RETE
PROFESSIONI
TECNICHE

Circolare n. 047/2017 – Prot. n.686/2017 del 03/11/2017

Consiglio Nazionale dei Chimici
P.zza San Bernardo, 106
00183 Roma
cnc@chimici.it

Consiglio Nazionale dei Dottori
Agronomi e dei Dottori Forestali
Via Po, 22
00198 Roma
serviziosegreteria@conaf.it

Consiglio Nazionale dei Geologi
Via Vittoria Colonna, 40
00193 Roma
ufficioaffarigenerali@cngeologi.it

Consiglio Nazionale dei Geometri
e dei Geometri Laureati
P.zza Colonna, 361
00187 Roma
cng@cng.it

Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Via XX Settembre n. 5
00187 Roma
segreteria@cni-online.it

Consiglio Nazionale dei Periti Agrari
e dei Periti Agrari Laureati
Via Principe Amedeo, 23
00185 Roma
info@peritiagrari.it

Consiglio Nazionale dei Periti Industriali
e dei Periti Industriali Laureati
Via in Arcione, 71
00187 Roma
cnpi@cnpi.it

RETE PROFESSIONI TECNICHE

Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari
Via degli Uffici del Vicario, 49
00186 Roma
info@tecnologialimentari.it

Consiglio Nazionale degli Architetti,
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Via di Santa Maria dell'Anima, 10
00186 Roma
direzione.cnappc@awn.it

Circolare n. 047/2017 – Prot. n.686/2017 Roma, 03 novembre 2017

Oggetto: Informativa Sentenza Consiglio di Stato n.4614/2017 – analisi ed iniziative intraprese.

Cari Presidenti,

lo scorso 3 ottobre il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), ha pronunciato la sentenza n. 4614/17 sul ricorso proposto dal Comune di Catanzaro, *contro:* Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Catanzaro, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Catanzaro, Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia di Catanzaro, Ordine dei Geologi della Provincia di Catanzaro, Collegio dei Geometri e Geometri Laureati della Provincia di Catanzaro, Collegio dei Periti Industriali e Periti Industriali Laureati della Provincia di Catanzaro; Consiglio Nazionale degli Ingegneri; Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori; Consiglio Nazionale dei Geologi; per *la riforma* della sentenza breve del T.A.R. Calabria - Catanzaro: Sezione 1, concernente la "Determina di approvazione bando e disciplinare di gara di procedura aperta per l'affidamento dell'incarico per la redazione del Piano Strutturale del Comune di Catanzaro".

Il Consiglio di Stato ha dichiarato legittimo un bando pubblico che, per l'affidamento dell'incarico di redazione di un piano strutturale comunale e del relativo regolamento urbanistico, ha previsto per il professionista che si aggiudichi la gara un corrispettivo pari ad un euro, salvo il rimborso delle spese, se documentate e preventivamente autorizzate. Ciò nonostante il Codice degli appalti, che riconosce inequivocabilmente la natura onerosa del contratto di appalto pubblico.

La pronuncia si prodiga in un ardito tentativo di individuare il carattere della onerosità della prestazione lavorativa resa in tale architettura negoziale, giungendo a considerare legittima la pretesa della gratuità della prestazione professionale da parte della pubblica amministrazione,

ritenendo tale circostanza compatibile con il divieto del codice degli appalti e con i principi comunitari in materia di concorrenza.

In realtà la pronuncia di Palazzo Spada presta il fianco a numerose critiche, che unite ad alcune patenti contraddizioni, consentono legittimamente di dubitare che possa costituire il prologo di un orientamento giurisprudenziale che possa essere condiviso e consolidarsi.

Come premesso, le contraddizioni della sentenza sono numerose ed immediatamente evidenti, innanzi tutto per i tentativi di stressanti interpretazioni analogiche niente affatto convincenti. A sostegno della ammissibilità della prestazione gratuita infatti, i giudici fanno riferimento al mondo del c.d. "Terzo settore" ed ai contratti di sponsorizzazione, esempi di come – è il discutibile assunto di questo Consiglio di Stato – una controprestazione, pur non immediatamente remunerativa per chi presta il servizio o l'opera richiesti, può rivestire connotati di onerosità tali da poter configurare il canone previsto dal Codice degli appalti.

Ma ad apparire deboli sono proprio questi tentativi, più che l'insinuazione di un innovativo concetto di onerosità.

La gratuità della prestazione professionale disciplinata dal bando dovrebbe essere legittima perché, stando a quanto affermato dalla sentenza n. 4614/17, "quanto alla ragione economica del contraente, la giurisprudenza da tempo ammette l'abilitazione a partecipare alle gare pubbliche in capo a figure del c.d. terzo settore, per loro natura prive di finalità lucrative". Appunto. La specialità della natura giuridica di quei soggetti ha consentito il riconoscimento eccezionale da parte della giurisprudenza, proprio perché quei soggetti, per riprodurre ancora una volta le identiche parole della sentenza in esame, perseguono scopi non di stretto utile economico, bensì sociali o mutualistici. Finalità eccezionali, insuscettibili perciò dell'impropria operazione di estensione analogica nella quale si prodiga la sentenza.

Il professionista può avere nobili attitudini filantropiche spontanee, ma quando opera nell'esercizio delle sue competenze ha il diritto, nello specifico finanche conclamato dal Codice degli appalti, di pretendere una dignitosa remunerazione dell'opera prestata.

Né appare godere di miglior pregio l'altro termine di paragone con i contratti di sponsorizzazione. Qui la contraddittorietà della sentenza è duplice. Innanzi tutto, come ammesso dal Consiglio di Stato, la pratica dei contratti di sponsorizzazione gode di una disciplina e di una "particolare applicazione" nel settore dei beni culturali. La circostanza è tale da suscitare più di un legittimo dubbio circa la plausibilità della interpretazione estensiva che si vorrebbe concedere. Inoltre, è pur vero, come riportato dalla sentenza, che "la sponsorizzazione non è un contratto a titolo gratuito, in quanto alla prestazione dello sponsor in termini di dazione di denaro corrisponde l'acquisizione del diritto all'uso promozionale dell'immagine della cosa di titolarità pubblica", ma in

quel caso, quello scambio economico, rappresenta effettivamente lo scopo dell'assetto negoziale. La sponsorizzazione "è" il contratto; lo scambio del denaro verso l'utilizzazione dell'immagine, costituisce la causa giuridica del contratto di sponsorizzazione, la ragione oggettiva che l'ordinamento ritiene apprezzabile e degna di tutela.

Nel caso deciso così inopinatamente dal Consiglio di Stato invece, la fattispecie è ontologicamente diversa: il contratto ha come causa giuridica una prestazione di opera professionale, e come tale presuppone l'onerosità della stessa, finanche obbligatoria, giusto il Codice degli appalti.

Lo scopo oggettivo concreto ed immediato voluto dalle parti, la causa del negozio giuridico, in questo caso è rappresentato dallo scambio prestazione lavorativa – compenso.

La valorizzazione, aberrante, operata dalla sentenza n. 4614/17 circa "l'utilità costituita dal (peraltro solo) potenziale ritorno di immagine per il professionista che può essere insita anche nell'appalto di servizi", costituisce, caso unico anziché raro, un singolare tentativo di valorizzare piuttosto i motivi della sottoscrizione di un contratto. Elemento che – è pacifico – può essere determinante per la decisione di contrarre per la parte, ma rimane nella sua sfera intima ed è giuridicamente irrilevante. Tanto più quando si appalesa come elemento del tutto accidentale, nello specifico peraltro fortemente aleatorio e perciò suscettibile di incorrere nella nullità per indeterminatezza.

Né soddisfano, infine, le ragioni poste a fondamento della (presunta) aderenza dell'affermato principio di gratuità della prestazione professionale alla normativa europea, che dovrebbero rinvenirsi, sempre secondo gli estensori della sentenza in commento, nella previsione della direttiva 93/37/CEE, la cui previsione "gli appalti pubblici di lavori sono contratti a titolo oneroso" va interpretata in modo da assicurare l'effetto utile della direttiva medesima: "infatti (sempre secondo la sentenza n. 4614/17 CdS) per attribuire a un contratto pubblico il carattere oneroso non è necessario un esborso pecuniario, perché ad analogo rilievo funzionale assolve la realizzazione a scomputo di opere di urbanizzazione secondaria". Anche questo ragionamento è fuorviante.

Nel caso della realizzazione a scomputo delle opere di urbanizzazione infatti, si realizza comunque un scambio di utilità contrattualmente predeterminato ed economicamente apprezzabile con adeguata certezza. È evidente la differenza, ontologica, dal ritorno di immagine (?) peraltro soltanto "potenziale" che un professionista "potrebbe" avere nel prestare la propria attività gratuitamente.

E ancora. Se potesse essere plausibile l'asserita gratuità della prestazione professionale resa nell'ambito di un appalto pubblico, per le ragioni addotte con la sentenza, perché lo sforzo di individuarne comunque una onerosità, con gli incerti confini evidenziati? Se fosse davvero possibile

prevedere una utilità economica diversa per il professionista, rappresentata dall'onore di lavorare per la pubblica amministrazione, perché la machiavellica previsione del bando di individuare, comunque, un compenso, sebbene nella misura irrisoria di un euro? È evidente che le ragioni sono da individuare nella preoccupazione che la gratuità del bando sia invero contra legem, perché altrimenti, nulla avrebbe impedito di dichiararla espressamente.

Le argomentazioni spiegate dalla sentenza n. 4614/17 della V^a Sezione del Consiglio di Stato appaiono dunque cedevoli rispetto alla chiarezza del dettato normativo, che in modo inequivoco, qualifica gli appalti pubblici come contratti necessariamente a titolo oneroso (art. 3, co. 1, lett. ii), d.lgs. n. 50/2016).

Che il concetto di onerosità possa essere inteso in maniera ampia è plausibile, laddove tale eccezionalità si connoti, come premesso, quale portato oggettivo suscettibile di apprezzabilità economica. Elementi che – tutti – sono assenti nelle motivazioni, tanto innovative quanto di dubbia consistenza, della sentenza, che pretende di legittimare il principio della gratuità della prestazione professionale resa nei confronti della pubblica amministrazione, in virtù di una malintesa grazia ricevuta.

La posizione espressa dal Consiglio di Stato viola brutalmente le più recenti norme introdotte a tutela del lavoro autonomo, che si pongono a baluardo proprio degli abusi contrattuali nei confronti dei professionisti, anche da parte delle pubbliche amministrazioni, in ragione delle loro posizioni di forza contrattuale (art. 2 l.n. 81/2017), provvedendo a proteggerli proprio da situazioni di abuso del predominio economico contrattuale (art. 3 l.n. 81/2017).

Ma la presunzione che possa essere legittimo un bando di una pubblica amministrazione che pretende di godere gratuitamente delle prestazioni professionali dei privati, nonostante il principio di onerosità previsto dal d.lgs. n. 50/2016, tradisce non soltanto le aspettative in pectore dei princìpi che sostengono la sempre più urgente esigenza di una normativa in materia di equo compenso dei professionisti, ma mortifica princìpi affermati dalla Costituzione (art. 35) e conclamati dalla giurisprudenza di legittimità. La mutata realtà sociale infatti consente di includere anche i princìpi recati dall'art. 36 Cost. quali direttive generali di un necessario criterio di remunerazione del lavoro, rispetto ai cui fini non sono più giustificabili confini asfittici e circoscrizioni desuete che possano escludere da tali aspirazioni legittime i lavoratori autonomi ed i professionisti in particolare.

Già oggi infatti, in attesa di norme che garantiscano le legittime pretese dei professionisti circa la garanzia di adeguatezza del proprio compenso, è vigente, e affermato nel tempo, il principio della decorosità della professione, che implica una adeguatezza del compenso, ai sensi dell'art. 2233 c.c. (così Cass.civ., 30.11.2016, n. 24492; 22.12.2015, n. 25804). Norme e princìpi consolidati dalla giurisprudenza rispetto ai quali appare improponibile questo arrocco del Consiglio di Stato, che

vorrebbe sostituire l'onere economico doveroso che incombe su chi riceve una prestazione professionali (anche in capo alla p.a.), con l'onore, di cui dovrebbe soddisfarsi chi vive esclusivamente del proprio lavoro.

La sentenza analizzata, accolta tra lo stupore generale, ha comportato una serie di commenti che hanno portato la questione al centro del dibattito di settore, relativamente alla abnormità della decisone assunta dal Consiglio di Stato, come innanzi illustrato, ed alla necessità, sempre più stringente, di prevedere, nella legislazione italiana, concrete forme di tutela della dignità del professionista, a vantaggio evidentemente anche e soprattutto del committente.

Il dibattito che ha seguito i commenti alla sentenza, sostenuto ed alimentato da diverse prese di posizione, attraverso comunicati stampa ed articoli di approfondimento sui principali organi di informazione di settore, ha fatto sì che si costituisse un fronte, da parte dei professionisti italiani, capace di far sentire la propria voce in merito alle conseguenze di un'interpretazione giurisprudenziale che potrebbe rappresentare per i professionisti italiani una pericolo grave e concreto per il proprio futuro.

A sostegno di questa tesi, le rappresentanze istituzionali degli Ordini e Collegi aderenti alla Rete, con la collaborazione di INARCASSA, hanno assunto la decisione di portare all'attenzione dell'opinione pubblica nazionale l'indignazione generale del mondo dei professionisti, attraverso un'inserzione sul quotidiano "Il Corriere della Sera", avvenuta lo scorso 12 ottobre, lanciando la campagna "#SEVALGO1EURO".

Tale iniziativa ha raccolto l'apprezzamento generalizzato dei professionisti italiani, al punto che sono pervenute numerose adesioni all'iniziativa.

In data 16 ottobre la Rete Professioni Tecniche ed il CUP, hanno diramato un comunicato stampa congiunto dal titolo "Professioni compatte sull'Equo compenso", annunciando l'intenzione di organizzare una manifestazione a Roma il prossimo 30 novembre.

Altra iniziativa adottata è stata quella di avviare un'analisi giuridica al fine di valutare la possibilità di procedere in sede giurisdizionale, ricorrendo alla Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Per Vostra opportuna conoscenza, si allega la sentenza del Consiglio di Stato, copia dell'inserzione pubblicata su Il Corriere della Sera, un articolo apparso sul quotidiano Il Mattino, ed il comunicato congiunto RPT-CUP.

Cordialmente

IL SEGRETARIO
(Dott. Chim. Nausicaa Orlandi)

IL COORDINATORE
(Ing. Armando Zambrano)

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – info@reteprofessionitecniche.it – info@pec.reteprofessionitecniche.it
Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

Allegato 01

Pubblicato il 03/10/2017

N. 04614/2017REG.PROV.COLL.
N. 00294/2017 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 294 del 2017, proposto da:

Comune di Catanzaro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Valerio Zimatore, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Angelo Secchi, 9;

contro

Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Catanzaro, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Catanzaro, Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia di Catanzaro, Ordine dei Geologi della Provincia di Catanzaro, Collegio dei Geometri e Geometri Laureati della Provincia di Catanzaro, Collegio dei Periti Industriali e Periti Industriali Laureati della Provincia di Catanzaro, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Alfredo Gualtieri, con domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Cosco in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 88;

Consiglio Nazionale degli Ingegneri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Demetrio Verbaro, con domicilio

eletto presso il suo studio in Roma, via Passeggiata di Ripetta, 16;

Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Alberto Colabianchi, Marco Antonucci, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alberto Colabianchi in Roma, via Oslavia 30;

Consiglio Nazionale dei Geologi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Jouvenal, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Daniela Jouvenal Long in Roma, Piazza di Pietra, 26;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. CALABRIA - CATANZARO :SEZIONE I n. 02435/2016, resa tra le parti, concernente la DETERMINA DI APPROVAZIONE BANDO E DISCIPLINARE DI GARA DI PROCEDURA APERTA PER L' AFFIDAMENTO DELL' INCARICO PER LA REDAZIONE DEL PIANO STRUTTURALE DEL COMUNE DI CATANZARO (PROT AGID N 20160009935 DEL 14/11/2016).

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Catanzaro, dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Catanzaro e dell'Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia di Catanzaro e dell'Ordine dei Geologi della Provincia di Catanzaro e del Collegio dei Geometri e Geometri Laureati della Provincia di Catanzaro e del Collegio dei Periti Industriali e Periti Industriali Laureati della Provincia di Catanzaro e del Consiglio Nazionale degli Ingegneri e del Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori e del Consiglio Nazionale dei Geologi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2017 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti gli avvocati Zimatore, Verbaro per sé e per delega

di Gualtieri, Jouvenal e Colabianchi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Il Comune di Catanzaro ha interposto appello avverso la sentenza 13 dicembre 2016, n. 2435 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sez. I, che ha accolto il ricorso dell'Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggistici e Conservatori, dell'Ordine degli Ingegneri, dell'Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia di Catanzaro, dell'Ordine dei Geologi della Calabria, del Collegio dei Geometri e del Collegio dei Periti Industriali della Provincia di Catanzaro avverso i provvedimenti dirigenziali comunali dell'ottobre 2016 di approvazione del bando e del disciplinare di gara della "*procedura aperta per l'affidamento dell'incarico per la redazione del piano strutturale del Comune di Catanzaro e relativo regolamento urbanistico*", nonché del capitolato speciale, ed ancora avverso la presupposta delibera di Giunta comunale del 17 febbraio 2016 con cui è stata condivisa la possibilità di formulare un bando contemplante incarichi professionali a titolo gratuito.

La delibera di Giunta, dando attuazione alla deliberazione consiliare n. 25 del 13 maggio 2015 disponente la predisposizione di un nuovo strumento urbanistico generale, rilevava l'assenza di copertura finanziaria per una spesa stimata in circa euro 800.000,00; e stabiliva, previo parere favorevole della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, del 29 gennaio 2016, di formulare un bando che prevedesse incarichi professionali da affidare a titolo gratuito, delegando il dirigente del Settore Pianificazione Territoriale all'approvazione dello stesso.

Tali atti sono stati impugnati dagli indicati ordini professionali con il ricorso in primo grado, articolato in censure incentrate sull'illegittimità del bando di gara nella parte in cui ha previsto la natura *gratuita* del contratto di appalto di servizi, indicando, al punto 2.1 del bando, un corrispettivo pari ad euro uno,

laddove l'appalto si caratterizza come contratto a titolo oneroso, sia nella disciplina del Codice civile, sia in quella dei contratti pubblici.

2. - La sentenza qui appellata ha accolto il ricorso, nell'assunto che si verta di un appalto di servizi (avente ad oggetto la "elaborazione, stesura e redazione integrale del piano strutturale del Comune di Catanzaro" in forma imprenditoriale) e che non è configurabile un appalto pubblico di servizi a titolo gratuito, ovvero atipico rispetto alla disciplina di cui al d.lgs. n. 50 del 2016.

3. - L'appello critica la sentenza deducendo motivi in rito (di inammissibilità del ricorso di primo grado) e nel merito, essenzialmente convergenti nell'allegazione dell'erroneità della sentenza gravata per avere individuato una corrispondenza tra onerosità dell'incarico professionale e garanzia dei requisiti di qualità dell'offerta, e dunque dell'appalto di servizi.

4. - Si sono costituiti in resistenza l'Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori, l'Ordine degli Ingegneri, l'Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia di Catanzaro, l'Ordine dei Geologi della Calabria, il Collegio dei Geometri, il Collegio dei Periti Industriali della Provincia di Catanzaro, il Collegio Nazionale degli Ingegneri, il Collegio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, il Consiglio Nazionale dei Geologi, chiedendo la reiezione dell'appello.

5. - Nella camera di consiglio del 9 marzo 2017 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.-Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità dell'appello, sollevata dal Consiglio Nazionale dei Geologi nell'assunto che il Comune di Catanzaro si sia limitato ad una mera reiterazione delle censure in primo grado.

L'appello evidenzia con chiarezza le specifiche censure sulle statuizioni in rito e nel merito della sentenza impugnata. La tipologia delle censure dedotte, convergenti in un dissenso di base sull'impianto motivazionale della prima

sentenza, comporta che l'appellante abbia dovuto sollecitare al giudice di appello un vero e proprio riesame dei motivi originariamente formulati.

2.- Il primo motivo di appello, in rito, con cui si deduce l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso introduttivo, è infondato.

Anzitutto, sotto il profilo della tardività dell'impugnativa della deliberazione di Giunta municipale n. 33 del 17 febbraio 2016, atto presupposto della determinazione indittiva del bando, vale rilevare che la medesima è stata fatta oggetto di gravame in via cautelativa.

La delibera, nel recepire la proposta del dirigente del Settore Pianificazione Territoriale e PUC, si limita a «*condividere la possibilità di formulare un bando che preveda incarichi professionali a titolo gratuito, delegando il Dirigente del Settore Pianificazione territoriale all'approvazione dello stesso con determinazione dirigenziale*». Si tratta dunque di un atto, che, seppure presupposto, è privo di autonoma lesività, come si inferisce anche dal letterale tenore: poteva dunque, se del caso, essere impugnato solamente con il bando di gara, mediante il quale è divenuto attuale l'interesse al ricorso.

2.1.-L'eccezione di difetto di interesse e di legittimazione al ricorso degli Ordini e Collegi professionali è poi argomentata nella considerazione che la natura onerosa di un incarico professionale non è un interesse generalizzato ed omogeneo delle categorie professionali, ma solo di quei professionisti che considerano la retribuzione elemento indispensabile del rapporto d'opera intellettuale.

La sentenza bene ha evidenziato che va riconosciuta «*la legittimazione ad agire dell'ordine professionale che faccia valere l'interesse omogeneo della categoria, anche se in concreto il provvedimento ritenuto lesivo sia ritenuto "vantaggioso" da singoli professionisti*».

La legittimazione attiva degli ordini professionali, enti esponenziali della categoria unitariamente considerata, va infatti affermata nei confronti di atti che si assumano lesivi dell'interesse istituzionale della categoria stessa (Cons. Stato, VI, 18 aprile 2012, n. 2208).

Appare difficilmente contestabile che il bando di indizione della gara per un appalto di servizi gratuito interferisce sugli interessi collettivi ed istituzionalizzati degli ordini professionali oggi appellati, e non tutela interessi di singoli iscritti o di gruppi di iscritti.

2.2.-Quanto, poi, all'inammissibilità per mancata notifica ai controinteressati, individuabili nell'ambito degli ordini e collegi professionali, vale rilevare che l'impugnazione di un bando di gara non ha controinteressati, posto che, per costante giurisprudenza, la qualifica di *controinteressato* richiede un requisito formale (usualmente dato dall'indicazione del nominativo nel provvedimento amministrativo impugnato) ed un requisito sostanziale (costituito dalla sussistenza di un interesse favorevole al mantenimento della situazione attuale definita dal provvedimento stesso).

3. - Il secondo e terzo, tematicamente centrali, motivi di appello censurano, con argomenti complementari, la sentenza che ha ritenuto non configurabile un *appalto pubblico di servizi a titolo gratuito* (finalizzato alla pianificazione urbanistica, e con rimborso delle sole spese previamente autorizzate dal RUP), e dunque (ha ritenuto) illegittima la relativa gara, in quanto non conforme al paradigma normativo dell'art. 3, comma 1, lett. *ii)*, d.lgs. n. 50 del 2016, e inoltre perché inidonea a garantire la qualità dell'offerta e, ancora prima, a consentire una sua effettiva valutazione.

Per l'appello, l'ordinamento in generale in realtà non vieta una prestazione d'opera professionale a titolo gratuito a vantaggio di una pubblica Amministrazione, e neppure con riguardo al sistema dei contratti pubblici (nel cui ambito, del resto, è ammessa la sponsorizzazione). L'Amministrazione appellante aggiunge che la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa dei professionisti è qui -necessariamente- avvenuta con la sola esclusione dell'elemento prezzo (pari a zero in tutte le offerte), che rappresenta il parametro proprio dell'offerta economica : vale a dire, è avvenuta circoscrivendo preventivamente lo spazio della valutazione

all'offerta tecnica, e secondo i criteri comunque a tale scopo fissati dal disciplinare di gara alla pagina 16.

I motivi d'appello, ritiene il Collegio, sono fondati.

Il bando di gara qualifica l'"*affidamento dell'incarico per la redazione del piano strutturale comunale del Comune di Catanzaro e relativo R.E.U.*" alla stregua di un *appalto di servizi*, e, tra le "informazioni complementari" (punto VI.3), precisa che «*l'appalto è a titolo gratuito. E' prevista una somma totale di €. 250.000,00 comprensiva di IVA a solo titolo di rimborso spese per come indicato nel disciplinare di gara*». Il capitolato speciale, all'art. 4, conferma : «*si precisa che l'incarico è a titolo gratuito e che l'importo del rimborso di tutte le spese documentate e preventivamente autorizzate dal RUP, di qualunque genere ed in ogni caso dovute relative alle prestazioni da effettuare, sostenute dai professionisti costituenti il Gruppo di progettazione incaricato e dai propri consulenti e collaboratori per lo svolgimento dell'incarico affidato ammonta ad € 250.000,00, finanziati con fondi del bilancio comunale*». Analogo contenuto si desume dal disciplinare di gara, il quale precisa che l'importo dell'appalto posto a base di gara è [con evidente significato] di euro 1,00, e che il costo della polizza assicurativa, riferita all'incarico professionale, rientra nel rimborso spese.

Il Collegio rileva che si tratta, anzitutto, di verificare se la legge consente la *gratuità* di un siffatto contratto : cioè se un contratto di prestazione di servizi (professionali), che preveda il solo (seppure ampio) rimborso delle spese contrasti o non contrasti con il paradigma normativo dell'appalto pubblico (di servizi), posto che l'art. 3 (definzioni), lett. *ii)*, del d.lgs. 12 aprile 2016, n. 50 definisce gli "appalti pubblici" come «*contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi*», derivando queste connotazioni di onerosità dal diritto europeo.

In particolare, per gli appalti nei settori ordinari, la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, afferma:

- considerando (4): «*La normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici non intende coprire tutte le forme di esborsi di fondi pubblici, ma solo quelle rivolte all'acquisizione di lavori, forniture o prestazioni di servizi a titolo oneroso per mezzo di un appalto pubblico*».

- art. 2 (definzioni) n. 5): ««*appalti pubblici*»: *contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi*».

Occorre dunque chiarire la portata ed il significato, nei particolari contesti detti, dell'espressione «*a titolo oneroso*».

Va considerato che la nozione è replicata anche per le contestuali direttive 2014/23/UE e 2014/25/UE. L'intero settore degli appalti pubblici e delle concessioni è dunque caratterizzato da questa necessaria connotazione.

Ciò rilevato, si deve considerare che il fondamento della disciplina sui contratti pubblici riposa in principi generali del diritto dell'Unione Europea: il divieto di discriminazione in base alla nazionalità (art. 18 T.F.U.E.), le libertà di circolazione delle merci, di prestazione dei servizi, di stabilimento, e di circolazione dei servizi, le regole di concorrenza enucleate dall'art. 101 del T.F.U.E.. I contratti pubblici debbono perciò formarsi in un mercato concorrenziale e la loro disciplina è improntata alla concorrenza.

La caratterizzazione di "onerosità" appare da riferire a questa contestualizzazione al mercato di matrice europea; sembra muovere dal presupposto che il prezzo corrispettivo dell'appalto costituisca un elemento strumentale e indefettibile per la serietà dell'offerta, e l'inerente affidabilità dell'offerente nell'esecuzione della prestazione contrattuale. Al fondamento pare esservi il concetto che un potenziale contraente che si proponga a titolo gratuito, dunque senza curare il proprio interesse economico nell'affare che va a costosamente sostenere, celi inevitabilmente un cattivo e sospettabile contraente per una pubblica Amministrazione.

Il tema ha naturalmente diverse declinazioni, a seconda che riguardi contratti "attivi" (comportanti per l'Amministrazione un'entrata) o contratti "passivi"

(comportanti per l'Amministrazione una spesa). Per quanto riguarda gli appalti pubblici, si verte in principio di contratti passivi e su questi occorre concentrare l'attenzione.

La *par condicio* tra partecipanti alla gara, presidio della concorrenzialità, è necessaria nel presupposto che la tutela della concorrenza rechi con sé la garanzia di efficienza del mercato.

In una tale prospettiva - osserva il Collegio - una lettura sistematica delle previsioni ricordate, con considerazione degli interessi pubblici immanenti al contratto pubblico e alle esigenze che lo muovono, induce a ritenere che l'espressione "*contratti a titolo oneroso*" può assumere per il contratto pubblico un significato attenuato o in parte diverso rispetto all'accezione tradizionale e propria del mondo interprivato. In realtà, la *ratio* di mercato cui si è accennato, di garanzia della serietà dell'offerta e di affidabilità dell'offerente, può essere ragionevolmente assicurata da altri vantaggi, economicamente apprezzabili anche se non direttamente finanziari, potenzialmente derivanti dal contratto.

La garanzia di serietà e affidabilità, intrinseca alla ragione economica a contrarre, infatti, non necessariamente trova fondamento in un corrispettivo finanziario della prestazione contrattuale, che resti comunque a carico della Amministrazione appaltante: ma può avere analoga ragione anche in un altro genere di utilità, pur sempre economicamente apprezzabile, che nasca o si immagini vada ad essere generata dal concreto contratto.

Del resto, quanto alla ragione economica del contraente, la giurisprudenza da tempo ammette l'abilitazione a partecipare alle gare pubbliche in capo a figure del c.d. "terzo settore", per loro natura prive di finalità lucrative, vale a dire di soggetti che perseguano scopi non di stretto utile economico, bensì sociali o mutualistici; a loro è stato ritenuto non estensibile il principio del c.d. "utile necessario" fondato sull'innaturalità ed inaffidabilità, per un operatore del mercato, di un'offerta in pareggio, perché contro il naturale scopo di lucro (Cons. Stato, V, 20 febbraio 2009, n. 1018 e n. 1030; VI, 16 giugno 2009, n.

3897; V, 10 settembre 2010, n. 6528; V, 13 luglio 2010, n. 4539; V, 26 agosto 2010, n. 5956; III, 9 agosto 2011, n. 4720; III, 20 novembre 2012, n. 5882; VI, 23 gennaio 2013, n. 387; III, 15 aprile 2013, n. 2056; V, 16 gennaio 2015, n. 84; III, 17 novembre 2015, n. 5249; III, 27 luglio 2015, n. 3685; V, 13 settembre 2016, n. 3855). Il fatto stesso della presenza di questa consolidata giurisprudenza dimostra che l'utile finanziario in realtà non è considerato elemento indispensabile dal diritto vivente dei contratti pubblici: e conferma l'assunto qui testé enunciato.

La circostanza che l'offerta senza prefissione di utile presentata da un siffatto tipo di soggetto non sia presunta, solo per questo, anomala o inaffidabile, e non impedisca il perseguimento efficiente di finalità istituzionali che prescindono da tale vantaggio *stricto sensu* economico, dimostra che le finalità ultime per cui un soggetto può essere ammesso a essere parte di un contratto pubblico possono prescindere da una stretta utilità economica.

E' proprio per questo riguardo che è stato rilevato come non contrasti con la definizione di *operatore economico* contenuta nelle direttive europee la detta connotazione propria delle associazioni di volontariato.

A maggiore ragione, dunque, può esservi ammesso l'aspirante contraente cui si chiede di prescindere non già da un'utilità economica, ma solo da un'utilità finanziaria : perché l'utilità economica si sposta su leciti elementi immateriali inerenti il fatto stesso del divenire ed apparire esecutore, evidentemente diligente, della prestazione richiesta dall'Amministrazione.

Conseguenza di una tale considerazione è la preferenza, nell'ordinamento dei contratti pubblici, per un'accezione ampia e particolare (rispetto al diritto comune) dell'espressione «*contratti a titolo oneroso*», tale da dare spazio all'ammissibilità di un bando che preveda le offerte gratuite (salvo il rimborso delle spese), ogniqualvolta dall'effettuazione della prestazione contrattuale il contraente possa figurare di trarre un'utilità economica lecita e autonoma, quand'anche non corrispostagli come scambio contrattuale dall'Amministrazione appaltante.

L'assunto trova del resto conforto nella giurisprudenza europea, per la quale vale ricordare Corte Giust. U.E., 12 luglio 2011, in causa C-399/98 (Bicocca), a tenore della quale la direttiva 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, osta ad una normativa nazionale in materia urbanistica (art. 28 legge n. 1150 del 1942 e art. 12 legge reg. Lombardia n. 60 del 1977) che, al di fuori delle procedure previste da tale direttiva, consenta al titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione approvato la realizzazione diretta di un'opera di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo dovuto per il rilascio della concessione, nel caso in cui il valore di tale opera eguagli o superi la soglia fissata dalla stessa direttiva. Detta sentenza, per quanto qui rileva, ha affermato (§§ 76 e ss.) che se si ha riguardo all'obiettivo della direttiva 93/37/CEE sugli appalti pubblici di lavori, la sua previsione secondo cui «*gli appalti pubblici di lavori sono contratti a titolo oneroso*» va interpretata "*in modo da assicurare l'effetto utile della direttiva medesima*": infatti per attribuire a un contratto pubblico il carattere di *oneroso* non è necessario un esborso pecuniario, perché ad analogo rilievo funzionale assolve la realizzazione a scomputo di opere di urbanizzazione secondaria.

Quel ragionamento incentrato sul principio dell'effetto utile, che vuole che le disposizioni siano lette, di preferenza, nel senso di favorire il raggiungimento dell'obiettivo da esse prefissato, avvalora le considerazioni qui sopra svolte.

Del resto, non è inconferente rilevare che assume ormai particolare pregnanza nell'ordinamento, evidenziando il rilievo dell'*economia dell'immateriale*, la pratica dei contratti di sponsorizzazione, che ha per gli stessi contratti pubblici la disciplina generale nell'art. 19 del d.lgs. n. 50 del 2016 (cfr. art. 199-*bis* d.lgs. n. 163 del 2006), e una particolare applicazione nel settore dei beni culturali (art. 120 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). La sponsorizzazione non è un contratto a titolo gratuito, in quanto alla prestazione dello *sponsor* in termini di dazione del denaro o di accollo del debito corrisponde l'acquisizione, in favore dello stesso *sponsor*, del diritto all'uso promozionale dell'immagine della cosa di

titolarità pubblica: il motivo che muove quest'ultimo è l'utilità costituita *ex novo* dall'opportunità di spendita dell'immagine, cioè la creazione di un nuovo bene immateriale. Per l'Amministrazione è finanziariamente *non onerosa* – cioè *passiva*: non comporta un'uscita finanziaria - ma comunque genera un interesse economico attivo per lo *sponsor*, insito in un prodotto immateriale dal valore aggiunto che va a suo vantaggio. In altri termini: la circostanza che vi sia verso lo *sponsor* una traslazione meramente simbolica, cioè di immagine, della cosa di titolarità pubblica non può essere considerata come vicenda gratuita, ma va posta in stretta relazione, nei termini propri dell'equilibrio sinallagmatico, con il valore della controprestazione, vale a dire della dazione dello *sponsor*.

Con la sponsorizzazione si ha dunque lo scambio di denaro contro un'utilità immateriale, costituita dal ritorno di immagine.

L'utilità costituita dal potenziale ritorno di immagine per il professionista può essere insita anche nell'appalto di servizi contemplato dal bando qui gravato: il che rappresenta un interesse economico, seppure mediato, che appare superare - alla luce della ricordata speciale *ratio* - il divieto di non onerosità dell'appalto pubblico, e consente una rilettura critica dell'asserita natura gratuita del contratto di redazione del piano strutturale del Comune di Catanzaro.

L'effetto, indiretto, di potenziale promozione esterna dell'appaltatore, come conseguenza della comunicazione al pubblico dell'esecuzione della prestazione professionale, appare costituire, nella struttura e nella funzione concreta del contratto pubblico, di cui qui si verte, una controprestazione contrattuale anche se a risultato aleatorio, in quanto l'eventuale mancato ritorno (positivo) di immagine (che è naturalmente collegato alla qualità dell'esecuzione della prestazione) non può dare luogo ad effetti risolutivi o risarcitori.

Non vi è dunque estraneità sostanziale alla logica concorrenziale che presidia, per la ricordata matrice eurounitaria, il *Codice degli appalti pubblici* quando si

bandisce una gara in cui l'utilità economica del potenziale contraente non è finanziaria ma è insita tutta nel fatto stesso di poter eseguire la prestazione contrattuale.

Il mercato non ne è vulnerato. Al tempo stesso, non si vede per quale ragione le dette considerazioni di economia dell'immateriale non possano essere prese in considerazione quando giovano, come qui patentemente avviene, all'esigenza generale di contenimento della spesa pubblica.

4. - Resta comunque l'esigenza della garanzia della *par condicio* dei potenziali contraenti, che va assicurata dalla metodologia di scelta tra le offerte.

E' infatti il caso di rilevare che è per questa essenziale ragione che un tale contratto pubblico, per quanto "gratuito" in senso finanziario (ma non economico), non può che rimanere nel sistema selettivo del d.lgs. n. 50 del 2016: altrimenti, se ne fosse fuori, portando alle conseguenze un diverso ragionamento, l'Amministrazione appaltante potrebbe scegliere il contraente a piacimento, con ciò ingenerando un'evidente lesione della *par condicio* dei potenziali interessati al contratto proprio per quell'utile immateriale e ledendo gli stessi principi di derivazione eurounitaria del mercato concorrenziale che sono alla base delle commesse pubbliche.

La gratuità finanziaria, anche se non economica, del contratto si riflette infatti sulla procedura di selezione, che non può non esservi in concreto adattata.

La descritta concezione "debole" di «*contratto a titolo oneroso*» va dunque ulteriormente valutata in compatibilità con il d.lgs. n. 50 del 2016 anche per ciò che riguarda la procedura di scelta del contraente, improntata al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che, di suo, si baserebbe sul miglior rapporto tra qualità e prezzo.

Ma la caratterizzazione che si è finora esaminata corrisponde fatalmente a una *lex specialis* del tutto particolare, che non può che riservare punti zero alla componente economica. Sicché il vaglio della domanda si esaurisce nella valutazione dell'offerta tecnica, in ipotetica criticità con la configurazione di tale criterio ad opera dell'art. 83 d.lgs. n. 50 del 2016.

Occorre dunque valutare la compatibilità di una siffatta tipologia contrattuale con le regole dell'evidenza pubblica ed i principi eurounitari, in particolare sotto il profilo della suscettibilità di adeguata valutazione delle offerte prive di un contenuto economico. Si tratta di una valutazione da svolgere in concreto ed *ex ante*.

A questo riguardo, osserva il Collegio che i criteri di aggiudicazione enucleati alle pagg. 16 e seguenti del disciplinare di gara, basati sulla componente tecnica (professionalità, adeguatezza dell'offerta, caratteristiche metodologiche dell'offerta), cui sono attribuiti novanta punti, e residualmente sul tempo, al quale sono riservati dieci punti, appaiono comunque sufficientemente oggettivi per una valutazione dell'offerta e non contrastano dunque con il rammentato art. 83. E' questo, del resto, il solo modo in cui può essere inteso in un tal caso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Un tale carattere sintetico e sincopato del criterio di aggiudicazione in concreto stabilito è infatti coerente con la delineata nozione di onerosità del concreto contratto, che impone un'applicazione adattata della disciplina del Codice degli appalti pubblici sui criteri di aggiudicazione.

4.1.- Occorre aggiungere, vista anche la riproposizione dei motivi assorbiti in primo grado da parte del Consiglio Nazionale degli Ingegneri e da parte dell'Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori, dell'Ordine degli Ingegneri ed altri della Provincia di Catanzaro, che nel caso di specie la scelta di questo contratto risulta presidiata, per l'assoluta particolarità della fattispecie, da un'attenta valutazione a monte in ordine alla necessarietà di pervenire al nuovo piano strutturale, oltre che della non (integrale) copertura in bilancio del costo stimato, anche nella misura minima, del compenso professionale.

Al contempo, il valore dell'appalto è stato parametrato al valore della prestazione, ad evitare l'elusione delle regole dell'evidenza pubblica.

Il ricorso ad un siffatto contratto è stato sottoposto al parere della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, che, con atto 10 febbraio 2016, ha ritenuto, seppure con ragionamento diverso, che l'Amministrazione comunale può «*procedere alla indizione di un bando pubblico per il conferimento di incarico gratuito di redazione del nuovo piano di sviluppo comunale, con la previsione del mero rimborso delle spese sostenute. Tuttavia, il bando dovrà integrare tutti gli elementi necessari per l'esatta individuazione del contenuto della prestazione richiesta, onde consentire la valutazione oggettiva degli elaborati tecnici che vengono così prodotti, senza pretesa di corrispettivo, dai tecnici interessati a prestare appunto gratuitamente la propria opera professionale*».

5. - In conclusione, alla stregua di quanto esposto, l'appello va accolto, e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, va respinto il ricorso di primo grado.

La complessità e novità della questione trattata costituisce motivo per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa tra le parti 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 9 marzo 2017 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Paolo Troiano, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Stefano Fantini

IL PRESIDENTE
Giuseppe Severini

IL SEGRETARIO

Allegato 02

UNA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO SANCISCE CHE

I LIBERI PROFESSIONISTI

POSSONO LAVORARE A 1 EURO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

RETE PROFESSIONI TENICHE (Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori – Chimici - Dottori Agronomi e Dottori Forestali – Geologi - Geometri e Geometri Laureati – Ingegneri - Periti Agrari e Periti Agrari Laureati - Periti Industriali e Periti Industriali Laureati - Tecnologi Alimentari)
INARCASSA E LA SUA FONDAZIONE LANCIANO

UN APPELLO AFFINCHE' GOVERNO, PARLAMENTO, ISTITUZIONI, PARTITI POLITICI E FORZE SOCIALI

RISPETTINO L'ART. 36 DELLA COSTITUZIONE

Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

#SEVALGO1EURO

#SEVALGO1EURO, COME FACCIO A LAVORARE?

#SEVALGO1EURO, PERCHE' HO STUDIATO?

#SEVALGO1EURO, COME PAGO LA FORMAZIONE OBBLIGATORIA?

#SEVALGO1EURO, COME PAGO L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA?

#SEVALGO1EURO, COME PAGO LA PENSIONE?

#SEVALGO1EURO, CHE RACCONTERO' A MIO FIGLIO?

#SEVALGO1EURO, CHI ASSICURERÀ LA QUALITÀ DEL NOSTRO PAESE?

#SEVALGO1EURO, ... FAI SENTIRE LA TUA VOCE

AVVISO A PAGAMENTO

UNA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO HA SANCITO CHE I LIBERI PROFESSIONISTI POSSONO LAVORARE A 1 EURO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

E Quo Cayano

RETE PROFESSIONI TECNICHE

inarCASSA

fondazione architetti e ingegneri liberi professionisti iscritti INARCASSA

RETE PROFESSIONI TECNICHE (Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori – Chimici - Dottori Agronomi e Dottori Forestali – Geologi - Geometri e Geometri Laureati - Ingegneri - Periti Agrari e Periti Agrari Laureati - Periti Industriali e Periti Industriali Laureati - Tecnologi Alimentari) **INARCASSA E LA SUA FONDAZIONE**

LANCIANO

UN APPELLO AFFINCHÉ GOVERNO, PARLAMENTO, ISTITUZIONI, PARTITI POLITICI E FORZE SOCIALI RISPETTINO L'ART. 36 DELLA COSTITUZIONE

"Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa."

#SEVALGO1EURO

#SEVALGO1EURO,
COME FACCIO A LAVORARE?

#SEVALGO1EURO,
PERCHÉ HO STUDIATO?

#SEVALGO1EURO,
COME PAGO LA FORMAZIONE OBBLIGATORIA?

#SEVALGO1EURO,
COME PAGO L'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA?

#SEVALGO1EURO,
COME PAGO LA PENSIONE?

#SEVALGO1EURO,
CHE RACCONTERÒ A MIO FIGLIO?

#SEVALGO1EURO,
CHI ASSICURERÀ LA QUALITÀ DEL NOSTRO PAESE?

#SEVALGO1EURO,
..... FAI SENTIRE LA TUA VOCE

seguici su

facebook

twitter

Allegato 03

Le idee

Gli architetti? Devono (per sentenza) lavorare per divertirsi

Bruno Discepolo

Appena laureato ho cominciato a familiarizzare con un modo di dire che non mi avrebbe più lasciato, nei quaranta anni che sono seguiti: e poi, voi architetti potrete divertirvi. Volendo intendere, con questa locuzione, che tutto ciò che precede un progetto, per esempio un'intermediazione immobiliare, e quanto segue, la realizzazione di opere edili, sono attività lavorative, mentre invece la prestazione professionale appartiene al dominio dei momenti ludici, l'espressione di un piacere e una felicità personale. Di sicuro devono rientrare nella categoria di individui fermamente convinti di un tale assunto, quel gruppo di giudici buontemponi del Consiglio di Stato che hanno emesso, nei giorni scorsi, una sentenza che sta provocando sconcerto e preoccupazione in mezza Italia. Laddove la meraviglia, se possibile, è nel fatto che anche l'altra metà del Paese non insorga contro un simile, aberrante, pronunciamento. Cosa ha stabilito la quinta sezione del massimo organo di giustizia amministrativa con la sua sentenza? Che d'ora in poi sarà legittimo, di più, auspicabile, per le pubbliche amministrazioni, indire gare in cui per la progettazione non sia previsto alcun compenso, potendo trovare architetti e ingegneri una gratificazione nell'espletamento stesso della loro prestazione, nell'aver avuto accesso all'incarico e dalla pubblicità e titoli derivanti dal lavoro eseguito. Nel ragionamento sostenuto dai giudici, il corrispettivo per le attività svolte non va rintracciato necessariamente in un compenso monetario o comunque un «utile finanziario» (particolare, questo, che sembra del tutto accessorio e ininfluente, per gli estensori della sentenza) e per dimostrarlo, oltre al solito richiamo alla necessità di adeguare norme e procedure nazionali a principi «eurounitari», vengono tirati in ballo esempi e casistiche che, anche con la migliore buona volontà, non si riesce a capire cosa abbiano in comune con il caso di specie: le sponsorizzazioni nei beni culturali, il modus operandi dei soggetti appartenenti al «terzo settore», mossi da finalità sociali e mutualistiche, ecc.

Il principio giurisprudenziale sancito con il pronunciamento del Consiglio di Stato potrà avere effetti devastanti, non solo per le categorie direttamente coinvolte, ma per l'intero tessuto economico nazionale e, soprattutto, per la qualità e la sicurezza dell'ambiente naturale, del paesaggio, delle infrastrutture, delle nostre città. Nel senso che, quello a cui stiamo assistendo da circa venticinque anni a questa parte, in Italia, non è solo una sistematica aggressione ad alcuni ceti sociali e professionali, ma anche una forte ipoteca sulla possibilità di conservare l'immagine e la reputazione di «Bel Paese», di edificare architetture e opere pubbliche di pregio, di valorizzare gli investimenti e le risorse impegnate, di evitare sprechi, contenziosi, lavori interrotti e opere non concluse. Tutti rischi evitabili solo nel caso di prestazioni professionali, nel campo dei cosiddetti servizi di ingegneria e architettura, di alto livello, affidabilità, responsabilità ed esperienza, difficilmente ottenibili gratuitamente.

Questa deriva, per altri versi inconcepibile e certamente non estesa ad altri settori dell'economia e del lavoro, viene da lontano, come detto. Ha avuto inizio all'epoca di Tangentopoli, primi anni '90 del secolo scorso, quando fu assestato il primo colpo nella demolizione dell'edificio su cui si basava una normale dialettica tra committenza e mondo professionale: con le riforme varate, a partire dalla legge Merloni al Regolamento in materia di appalti pubblici, si stabilì che tutte le amministrazioni, sia centrali che locali, avrebbero da allora in poi, salvo casi eccezionali, eseguito le progettazioni delle opere pubbliche internamente, per mezzo dei propri uffici tecnici, poco importa se assolutamente inadeguati e incapaci di svolgere tale attività.

Il secondo passaggio è stato in epoca di «lenzuolate» di bersaniana memoria, con l'abolizione dei minimi tariffari, in nome di una presunta liberalizzazione del mercato, con il trasferimento, di colpo, di centinaia di migliaia di professionisti verso la soglia di povertà. E con lo spettacolo offerto da gare con ribassi anche oltre il 90 per cento, sempre riconosciuti congrui da magistratura contabile e amministrativa. Infine, i primi di ottobre, la citata sentenza che chiude il cerchio, eliminando ogni residua ipocrisia, e chiarendo che il lavoro dei progettisti non ha necessariamente un valore ed un «utilità economica», e può tranquillamente essere svolto gratuitamente, a favore delle pubbliche amministrazioni.

Solo pochi giorni fa, su queste pagine Nando Santonastaso riferiva i dati allarmanti sulla fuga di giovani, il crollo delle iscrizioni agli Albi professionali, la drastica riduzione del reddito di alcune categorie, mediamente nell'ordine di un quinto, nell'ultimo decennio.

Quella media nasconde, come tutte le verità statistiche, una grande bugia: al Sud, in alcune aree, sono di più gli studi che hanno chiuso che quelli che sono sopravvissuti, e quelli che ce l'hanno fatta registrano cali del fatturato anche del 50 per cento. Frutto certamente anche della crisi che ha colpito il comparto dell'edilizia e del suo indotto, a partire dal 2008, ma, ancora prima, di leggi e provvedimenti demenziali, di politiche confuse ed incapaci di rappresentare bisogni e realtà dei territori e della società italiana. Attualmente è in discussione al Parlamento, come unico segnale di resipiscenza tardiva del legislatore e di una parte del mondo politico, una proposta di legge per stabilire il cosiddetto «equo compenso». Un atto, parziale, di civiltà giuridica, di risarcimento morale, di lungimiranza politica. Ma, forse, anche solo di convenienza dal punto di vista della sostenibilità economica, del rapporto costi-benefici. Fuori dalle terminologie forbite utilizzate dai giudici del Consiglio di Stato, tra «paradigmi normativi ed equilibri sinallagmatici», più prosaicamente, come avrebbe detto mia nonna, vale il detto «lo sparagno non è mai guadagno» (libera traduzione: il risparmio non si traduce mai, a conti fatti, in un guadagno).

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Comunicato Congiunto Cup-Rete

"Professioni compatte sull'Equo compenso"

Il Comitato Unitario delle professioni e la Rete delle Professioni Tecniche fanno quadrato intorno alla necessità di avere una previsione legislativa che tuteli il lavoro degli iscritti agli albi, in generale, e quello dei più giovani, in particolare. Grande manifestazione organizzata per il 30 novembre p.v. a Roma.

Roma, 16 ottobre 2017 – "L'equo compenso per i professionisti non ha nulla a che vedere con la reintroduzione delle tariffe minime obbligatorie e pertanto non c'è alcun motivo per fermare l'iter legislativo avviato in Parlamento per colmare il vuoto creatosi a partire con le liberalizzazioni del 2006". **Il Comitato Unitario delle Professioni e la Rete delle Professioni Tecniche fanno quadrato** intorno alle presunte criticità evidenziate dal Dipartimento delle politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri. La nota del Dipartimento ritiene che il disegno di legge sull'equo compenso, su cui si sta concretizzando un'ampia convergenza politica, punti ad una surrettizia reintroduzione di tariffe minime obbligatorie, con conseguente necessità di previa notifica alla Commissione della proposta. "L'obbligo di comunicazione alla Commissione di misure del genere", fanno sapere il Cup presieduto da Marina Calderone e la Rete presieduta da Armando Zambrano, "è previsto dalla Direttiva Bolkestein all'art. 15, co. 7 e i casi che richiedono la notifica sono indicati tassativamente; tra essi quello appunto delle "tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare (art. 15, par. 2, lett. g)". Chiarito ciò, vale la pena ricordare che ad oggi la giurisprudenza europea non ha mai sancito l'incompatibilità con il diritto europeo primario e/o derivato di fonti interne che stabilissero tariffe vincolanti, purché siano appunto determinate dallo Stato e applicate dal giudice come accadeva in Italia fino al 2006 (Corte giustizia UE, caso Arduino, 2001), e siano adottate, in coerenza con il principio di proporzionalità, alla luce di motivi imperativi di interesse generale, quali la protezione dei consumatori e/o la corretta amministrazione della giustizia (Corte giustizia UE caso Cipolla Macrino, 2006).

Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi Professionali

RETE PROFESSIONI TECNICHE

Tornando al disegno di legge all'esame del Parlamento, questo non prevede affatto tariffe minime obbligatorie ma, molto più semplicemente, una presunzione giuridica (quindi superabile) per cui i compensi inferiori a quelli fissati dai parametri ministeriali sono appunto iniqui. I parametri ministeriali sono, infatti, fonti statali e non atti delle professioni regolamentate, per cui **è escluso che possano essere qualificati come intese restrittive della concorrenza**. I parametri sono in ogni caso uno strumento diversissimo per ratio, struttura e cogenza (del tutto assente) dallo strumento tariffario, in Italia abrogato definitivamente dal Governo Monti con il Decreto legge Cresci Italia (n. 1/2012). Ne consegue che non sussiste affatto l'obbligo di previa notifica alla Commissione delle misure contenute nel ddl sull'equo compenso.

Cup e Rete annunciano la volontà di andare fino in fondo in quella che definiscono una "battaglia di civiltà giuridica". Intanto perché è l'art. 36 della Costituzione ad affermare che 'il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa'. E poi perché dopo l'ultima sentenza del Consiglio di Stato (n. 4614/2017), che legittima di fatto gli enti pubblici a promuovere bandi senza compenso per il professionista e con la sola previsione del rimborso spese, c'è il rischio che per lavorare con una pubblica amministrazione lo si debba fare necessariamente in modo gratuito, nonostante vengano garantite prestazioni professionali di qualità. È una condizione questa che toglie sicurezza, particolarmente ai giovani, rendendoli economicamente fragili. "Il ddl sull'equo compenso può e deve evitare questa deriva", concludono Marina Calderone e Armando Zambrano, "per rispettare soprattutto la dignità del lavoro degli iscritti agli albi, che oggi contano su 2,3 milioni di soggetti". L'appuntamento per i Consigli Nazionali aderenti al Cup e alla Rete, nonchè per le rappresentanze territoriali, è fissato per il 30 novembre a Roma, dove è stata organizzata una grande manifestazione a sostegno della dignità dei Professionisti Italiani.