

D) Giurisprudenza amministrativa

208. Sull'onere della prova nel processo amministrativo.

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 29 aprile 2015, n. 2177 - Pres. TORSELLO - Est. FRANCONIERO

Nel processo amministrativo l'onere della prova dei danni asseritamente subiti è integralmente a carico della parte che invoca il ristoro, in virtù della regola generale sancita dall'art. 2697 comma 1, c.c., in combinato con quella altrettanto generale in tema di fatto illecito ex art. 2043 c.c., al cui paradigma è pacificamente riconducibile anche la responsabilità precontrattuale, con la duplice conseguenza che la mancanza di idonea allegazione e prova da parte del danneggiato comporta l'esclusione di qualsiasi risarcimento e che la condanna generica al risarcimento non esonera in alcun modo il danneggiato dall'offrire la prova dei danni subiti secondo la normale struttura del giudizio risarcitorio, rimanendo dunque a carico suo provare il danno in tutti i suoi elementi.

FATTO

1. Con sentenza del TAR Lazio - sede di R. del 24 giugno 2009, n. 13834, Roma Capitale è stata condannata ai sensi dell'art. 35, comma 2, d.lgs. n. 80/1998 a risarcire alla società semplice B. P. i danni da questa subiti a titolo di responsabilità precontrattuale per la mancata stipula di una convenzione per la realizzazione e gestione di un campo da golf su terreno di proprietà comunale in località T. dei Cenci.

2. Non essendo le parti addivenute ad un accordo, la società ha nuovamente adito il TAR Lazio per la determinazione della somma dovuta dall'amministrazione. Con la sentenza in epigrafe il giudice di primo grado ha riconosciuto alla B. P. le sole spese per la realizzazione del centro sportivo, per un importo, comprensivo di interessi e rivalutazione monetaria, pari ad € 80.165,68, nonché le spese di lite liquidate nella sentenza di cognizione.

3. Con appello principale la B. P. contesta la mancata liquidazione a carico di Roma Capitale dei «mancati guadagni derivati dalla perdita di ulteriori occasioni contrattuali», pur riconosciuti con efficacia di giudicato nella sentenza di cognizione, e l'esclusione di alcune spese per la realizzazione dell'impianto sportivo.

4. Con appello incidentale Roma Capitale si duole invece della condanna al pagamento delle spese di lite, che assume essere già state corrisposte alla società.

DIRITTO

1. L'appello principale non è fondato.

2. Non sono innanzitutto condivisibili i rilievi contenuti nei primi due motivi d'appello, da trattare congiuntamente perché riferiti alla voce di danno consistente nei mancati guadagni conseguenti alla perdita di alternative contrattuali.

3. In primo luogo, diversamente da quanto assume la società appellante, il fatto che la condanna sui criteri passata in giudicato abbia incontrovertibilmente accertato un danno risarcibile non significa che ad essa consegua automaticamente una liquidazione di una somma per il titolo in questione.

Infatti, questa tipologia di condanna reca innanzitutto l'affermazione della risarcibilità astratta di un danno ingiusto accertato, e cioè di un interesse protetto ingiustamente leso: il c.d. "danno - evento" (secondo la concezione dicotomica del fatto illecito, sancita dalla Cassazione con le sentenze del 31 maggio 2003 nn. 8827 e 8828, e dalla Corte Costituzionale, con sentenza n. 233 dell'11 luglio 2003), nonché dei pregiudizi risarcibili da tale evento lesivo derivanti quali conseguenze immediate e dirette ai sensi dell'art. 1223 cod. civ. (il c.d. "danno - conseguenza"). A quest'ultimo accertamento deve quindi seguire la «determinazione» dei pregiudizi (così l'art. 35, comma 2, d.lgs. n. 80/1998, ora abrogato), sui quali la condanna sui criteri non esplica altra efficacia che, come poc'anzi rilevato, quella limitata alla loro astratta risarcibilità.

4. In base alle peculiari caratteristiche della condanna "sui criteri" vigente (solo) nel processo amministrativo è quindi demandato all'accordo tra amministrazione e soggetto in favore del quale la pronuncia è stata emessa la quantificazione dei danni - conseguenza individuati nella pronuncia di cognizione. In mancanza di ciò provvede il giudice amministrativo, con i poteri del giudice dell'ottemperanza.

Resta in ogni caso fermo che l'onere della prova dei danni è integralmente posto a carico della parte che invoca il ristoro, in virtù della regola generale sancita dall'art. 2697, comma 1, cod. civ., in combinato con quella altrettanto generale in tema di fatto illecito ex art. 2043 cod. civ., al cui paradigma è pacificamente riconducibile anche la responsabilità precontrattuale, ed in conformità con il sopra citato art. 1223 del codice.

5. Da ciò si ricava il corollario per cui la mancanza di idonea allegazione e prova da parte del danneggiato comporta l'esclusione di qualsiasi risarcimento.

Sul punto va infatti richiamata l'incontrastata giurisprudenza della Cassazione secondo cui la condanna generica al risarcimento non esonera in alcun modo il danneggiato dall'offrire la prova dei danni subiti «secondo la normale struttura del giudizio risarcitorio», rimanendo dunque a carico di quest'ultimo l'onere «di provare il danno in tutti i suoi elementi» (Cass., Sez. un., 13 febbraio 1997, n. 1324; da ultimo: Sez. II, 24 settembre 2014, n. 20127).

6. Questa conclusione è poi pienamente traslabile alla condanna sui criteri, perché anche l'effetto di giudicato da essa discendente è comunque limitato all'astratta risarcibilità del danno - evento, oltre che, rispetto alla condanna generica di stampo civilistico, alle voci del danno - conseguenza in essa ac-

certate, fermo restando la necessità che tali pregiudizi siano dimostrati in concreto.

7. Tutto ciò precisato, nel caso di specie la società B. P. non ha provato in alcun modo, ed in apice dedotto, quali occasioni contrattuali alternative avrebbe perso a causa delle trattative intercorse e mai concluse con l'amministrazione capitolina per la stipula della convenzione per la gestione dell'impianto sportivo da essa realizzato.

Inoltre, come emerge chiaramente dalla narrativa contenuta nel primo motivo d'appello (in particolare a pag. 15), al di là del generico richiamo a tali alternative contrattuali, la società domanda in realtà il risarcimento dell'interesse positivo all'esecuzione della convenzione, vale a dire l'utile che le sarebbe spettato laddove la convenzione fosse stata stipulata e conseguentemente eseguita per l'intera sua durata, quantificato forfetariamente nella misura del 10% del valore dei lavori da eseguire (in applicazione analogica del criterio previsti dalla legge postunitaria sulle opere pubbliche per il recesso dell'amministrazione dal contratto d'appalto: art. 345 l. n. 2248/1865, all. F).

8. Tuttavia, come evidenzia anche Roma Capitale, la condanna sui criteri è chiara sul punto, laddove statuisce che «l'Amministrazione dovrà liquidare il cosiddetto interesse negativo quantificato (...) ai mancati guadagni derivati dalle altre occasioni contrattuali perdute, oltre interessi e rivalutazione».

È dunque evidente che la pretesa in esame da un lato si colloca innanzitutto al di fuori di quanto riconosciuto alla società odierna appellante principale nel giudizio di cognizione, ed inoltre con le incontrastate acquisizioni di teoria generale del diritto civile, ripetutamente affermate dalla giurisprudenza di legittimità, secondo le quali nella figura di responsabilità in questione «non possono essere risarciti i danni che sarebbero derivati dall'inadempimento del contratto, atteso che quest'ultimo non si è concluso e che l'interesse leso - cioè l'affidamento - consiste nel cosiddetto "interesse negativo"» (Sez. III, 23 febbraio 2005, n. 3746; negli stessi termini: Sez. I, 20 dicembre 2011, n. 27648, relativa ad una domanda di risarcimento svolta nei confronti di una pubblica amministrazione; ed ancora la stessa Sezione I, 13 ottobre 2005, n. 19883, la quale ha precisato che la perdita dei guadagni che sarebbero conseguiti da altre occasioni contrattuali deve essere sorretta «da adeguate deduzioni probatorie della parte che si assume danneggiata», non potendo farsi luogo alla liquidazione del danno in via equitativa ex art. 1226 cod. civ., se non in caso di impossibilità o rilevante difficoltà dell'esatta quantificazione di un pregiudizio «comunque certo nella sua esistenza»).

9. Pertanto, deve essere confermata la statuizione di rigetto del TAR nella sentenza qui appellata.

10. Infondato è anche il terzo ed ultimo motivo dell'appello principale, nel quale la B. P. si duole del mancato integrale ristoro delle spese sostenute per la realizzazione e la gestione del campo da golf.

Anche a questo riguardo il TAR ha correttamente escluso il risarcimento degli importi recati da fatture di spesa per le quali non era stata offerta la prova del relativo pagamento o per le quali nemmeno erano state versate agli atti le fatture; circostanza che peraltro la stessa B. P. ammette (a pag. 20 dell'appello).

11. Non condivisibili sono invece le critiche che la società appellante rivolge al capo di sentenza in questione.

Non è infatti utilmente invocabile il principio di non contestazione nei confronti di tali spese, dal momento che Roma Capitale ha assunto una posizione di contestazione radicale dell'ammontare degli importi di cui controparte ha domandato il risarcimento - ancora ribadita nel presente giudizio d'appello con riguardo ai danni non riconosciuti dal TAR -, tra l'altro negando la propria legittimazione passiva rispetto alla pretesa *ex adverso* azionata, e quindi una posizione di difesa attiva atta a contrastare quest'ultima su un piano logicamente incompatibile rispetto al riconoscimento della singola spesa.

12. Inconferente è poi il richiamo alla natura del debito risarcitorio come debito di valore, poiché tale qualificazione ha rilievo esclusivo ai fini del computo degli accessori di legge e della relativa decorrenza, ma non funge certamente da *relevatio ab onere probandi*.

13. Quindi, non miglior sorte ha il tentativo della società appellante di ottenere il ristoro delle spese in questione sottolineando il carattere necessario delle spese, perché ciò non è sufficiente a supplire alla mancanza di prova dell'esborso effettivo e della sua misura concreta. Tanto meno può essere invocato il fatto notorio *ex art. 115, comma 2, cod. proc. civ.*, il quale per costante giurisprudenza della cassazione consiste in un fatto acquisito alle conoscenze della collettività con tale grado di certezza da apparire indubitabile ed incontestabile (da ultimo: Sez. I, 19 marzo 2014, n. 6299), non potendosi evidentemente ricondurre a questo caso le spese asseritamente sostenute per la realizzazione di un determinato centro sportivo.

14. Con specifico riguardo al danno «per la creazione e tenuta del Circolo del Golf T.» deve sottolinearsi, in aggiunta a quanto finora rilevato, che non sarebbe in ogni caso risarcibile a titolo di responsabilità precontrattuale il costo in sé sostenuto dalla società, ma l'eventuale antieconomicità della gestione, e dunque al netto degli introiti, a causa dell'assenza di contributi da parte dell'amministrazione per effetto della mancata stipula della convenzione e dunque sotto il profilo del «minor vantaggio» o del «maggior aggravio economico» sostenuto dalla parte vittima dell'altrui condotta posta in violazione del dovere di buona fede nelle trattative (nei termini esplicitati dalla Cassazione, Sez. I, nella sentenza, 29 settembre 2005, n. 19024). Tuttavia anche sul punto le allegazioni e l'offerta di prove al riguardo non sono rispettose del canone generale sancito dall'art. 2697, comma 1, cod. civ., non avendo l'appellante nemmeno specificato se la gestione è risultata in perdita, ed in ogni caso non avendo prodotto documentazione comprovante le spese sostenute.

15. Non miglior sorte ha il tentativo, ribadito in sede di discussione dal difensore della società, di richiamare la categoria del danno *in re ipsa*, di cui la giurisprudenza di legittimità costantemente nega l'esistenza, imponendo in ogni caso, anche per le lesioni ad interessi di carattere immateriale, la prova in concreto dei danni risarcibili (solo per citare le ultime pronunce espressive di questo orientamento della Cassazione: Sez. I, 3 giugno 2014, n. 12370; Sez. III, 18 novembre 2014, n. 24474, 3 luglio 2014, n. 15240; Sez. VI, 5 settembre 2014, n. 18812).

16. Per tutte queste ragioni l'appello principale deve essere respinto.

17. Deve invece essere accolto l'appello incidentale di Roma Capitale.

Come infatti dedotto dall'amministrazione, la B. P. ha ottenuto nel corso del giudizio di primo grado il pagamento delle spese liquidate nella sentenza di cognizione del 24 giugno 2009, n. 13834 (per un ammontare di € 2.000,00). La circostanza è ammessa dalla stessa società nell'appello principale (pag. 6, § 8) e (lealmente) dal difensore di questa in camera di consiglio, il quale ha chiesto che sul punto sia dichiarata la cessazione della materia del contendere ai sensi dell'art. 34, comma 5, cod. proc. amm.

18. In conclusione, la sentenza di primo grado deve essere riformata per questa sola parte (punto 1 del dispositivo) e confermata per il resto.

Le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate per la reciproca soccombenza complessivamente riportata dalle parti litiganti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, così provvede:

- respinge l'appello principale;
- accoglie l'appello incidentale;
- per l'effetto, in parziale riforma della sentenza di primo grado, dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine al pagamento delle spese di lite liquidate nella sentenza del TAR Lazio, sede di R., n. 13834/2009, annullando il punto 1) del dispositivo della sentenza n. 5985/2014 appellata;
- compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2015.

Depositata in segreteria il 29 aprile 2015.

209. Sull'applicazione del principio del *ne bis in idem* al processo amministrativo.

Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 3 giugno 2015, n. 3158 - Pres. ZACCARDI - Est. POTENZA

Ai sensi degli artt. 2929 c.c. e 324 c.p.c., applicabile anche al processo amministrativo, il principio del ne bis in idem presuppone l'identità nei due giudizi delle parti in causa e degli elementi identificativi dell'azione proposta, e quindi che nei suddetti giudizi sia chiesto l'annullamento degli stessi provvedimenti, o al più di provvedimenti diversi ma legati da uno stretto vincolo di consequenzialità in quanto inerenti ad un medesimo rapporto, sulla base di identici motivi di impugnazione.

FATTO

1.- Con sentenza n. 1172/2013, il TAR Lombardia si è pronunciato sul ricorso, integrato da motivi aggiunti, proposto dall'Azienda agricola S.A. (esercante allevamento di polli), volto ad ottenere l'annullamento dei seguenti provvedimenti emessi dal Comune di Ar.:

- deliberazione consiliare n. 50 del 30.11.2010, avente ad oggetto l'approvazione del piano attuativo "P.A. Monfalcone 3", nella parte in cui avrebbe omesso di imporre la costituzione di una fascia pubblica alberata della larghezza di 40 metri, interposta verso l'allevamento di polli dalla stessa condotto, e nella parte in cui fosse intesa nel senso di imporre un obbligo di introdurre nuovi metodi produttivi o speciali cautele al fine di non arrecare nocimento alla salute del vicinato e di non determinare inconvenienti igienico-sanitari;
- deliberazione consiliare n. 11 del 30.3.2010 di adozione del piano attuativo;
- all'occorrenza, nota prot. n. (*omissis...*) del 16.11.2010 avente ad oggetto "lottizzazione P.A. Monfalcone 3/parere dell'a.s.l."; quanto al primo ricorso per motivi aggiunti,
- la deliberazione consiliare n. 19 del 26.6.2012 di adozione della variante al piano attuativo "PA Monfalcone 3"; quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti,
- deliberazione consiliare n. 30 del 27.9.2012, di approvazione della variante al piano attuativo.

1.2.- Dalla predetta sentenza risulta che il ricorso, notificato alle società S.i. e Immobiliare I.P. (interessate alla lottizzazione delle aree oggetto degli atti impugnati) era sostenuto dalle seguenti censure:

- I. violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 7 e ss., l. n. 241/1990;
- II. violazione e falsa applicazione del d.d.g. sanità n. 20109 del 29.12.2005; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, carenza di motivazione e di istruttoria, illogicità manifesta;

- III. violazione e falsa applicazione dell'art. 23 delle n.t.a.; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; carenza di motivazione e di istruttoria, illogicità manifesta;

- IV. violazione e falsa applicazione dell'art. 216, r.d. n. 1265/1934; violazione e falsa applicazione del d.d.g. sanità n. 20109 del 29.12.2005; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; illogicità manifesta.

1.3.- Definitivamente pronunciando sul ricorso, il TAR adì to:

a) ha dichiarato improcedibile il ricorso principale (rivolto contro gli atti iniziali di adozione ed approvazione del piano attuativo di cui si tratta), avendo le delibere impugnate coi motivi aggiunti superato le delibere censurate c. 1 ricorso introduttivo;

b) ha respinto le eccezioni delle controinteressate S.i. s.r.l. e I.P. s.r.l., (l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, stante l'acquiescenza prestata dalla ricorrente alle previsioni del p.r.g., e l'inammissibilità del ricorso principale per violazione del principio del "*ne bis in idem*", stante il giudicato formatosi sul ricorso rg n. 977/2011, proposto dai lottizzanti avverso i medesimi provvedimenti);

c).- ha accolto nel merito le deduzioni di parte ricorrente, annullando i provvedimenti in variante allo strumento attuativo, in punto distanza dall'allevamento avicolo, anche a seguito dell'ampliamento della fascia alberata, per contraddittorietà c. 1 parere dell'ASL, reso in relazione all'insalubrità dell'attività ai sensi dell'art. 216 del T.u. delle leggi sanitarie n. 1254/1934.

2.- La sentenza è stata appellata, coi ricorsi in esame, sia dal Comune di Ar. che dalle menzionate società interessate alla lottizzazione prevista dal piano in questione.

2.1.- In entrambi i giudizi resiste l'Azienda S.A., che ha illustrato le proprie difese con le memorie 18.2.2014, 19.3.2014, 27.1.2015 e 6.2.2015.

2.2.- Le parti appellanti hanno replicato con le rispettive memorie e, alla pubblica udienza del 3 marzo 2014, i ricorsi sono stati tratti in decisione.

DIRITTO

1.- I due ricorsi debbono essere riuniti, essendo stati proposti contro la medesima sentenza.

1.1.- In merito ai medesimi, la Sezione ritiene di evidenziare preliminarmente come la ricostruzione in fatto, come sopra riportata e ripetitiva di quella operata dal giudice di prime cure, non sia stata contestata dalle parti costituite per cui, vigendo la preclusione di cui all'art. 64 comma 2 del codice del processo amministrativo, deve considerarsi idonea alla prova dei fatti oggetto di giudizio.

2.- L'appello proposto dal Comune di Ar. (n. 2196/2014) avversa la sentenza sulla base di un triplice ordine di censure.

2.1.- Il primo sostiene l'erronea reiezione dell'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per l'acquiescenza prestata dalla Società ricorrente alle previsioni urbanistiche del piano regolatore generale che hanno mutato la destinazione delle aree di proprietà delle controinteressate, da agricola a residenziale, ed hanno previsto la trasformazione dell'area di sua proprietà in

area edificabile per attività residenziali, commerciali e direzionali. Il TAR ha respinto l'eccezione osservando che "La ricorrente non contesta la legittimità delle previsioni del p.r.g. - e, in particolare, la destinazione delle aree delle controinteressate o dell'area di sua proprietà - ma si duole unicamente del mancato rispetto delle norme che disciplinano le distanze tra l'allevamento avicolo e gli edifici residenziali previsti dal piano attuativo impugnato. Né una distanza è stata prevista dallo strumento urbanistico, il quale, dispone, unicamente, con riferimento al piano attuativo impugnato, la costruzione di una fascia alberata larga 40 metri interposta verso l'allevamento di polli (art. 23 delle n.t.a., norma il cui rispetto è invocato dalla ricorrente); con riferimento all'area di proprietà della ricorrente, dispone, invece, che "il piano attuativo è subordinato alla dismissione dell'allevamento di polli in atto [...]" (art. 14 delle n.t.a.).".

Questa motivazione risulterebbe erronea, ad avviso dell'appellante Comune, perché non considera che il Piano attuativo, in tema di distanze, dà puntuale applicazione alle specifiche prescrizioni del PRG non impuginate. Il motivo è infondato.

L'acquiescenza era stata sostenuta dal Comune sotto il profilo della mancata contestazione del mutamento di destinazione delle aree recato dal PRG, mentre l'Azienda ricorrente censurava il Piano attuativo per violazione delle NTA di PRG in tema di distanze, nonostante la quale era prevista l'attuazione dello strumento con dismissione dell'allevamento. Del resto, mirando il ricorso alla sopravvivenza dell'azienda rispetto alla prevista sua dismissione, il conflitto tra interessi era mediabile dallo strumento proprio tramite una corretta applicazione delle norme sulle distanze e che il ricorso assume essere mancata.

L'Azienda ricorrente, quindi, non aveva alcun onere di contestare il PRG, nell'ambito di un ricorso che, al contrario tendeva al suo rispetto. Per l'eccezione, in quanto formulata e qui riproposta in maniera non corrispondente alla censura della ricorrente, è stata correttamente respinta dal primo giudice.

2.2.- Con il secondo mezzo, si argomenta che il parere espresso dalla ASL, ed illegittimamente disatteso secondo il ricorso e la sentenza del TAR, in realtà non conterrebbe affatto una valutazione negativa, risultando al contrario sostanzialmente favorevole. Anche questa tesi non può trovare accoglimento. In effetti, come sottolineato dalla pronunzia, "con nota del 21 maggio 2012, l'ASL Mi. 1 ha ricordato quanto previsto in materia dalle linee guida regionali, ha richiamato il proprio precedente parere dell'8.9.2010, e la valutazione di esiguità della distanza in esso espressa", aggiungendo ulteriori considerazioni sulla insufficienza della fascia di mitigazione alberata ad evitare molestie al vicinato. Il richiamo alle linee guida regionali, in particolare, appare decisivo ai fini in controversia, poiché in effetti il Decreto del direttore generale del 29 dicembre 2005, n. 20109 (recante "linee guida regionali: criteri igienici e di sicurezza in edilizia rurale") sancisce la congruità di distanze per gli allevamenti avicoli non inferiori a 400, 600 m, riducibili sino ad un massimo del 50%, nel caso in cui vengano adottate "soluzioni dimostratamente atte a migliorare la situazione igienico-sanitaria di allevamento e ad eliminare ogni

molestia per i lavoratori e la popolazione circostante". Né all'applicazione di detto criterio osta la natura non precettiva di tale disposizione, poiché trattasi pur sempre di una norma che legittimamente indirizza la potestà pianificatoria dell'Ente locale in tema di congruità delle distanze delle residenze da preesistenti allevamenti di animali, ai sensi dell'art. 216, r.d. n. 1265/1934.

2.3.- Il terzo mezzo argomenta l'infondatezza delle altre censure svolte con i motivi aggiunti proposti in primo grado e dichiarate assorbite dalla sentenza impugnata. Il motivo è inammissibile per difetto di interesse, poiché la decisione riposa sufficientemente sul motivo accolto, sicché l'assorbimento dei restanti motivi non assume alcuna valenza o rilevanza lesiva e non è quindi suscettibile di ricevere censure d'appello.

3.- Parimenti a non favorevole conclusione deve pervenirsi in merito al ricorso (n. 1992/2014) proposto dalle società interessate alla lottizzazione delle aree oggetto degli atti impugnati.

3.1.- Anche a supporto del ricorso in esame viene analogamente lamentato l'erroneo rigetto della eccezione di acquiescenza; il Collegio si richiama pertanto alle osservazioni svolte sull'analogo e respinto motivo del primo gravame.

3.2.- Le appellanti contestano anche il rigetto della seconda eccezione di inammissibilità del ricorso principale (formulata per violazione del principio del "*ne bis in idem*" stante il giudicato formatosi sul ricorso rg n. 977/2011 proposto dai lottizzanti e che si assume intervenuto sui medesimi provvedimenti). Il giudice di prima istanza l'ha respinta rilevando:

"Ai sensi degli art. 2929 c.c. e 324 c.p.c., applicabile anche al processo amministrativo, il principio del *ne bis in idem* presuppone l'identità nei due giudizi delle parti in causa e degli elementi identificativi dell'azione proposta, e quindi che nei suddetti giudizi sia chiesto l'annullamento degli stessi provvedimenti, o al più di provvedimenti diversi ma legati da uno stretto vincolo di consequenzialità in quanto inerenti ad un medesimo rapporto, sulla base di identici motivi di impugnazione. Nel caso di specie, tali elementi non sussistono: nei due giudizi - il presente, proposto dall'azienda avicola, e quello proposto dai lottizzanti - sono impugnati sì gli stessi atti, ma in parti diverse e, comunque, per motivi diversi".

L'orientamento del TAR sarebbe errato in quanto le intervenute decisioni giurisdizionali (rese nei confronti degli stessi provvedimenti oggi in controversia) avevano confermato la legittimità dell'intervento lottizzatorio ed escluso la potenziale sussistenza di fattori inquinanti derivanti dall'attività agricola della ditta ricorrente.

Ad avviso del Collegio e diversamente da entrambe le tesi che si contrappongono, sulla questione appare decisivo rilevare che il ricorso al TAR (n. 977/2011) rispetto al quale si sarebbe determinato il "*bis in idem*", non era stato proposto nei confronti delle società S.i. e I.P., le quali non erano quindi parti di quel procedimento; ne deriva che, sotto il profilo soggettivo, nessun giudicato si è formato con riferimento alle loro posizioni e che possa qui sostenere l'eccezione in esame.

3.3.- Nel merito, il gravame propone tre ordini di motivi a sostegno dell'erroneità della decisione, che risultano infondati.

a).- L'ASL non avrebbe mai palesato la violazione di una distanza determinata o solo orientativa alla quale lo strumento in questione avrebbe dovuto attenersi; gli organi sanitari hanno collaborato c. 1 Comune nella individuazione di eventuali fonti di inquinamento. Sotto il primo aspetto il motivo in esame è contraddetto dal fatto che, come sopra già sopra ricordato, l'ASL ha richiamato il proprio precedente parere dell'8.9.2010, e la valutazione di esiguità della distanza in esso espressa" (aggiungendo peraltro ulteriori considerazioni sulla insufficienza della fascia di mitigazione alberata ad evitare molestie al vicinato). Quanto alla collaborazione istruttoria (Comune-ASL) si tratta di un'attività certamente necessaria e rilevante ma che non può condurre comunque a disposizioni del piano contrastanti con una normativa che proprio attraverso la previsione di distanze minime (sia pure entro limiti variabili) intende prevenire situazioni di inquinamento.

b).- Dalla motivazione del provvedimento di adozione della variante (delib. n. 19/2012) emerge la piena sufficienza delle misure protettive assunte (aumento della distanza a 40 metri e fascia alberata) al fine di prevenire immissioni inquinanti. Pe. il vizio sostenuto dalla sentenza non sussisterebbe.

Anche su tale punto (centrale ai fini della controversia) il Collegio deve ribadire che la presenza delle cennate linee guida non consentiva alle Amministrazioni coinvolte nel procedimento pianificatorio di operare scelte discrezionali non rispettose dei limiti ivi indicati, costituendo essi il risultato di ponderazioni già in quella sede effettuate.

c).- La sentenza avrebbe fatto erronea applicazione sia del decreto regionale recante le linee guida, sia del correlato disposto dell'art. 216 del T.u. leggi sanitarie, fonti che si limiterebbero, nei casi di aziende già esistenti nei pressi della zona dell'intervento pianificato, a prescrivere ai titolari migliorie tecnico-impiantistiche per evitare le molestie igieniche ed invece non imporrebbero all'attività lottizzante alcun obbligo sul punto.

La doglianza in esame è errata perché procede ad un'applicazione delle misure igieniche indicate dall'art. 216, avulsa dal differente e più ampio quadro normativo pianificatorio costituito dalle ripetute linee guida regionali.

È evidente che l'art. 216, "*rationae materiae*", si limita a sancire il principio di mantenere gli allevamenti distanti dagli abitati ed in condizioni igieniche di sicurezza, senza prevedere specifiche distanze da osservare rispetto ad eventuali insediamenti residenziali. Ma allorché si pianifichino interventi residenziali che vengano a realizzarsi vicino ad allevamenti già esistenti, occorre che gli atti di pianificazione osservino le normative oggettivamente poste allo specifico fine di prevenire rischi inquinanti in pregiudizio della destinazione residenziale, mediante l'individuazione di criteri che in quella sede vengono quindi a prescindere dalle effettive condizioni igieniche in cui versano la singola azienda agricola posta nelle vicinanze (che resta comunque dal canto suo tenuta al rispetto dell'art. 216).

d).- Infine le appellanti argomentano che ove si accedesse alla necessità di prescrivere nel piano una distanza minima superiore a 200 metri si verrebbe ad un illegittimo azzeramento della capacità edificatoria dell'area interessata. La doglianza non può trovare accoglimento. Ed invero la normativa in questione (venuta in rilievo in un caso in cui il limite è stato abbassato a

40 m.l.), dopo aver sancito la congruità di distanze per gli allevamenti avicoli non inferiori a 400, 600 m., prevede comunque la loro riducibilità sino ad un massimo del 50%, nel caso in cui vengano adottate "soluzioni dimostratamente atte a migliorare la situazione igienico-sanitaria di allevamento e ad eliminare ogni molestia per i lavoratori e la popolazione circostante". Pe. la disposizione (che non permette di stabilire un limite minimo di soli 40 m.) consente però al piano di fissare un limite minimo di 200 metri, senza il pregiudizio per la capacità edificatoria dell'area ipotizzato dalle ricorrenti. Anche il motivo testé esaminato deve perciò essere respinto.

3.4.- Le questioni testé vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

4.- Conclusivamente, gli appelli debbono essere respinti.

5.- Sussistono giuste ragioni per disporre la compensazione delle spese del presente grado di giudizio, attesa la sufficiente complessità delle questioni poste.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione IV), definitivamente pronunciando in merito ai ricorsi in epigrafe, e previa riunione dei medesimi, li respinge.

Dichiara interamente compensate tra le parti le spese di entrambi i giudizi. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2015. Depositata in segreteria il 23 giugno 2015.

210. Sull'applicabilità agli ordini professionali delle disposizioni della legge anti-corruzione n. 190/2012 e del decreto attuativo n. 33/2013.

T.A.R. Lazio, sez. III, sentenza 24 settembre 2015, n. 11392 - Pres. CORSARO - Est. SINATRA

Anche gli Ordini professionali, in quanto enti pubblici non economici, devono sottostare alle norme sulla trasparenza e sull'anticorruzione.

FATTO

I. - Con ricorso notificato il 3-4 dicembre 2014 e depositato il 17 dicembre 2014, il Consiglio Nazionale Forense e numerosi Consigli dell'Ordine degli Avvocati circondariali 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. A. C. 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, nonché 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 inconfiribilità 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 scorporati dall'art. 1 comma II del decreto legislativo n. 165/2001, elenco oramai tralatiziamente utilizzato dal legislatore quando esso intende riferirsi ad 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 quanto 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, nonché, 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, ecces-

so di potere in tutte le sue figure sintomatiche, in particolare illogicità, difetto di istruttoria, travisamento, contraddittorietà, 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 "né il criterio relativo al finanziamento maggioritario da parte dell'autorità pubblica ... né il criterio relativo al controllo della gestione da parte dell'autorità pubblica".

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 di 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; sicché, 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 am-

ministrativa, 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 di cui agli artt. 1, comma 59, l. n. 190/2012, art. 11, comma 1, d.lgs. n. 33/2013 e art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 per violazione degli artt. 2, 3, 18 e 118 u.c., Cost.

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 legge n. 190/2012- e dunque, per estensione, del D.Lgs. n. 33/2013 - disposta dalle norme richiamate in epigrafe del presente motivo si porrebbe infatti in contrasto con la specifica natura e autonomia degli Ordini professionali, enti pubblici associativi deputati alla cura dell'interesse pubblico al corretto esercizio della professione (cfr., in questo senso, l'art. 24 della Legge n. 247/12)", 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. 6806 del 18 dicembre 2014 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 il Consiglio Nazionale Forense e numerosi 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; sicché difetterebbe l'interesse all'impugnazione in capo ai ricorrenti.

L'eccezione va respinta.

La Sezione si è recentemente pronunciata 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 viepiù 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 deliberato 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, poiché 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 al Consiglio Nazionale Forense e agli Ordini 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 ordinarie 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, proprio il Consiglio Nazionale Forense e 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 aggiungere, 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, testo nel quale compare per la prima volta la denominazione di "Consiglio Nazionale Forense"), 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 dello 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'iscrizione 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, quale Giudice speciale, è chiamato a svolgere: come si deve desumere dal comma XXXIV dell'art. 1 della 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) regola 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 esplicitati 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 medesima 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.

È 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.

È appena il caso di precisare che quella appena prospettata è operazione che postula proprio la coerenza 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'irrelevanza 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 programmatico 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 corretto 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 necessa-

Giurisprudenza amministrativa

Sull'applicabilità agli ordini professionali delle disposizioni della legge anti-corruzione

ria 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.

La novità delle questioni trattate induce all'integrale compensazione delle spese di lite.

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.

Depositata in segreteria il 24 settembre 2015.