



*ATTO DI SEGNALAZIONE N.4
DEL 24 NOVEMBRE 2021*

concernente l'applicabilità agli ordini e collegi professionali di alcune disposizioni della normativa in materia di trasparenza ai sensi del d.lgs. 33/2013

Approvato con delibera n. 777 del 24 novembre 2021

ATTO DI SEGNALAZIONE N. 4 DEL 24 NOVEMBRE 2021

concernente l'applicabilità degli artt. 14, 26 e 27, 33 d.lgs. 33/2013 agli ordini e collegi professionali

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 777 del 24 novembre 2021

1. Premessa

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) - tenuto conto che la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*», all'art. 1, co. 2, lettera f), la individua quale soggetto preposto alla vigilanza sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa e all'art. 1, co. 2, lettera g), le assegna, tra l'altro, il compito di riferire al Parlamento sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia - intende formulare delle osservazioni in merito ad alcune disposizioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 («*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*») con riferimento agli ordini e collegi professionali.

Benché, infatti, l'A.N.AC., ai sensi dell'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013 abbia emanato linee guida per introdurre semplificazioni ai fini dell'applicazione della normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione per gli ordini e collegi professionali, si formulano alcune osservazioni in merito ad alcune disposizioni che meritano di essere segnalate al Governo e al Parlamento, anche al fine di adottare dei correttivi che rendano la disciplina più coerente alla tipologia di enti.

Si tratta in particolare degli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 14, 26 e 27, 33 del d.lgs. 33/2013.

2. La normativa di riferimento

Art. 14 "Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali"

L'art. 14 del d.lgs. 33/2013, come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016, disciplina gli obblighi di trasparenza riguardanti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali nelle amministrazioni pubbliche.

Le disposizioni dell'art. 14 rivestono un particolare rilievo, tenuto conto dell'intento perseguito dal legislatore di rafforzare il regime di trasparenza per tutte le figure che a vario titolo ricoprono ruoli di vertice cui sono attribuite competenze di indirizzo generale, politico-amministrativo o di gestione e di amministrazione attiva.

In particolare, in coerenza con i criteri di delega di cui alla legge 190/2012, il comma 1 elenca i dati e le informazioni che le amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare sui propri siti con riferimento ai titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale, regionale e locale, quali *"a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo; b) il curriculum; c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici; d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti; e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti; f) le dichiarazioni reddituali e patrimoniali"*.

Il comma 1-bis estende l'obbligo di pubblicazione appena descritto, ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo.

Il legislatore prevede, tuttavia, che tali obblighi non sussistono nei casi in cui detti incarichi o cariche siano attribuiti a titolo gratuito. Per gratuità – come già chiarito dall'Autorità -deve intendersi l'assenza della corresponsione di ogni forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza. Quest'ultimo, ove costituisca mero rimborso delle spese connesse all'espletamento dell'incarico, non fa venir meno la gratuità dell'incarico. Diversamente, qualora assuma un carattere indennitario, con conseguente assoggettamento anche agli oneri contributivi ed erariali, l'incarico deve considerarsi non gratuito.

La deroga è da intendersi applicabile esclusivamente nelle ipotesi in cui la gratuità sia prevista da disposizioni normative e statutarie che regolano l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni e degli enti o da deliberazione con carattere generale. Pertanto, non rileva un'eventuale rinuncia personale al compenso da parte del soggetto che riceve l'incarico o la carica (cfr. delibera ANAC dell'8 marzo 2017 n. 241 *"Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 33/2013, recante: «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di Governo e i titolari di incarichi dirigenziali», come modificato dall'art. 13 del decreto legislativo 97/2016"*).

Il citato comma 1-bis dell'art. 14, inoltre, prevede l'obbligo di pubblicazione dei dati di cui al comma 1 anche per i titolari di incarichi dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti. Al riguardo, si rammenta che con sentenza n. 20/2019, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della norma, per violazione del principio di ragionevolezza e di eguaglianza, *"nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)"*.

Nulla quaestio si è posta, invece, per quanto riguarda la pubblicazione dei dati relativi agli incarichi politici e agli incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo. Né, ad avviso dell'Autorità, alcun impatto ha avuto sulla pubblicazione di tali dati la previsione dell'art. 1, co. 7, del d.l. n. 162/2019 recante *"Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di*

organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica", convertito in legge 28 febbraio 2020, n. 8. Tale comma, infatti, richiamando, l'esigenza di adeguamento alla sentenza della Corte, ha fra l'altro rinviato a un regolamento ministeriale la definizione degli obblighi di pubblicazione riguardanti i titolari di incarichi dirigenziali.

Art. 26 "Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati".

Art. 27 "Obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari"

L'art. 26 del d.lgs. 33/2013 dispone la pubblicazione sia degli atti con i quali sono determinati, ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi e vantaggi economici, sia degli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone e enti pubblici e privati di importo superiore ad euro mille nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario.

La pubblicazione costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti e la sua eventuale omissione o incompletezza è rilevata d'ufficio dagli organi dirigenziali sotto la propria responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile per l'indebita attribuzione del vantaggio economico. La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione rilevata d'ufficio dagli organi di controllo è rilevabile anche dal destinatario della prevista concessione e da chiunque altro abbia interesse anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione.

L'art. 27 specifica, inoltre, che la pubblicazione dei dati di cui all'art. 26 deve necessariamente comprendere il nome del beneficiario, l'importo del beneficio, l'ufficio e il dirigente responsabile del procedimento, la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario, il link al progetto selezionato e al cv del soggetto incaricato.

Dato lo stretto collegamento tra l'art. 27 - che elenca gli elementi informativi essenziali che gli atti di concessione devono possedere - e la precisa quantificazione economica che il legislatore fissa, pari a euro mille nel corso dell'anno solare a favore del medesimo beneficiario all'art. 26, co. 2, l'Autorità ha ritenuto che siano oggetto di pubblicazione solo gli atti con cui le amministrazioni e gli enti dispongono l'erogazione di vantaggi direttamente e chiaramente quantificabili in termini economico-monetari. Al riguardo cfr. delibera ANAC del 16 giugno 2021 n. 468 recante "*Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27 d.lgs. n. 33/2013): superamento della delibera numero 59 del 15 luglio 2013 recante "Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)"*".

Inoltre, l'art. 26, nell'ottica di bilanciamento tra esigenze di pubblicità/trasparenza e riservatezza dei dati personali, quali diritti fondamentali e complementari, al comma 4 esclude la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di concessione dei vantaggi economici di qualunque genere, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero al "disagio economico-sociale" degli interessati. In questi casi il legislatore ha effettuato a monte una valutazione circa la prevalenza

del diritto alla riservatezza rispetto all'interesse, pur ugualmente importante, alla trasparenza. Non sono, invece, previste specifiche esclusioni per le persone giuridiche.

Come chiarito dall'Autorità, spetta quindi alle amministrazioni valutare se la tipologia di erogazioni da pubblicare si caratterizzi o meno per essere un aiuto finanziario di sostegno a quelle categorie di soggetti che si trovano nelle condizioni per le quali il comma 4 dell'art. 26 impone particolari tutela della riservatezza. Pertanto l'amministrazione è tenuta ad anonimizzare i dati identificativi dei beneficiari ove rivelatori di una condizione di disagio economico-sociale.

Rimane ferma anche la possibilità di pubblicare i dati in forma aggregata sulla base di criteri individuati dall'amministrazione che assicurino la più ampia conoscibilità dei sussidi concessi.

Giova da ultimo evidenziare che quella delle concessioni ed erogazioni di sovvenzioni di qualunque genere è area individuata dallo stesso legislatore come a rischio corruttivo (cfr. art. 1, co. 16, lett. c), l. 190/2012). È, infatti, una delle quattro aree espressamente individuate dalla legge, oltre a quella delle autorizzazioni e concessioni, procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi procedure di selezione del personale.

Ciò implica che le amministrazioni sono certamente tenute a presidiare tale area introducendo nei propri PTPCT misure volte a mitigare il rischio di fenomeni corruttivi.

Art. 33 "Obblighi di pubblicazione concernenti i tempi di pagamento dell'amministrazione"

L'art. 33 del D.Lgs. 33/2013, come modificato dall'art. 29 del D. Lgs 97/2016, stabilisce che, fermo restando quanto previsto dall'art. 9-bis, le pubbliche amministrazioni pubblichino con cadenza annuale un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, denominato "indicatore annuale di tempestività dei pagamenti", nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici.

Viene in tal modo chiarito che la misurazione dei tempi riguarda ogni tipo di contratto stipulato dall'amministrazione/ente, ivi compresi quelli aventi a oggetto prestazioni professionali, affidati nel rispetto della disciplina vigente in materia. Il legislatore presta, quindi particolare attenzione al grave fenomeno dei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni, interpretando la trasparenza come strumento utile alla emersione e alla riduzione di tale criticità.

A decorrere dal 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano anche un indicatore avente il medesimo oggetto ma un differente periodo di riferimento, denominato "indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti".

Tenuto conto che le amministrazioni devono considerare, oltre gli acquisti di beni, servizi e forniture, anche i pagamenti relativi alle prestazioni professionali, non indicati nella precedente formulazione, con la delibera n. 1310/2016 l'Autorità ha chiarito che la misurazione dei tempi riguarda ogni tipo di contratto stipulato dall'amministrazione/ente, ivi compresi quelli aventi a oggetto prestazioni professionali, affidati nel rispetto della disciplina vigente in materia. Il legislatore presta quindi particolare attenzione al grave fenomeno dei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni, interpretando la trasparenza come strumento utile alla emersione e alla riduzione di tale criticità.

Ai fini dell'attuazione dell'obbligo di cui all'art. 33, si richiamano gli artt. 9 e 10 del d.p.c.m. 22 settembre 2014 «*Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni*» e, per i Ministeri, la circolare n. 3 MEF - RGS - Prot. 2565 del 14/01/2015.

3. Motivi della segnalazione

a) Art. 14 d.lgs. 33/2013

La norma, come noto, si riferisce ad amministrazioni fra loro molto diverse con aspetti organizzativi e funzionali eterogenei. Occorre, quindi, verificare se la *ratio* della norma sia effettivamente sostenibile anche nel caso degli ordini e dei collegi professionali. Ciò sotto due diversi profili: organizzativo e quello relativo all'attività svolta.

Con riferimento alla struttura organizzativa, da un'analisi svolta dall'Autorità in relazione all'adozione delle recenti Linee Guida "*Proposte di semplificazione per l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza agli ordini e collegi professionali*", di cui alla delibera n. 777 approvata dal Consiglio di ANAC il 24 novembre 2021, è emerso che gli ordini e i collegi professionali hanno un organigramma piuttosto ridotto.

In particolare, il numero dei dipendenti risulta limitato così come pure appaiono carenti, o addirittura assenti, i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti.

Per quanto concerne i dirigenti, in ogni caso, occorre considerare le valutazioni espresse dalla Corte Costituzionale nella sopra citata sentenza n. 20/2019 con riguardo alla lett. f) (dichiarazioni reddituali e patrimoniali) del comma 1 dell'art. 14.

Si rileva altresì la peculiarità dell'attività svolta dai membri dei consigli degli ordini e collegi professionali. Infatti, questi svolgono una attività di indirizzo in prevalenza rivolta agli associati. Ad esempio, si occupano della corretta predisposizione e tenuta degli albi degli iscritti e della promozione dell'organizzazione di eventi formativi ai fini dell'adempimento dell'obbligo di formazione continua in capo agli iscritti.

Nella delibera ANAC 241/2017 "*Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali» come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016*", l'Autorità aveva preso atto che la disciplina sugli organi di indirizzo prevista dall'art. 14 co. 1-bis del d.lgs. 33/2013 dovesse essere contestualizzata rispetto ad ogni ente.

E che "vista l'eterogeneità di strutture organizzative cui la norma si riferisce, ogni ente è tenuto, anche attraverso un'analisi delle proprie norme istitutive, regolamentari e statutarie, a individuare i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo. Considerata la diversa possibile articolazione delle competenze all'interno delle differenti tipologie di enti, occorrerà considerare gli organi nei quali tendono a concentrarsi competenze, tra le quali, 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" (cfr. § 2.2.1 della citata delibera 241/2017).

In relazione a tanto, vale considerare che le attività svolte dai componenti dei consigli degli ordini sembrano connotarsi per essere, per lo più, di coordinamento e attinenti a profili interni di natura organizzativa e non, ad esempio, all'individuazione delle linee di indirizzo dell'ente, alla determinazione dei programmi e degli obiettivi strategici e all'emanazione di direttive di carattere generale relative all'attività dell'ente.

Ciò posto, sembra venire meno la *ratio* medesima del regime di trasparenza da applicarsi ai consiglieri degli ordini in quanto non sembrerebbero ravvisabili quelle specifiche competenze di indirizzo generale, politico-amministrativo o di gestione per le quali la norma impone precisi obblighi di pubblicazione.

Alla luce di tutto quanto sopra, e anche in considerazione delle diverse posizioni assunte dalla giurisprudenza (sia nazionale che della Corte Giustizia dell'Unione Europea) sulla questione della natura dei contributi degli iscritti e della incidenza degli ordini e collegi professionali sulla finanza pubblica, l'Autorità rimette al Legislatore e al Governo ogni valutazione circa l'eventuale attenuazione o riduzione degli obblighi di cui all'art. 14 per gli ordini e collegi professionali, sia per i dirigenti che per i componenti dei consigli.

b) Artt. 26 e 27 d.lgs. 33/2013

L'Autorità, pur in considerazione della specificità della materia, considerata dal legislatore "area a rischio corruttivo" ai sensi dell'art. 1, co. 16, lett. c), l. 190/2012, della *ratio* delle norme, ovvero il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, nonché della condizione legale di efficacia prevista dall'art. 26, co. 3, per la pubblicazione dei provvedimenti che dispongano attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare, ha formulato alcune valutazioni circa la natura e la provenienza delle sovvenzioni erogate.

Tali contributi per gli ordini e collegi professionali sono alimentati dalle quote associative che gli stessi iscritti versano annualmente all'ordine di appartenenza. A ciò si aggiunga che i beneficiari di tali contributi sono per lo più associazioni aderenti e/o gli iscritti.

Tale particolare natura dei contributi e l'identificazione dei relativi destinatari sembrerebbero attenuare i presupposti per l'applicazione degli artt. 26 e 27 d.lgs. 33/2013, ovvero il fatto che si tratti di risorse pubbliche erogate nei confronti di persone ed enti pubblici e privati diversi dall'ente conferente.

Pertanto, come già rilevato con riferimento all'art. 14, l'Autorità rimette in proposito al Legislatore e al Governo ogni valutazione circa l'opportunità di fornire chiarimenti in una prospettiva di attenuazione o riduzione degli obblighi di pubblicazione in esame riferiti a tali enti.

c) Art. 33 d.lgs. 33/2013

La peculiare attività di natura prettamente non commerciale svolta dagli ordini e dai collegi professionali nonché le ridotte dimensioni della stragrande maggioranza di essi sollevano delle criticità in merito alla pubblicazione dei dati relativi all'indicatore di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33 del d.lgs. 33/2013.

Giova infatti considerare che, da un'analisi svolta dall'Autorità, anche in relazione alle citate Linee Guida e, come rilevato dalle osservazioni presentate dagli Ordini e collegi professionali in sede di consultazione delle citate LLGG recanti "*Proposte di semplificazione per l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza agli ordini e collegi professionali*" (delibera n.777 del 24.11.2021), la gran parte dei pagamenti effettuati dagli ordini attiene per lo più a spese per utenze, affitto e stipendi del personale. Non si tratta di acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture e quindi di transazioni commerciali.

Pertanto, per la tipologia dei pagamenti effettuati dagli ordini, non sembra ravvisarsi il presupposto della *ratio* della norma che, con l'obbligo di attestare e pubblicare i tempi di pagamento dei debiti commerciali, mira a responsabilizzare maggiormente le pubbliche amministrazioni e contrastare nel contempo il fenomeno dei ritardati pagamenti delle transazioni commerciali.

Il presente contributo, riferito agli ordini e collegi professionali, deve naturalmente essere inquadrato nell'ambito del più ampio percorso diretto alla riforma organica della disciplina in materia di anti-corruzione e trasparenza, già iniziato con l'attività di studio e approfondimento da parte della Commissione per la ricognizione e la revisione del sistema normativo della trasparenza e della prevenzione della corruzione, nominata dal Ministro per la pubblica amministrazione con decreto del 28 novembre 2019, in ordine alla quale questa Autorità conferma la propria disponibilità ad una collaborazione inter istituzionale per la elaborazione di specifiche modifiche alle disposizioni sopra analizzate del decreto legislativo n. 33/2013.

Conclusioni

Tutto quanto sopra premesso, l'Autorità:

- segnala l'opportunità di un intervento finalizzato a superare le criticità rilevate nell'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 14, 26 e 27, 33 del d.lgs. 33/2013, con riferimento agli ordini e collegi professionali, semplificando così il quadro normativo;
- manifesta la propria disponibilità al Governo ed al Parlamento ad intraprendere un percorso di collaborazione inter istituzionale diretto alla elaborazione di specifiche modifiche alle disposizioni sopra analizzate del decreto legislativo n. 33/2013 riguardo agli ordini e collegi professionali.

Approvato dal Consiglio nella seduta del 24 novembre 2021

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 17 dicembre 2021
Il Segretario, Maria Esposito

Atto firmato digitalmente