espressione, una rilevante parte della tutela del diritto di difesa -per tutti i consociati- garantito dall'art. 24 della Costituzione.

I servizi riservati agli iscritti, sotto questo profilo, assumono valenza non suscettibile di minare la natura pubblica degli enti e di queste stesse funzioni: si pensi alla gestione e tenuta degli albi o al rilascio del parere di congruità sugli onorari richiesti al cliente, che appaiono funzionali, in primo luogo, alla tutela del diritto di difesa, perché garantiscono la qualità della prestazione professionale e la sua giusta (per l'avvocato, ma anche per il cliente) remunerazione.

2.3. - In definitiva, il primo ed il terzo motivo sono infondati.

3. - Non può essere accolto neppure il secondo motivo, con cui i ricorrenti lamentano di non essere, in realtà, destinatari dei commi da

IV a XIV dell'art.1 della legge n. 190\2012, che impone la nomina del responsabile della prevenzione della corruzione e la redazione dello specifico piano di contrasto.

Destinatari di quelle disposizioni sarebbero soltanto il Dipartimento della Funzione pubblica, le Amministrazioni centrali e gli Enti locali, date le -spesso- ridotte dimensioni delle organizzazioni ricorrenti: e tanto sarebbe confermato dal comma XXXIV, che recita: "Le disposizioni dei commi da 15 a 33 si applicano 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."

3.1 - In primo luogo, non autorizza la prospettata esclusione la lettera della norma appena riportata, la quale non dice espressamente che i commi da IV a XIV non possano applicarsi agli enti pubblici non economici.

Essa, piuttosto, ha l'evidente e limitata funzione di precisare che, per tutti i destinatari della legge-delega, pubblici e privati, la relativa disciplina si applica solo con riferimento alle funzioni di pubblico interesse svolte dai medesimi.

3.2 - Neppure i commi da IV a XIV contengono una espressa esclusione degli enti pubblici non economici dal novero di quelli che devono dotarsi del responsabile della prevenzione della corruzione e del relativo piano.

Esclusione che sarebbe, rispetto al sistema complessivo di prevenzione della corruzione, della finalità della normativa e dell'omnicomprensivo

richiamo dell'art. 1 comma LIX della legge-delega, del tutto stravagante.

3.3 - La generalità e l'astrattezza della norma di legge in questione comporta, dunque, la sua applicabilità a tutti gli enti pubblici; ma perché tale applicazione avvenga concretamente occorre che le relative disposizioni siano adattate alla natura ed alle dimensioni di ogni singolo ente.

Sotto questo profilo si deve ritenere che le stesse finalità della normativa, che ne postulano una applicazione quanto più possibile estesa (testimoniata dalle disposizioni che ne implicano l'applicabilità anche alle società pubbliche: v. ancora il comma XXXIV) comportino che determinate disposizioni delle medesime non siano inderogabili.

Ciò al fine di impedire che ragioni contingenti ed eventuali, quali le dimensioni di un dato ente e la sua consistenza organica, impediscano l'applicazione diretta e concreta della normativa di contrasto alla corruzione.

E' dunque infondata la censura per cui la nomina del responsabile, per gli enti in questione, potrebbe mancare ove non siano presenti dipendenti con qualifica dirigenziale, dato che tale figura non potrebbe essere reperita all'esterno (commi VII ed VIII dell'art. 1).

Infatti occorre ritenere che solo ove tali figure dirigenziali vi siano, si dovrà nominare un dirigente; ma qualora esse non siano previste dalla pianta organica (o comunque non siano presenti), si dovrà dare preferenza all'applicazione più lata della norma, e dovrà essere nominato un soggetto non dotato di qualifica dirigenziale.

Inoltre, qualora la redazione del piano non sia possibile a causa della assenza di idonee professionalità all'interno dell'ente, si potrà utilmente fare ricorso al generale istituto dell'accordo tra pubbliche amministrazioni, disciplinato dall'art. 15 della legge n. 241 del 1990:

norma, quest'ultima, che soccorre in via generale qualora sia necessario o opportuno che determinate pubbliche amministrazioni svolgano in comune determinate attività o funzioni.

E' appena il caso di precisare che quella appena prospettata è operazione che postula proprio la cogenza immediata e diretta di tutti gli obblighi previsti dalla disciplina di contrasto alla corruzione; ed è, quindi, ben altro rispetto a quanto vorrebbero vedere affermare gli Ordini ricorrenti, ossia la loro sottoposizione ai medesimi obblighi solo parziale (perché, in tesi, limitata dalle caratteristiche organizzative e dimensionali degli Ordini stessi) e mediata dalla propria regolamentazione interna.

### 3.4 - Il motivo, in definitiva, va respinto.

4 - . Eguale sorte seguono il quarto ed il quinto motivo, con cui i ricorrenti contestano l'applicabilità degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge n. 190 del 2012 (e dal decreto delegato n. 33 del 2013) ai propri organi di indirizzo politico, perché l'organizzazione di detti enti non prevedrebbe la distinzione, posta dall'art. 4 comma IV d. lgs. n. 165\2001, tra organi di indirizzo politico ed organi di gestione (quarto mezzo); e perché per gli organi amministrativi il legislatore non ha operato il solito riferimento all'art. 1 comma II d.lgs. n. 165\2001, ma ha testualmente indicato come obbligati solo gli organi degli enti di livello statale, regionale e locale, che sarebbero solo quelli di tipo territoriale (quinto mezzo).

4.1. - Il quarto motivo è infondato per quanto detto in precedenza con riguardo all'irrilevanza della norma (art. 2 comma II bis D. L. n. 101\2013) che esclude la diretta applicabilità del decreto legislativo n. 165 del 2001 agli Ordini (punto 2.2. e seguenti della presente motivazione); considerazioni alle quali si rinvia per brevità.

Ad esse è sufficiente aggiungere quanto segue nel prossimo paragrafo.

4.2 - La Sezione ha già affrontato la questione posta nel quinto motivo nella già ricordata sentenza n. 8375\2015, concludendo che “il richiamo agli organi di indirizzo politico (come, peraltro, si desume dal recente parere reso dal Consiglio di Stato, sez. II, n. 3105/2014 con riferimento al CNEL) debba essere interpretato prendendo come riferimento gli artt. 4 e 14 del D.lgs n. 165 del 2001 nella parte in cui si fa riferimento, sebbene con riguardo alle “amministrazioni pubbliche”, all’organo che definisce obiettivi, priorità, piani e programmi e che, in estrema sintesi, indirizza e definisce le linee di azione dell’ente. Risulta poi chiaro che l’individuazione di tali organi dovrà essere effettuata in concreto con riferimento alle peculiarità dell’ente di riferimento”.

Non v’è, quindi, né potrebbe esservi, un riferimento limitato ai soli enti espressivi di una comunità territoriale.

Né sussiste la dedotta contraddizione tra la delibera n. 144 e la n. 145, posto che la prima non si limita affatto a indicare, quali obbligati alla pubblicazione, i soli organi di indirizzo menzionati nel suo allegato, che, anzi, espressamente afferma avere natura solo esemplificativa.

Ma anzi, tale provvedimento precisa che gli organi interessati sono quelli ricordati dall’art. 22 comma III del d. lgs. n. 33 del 2013 e dall’art. 1 comma II lettera f) del d. lgs. n. 39 del 2013, ossia dal sistema di decreti delegati scaturito dalla legge n.190 del 2012, e dunque: “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”, da intendersi come nel precedente paragrafo.

4.3. - Per quanto appena detto, infine, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 13, 14 e 15 del d. lgs. n. 33\2013 che i ricorrenti chiedono di sollevare -con particolare riguardo all'art. 2 Cost. ed al diritto di riservatezza dei titolari di cariche negli Ordini- è manifestamente infondata.

Lo è, inoltre, perché costituirebbe una evidente ed irragionevole disparità, inconciliabile con l'art. 3 Cost., l'imposizione normativa degli obblighi di pubblicazione dei dati in parola (potenzialmente lesiva del diritto alla riservatezza, qui però ritenuto recessivo dal legislatore) solo per gli amministratori di taluni enti, e non di tutti gli enti soggetti alla normativa scaturita dalla legge n. 190\2012.

5. - Con il sesto motivo i ricorrenti lamentano che neppure le previsioni sull'obbligo di adottare il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità previsto dall'art. 10 del d. lgs. n. 33 del 2013 potrebbe essere loro riferito, poiché connesso con strumenti di programmazione, quali il piano della performance di cui al d.lgs. n. 150\2009, che in forza dell'art. 2 comma II bis D.L. n. 101\2013 non si applicherebbero agli Ordini.

Neppure questa censura può trovare accoglimento.

5.1 - Ciò, in primo luogo, per quanto detto nel corso della trattazione dei motivi quarto e quinto, nella quale si è esplicitato come gli obblighi di trasparenza di cui al d. lgs. n. 33 del 2013 si applichino (anche) agli organi di indirizzo di tali Enti. E, all'evidenza, tali obblighi sarebbero del tutto vuoti di contenuto precettivo, ove si ritenesse che lo strumento

programmatorio delle relative attività non debba essere adottato.

5.2 - In secondo luogo, perché -come pure si è detto sopra- gli Ordini devono adottare il Piano di prevenzione della corruzione.

Il Piano triennale per la trasparenza e l'integrità, per disposizione dell'art. 10 citato, definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi di cui all'articolo 43, comma 3.

E le misure ivi previste sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione, di cui esso costituisce di norma una sezione.

5.3. - In terzo luogo, poiché, anche ritenendo che il piano della performance, in quanto previsto nel titolo III del d. lgs. n. 150 del 2009, non riguardi gli Ordini, occorre tenere presente che l'art. 10 del d. lgs. n. 33 del 2013 si riferisce, in generale, a tutti gli strumenti di programmazione degli enti, e non fa esclusivo riferimento al piano della performance.

6. - La reiezione del settimo motivo, con cui gli Ordini denunciano l'inapplicabilità alle proprie caratteristiche di “distinte parti componenti della disciplina” anticorruzione, discende dalle medesime considerazioni appena svolte in chiusura del paragrafo che precede (punto 5.3) e al punto 3.3, cui per brevità si rinvia, che riguardano il necessario ricorso ad istituti che adattino l’organizzazione degli enti in parola alla normativa alla cui osservanza essi sono obbligati.

7. - Con l’ultimo motivo i ricorrenti chiedono che, in caso di ritenuta conduzione dei medesimi nel novero degli enti tenuti, ai sensi dell’art. 1 comma LIX della legge n. 190\2012, all’applicazione della normativa

anticorruzione, questo TAR sollevi la questione di legittimità costituzionale di tale disposizione e degli articoli 11 d. lgs. n. 33 del 2013 e 1 comma II del d. lgs. n. 165\2001 in relazione agli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione.

A questo fine, gli Ordini ripercorrono le medesime argomentazioni poste a base delle precedenti censure, evidenziando, ancora una volta, la asserita portata escludente della applicazione della normativa sul pubblico impiego dell'art. 2 comma II bis del D.L. n. 101\2013.

Evidenziano, inoltre, la loro natura di enti pubblici associativi deputati alla cura del coretto esercizio della professione, funzionale alla garanzia di libertà professionale degli iscritti, così da fungere da formazioni sociali in cui questi svolgono la propria personalità: di qui la lesione dei principi costituzionali di libertà di associazione, del principio pluralistico e di quello e di sussidiarietà.

Le questioni sono manifestamente infondate.

In primo luogo, esse non tengono nel debito conto che il legislatore della riforma forense, come detto, nell'art. 24 della legge n. 247\2012 ha espressamente tenuto conto delle richiamate caratteristiche di enti associativi degli Ordini forensi, e tuttavia ne ha affermato a chiare lettere la natura di enti pubblici non economici; così che tale qualità non risulta -per così dire- mediata dalla diretta applicazione della disciplina sul pubblico impiego.

Inoltre, come pure affermato in precedenza, detta natura pubblica risponde appieno alla finalità che la medesima riforma attribuisce alla stessa esistenza degli Ordini forensi, che attiene all'attuazione dell'art. 24 della Costituzione e del diritto di difesa, come attesta già l'art. 1 della L. n. 247\2012 quando richiama la regolamentazione della professione di avvocato nell'interesse pubblico, l'indipendenza e l'autonomia degli

avvocati come indispensabili condizioni dell'effettività della difesa e della tutela dei diritti, l'affidamento della collettività e della clientela mediante l'obbligo della correttezza dei comportamenti e la cura della qualità ed efficacia della prestazione professionale, il merito come chiave di ingresso alla professione di avvocato.

Non è pertinente, inoltre, il richiamo alla lesione della libertà di associazione (almeno sotto l'aspetto positivo, ossia della libertà di associarsi), atteso che l'iscrizione agli albi tenuti dagli Ordini forensi locali è condizione necessaria ed obbligatoria per l'esercizio della professione di avvocato, onde non pare ipotizzabile che la necessaria osservanza della normativa anticorruzione possa impedire l'esercizio della detta libertà costituzionale.

Mentre, come si è detto in precedenza, l'esenzione solo di alcuni enti pubblici non economici, rispetto alla generalità della categoria e rispetto a tutti gli altri enti pubblici, dall'osservanza dei detti obblighi, comporterebbe -essa sì- la lesione del principio di cui all'art. 3 della Costituzione.

8. - In conclusione, il ricorso è infondato, e va respinto.

Le spese possono essere compensate, attesa la novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Corsaro, Presidente

Vincenzo Blanda, Consigliere  
Achille Sinatra, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/09/2015

**IL SEGRETARIO**

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)