

Newsletter **6/2025**

In questa uscita

Anticorruzione

PIAO: nuove indicazioni ANAC per la redazione della sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza"

RPCT e Regolamento interno in materia di salute e sicurezza sul lavoro: il ruolo del RPCT tra prevenzione e limiti funzionali

Ordinamento professionale, deontologia e procedimenti disciplinari

Trasferimento della PEC degli iscritti all'albo da INI-PEC a INAD: adempimenti privacy degli Ordini professionali; Esempio di informativa

Codice di comportamento degli enti con articolazioni territoriali: procedura di approvazione secondo ANAC

Il professionista iscritto all'albo soggiace alla potestà disciplinare dell'Ordine anche durante la sospensione

Natura giuridica degli Ordini professionali e applicazione del codice appalti

Pubblica Amministrazione

Incarico di supporto al RUP a dipendente in quiescenza: la posizione di ANAC

Il conferimento dell'incarico di patrocinio legale retribuito all'ex dipendente in quiescenza è legittimo

PIAO: nuove indicazioni ANAC per la redazione della sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza"

L'ANAC, nell'Adunanza del Consiglio del 23 luglio u.s., ha approvato un documento che costituisce un atto di indirizzo per le amministrazioni/enti tenuti all'elaborazione del PIAO, fornendo indicazioni utili alla corretta predisposizione della sottosezione 2.3. "Rischi corruttivi e trasparenza".

In attesa dell'adozione definitiva del PNA 2025 tuttora in consultazione, l'Autorità intende rafforzare il ruolo strategico della prevenzione della corruzione come strumento in grado di generare valore pubblico orientando correttamente l'azione amministrativa e riducendo l'insorgenza di fenomeni corruttivi. L'Autorità promuove, pertanto, una visione integrata e coordinata delle diverse sezioni del PIAO, sottolineando l'importanza di un dialogo costante tra il RPCT – quale responsabile della redazione della sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" – e i responsabili delle altre sottosezioni (performance, organizzazione, formazione, digitalizzazione e bilancio); tale approccio favorisce una nuova impostazione del lavoro all'interno delle amministrazioni promuovendo il coordinamento e la condivisione delle valutazioni interne ed estendendo e rafforzando il dialogo anche con soggetti esterni, quali cittadini e stakeholder, di fatto giungendo a creare un effettivo supporto al RPCT.

Rispetto ai contenuti essenziali della sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza", il documento di ANAC passa in rassegna i vari paragrafi fornendo chiarimenti, anche di natura formale, come di seguito elencato.

- Introduzione, in questa parte vanno descritti gli obiettivi di prevenzione e trasparenza, da rappresentare con chiarezza e corredati con indicatori e target necessari per misurare il loro raggiungimento;
- Analisi del contesto esterno ed interno, in questa parte vengono definite le caratteristiche strutturali e congiunturali e per la sua compilazione si può fare rinvio alle Sezioni 2.1 (Valore Pubblico) e 3.1 (Organizzazione e capitale umano) del medesimo PIAO. Rispetto al contesto interno, un ruolo determinante è rivestito dalla mappatura dei processi a rischio corruttivo che va predisposta secondo il modello già delineato nel PNA 2019 e articolato in 5 fasi: identificazione del rischio (previsione degli eventi rischiosi

per ciascun processo/attività), analisi del rischio (analisi dei fattori abilitanti che agevolano gli eventi rischiosi), misurazione del rischio (valutazione del livello di esposizione al rischio di ciascun processo mediante indicatori di rischio), trattamento e monitoraggio del rischio (individuazione di misure generali e specifiche e programmazione delle modalità e periodicità delle verifiche); la mappatura dei processi potrà essere inserita nel PIAO quale allegato alla prima Sottosezione 2.1 (parte generale) ed essere richiamata nella parte dedicata al contesto interno;

- Programmazione delle misure generali e del relativo monitoraggio (ove non ricompresa nella mappatura);
- Tabella degli obblighi di pubblicazione e misure di trasparenza.

Inoltre, per garantire semplificazione e accessibilità, l'Autorità suggerisce la predisposizione di un allegato unico articolato che includa i contenuti di tre paragrafi fondamentali (mappatura del rischio, programmazione e monitoraggio delle misure di prevenzione; obblighi di trasparenza) e che sia facilmente fruibile e dotato di indice navigabile.

A latere dei chiarimenti e indicazioni sul documento, ANAC valorizza il monitoraggio integrato tra RPCT e responsabili delle altre sezioni del PIAO finalizzato a una valutazione condivisa sull'efficacia della strategia di prevenzione.

Tale monitoraggio si aggiunge, e non si sostituisce, a quello previsto per le singole sezioni e sottosezioni a carico dei singoli responsabili e deve essere dedotto in un Report cui contribuiscono tutti i componenti della struttura organizzativa e che va posto all'attenzione dell'organo di indirizzo.

Da ultimo, ANAC dedica particolare attenzione al coinvolgimento sostanziale degli stakeholder esterni (ad es. cittadini e imprese) da realizzarsi mediante una loro preliminare individuazione e mediante la raccolta dei loro contributi via web o in sede di focus group o di consultazione pubblica.

Come già sperimentato in sede di PNA 2022, ANAC condivide una Check list per consentire una verifica preliminare sulla corretta elaborazione della sottosezione Rischi Corruttivi e trasparenza del PIAO.

RPCT e Regolamento interno in materia di salute e sicurezza sul lavoro: il ruolo del RPCT tra prevenzione e limiti funzionali

Premesse

La figura del RPCT rappresenta uno dei cardini del sistema di integrità delineato dalla L.190/2012 e dai successivi decreti attuativi. Negli anni ANAC ha più volte chiarito la natura di questo ruolo, sottolineandone la funzione strategica e preventiva e, al contempo, fissandone i limiti operativi per evitare sovrapposizioni con organi di controllo, uffici disciplina o autorità giudiziarie.

Il caso sottoposto all'attenzione di ANAC (Parere del 23 luglio 2025)

Nel 2025, un RPCT ha sottoposto all'Autorità un regolamento aziendale in tema di sanzioni in materia di igiene e sicurezza sul lavoro. Tale regolamento attribuiva al RPCT il compito di:

- avviare un procedimento di accertamento delle responsabilità (anche personali);
- promuovere il recupero delle somme pagate a titolo di sanzione dall'ente nei confronti dei dipendenti o amministratori responsabili.

ANAC, pur non entrando nel merito della legittimità del regolamento – che come noto è di competenza dell'amministrazione stessa – ha chiarito che l'assegnazione al RPCT di tali poteri non è in linea con la normativa vigente e con le collegate interpretazioni.

Gli orientamenti di ANAC

In via preliminare ANAC ha chiarito che la propria incompetenza a giudicare la legittimità del regolamento interno in materia di salute e sicurezza sul lavoro sottoposto alla sua attenzione, ma in forza dei principi di vigilanza collaborative, può valutare se i compiti ivi attribuiti al RPCT siano coerenti con la normativa anticorruzione.

Richiamando la Delibera n. 840 del 2 ottobre 2018, l'Autorità ha ribadito che:

1. il cuore del ruolo del RPCT è la predisposizione, il coordinamento e il monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
2. al RPCT non compete l'accertamento delle responsabilità disciplinari, contabili o penali, né attività di recupero delle somme o procedimenti sanzionatori;
3. attribuire al RPCT tali funzioni significa snaturarne il ruolo, generare confusione nei rapporti interni e possibili conflitti di interesse.

Il parere ha inoltre sottolineato che, in presenza di fatti (ad esempio violazioni in materia di sicurezza sul lavoro) che possano assumere rilievo sotto il profilo della prevenzione della corruzione, spetta al RPCT verificare l'adeguatezza del PTPCT/PIAO e proporre eventuali aggiornamenti o misure correttive.

Conclusioni

L'analisi combinata della Delibera 840/2018 e del Parere del 23 luglio 2025 restituisce un quadro coerente, sintetizzabile come segue:

il RPCT è garante della tenuta del sistema di prevenzione, non un organo ispettivo o sanzionatorio; le responsabilità personali restano in capo agli uffici e organi competenti (disciplinari, giudiziari, di controllo interno); l'approccio operativo delineato nel 2025 valorizza il ruolo del RPCT come "sentinella" del sistema, chiamata a vigilare sull'efficacia delle misure, ad aggiornare il piano quando necessario e a raccordarsi con le altre funzioni di controllo, senza sconfinare in compiti impropri.

In questa prospettiva, la corretta interpretazione del ruolo del RPCT è essenziale non solo per garantire la conformità normativa, ma anche per rafforzare la credibilità del sistema anticorruzione e la fiducia nell'azione amministrativa.

Trasferimento della PEC degli iscritti all'albo da INI-PEC a INAD: adempimenti privacy degli Ordini professionali; Esempio di informativa

Trasferimento della PEC da INI-PEC a INAD – Presupposti e base giuridica

L'art. 6-bis del Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. 82/2005) impone agli Ordini professionali di comunicare all'INI-PEC l'indirizzo PEC dei propri iscritti; a sua volta l'art. 6-quater del CAD prevede che i domicili digitali presenti in INI-PEC siano automaticamente trasferiti a INAD (Indice Nazionale dei Domicili Digitali). L'INAD, pertanto, è il nuovo registro istituito per raccogliere i domicili digitali non solo di imprese e professionisti, ma anche dei cittadini ed ha l'obiettivo di semplificare e di rendere disponibile, in un unico database, tutti i domicili digitali semplificando le attività di ricerca per chi debba inoltrare una comunicazione ufficiale.

L'INAD è, pertanto, un registro pubblico e può essere consultato da chiunque: la PEC quale domicilio digitale ha valore di "indirizzo legale" e come tale può essere conosciuto e conoscibile da PA, imprese e cittadini.

Nell'inserimento degli indirizzi PEC prima nell'INI-PEC e poi, in automatico, nell'INAD non vanno trascurati i profili legati alla tutela dei dati personali.

I due registri sono alimentati con la PEC, che, come noto, è un dato personale (anche se usato per finalità pubbliche) e che come tale richiede cautela nel suo trattamento.

La PEC non è un dato "riservato" ma il suo trattamento deve avvenire nel rispetto del Regolamento UE 679/2016 (GDPR) e del Codice privacy italiano, ovvero nel rispetto dei principi di necessità e minimizzazione.

Ciò posto, anche l'Ordine professionale nel trattare gli indirizzi PEC dei propri iscritti e nella consapevolezza del trasferimento, seppur automatico, da INI-PEC a INAD è tenuta ad porre in essere adempimenti per la protezione del dato.

A riguardo si segnala che il trattamento della PEC svolto dall'Ordine ai sensi dell'art. 6 bis (comunicazione a INI-PEC) ha base giuridica nell'adempimento di un obbligo legale (art. 6, par. 1, lett. c) GDPR) e pertanto il consenso dell'iscritto non è dovuto.

È però necessario che l'Ordine fornisca un'informativa trasparente agli iscritti, ai sensi degli artt. 13-14 GDPR, che riporti i seguenti contenuti minimi, tra cui anche il trasferimento ex lege da INI-PEC a INAD:

- Identità e dati di contatto del titolare del trattamento, ovvero dell'Ordine o collegio professionale
- Tipologia di dato trattato, ovvero indirizzo PEC/domicilio digitale.
- Finalità, ovvero adempimento di obblighi legali quali la co-

municazione all'INI-PEC e il successivo trasferimento a INAD.

- Base giuridica, ovvero l'obbligo legale rinveniente dagli artt. 6-bis e 6-quater del CAD
- Destinatari dei dati, ovvero gestore del registro INI-PEC (Infocamere per MIMIT) e AgID (per INAD)
- Diritti dell'interessato, ovvero i diritti stabiliti dagli artt. 15 a 22 del GDPR

In conclusione, l'Ordine non è tenuto ad alcuna attività inerente al trasferimento dei dati ma è tenuto ad aggiornare l'informativa.

Trasferimento della PEC da INI-PEC a INAD – Tempistiche e modalità

Il trasferimento avviene automaticamente secondo queste modalità:

1. *Primo riversamento*: il primo trasferimento è stato eseguito al momento dell'entrata in esercizio del registro INAD, come previsto dal comunicato congiunto MIMIT-AgID del 29 luglio 2025;
2. *Aggiornamenti successivi*: dall'entrata in esercizio del registro INAD, ogni nuova iscrizione o aggiornamento su INI-PEC viene trasferito quotidianamente in INAD;
3. *Fase di riservatezza di 30 giorni*: dopo il trasferimento, il domicilio digitale rimane registrato in via non pubblica su INAD per 30 giorni; durante questo periodo, è visibile solo all'interessato e consente di: accedere all'informativa sul trattamento dei dati, eventualmente eleggere un domicilio digitale diverso;
4. *Pubblicazione effettiva*: trascorsi i 30 giorni, AgID pubblica il domicilio digitale e i dati correlati su INAD. A partire da quel momento, la PEC acquisisce valore legale anche per la sfera personale del professionista.

Esempio di integrazione dell'Informativa Privacy agli iscritti conseguente al trasferimento da INI-PEC a INAD

Al fine di facilitare l'integrazione dell'informativa che l'Ordine sottopone ai propri iscritti, si fornisce il seguente paragrafo da integrare nell'informativa privacy dell'Ordine.

"Comunicazione del domicilio digitale (PEC) all'INI-PEC e trasferimento a INAD – Ai sensi dell'art. 6-bis del Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. 82/2005), l'Ordine è tenuto a raccogliere e comunicare l'indirizzo di Posta Elettronica Certificata (PEC) dei propri iscritti all'Indice Nazionale degli

Indirizzi di Posta Elettronica Certificata (INI-PEC), gestito per conto del Ministero delle Imprese e del Made in Italy da Infocamere S.c.p.a.

In conformità all'art. 6-quater del medesimo decreto legislativo, i domicili digitali presenti in INI-PEC vengono trasferiti automaticamente nell'Indice Nazionale dei Domicili Digitali (INAD), gestito dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), che ne assicura la pubblicità e la consultabilità ai fini delle comunicazioni aventi valore legale. La base giuridica di tale trattamento è costituita dall'adempimento di un obbligo legale cui è soggetto l'Ordine (art. 6, par. 1, lett. c) GDPR). Non è richiesto il consenso dell'interessato. Resta ferma la possibilità per l'iscritto di richiedere l'aggiornamento o la sostituzione del proprio domicilio digitale secondo quanto previsto dalla normativa vigente e dai regolamenti dei registri pubblici".

Codice di comportamento degli enti con articolazioni territoriali: procedura di approvazione secondo ANAC

Con il parere del 23 luglio 2025, l'ANAC ha precisato le modalità di formazione e adozione del codice di comportamento del personale di un ente con articolazioni territoriali; il chiarimento è stato reso da ANAC in esito ad un approfondimento volto a conciliare l'uniformità dei doveri di comportamento di tutti i dipendenti con le peculiarità organizzative dell'amministrazione interessata, caratterizzata da articolazioni territoriali e destinata a trovare applicazione su tutto il territorio nazionale.

In via preliminare ANAC ha richiamato la natura di misura di prevenzione della corruzione del Codice di comportamento, finalizzato a indirizzare le condotte del personale verso il pieno perseguimento dell'interesse pubblico in connessione con gli obiettivi di trasparenza e integrità dell'azione amministrativa. Sempre in via preliminare, inoltre, ha sottolineato l'obbligo per le amministrazioni di adottarlo secondo quanto previsto dall'art. 54, co. 5, D.lgs. 165/2001 che impone una procedura aperta alla partecipazione, previa acquisizione del parere obbligatorio dell'OIV.

Nel merito, ANAC ha delineato gli step procedurali utili all'adozione del codice di comportamento e ha sottolineato ed affrontato le peculiarità dovute all'articolazione territoriale dell'ente.

Procedura di adozione del codice di comportamento e peculiarità dell'ente

Rispetto alla procedura di adozione, sulla scia della Delibera n. 177/2020 ANAC ha ribadito con chiarezza i soggetti coinvolti nella redazione e adozione del codice, quali:

- il RPCT quale figura centrale, con compiti di coordinamento dell'intero processo;
- l'OIV: quale organismo tenuto a esprimere parere obbligatorio sulla conformità del Codice alle Linee Guida ANAC e a valutarne l'impatto sulla performance organizzativa e individuale;
- l'UPD, quale ufficio che collabora nella definizione dei doveri e sanzioni disciplinari;
- l'Organo di indirizzo politico-amministrativo, quale organo preposto all'adozione del codice di comportamento dell'amministrazione;
- i dipendenti, quali stakeholders interni la cui partecipazione è essenziale per garantire effettività e adesione al codice;
- gli stakeholders esterni, ovvero tutti i soggetti che a qualunque titolo potrebbero essere interessati dall'applicazione del codice, quali associazioni, cittadini, imprese, portatori di interessi pubblici o collettivi che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dalla specifica amministrazione.

Rispetto, invece, alla procedura standard da seguire, ANAC ha ricordato la sussistenza di due fasi distinte:

- Fase istruttoria, ovvero la fase in cui il RPCT, con il supporto di OIV e UPD, elabora una prima bozza che integra e specifica i doveri del codice nazionale e contiene casistiche esemplificative utili a precisare i doveri da rispettare; tale prima versione di codice viene sottoposta al vaglio e a una deliberazione preliminare dell'organo politico.
- Fase partecipativa, la bozza preliminare approvata dall'organo politico diventa oggetto di consultazione pubblica, sia interna (tramite intranet per i dipendenti) che esterna (tramite portale web, incontri ad hoc con stakeholder); le osservazioni raccolte dall'ente in sede di pubblica consultazione vengono attenzionate e valutate per redigere la versione finale. La versione finale sarà poi approvata con delibera definitiva previa acquisizione del parere dell'OIV.

Con particolare riguardo alla specificità dell'ente e all'articolazione sul territorio, ANAC ha preliminarmente valutato l'organizzazione ed ha considerato elementi specifici quali esistenza di RPCT regionali, presenza di UPD provinciali anziché di un UPD unico nazionale, assenza di un OIV specifico per il personale. Ha pertanto suggerito un'apposita procedura di adozione del codice di comportamento articolata come segue:

1. invio della bozza prodotta a livello nazionale ai RPCT regionali, per acquisire modifiche e osservazioni, con coinvolgimento degli UPD locali;
2. rielaborazione, da parte dell'amministrazione centrale, alla luce delle proposte ricevute;
3. consultazione pubblica con i principali stakeholders (associazioni professionali, organizzazioni sindacali, forum) oltre a una consultazione online aperta a chiunque vi abbia interesse e successiva revisione sulla base delle risultanze pervenute;
4. adozione del codice mediante decreto dell'amministrazione centrale, previo parere dell'OIV competente e dell'organo consultivo.

L'ANAC ritiene tale modello compatibile con le linee guida di cui alla delibera ANAC n. 177/2020, a condizione che venga garantito il ruolo centrale dei RPCT ed in analogia con la procedura seguita per l'adozione dei PTPCT.

Suggerimenti di ANAC

L'Autorità fornisce, infine, specifici suggerimenti ai RPCT da tenere in considerazione nella redazione del codice, tra cui:

- prevedere un'attestazione scritta da parte del superiore gerarchico alle dichiarazioni rilasciate dal personale;
- dettagliare la procedura per l'autorizzazione agli incarichi extra-istituzionali; a titolo esemplificativo modalità di richiesta e rilascio dell'autorizzazione, con particolare attenzione alla valutazione da effettuare sui conflitti di interesse;
- specificare i doveri dei referenti del RPCT;
- introdurre un obbligo espresso di comunicazione dell'instaurazione di procedimenti penali a carico del personale.

L'ANAC sottolinea anche l'opportunità di istituire, su impulso dell'amministrazione centrale, un tavolo di coordinamento tra RPCT, finalizzato alla redazione di una bozza comune di codice basata sullo schema trasmesso da adattare a livello territoriale, ferma restando la collaborazione degli UPD. Tale approccio garantisce l'omogeneità dei doveri di comportamento sull'intero territorio nazionale e l'aderenza alle linee guida ANAC.

Il parere rappresenta un contributo rilevante per tutte le amministrazioni centrali e decentrate che intendano adottare o aggiornare i propri codici di comportamento. Ribadisce l'importanza di una procedura strutturata, partecipativa e trasparente orientata alla centralità dei ruoli e del coordinamento tra RPCT, UPD e OIV.

Il professionista iscritto all'albo soggiace alla potestà disciplinare dell'Ordine anche durante la sospensione

Quesito

Una questione che spesso coinvolge gli organi disciplinari degli ordini professionali riguarda il trattamento del professionista già sanzionato con provvedimento di sospensione dall'esercizio della professione.

Ci si chiede, infatti, se durante tale periodo il professionista sospeso rimanga ancora assoggettato alla potestà disciplinare dell'Ordine, o se, invece, la sospensione comporti una sorta di "esonero temporaneo" da ogni ulteriore responsabilità disciplinare. In altri termini ci si chiede se l'organo disciplinare debba dare seguito a segnalazioni, per nuovi o diversi fatti disciplinari, ricevute durante il periodo di sospensione.

Il dubbio trae origine dalla confusione circa gli effetti determinati dai due diversi provvedimenti sanzionatori, quali la sospensione dall'esercizio della professione (che incide solo sulla possibilità di operare del professionista) e la cancellazione o radiazione dall'albo professionale (che, al contrario, estingue l'iscrizione all'albo).

È quindi necessario chiarire, sul piano normativo, se il professionista seppur sospeso risulti comunque vincolato all'Ordine.

La soluzione: motivi logico-giuridici

La risposta al quesito posto è netta ed univoca: la sospensione di natura disciplinare non fa venir meno l'iscrizione all'albo ma incide unicamente sulla possibilità di esercitare temporaneamente la professione.

Tutte le normative professionali vanno in questa direzione, alcune proprio esplicitando il principio, altre invece offrendo elementi per consolidare questo orientamento. In particolare, dalla lettura delle normative si evidenzia che nonostante la sospensione disciplinare:

- il vincolo associativo con l'Ordine permane;
- l'iscritto continua a essere destinatario delle norme deontologiche e disciplinari;
- l'Ordine conserva la sua potestà punitiva, sia per fatti precedenti la sospensione non ancora esaminati, sia per eventuali nuovi comportamenti scorretti durante tale periodo.

La sospensione quindi non estingue il rapporto ordinistico, ma ne limita gli effetti sul piano dell'attività professionale e l'appartenenza all'Ordine -pur in presenza di un periodo di impossibilità all'esercizio- comporta sempre l'accettazione del relativo potere disciplinare.

Quanto appena affermato trova il suo fondamento nelle seguenti norme professionali, indicate per comodità qui di se-

Professione	Fonte normativa principale	Articoli rilevanti	Oggetto
Professioni sanitarie	D.P.R. 221/1950; D.Lgs. 233/1946	Artt. 38, 43, 10 co. 2 (DPR); art. 3 co. 1 lett. f (DLgs)	Sanzioni disciplinari; sospensione dall'esercizio; potere disciplinare dei Consigli
Avvocati	L. 247/2012 (ordinamento forense)	Artt. 20 e 50	Sospensione dall'esercizio; permanenza del potere disciplinare per gli iscritti
Commercialisti ed Esperti contabili	D.Lgs. 139/2005	Artt. 36 e 39	Potere disciplinare dei Consigli; sanzioni disciplinari (avvertimento, censura, sospensione, radiazione)
Geometri	R.D. 11 febbraio 1929, n. 274	Artt. 3 e 12	Competenze del Collegio; sanzioni disciplinari, inclusa la sospensione
Ingegneri e Architetti	R.D. 23 ottobre 1925, n. 2537 (ordinamento professionale)	Artt. 5, 42, 43	Obbligo di iscrizione all'albo; attribuzioni dei Consigli; sanzioni disciplinari
Notai (a titolo comparativo)	L. 16 febbraio 1913, n. 89 (Legge notarile)	Artt. 147-153	Sanzioni disciplinari: avvertimento, censura, sospensione, destituzione

guito in formato tabellare:

La lettura sistematica degli articoli indicati nella terza colonna fa propendere per le seguenti indicazioni:

- la sospensione non elimina l'iscrizione all'albo, ma incide solo sull'esercizio;
- l'appartenenza all'Ordine permane: il professionista continua ad essere vincolato al codice deontologico e sottoposto al potere disciplinare;
- gli organi disciplinari sono pertanto competenti a valutare,

anche durante il periodo di sospensione:

- fatti pregressi non ancora portati alla loro attenzione
- comportamenti nuovi.

Conclusioni

La distinzione tra sospensione e cancellazione è decisiva: la prima limita l'esercizio della professione, la seconda elimina lo status di iscritto. Fino a quando il professionista rimane iscritto — anche se sospeso — soggiace integralmente alla potestà disciplinare dell'Ordine di appartenenza. Per gli organi disciplinari, ciò significa che non sussiste alcuna preclusione all'apertura di nuovi procedimenti nei confronti di professionisti sospesi, garantendo così la tutela del decoro e della

dignità dell'intera categoria. Gli organi disciplinari possono e devono esercitare la loro potestà anche nei confronti degli iscritti sospesi: la sospensione, infatti, non è uno "scudo" per l'attività disciplinare, ma una misura limitativa della professione. Il principio vale per tutte le professioni ordinistiche: finché il professionista resta iscritto, resta soggetto al codice deontologico e al controllo dell'Ordine.

Natura giuridica degli Ordini professionali e applicazione del codice appalti

A cura di Rosalisa Lancia
Direttore Area Formazione e Consulenza di Legislazione Tecnica

Con la sentenza 7455/2024 il TAR Lazio ha posto fine all'annosa questione relativa all'applicabilità del codice dei contratti pubblici agli ordini professionali quali enti pubblici non economici e, con l'occasione, ha fornito un indirizzo chiarissimo sulla natura degli enti esponenziali di categoria, terminando una disputa pluriennale e fuorviante.

Premessa

La sentenza TAR Lazio n. 7455/2024 affronta una questione di particolare rilevanza nel diritto amministrativo contemporaneo, concernente l'applicabilità del Codice dei Contratti Pubblici agli ordini professionali. La pronuncia si inserisce nel più ampio dibattito sulla natura giuridica di questi enti e sui conseguenti obblighi procedurali cui sono tenuti nell'affidamento di contratti pubblici.

Il contesto e la questione giuridica

La controversia trae origine da un Comunicato dell'ANAC del 28 giugno 2017 con cui l'Autorità aveva qualificato gli ordini professionali come "amministrazioni aggiudicatrici" ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) del d.lgs. 50/2016, sottoponendoli pertanto alle regole del Codice dei Contratti Pubblici. Un Ordine professionale di livello nazionale aveva contestato tale interpretazione, sostenendo che la natura peculiare di questi enti – caratterizzata dalla compresenza di elementi pubblicistici e associativi – dovesse comportare l'applicazione dei soli principi generali di cui all'art. 4 del Codice, anziché l'intera disciplina dell'evidenza pubblica.

La natura giuridica degli ordini professionali – Il principio di prevalenza della natura pubblica

Il TAR Lazio ha riconosciuto la peculiare natura degli ordini professionali, definendola efficacemente "ancipite".

Ed infatti, da un lato, questi enti sono formalmente qualificati come enti pubblici non economici che agiscono quali organi sussidiari dello Stato per la tutela di interessi pubblici connessi all'esercizio delle attività professionali; dall'altro, conservano una dimensione associativa che si manifesta nell'autonomia regolamentare, organizzativa e finanziaria, nonché nel sistema di finanziamento attraverso i contributi degli iscritti.

Questa duplice natura non ha risvolti esclusivamente teorico-formali, ma si riflette nell'operatività di questi enti, che da una parte adottano atti autoritativi incidenti sulla sfera giuridica altrui (si pensi all'iscrizione agli albi, alla comminazione di sanzioni disciplinari, alla vigilanza sull'esercizio professionale), dall'altra svolgono funzioni di rappresentanza e tutela degli interessi categoriali secondo modalità tipicamente associative.

Il TAR ha risolto la questione interpretativa sulla natura di ordini e collegi professionali applicando un principio di prevalenza della natura formale pubblica su quella sostanziale associativa, con riguardo specificamente all'ambito degli appalti pubblici. Tale scelta si fonda su un elemento di sostanziale importanza, quale la tutela della concorrenza nel mercato, che costituisce interesse generale prioritario rispetto agli interessi particolari dell'ente.

A tale ultimo riguardo, la pronuncia chiarisce che solo l'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica può garantire "la trasparente e virtuosa attribuzione dei connessi vantaggi competitivi", che non può essere affidata alle modalità ordinarie di contrattazione privatistica se l'ente contraente rivesta natura pubblica.

Questa impostazione riflette una concezione funzionale della disciplina degli appalti, orientata non tanto dalla natura formale del soggetto quanto dagli effetti che la sua attività contrattuale produce sul mercato.

L'interpretazione sistematica del Codice dei Contratti

Rispetto al principio di diritto enunciato dal TAR, particolarmente significativa appare l'argomentazione sistematica sviluppata dal Giudicante che richiede la lettura del codice dei contratti pubblici pro tempore vigente. La previsione normativa che include espressamente gli "altri enti pubblici non economici" tra le amministrazioni aggiudicatrici (cfr. art. 3, co. 1 lettera a) del D.Lgs. 50/2016) non può essere considerata casuale o ridondante. Al contrario, essa si coordina con la parallela previsione degli "organismi di diritto pubblico", che mira ad estendere l'applicazione del Codice anche a soggetti formalmente privati ma sostanzialmente pubblici.

La lettura congiunta di questi elementi spiega l'intento del legislatore di assicurare la più ampia copertura possibile delle regole a favore della concorrenza, ricomprendendo sia i soggetti formalmente pubblici (tra cui gli enti pubblici non economici) sia quelli sostanzialmente tali (gli organismi di diritto pubblico).

L'interpretazione letterale della disposizione risulta quindi coerente con la sua ratio sistematica.

Il rapporto con il diritto europeo e il gold plating

Tra gli altri motivi di doglianza, l'Ordine ricorrente aveva eccepito l'anticomunitarietà della disposizione nazionale, sostenendo che l'inclusione degli enti pubblici non economici tra le amministrazioni aggiudicatrici costituiva un'indebita estensione rispetto ai minimi richiesti dalle direttive europee, configurando un caso di gold plating vietato.

Il TAR ha respinto questa censura argomentando che, in realtà, la normativa comunitaria in materia di appalti costituisce infatti un "minimo inderogabile" per gli Stati membri, i quali mantengono un margine di apprezzamento nell'adottare discipline più ampie in materia di concorrenza.

Di qui, l'estensione operata dal legislatore italiano trova giustificazione nella natura già formalmente pubblica dei soggetti interessati e nell'esigenza di tutelare la concorrenza in modo più penetrante rispetto agli standard minimi europei.

Gli indici della natura pubblica

La sentenza riveste anche importanza nel contesto operativo di riferimento perché valorizza alcuni elementi che confermano la natura sostanzialmente pubblica degli ordini professionali, nonostante la loro base associativa.

Tra questi, assume particolare rilievo la natura tributaria delle tasse di iscrizione agli albi, che non configurano semplici quote associative ma veri e propri tributi dovuti per l'esercizio di attività professionali regolamentate.

Questo aspetto è significativo perché dimostra come la dimensione pubblicistica degli ordini non si esaurisca nelle funzioni di vigilanza e controllo, ma si estenda anche al regime finanziario, caratterizzato da entrate di natura tributaria che presuppongono l'esercizio di potestà pubbliche.

Le implicazioni pratiche della decisione

La pronuncia ha importanti ricadute nella gestione e amministrazione degli ordini professionali, che dovranno conformare le proprie procedure di affidamento alle regole del Codice dei Contratti Pubblici. Ciò comporta l'obbligo di rispettare le soglie comunitarie, di applicare le procedure di evidenza pubblica, di osservare i principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento e di rispettare gli obblighi di trasparenza.

A ben guardare, tuttavia, per quanto la decisione del TAR conduca ad ulteriori oneri per gli Ordini, la stessa non appare irragionevole: la natura pubblica degli ordini professionali, infatti, giustifica l'applicazione di regole più stringenti rispetto a quelle applicabili ai soggetti privati, in coerenza con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica.

L'applicazione del D.Lgs. 36/2023 agli Ordini professionali: la continuità interpretativa

Stante l'interpretazione e i principi espressi nella sentenza in commento, è necessario evidenziare che gli Ordini professionali ad oggi sono sottoposti alla disciplina del D.Lgs. 36/2023, il nuovo Codice dei Contratti Pubblici entrato in vigore il 1° luglio 2023 e quindi adottato nelle more della valutazione giudiziale.

La ratio decidendi della pronuncia del TAR del 2024, basata sul codice del 2016, mantiene infatti piena validità anche sotto il vigore del nuovo Codice. L'art. 13 del D.Lgs. 36/2023 conferma l'ambito di applicazione del Codice ai contratti di appalto e di concessione, mentre la definizione di "amministrazioni aggiudicatrici" contenuta nell'allegato I.1 ricomprende espressamente gli "enti pubblici non economici", in perfetta continuità con la precedente disciplina.

Pertanto, il principio del risultato codificato all'art. 1 del nuovo Codice, che impone alle stazioni appaltanti di perseguire "il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza", rafforza ulteriormente l'orientamento espresso dal TAR.

La concorrenza tra gli operatori economici è infatti funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti, obiettivo che può essere raggiunto solo attraverso l'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica a tutti i soggetti di natura pubblica, compresi gli ordini professionali.

Infine, il principio dell'accesso al mercato di cui all'art. 3 del nuovo Codice impone alle stazioni appaltanti di favorire l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza e proporzionalità. Tale principio trova piena applicazione anche agli ordini professionali, in quanto enti pubblici non economici tenuti al rispetto delle regole pro-concorrenziali.

La vigilanza dell'ANAC e la trasparenza

Il nuovo Codice rafforza il ruolo dell'ANAC nella vigilanza sui contratti pubblici, estendendo i suoi poteri di controllo a tutti i soggetti tenuti al rispetto del Codice, compresi gli ordini professionali. L'Autorità può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni accertate e disporre ispezioni anche su richiesta motivata di chiunque ne abbia interesse. Gli ordini professionali sono inoltre tenuti al rispetto degli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 28 del nuovo Codice, che impone la trasmissione tempestiva alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici delle informazioni e dei dati relativi alla programmazione e alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici.

Conclusioni

La sentenza TAR Lazio n. 7455/2024 rappresenta un importante contributo al dibattito sulla natura giuridica degli ordini professionali e sulla portata applicativa del Codice dei Contratti Pubblici.

La pronuncia si caratterizza per offrire una soluzione equilibrata al complesso problema interpretativo posto dalla natura "incipiente" di questi enti. L'orientamento espresso, inoltre, sembrerebbe destinato a consolidarsi nella giurisprudenza amministrativa, contribuendo a definire con maggiore precisione i confini dell'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica. La decisione, infatti, si inserisce nel più ampio processo di razionalizzazione e armonizzazione della disciplina degli appalti pubblici, orientato verso la massima tutela della concorrenza e della trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 36/2023, poi, i principi espressi nella sentenza trovano ulteriore conferma e rafforzamento: il nuovo Codice, infatti, non solo mantiene la qualificazione degli ordini professionali come amministrazioni aggiudicatrici, ma introduce principi generali che orientano l'intera disciplina verso obiettivi di efficienza, trasparenza e concorrenza.

In definitiva, la prevalenza accordata alla natura formalmente pubblica degli ordini professionali, pur nella consapevolezza della loro specificità organizzativa e funzionale, riflette una concezione moderna del diritto amministrativo, attenta agli effetti sostanziali dell'azione pubblica più che alle qualificazioni formali. L'applicazione del D.Lgs. 36/2023 agli ordini professionali rappresenta quindi la naturale evoluzione dell'orientamento giurisprudenziale consolidato, finalizzata a garantire una maggiore tutela della concorrenza e una più efficace realizzazione dell'interesse pubblico nell'affidamento dei contratti pubblici.

Incarico di supporto al RUP a dipendente in quiescenza: la posizione di ANAC

Premessa

Spesso le amministrazioni si trovano nella necessità di conferire incarichi di supporto o consulenza a dipendenti già collocati in quiescenza, soprattutto quando la complessità delle attività da gestire richiede professionalità già formate all'interno dell'ente.

Il conferimento di incarichi è un'attività dai profili sensibili perché oltre all'applicazione corretta del TU sul pubblico impiego, richiama disposizioni sulla prevenzione della corruzione, vincoli di spese e norme speciali quali quelle recanti il principio generale di divieto di conferimento di incarichi retribuiti a lavoratori collocati in quiescenza e previsioni disciplinanti le eccezioni a tale principio generale.

Il quesito

Con parere del 2 luglio u.s. ANAC ha risposto ad un Comune che richiedeva chiarimenti circa la possibilità di conferire un incarico professionale di supporto al RUP a un ex dipendente, già responsabile del settore lavori pubblici (ex art. 110 TUEL, d.lgs. 267/2000) e collocato in pensione dal 31 marzo 2025.

La posizione di ANAC

Nel proprio parere ANAC ha precisato che:

- la fattispecie delineata non configura alcuna inconfiribilità ai sensi del d.lgs. 39/2013;
- alla fattispecie delineata non è applicabile il divieto di pantouflage (art. 53, co. 16-ter, d.lgs. 165/2001), poiché non vi è alcun passaggio del dipendente tra settore pubblico e privato, ma anzi l'incarico andrebbe svolto nell'amministrazione di provenienza;
- il punto da attenzionare nella fattispecie in esame è, invece, il divieto generale di conferire incarichi retribuiti a soggetti in quiescenza, previsto dall'art. 5, co. 9, del d.l. 95/2012;
- le deroghe al generale divieto di cui all'art 5, co. 9 del d.l. 95/2012 sono tassative e disciplinate:
 - » all'art. 10, co. 1, d.l. 36/2022, secondo cui fino al 31 dicembre 2026 gli enti titolari di interventi PNRR possono conferire incarichi a pensionati ai sensi dell'art. 7, co. 6, d.lgs. 165/2001;
 - » all'art. 11, co. 3, d.l. 105/2023, secondo cui dal divieto sopra indicato sono esclusi gli incarichi di vertice negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche.

ANAC ha inoltre rammentato che la verifica della possibilità di applicare le deroghe — in particolare quella collegata all'art. 7, co. 6, d.lgs. 165/2001 per progetti PNRR — è rimessa alla valutazione delle amministrazioni e, in ultima istanza, al Dipartimento della Funzione Pubblica che ha una competenza generale sulla materia in quanto titolare della funzione di indirizzo e coordinamento delle politiche del personale della PA.

Per effetto di tale competenza specifica, ANAC non è nella posizione di fornire un parere risolutore del quesito ma, per sola collaborazione istituzionale, può fornire lo stato dell'arte degli orientamenti giurisprudenziali, regolamentari e di prassi.

A tale ultimo riguardo, l'Autorità cita le interpretazioni del Ministro per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione, quali quelle rese:

- nella Circolare n. 6/2014, secondo cui i divieti di incarichi a pensionati vanno interpretati in senso tassativo e senza estensioni analogiche, con ciò ammettendo tutto quello che non esplicitamente escluso;
- nella Circolare n. 4/2015 secondo cui il divieto si applica anche a incarichi attribuiti ex art. 14 d.lgs. 165/2001 e art. 90 TUEL, quali -nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione di organi politici- i collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato, gli esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni, gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.

L'Autorità, inoltre, richiama la giurisprudenza formatasi sul punto, ovvero:

- Sentenza n. 38/2018 della Corte dei Conti, Sez. Basilicata che distingue tra attività di studio e consulenza che risultano sempre vietate e attività di "mera assistenza" che risultano invece consentite;
- Sentenza n. 60/2022 della Corte dei Conti, Sez. Liguria che conferma la ratio del divieto del conferimento di incarichi a dipendenti in quiescenza ovvero il duplice obiettivo di favorire ricambio generazionale e contenere la spesa;
- Delibera n. 80/2024 della Corte dei Conti Lazio secondo cui nella valutazione del divieto di conferimento di incarichi occorre verificare anche le funzioni concretamente svolte e non solo l'inquadramento formale.

Indicazioni operative per le Amministrazioni

In considerazione di quanto espresso e riepilogato da ANAC, qui di seguito un elenco di indicazioni operative per gli enti che intendono conferire incarichi a dipendenti in quiescenza:

1. Verificare la natura dell'incarico da conferire: l'incarico da conferire non deve rientrare tra quelli vietati, quali incarichi di studio, consulenza, direzione, cariche di governo;
2. Accertare se ricorre una deroga espressa: verificare la sussistenza di norme che permettono il conferimento quali, a titolo esemplificativo, gli incarichi legati ad interventi PNRR o le attività qualificate dalla giurisprudenza come consentite;
3. Documentare la mancanza di professionalità interne: la formalizzazione di tale mancanza è una condizione essenziale per ricorrere a incarichi ex art. 7, co. 6;
4. Se necessario, richiedere chiarimenti al Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha competenza interpretativa sull'applicazione del divieto e delle deroghe;
5. Conservare adeguata motivazione negli atti di conferimento, richiamando norme, circolari e giurisprudenza di riferimento per garantire trasparenza e legittimità della scelta.

Il conferimento dell'incarico di patrocinio legale retribuito all'ex dipendente in quiescenza è legittimo

Premessa

Un Comune ha sottoposto alla Corte dei conti un quesito concernente la possibilità di affidare un incarico di patrocinio legale retribuito a un ex dipendente comunale, già responsabile del servizio legale, collocato in quiescenza e successivamente iscritto all'albo degli avvocati. La questione -incardinata nella generale attività di conferimento di incarichi di collaborazione e consulenza nelle amministrazioni- investe specificatamente l'applicazione del divieto sancito dall'art. 5, comma 9, del D.L. 95/2012 (c.d. spending review), che limita il conferimento di incarichi a soggetti in pensione provenienti dalle amministrazioni pubbliche.

Il principio di diritto

La Sezione ha chiarito che il divieto previsto dalla norma del DL 95/2012 ha carattere tassativo e si riferisce unicamente a:

- incarichi di studio e consulenza
- incarichi dirigenziali o direttivi
- cariche in organi di governo di enti e società pubbliche.

La norma, di stretta interpretazione, non può essere applicata oltre i casi espressamente previsti.

Da ciò consegue che le prestazioni professionali autonome,

come l'attività di patrocinio legale esercitata iure professionis, non rientrano nell'ambito applicativo del divieto.

Conseguenze operative

In esito al principio espresso, l'amministrazione comunale può legittimamente conferire un incarico legale a un ex dipendente, oggi avvocato, purché:

1. l'attività sia circoscritta al patrocinio giudiziale e non si traduca in una consulenza continuativa o interna
2. non vi sia coincidenza con funzioni direttive già esercitate in Servizio
3. siano rispettati i principi di trasparenza, rotazione e imparzialità nell'affidamento degli incarichi.

Conclusioni

Il Parere n. 178/2025 ribadisce che il divieto di incarichi a ex dipendenti in quiescenza non ha portata generale, ma riguarda soltanto gli incarichi espressamente tipizzati dal legislatore. L'affidamento a un ex dipendente-avvocato di un incarico di patrocinio legale è, quindi, consentito, purché resti nei limiti dell'attività libero-professionale e non si traduca in forme surrettezzie di consulenza o di direzione.

Legislazione Tecnica
Area Consulenza

Direzione Generale:
dott.ssa Rosalisa Lancia

Tel. **06.5921743**
email: **consulenza@legislazionetecnica.it**
web: **consulenzalt.it**

Orario Segreteria
dal lunedì al venerdì ore 9.15-13 e 14-17.45