



Al Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Dr. Raffaele Cantone

segreteria@anticorruzione.it

segretario.generale@anticorruzione.it

segnalazioni@anticorruzione.it

protocollo@pec.anticorruzione.it

segreteria.autorita@pec.anticorruzione.it

Oggetto: **segnalazione urgente** su mancato adeguamento alle norme sulla trasparenza e sulla prevenzione alla corruzione da parte di ordini e collegi professionali.

Preg.mo Presidente,

con la presente si richiede un Suo autorevole intervento riguardo a quanto indicato in oggetto. A tal fine si riporta di seguito il rationale della richiesta supportato anche da un caso specifico emerso in questi giorni che, si ritiene, meriti la giusta attenzione.

In Italia ci sono 28 professioni regolamentate ovvero professioni il cui esercizio è soggetto o condizionato all'iscrizione in un apposito albo tenuto dai rispettivi Ordine o Collegi provinciali, interprovinciali o, in alcuni casi, regionali. Gli ordini territoriali sono riuniti in un Consiglio o Federazione nazionale con sede in Roma. Gli ordini e collegi professionali sono istituiti con legge dello Stato. Gli ordini delle professioni sanitarie, ad esempio, sono stati ricostituiti con D. LgsCpS 233/1946. Le leggi istitutive differiscono tra di loro ma in linea di massima gli elementi comuni sono: l'obbligo d'iscrizione all'albo, la vigilanza di un Ministero (per le sanitarie ad esempio è il Ministero della salute), la salvaguardia collettiva di principi costituzionalmente protetti e afferenti all'esercizio della professione (es. tutela della salute), salvaguardia che passa attraverso un codice deontologico ovvero la vigilanza sul corretto esercizio professionale, a tale vigilanza corrisponde un potere disciplinare (una sorta di tribunale speciale).

L'Ordine o Collegio Professionale è un ente pubblico non economico, così come risulta esplicitamente dal combinato disposto dell'art. 4 della Legge n. 70 del 20 marzo 1975 e degli artt. 1 e 3 del D.P.R. n. 68 del 5 marzo 1986 . L'ordine professionale appartiene dunque alla pubblica amministrazione in quanto classificato ente pubblico non economico disciplinato dall'articolo 1 (comma 2) del Decreto legislativo n. 165/2001 (già 29/1993).

La Corte dei Conti, sez. contr. enti, 20 luglio 1995 n. 43 ha chiarito che: "Sono assoggettati al controllo della Corte dei Conti gli Ordini e collegi professionali - nella qualità di enti pubblici non economici, di cui è menzione nell'articolo 1, comma 2, del Dlgs 3 febbraio 1993 n. 29 - in quanto ricompresi tra gli enti pubblici di diritto pubblico, a loro volta, assumibili tra le amministrazioni pubbliche di cui al comma 4 dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20"

La Corte Costituzionale (n. 405/2005) ha ulteriormente e definitivamente chiarito che gli ordini professionali sono enti pubblici nazionali.

Agli Ordini professionali si applicano dunque tutte le norme tipiche della pubblica amministrazione (come ad esempio la contrattazione collettiva, il procedimento amministrativo, la trasparenza, la contabilità pubblica, l'anticorruzione la semplificazione, la digitalizzazione, IL codice degli appalti pubblici ecc.). L'unica deroga che, soprattutto in questi ultimi anni, viene fatta dal legislatore è quella relativa alle misure di razionalizzazione della spesa pubblica (es. spending review) perché, seppure finanziati con una tassa annuale obbligatoria degli iscritti, non incidono nel patto di stabilità europeo. Per tale ragione infatti non sono incluse nell'elenco Istat delle amministrazioni che incidono sul conto consolidato dello Stato.

La non incidenza economica ovviamente non ha nulla a che vedere con la natura pubblica degli ordini che, si sottolinea, vivono e si finanziano non in virtù della volontaria adesione degli iscritti ma in virtù del loro ruolo impositivo "paratributario" delegato dallo Stato, ovvero la quota annuale d'iscrizione da incassare anche tramite ruoli esattoriali. Tale quota non è volontaria e non è concepibile come mero scambio di servizi, ma ha invece valore costitutivo all'esercizio della professione. Nonostante alcune pronunce del giudice ordinario abbiano messo in discussione la legittimità del controllo della Corte dei Conti di fatto Il Consiglio di Stato e la stessa Corte dei Conti hanno sempre ribadito che proprio in forza di tale potere impositivo e della natura pubblica di tali enti sussiste e permane il controllo e la giurisdizione della Corte dei Conti (**vedi delibera della Corte dei Conti del 15/03/2013 pag. 18 e 19**).

Si fa presente che lo stesso disegno di legge delega di riforma della PA recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri e ora nelle aule del Parlamento include esplicitamente gli ordini professionali nell'alveo della Pubblica Amministrazione.

Per le ragioni sopra espresse gli Ordini e Collegi professionali rientrano senza dubbio alcuno nell'ambito di applicazione della l. 190/2012 e dei relativi decreti attuativi: d. lgs 33/2013 (trasparenza) e d. lgs 39/2013 (inconferibilità ed incompatibilità).

E' documentato che la maggior parte degli ordini professionali non si adeguano alle norme sulla trasparenza e sull'anticorruzione e mettono in atto azioni volte ad aggirare e/o reinterpretare arbitrariamente le norme. Stupisce peraltro che alcuni Presidenti e/o vicepresidenti di Ordini siano nel contempo anche senatori della Repubblica e che, con il precipuo intento di sfuggire alle norme sull' anticorruzione (L. 190/2012 e d. lgs 39/2013) e sulla trasparenza (d. lgs 33/2013), intervengono, con emendamenti ad hoc, nelle aule parlamentari per cercare di ottenere deroghe. Ciò in pieno contrasto con i principi di cui al d. lgs 39/2013.

Si fa presente che in data 17/01/2014 il Ministero della Salute ha raccomandato, con nota circolare, a tutti gli ordini della Sanità di adeguarsi alla legge 190/2012, al d. lgs 33/2013 e al d.lgs 39/2013 (anticorruzione e trasparenza).

L'Ordine dei Farmacisti (presieduto dal senatore Mandelli) e a seguire l'ordine degli Infermieri (presieduto dalla senatrice Silvestro) e l'ordine degli Psicologi hanno risposto alla nota del Ministero della Salute sostenendo che a loro non si applicassero tali norme, in ciò supportati dal CUP (Comitato Unitario delle Professioni) che ha fornito un parere di un costituzionalista, il Presidente emerito della Corte Costituzionale prof. Capotosti.

Questo parere fa leva su tre elementi: il DL 101/2013 (decreto del fare) in cui è stata introdotta una norma quale tentativo, mal riuscito, di far uscire "parzialmente" gli ordini dall'ambito di applicazione

del d. lgs 165/2001, una nota sentenza della Corte di Cassazione riguardo ai farmacisti (che esclude il controllo della Corte dei Conti all'Ordine dei farmacisti) e una recente sentenza della Corte di giustizia europea che, adita in relazione alla Direttiva europea sugli appalti pubblici e all'ordine dei medici della Germania, afferma che l'ordine dei medici della Germania non è un organismo di diritto pubblico.

Questa sentenza europea ha ovviamente fornito agli ordini professionali italiani anche l'occasione per ritenere che ad essi non sia applicabile non solo il Codice degli appalti ma anche, come argomentato nel parere di Capotosti, anche le norme sulla trasparenza e l'anticorruzione.

In realtà il fatto che gli ordini professionali italiani non siano organismi di diritto pubblico è un fatto pacifico perché la nozione di organismo di diritto pubblico ha tra i suoi elementi essenziali proprio il finanziamento da parte dello Stato o di altri enti pubblici. Ed è proprio per questo motivo che agli ordini professionali italiani non si applicano le norme che incidono sul conto consolidato dello Stato e tutte quelle misure connesse al rispetto del patto di stabilità europeo. Mentre al contrario sono secondo la direttiva europea sono organismi di diritto pubblico anche quei soggetti che per la legislazione italiani sono istituti di diritto privato (ad. es. Anas spa o fondazioni di enti pubblici) ma sono finanziati dallo stato e da altri enti pubblici. In tal senso è illuminante proprio una delibera dell'AVCP del 6/02/2013 che riguardo all'applicabilità del Codice dei Contratti pubblici ad una fondazione di un Ordine forense fiorentino rispose affermativamente ritenendo proprio che la fondazione in quanto finanziata da un ente pubblico (l'ordine professionale forense) rientra nella nozione di organismo pubblico e quindi soggetto al Codice dei Contratti pubblici.

Il Codice degli appalti (d. lgs 163/2006) e la stessa Direttiva europea sugli appalti pubblici, così come tutte le norme sulla trasparenza e l'anticorruzione, sulla semplificazione e l'efficienza della pubblica amministrazione, hanno invece altre finalità non prettamente connesse al patto di stabilità, talché chiaramente ed espressamente estendono l'ambito della loro applicazione sia agli organismi di diritto pubblico e sia agli enti pubblici oltre che ovviamente alle amministrazioni centrali dello stato (i Ministeri) definendo per l'appunto come "«amministrazioni aggiudicatrici» sono: le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti (5).. "(vedi art. 3 comma 25 del d. lgs 163/2006)

Il Ministero della Salute [ha risposto agli ordini sanitari con nota del 21/03/2014](#) rilevando che un parere pro-veritate, per quanto autorevole, non ha nessun valore nella gerarchia delle fonti.

La legge 190/2012, il d. lgs 33/2013 e il d.lgs 39/2013 (anticorruzione e trasparenza) hanno una portata, seppure non esaustiva (come detto proprio di recente dall'Europa), comunque rilevante sul problema della corruzione e del conflitto d'interessi, ed in tal senso sono esplicative anche le circolari 1 e 2 del 2013 della Funzione Pubblica (vedi allegati 13 e 14) . In tutte le amministrazione la corretta e puntuale applicazione di queste norme sta creando notevoli problemi perché, come denunciato anche dalla medesima Autorità nazionale dell'Anticorruzione, l'ANAC (ex Civit), la parte politica è riottosa ad applicarla.

Per questi motivi quindi gli Ordini professionali, i cui organi di vertice sono per l'appunto caratterizzati da numerose incompatibilità, tentano disperatamente di uscire dall'ambito di applicazione di queste norme, pur volendo rigorosamente mantenere la natura di ente pubblico, sussidiario dello Stato e con connesso potere impositivo.

La recente rielezione del Senatore Mandelli a Presidente dell'Ordine dei Farmacisti di Milano, Monza e Brianza si configura come completamente incompatibile ai sensi della legge n.60 del 1953 e del D. Lgs. N. 39 del 2013.

Sintomatico del problema descritto è proprio il caso GRAVISSIMO emerso recentemente riguardo alla Federazione Nazionale degli Infermieri (IPASVI) e che di seguito si riporta.

Il caso

[Un infermiera Marcella Gostinelli](#) chiede alla propria Federazione Nazionale dei Collegi IPASVI, ente pubblico non economico, di adeguarsi alle norme sulla trasparenza (d. lgs 33/2013).

Questa richiesta, oltre a generare una ingiusta indagine disciplinare a carico dell'infermiera, apre uno spaccato inquietante sulla realtà degli ordini professionali, di sicuro interesse del presidente dell'ANAC e delle competenti autorità giudiziarie oltre che, si auspica, del Governo e del Ministro della Salute.

Gli ordini professionali non si adeguano alle norme sulla trasparenza e sull'anticorruzione. Perché? Per nascondere, è evidente, un giro di rilevanti interessi economici e un diffuso conflitto d'interesse.

L'infermiera chiede [trasparenza](#) e tra le varie cose specifica:

1. Invito Te (*rivolgendosi alla senatrice PD Annalisa Silvestro*) per prima a essere trasparente e non opaca. Dalla tua dichiarazione dei redditi 2012 risulti titolare di un reddito di 221.000 euro (http://politici.openpolis.it/tax/pdf/686888_2013.pdf Clicca). All'epoca eri dirigente infermieristica dell'azienda sanitaria di Bologna per cui percepivi un reddito intorno agli 80-90 mila euro. I restanti redditi se non sono proventi privati sono per caso i compensi per la tua attività di presidente Ipasvi? Se così fosse vorrebbe dire che ricevevi almeno 10.000 euro mensili. E' così o no? Ed ora che sei anche senatrice a quanto ammonta il tuo reddito?
2. Il 14 agosto dovrebbe scattare, salvo rinvii, l'obbligatorietà per tutti i professionisti di avere una polizza di assicurazione. Gira in rete un documento, che allego ([statuto promesa](#), Clicca), in cui tu **risulti essere socia fondatrice di Promesa**. E' vero o no? Se tu cara Presidente non sei trasparente rendi opaco il sistema o almeno permetti che lo sia venendo meno ai tuoi doveri di garante.

Come è possibile che **un' infermiera, dipendente pubblico**, possa avere percepito due stipendi la cui entità è chiaramente dirigenziale? Come è possibile che un Senatore della Repubblica possa ancora essere Presidente di un ente pubblico non economico, con precise deleghe legali e gestionali (contabili, patrimoniali ed amministrative)?

Come è possibile che la senatrice del PD Annalisa Silvestro possa occuparsi in Parlamento di materia assicurativa presentando (*insieme al collega senatore Amedeo Bianco nonché Presidente, anch'esso, di un ente pubblico non economico ovvero della FNOMCEO*) un disegno di legge ove [all'art. 9 prevede l'obbligo assicurativo per i professionisti sanitari](#) e nel contempo realizzare convenzioni assicurative per i propri iscritti, **senza peraltro espletare apposite gare pubbliche?** Come è possibile che la medesima senatrice del PD Annalisa Silvestro nel contempo possa rappresentare gli infermieri al tavolo tecnico sulle assicurazioni dei professionisti della sanità operante presso il Ministero della Salute (con nota del 22/02/2013) ed istituito ai fini della predisposizione dello schema di DPCM indicato all'art. 3 del dl 158/2012?

Ma soprattutto come è possibile che la Senatrice Annalisa Silvestro, in costanza della carica di Presidente di un ente pubblico non economico, sia socia fondatrice e sia nel Consiglio di amministrazione della [PROMESA](#) - *Associazione per la protezione delle professioni mediche e sanitarie* – che solo **apparentemente** non ha fini di lucro?

Dal sito di [PROMESA](#) si evince con chiarezza che in realtà questa associazione funge da “procacciatore d'affari” o intermediario assicurativo per un broker assicurativo (prima era Willis spa e ora AON) **tanto da incassare i premi assicurativi** ovvero “*l'importo di 48 Euro sul conto corrente postale 8587978 intestato a Pro.Me.Sa, inserendo nella causale “RC IPASVI Anno 2011 e Cognome e Nome dell'infermiere assicurato”.*

Sul sito della Federazione IPASVI è miracolosamente scomparso [il link](#) ove fino a poco tempo fa si illustravano le Convenzioni assicurative IPASVI, **fatte senza un gara ad evidenza pubblica**, ma di cui ne è comunque rimasta traccia in qualche sito dei [Collegi provinciali degli infermieri](#) , nonostante la Presidente Nazionale dell'IPASVI, già senatrice, incalzata dallo scandalo, abbia invitato, con [circolare n. 6/2014 del recente 3 marzo 2014](#), tutti i collegi provinciali “*a eliminare dai propri siti web e da altre comunicazioni, ogni collegamento esistente fra le polizze assicurative in essere e l'IPASVI o la Willis Italia spa.*”

Membri del Gruppo M5S della Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati