



## Circolare n. 61/2025

Ai Consigli degli Ordini degli Architetti,  
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori

**LORO SEDI**

**Oggetto:** applicabilità del codice degli appalti pubblici (Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) ai Consigli dell'ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori.

Gentilissime/i,

sono pervenuti a questo Consiglio nazionale numerosi quesiti relativi alla materia in oggetto; tra questi, taluni quesiti non mancano di segnalare la particolare gravosità dell'applicazione del codice appalti pubblici agli ordini professionali, anche sotto il profilo degli adempimenti burocratici e dell'uso di complesse piattaforme digitali.

La questione appare di particolare spessore e merita pertanto un accurato approfondimento, ed una opportuna ricostruzione del quadro giuridico conferente, che il Consiglio nazionale ha compiuto con il supporto degli uffici e dei propri consulenti legali.

1. Deve preliminarmente valutarsi se la questione possa trovare soluzione nelle recenti innovazioni normative che hanno introdotto il principio per cui, quando un obbligo è rivolto ai soggetti pubblici di cui all'art. 1, co. 2 TU pubbl. imp. (D. lgs 165/2001), esso possa essere applicato agli Ordini e ai Collegi professionali solo ove questi enti siano espressamente richiamati. Con l'art. 12 ter del decreto legge 22 giugno 2023, n. 75 (convertito in legge 10 agosto 2023, n. 112) il legislatore ha infatti modificato l'art. 2, comma 2 bis, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, introducendo, dopo il primo periodo, il seguente:

*«Ogni altra disposizione diretta alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si applica agli ordini, ai collegi professionali, ai relativi organismi nazionali e agli enti aventi natura associativa che sono in equilibrio economico e finanziario, salvo che la legge non lo preveda espressamente».*

Tale norma ha il pregio di stabilire che non basta un mero richiamo agli enti di cui all'art. 1, co. 2, TU pubbl. imp. per ritenere una determinata disciplina applicabile anche agli ordini professionali, bensì impone che, ogni qualvolta il legislatore utilizzi il riferimento all'art. 1, co. 2 TU pubbl. impiego per individuare la platea delle amministrazioni e degli enti destinatari di determinati obblighi, **tale riferimento non possa più essere considerato in grado di ricomprendere nella sfera di applicazione gli Ordini e i Collegi professionali, a meno che questi enti non siano richiamati espressamente.**





## Circolare n. 61/2025

2. La novella risolve dunque il problema dell'applicabilità o meno di discipline rivolte al comparto pubblico per i casi in cui la platea degli enti destinatari di normative sia individuata con il mero richiamo all'art. 1, comma 2, TU pubbl. imp.: in questi casi la novella introdotta dal decreto legge citato stabilisce l'insufficienza del mero richiamo generico, e impone che gli enti professionali debbano essere espressamente richiamati.

Per i casi in cui la platea degli enti destinatari di normative rivolte al comparto pubblico non sia individuata dalla legge con la tecnica del richiamo all'art. 1, comma 2, TU pubbl. imp., la novella di cui sopra non può evidentemente essere utilizzata per risolvere il problema dell'applicabilità o meno agli Ordini professionali di norme che si rivolgono al comparto pubblico e/o agli enti pubblici non economici.

3. È proprio questo il caso del codice dei contratti pubblici: il codice non richiama l'art. 1, co. 2 TU pubbl imp. e quindi la risposta circa la questione della soggezione o meno degli ordini professionali al codice non può essere risolta in base alla novella di cui all'art. 12 ter del decreto legge 22 giugno 2023, n. 75, ma deve essere ricercata sulla base dei diversi riferimenti di diritto positivo concretamente impiegati, oltre che sulla base dei principi generali coinvolti dalla fonte in esame, nel quadro di una lettura costituzionalmente orientata ed eurounitaria delle norme conferenti, sia di diritto interno che di diritto europeo. La normativa italiana in tema di contratti pubblici è infatti mutuata da alcune direttive europee, delle quali costituisce atto di recepimento.

4. Va innanzi tutto rilevato che già da tempo l'Autorità di settore (ANAC) si è espressa in materia e ha ritenuto che il codice degli appalti sia applicabile agli Ordini professionali. Con la delibera n. 687 approvata dal Consiglio dell'ANAC nell'Adunanza del 28 giugno 2017, e trasmessa via pec alla Federazione nazionale Ordine dei Medici chirurghi e Odontoiatri (FNOMCeO) in data 18 luglio 2017, l'ANAC ha ritenuto gli Ordini professionali soggetti al codice degli appalti (D. Lgs. n. 50 del 2016) essenzialmente per due motivi: perché gli Ordini rientrerebbero nella nozione di enti pubblici non economici menzionata nel codice stesso e perché gli Ordini stessi sarebbero qualificabili come organismi di diritto pubblico ai sensi del diritto europeo. Entrambe queste due motivazioni non sembrano condivisibili.

5. In estrema sintesi, gli Ordini professionali non sono organismi di diritto pubblico ai sensi del diritto europeo: non lo sono perché, affinché un ente possa essere qualificabile come tale, occorrerebbe – alternativamente – che esso fosse finanziato *“per la maggior parte dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico”*; che la sua gestione fosse *“posta sotto la vigilanza di tali autorità o organismi”*; che il suo organismo di amministrazione, di direzione o di vigilanza fosse *“costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico”* (così l'art. 2, par. 4 della direttiva 2014/24/UE, nonché l'art. 3, c.1, lett. d) del previgente codice dei contratti pubblici). Nessuno di questi tre elementi ricorre nella conformazione giuridica di un Ordine professionale; infatti, non a caso, la Corte di



## Circolare n. 61/2025

giustizia ha escluso espressamente che un Ordine dei medici tedesco potesse essere qualificabile come organismo di diritto pubblico, in un celebre precedente che si esprime conseguentemente per la non soggezione dell'Ente alle direttive appalti (Corte di Giustizia, sentenza 12 settembre 2013, C-526/11).

6. Né ad avviso di questo Consiglio, il richiamo operato dal codice degli appalti agli “enti pubblici non economici” può valere a ricomprendere gli ordini professionali<sup>1</sup>. Infatti, quando si riferisce, quali amministrazioni aggiudicatrici, agli “enti pubblici non economici”, tale richiamo deve essere interpretato nel senso che esso si riferisca agli **enti pubblici non economici che rivestono, al contempo, anche la natura sostanziale di “organismi di diritto pubblico” ai sensi del diritto europeo**, e cioè di enti pubblici legati allo Stato centrale o alle autorità di governo regionali e locali da uno stretto rapporto di dipendenza. Non è questo il caso degli Ordini professionali, ai quali, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, le direttive sugli appalti non si applicano, e ai quali, di conseguenza, l'applicazione non può essere estesa dal legislatore nazionale in sede di recepimento delle direttive stesse, una tale estensione comportando tutti i maggiori ed invero difficilmente sostenibili oneri amministrativi connessi all'applicazione di una disciplina pensata essenzialmente per le grandi amministrazioni pubbliche, la cui dotazione di uomini e mezzi non è neppure lontanamente comparabile con quella di cui dispongono le organizzazioni ordinarie, le quali si finanziano esclusivamente con i contributi dei loro iscritti, e, per tale motivo, sono positivamente riconosciute dal legislatore come enti “non gravanti sulla spesa pubblica” (art. 2, c. 2-bis, d. l. 31 agosto 2013, n. 101).

7. Ebbene, ferme restando tutte le considerazioni fin qui esposte, corre l'obbligo di segnalare che proprio sui temi qui analizzati si è di recente pronunciato il Giudice amministrativo, a seguito dell'impugnazione da parte della FNOMCeO della nota ANAC del 2017 sopra citata. Sebbene gli argomenti sopra indicati, ed invero molti altri, siano stati diffusamente utilizzati nel giudizio per confutare la tesi della applicabilità del codice degli appalti agli Ordini professionali, il **TAR Lazio, con la sentenza 16 aprile 2024, n. 7455**, ha respinto il ricorso della FNOMCeO ed ha affermato la soggezione degli ordini professionali al codice degli appalti, perché **“prevale l'interesse generale poizore di tutelare la concorrenza degli operatori del settore, assicurata dalle più stringenti regole dell'evidenza pubblica”**.

8. Alla luce di quanto sopra evidenziato, ed in attesa di un'eventuale nuova pronuncia che possa sperabilmente correggere le conclusioni della sentenza del TAR Lazio sopra

<sup>1</sup> Il vigente codice degli appalti, all'art. 1, comma 1 lett. q) dell' allegato I.1(Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti) definisce “«amministrazioni aggiudicatrici» 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” (enfasi aggiunta). Analogo richiamo agli “enti pubblici non economici” era previsto dal previgente codice degli appalti pubblici (art. 3, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 50 del 2016).



## Circolare n. 61/2025

riportata, è doveroso segnalare che, malgrado tutte le ragioni sopra esposte che depongono in senso diverso, **allo stato la giurisprudenza amministrativa ritiene il codice degli appalti applicabile anche agli ordini professionali**, con tutte le necessarie conseguenze in ordine agli adempimenti ed alle procedure cui quindi è opportuno gli ordini debbano prudenzialmente ricorrere nelle attività di scelta del contraente.

9. Alla luce del quadro descritto e degli orientamenti giurisprudenziali richiamati, il Consiglio nazionale, anche per il tramite delle organizzazioni rappresentative degli Ordini professionali cui partecipa (Comitato unitario professioni; Professioni italiane) proporrà di valutare l'opportunità di avviare gli opportuni contatti con l'Autorità di settore (ANAC) ai fini di verificare la possibilità di concordare semplificazioni nell'applicazione del codice degli appalti, specialmente per gli Ordini con minori dotazioni di personale in organico e dotazioni patrimoniali ridotte.

Inoltre, nell'ambito dei lavori preparatori della nuova direttiva europea in tema di appalti pubblici, il Consiglio nazionale proporrà altresì di valutare l'opportunità di richiedere, anche per il tramite dell'organismo di rappresentanza degli Architetti europei (CAE), che la direttiva in corso di elaborazione espliciti chiaramente il proprio campo di applicazione escludendo espressamente gli Ordini professionali, per tutte le ragioni sintetizzate nella presente circolare.

Cordialmente

*Il Consigliere Segretario*  
(Tiziana Campus)

*Il Presidente*  
(Massimo Crusi)

