

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](mailto:cnc@chimici.it)

Consiglio Nazionale dei Dottori  
Agronomi e dei Dottori Forestali  
Via Po, 22  
00198 Roma  
[serviziogregreteria@conaf.it](mailto:serviziogregreteria@conaf.it)

Consiglio Nazionale dei Geologi  
Via Vittoria Colonna, 40  
00193 Roma  
[ufficioaffarigenerali@cngeologi.it](mailto:ufficioaffarigenerali@cngeologi.it)

Consiglio Nazionale dei Geometri  
e dei Geometri Laureati  
P.zza Colonna, 361  
00187 Roma  
[cng@cng.it](mailto:cng@cng.it)

Consiglio Nazionale degli Ingegneri  
Via XX Settembre n. 5  
00187 Roma  
[segreteria@cni-online.it](mailto:segreteria@cni-online.it)

Consiglio Nazionale dei Periti Agrari  
e dei Periti Agrari Laureati  
Via Principe Amedeo, 23  
00185 Roma  
[info@peritiagrari.it](mailto:info@peritiagrari.it)

Consiglio Nazionale dei Periti Industriali  
e dei Periti Industriali Laureati  
Via in Arcione, 71  
00187 Roma  
[cnpi@cnpi.it](mailto:cnpi@cnpi.it)

**CONSIGLI NAZIONALI:**

**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**

*Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)*

*Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581*

Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari  
Via degli Uffici del Vicario, 49  
00186 Roma  
[info@tecnologiaalimentari.it](mailto:info@tecnologiaalimentari.it)

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

**CONSIGLI NAZIONALI:**

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

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

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

**CONSIGLI NAZIONALI:**

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

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

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

**CONSIGLI NAZIONALI:**

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

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

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<sup>a</sup> 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 principi che sostengono la sempre più urgente esigenza di una normativa in materia di equo compenso dei professionisti, ma mortifica principi affermati dalla Costituzione (art. 35) e conclamati dalla giurisprudenza di legittimità. La mutata realtà sociale infatti consente di includere anche i principi 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 principi consolidati dalla giurisprudenza rispetto ai quali appare improponibile questo arrocco del Consiglio di Stato, che

**CONSIGLI NAZIONALI:**

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

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

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 decisione 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)



CONSIGLI NAZIONALI:

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

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581