

# Prestazioni professionali gratuite in casi eccezionali

## Codice degli appalti

Dal Consiglio di Stato le «regole» per selezionare chi si offre gratuitamente

L'offerta sotto-costo espone la Pa al rischio di un lavoro incompleto e inadeguato

### Guglielmo Saporito

La riforma degli appalti pubblici contiene un'importante novità per il mondo delle professioni: il divieto di prestazioni gratuite per le attività professionali, che saranno possibili solo in "casi eccezionali". La remunerazione dei professionisti è un tema caldo, di cui si è molto parlato negli ultimi mesi, affrontato dal Ddl sull'equo compenso per i professionisti iscritti agli Ordini che a settembre potrebbe essere definitivamente approvato (manca solo il voto dell'Aula del Senato).

Non è quindi un caso che tra i principi e criteri direttivi contenuti nella legge 78 del 2022, che delega al governo l'emanazione entro sei mesi della riforma dei contratti pubblici, ci sia un paragrafo ("1") dedicato al divieto di prestazioni gratuite di attività professionali, che saranno consentite solo in casi eccezionali e previa adeguata motivazione. Il problema è molto sentito, negli appalti di servizi, sui quali vigilano gli ordini professionali: questi ultimi, che già su altri fronti premono per un ritorno alle tariffe minime inderogabili (quantomeno nei confronti dei contraenti "forti" banche, assicurazioni e Pa) sono ostili alle prestazioni gratuite.

spensabile un corrispettivo economico, in quanto il soggetto esecutore può aspirare ad un altro genere di utilità, di valore apprezzabile, che derivi dal contratto. Il professionista può, cioè, rinunciare ad un'utilità economica, se è ipotizzabile un diverso vantaggio, costituito dal potenziale ritorno di immagine.

Più delicata è la questione della gratuità sostanziale, nel caso di servizi professionali offerti a pagamento, ma con un corrispettivo a costo zero o talmente esiguo da apparire come di sostanziale gratuità. Il corrispettivo non remunerativo, fa infatti dubitare della corretta eseguibilità del rapporto professionale: in questi casi, la commissione giudicatrice in sede di gara può approfondire le motivazioni che abbiano indotto il professionista concorrente a offrire un corrispettivo conveniente per il committente pubblico, per esempio esaminando se la struttura dell'aggiudicatario sia in grado di fornire la prestazione senza retribuzione, attingendo da utili passati o futuri. Questa valutazione sull'eventuale anomalia dell'offerta gratuita, tende a verificare se la prestazione sia in concreto eseguibile, al fine di evitare che la pubblica amministrazione sia esposta al rischio di una prestazione incompleta.

### I casi eccezionali

Su questi presupposti, uno dei criteri cui dovrà attenersi il legislatore delegato è quello che ancora le attività professionali gratuite a casi eccezionali e a un'adeguata motivazione. Il principio è già stato applicato da una pronuncia del Consiglio di Stato (7442

/2021), che ha annullato un provvedimento del ministero dell'Economia: in quel caso, si cercavano consulenti professionali altamente qualificati, che unissero alla conoscenza tecnica una positiva esperienza accademica/professionale, non rinvenibile all'interno della struttura ministeriale. La figura richiesta avrebbe dovuto dare supporto alla trattazione di tematiche complesse attinenti al diritto nazionale ed europeo, societario, bancario e dei mercati e intermediari finanziari, in vista anche dell'adozione di normative primarie e secondarie. Entro dieci giorni, chi avesse avuto una consolidata e qualificata esperienza accademica o professionale, con inglese fluente, avrebbe potuto impegnarsi a fornire gratuitamente i propri servizi. Su ricorso di alcuni ordini professionali, i giudici hanno condiviso solo parzialmente questa procedura, precisando che i professionisti possono trarre vantaggi anche da un'attività a titolo gratuito, qualora possano maturare esperienze personali, arricchimenti professionali e curriculari. Tuttavia, è necessario che le pubbliche amministrazioni che offrono posizioni di spicco a soggetti che si offrono gratuitamente, adottino rigide motivazioni e specifiche selezioni.

### Le procedure per la gratuità

Le indicazioni del Consiglio di Stato per selezionare professionisti che si offrano gratuitamente, prevedono che le procedure risultino: a) efficaci, cioè producano un effetto utile per i soggetti interessati; b) oggettive, basate su criteri verificabili e attinenti ai dati curriculari; c) trasparenti, basate su dati e documenti amministrativi accessibili; d) imparziali, tali cioè da consentire la valutazione equa e imparziale dei concorrenti; e) proceduralizzate, idonee ad assicurare, anche mediante protocolli e modelli

## I SETTORI CHIAVE



## Gare pubbliche e compensi

Nelle gare con committenti pubblici, si segnalano due frequenti ipotesi: a volte vi è la completa assenza di un corrispettivo; altre volte si discute di prestazioni accessorie e supplementari, offerte gratuitamente. Il primo caso ha avuto clamore quando, per la redazione di piani urbanistici, il Consiglio di Stato ha legittimato la possibilità di affidare un incarico “gratuito” (con rimborso spese di 250mila euro). In particolare si discuteva del piano urbanistico di Catanzaro, affidato senza oneri per la Pa. Secondo i giudici (4614/2017), per la redazione di un piano urbanistico non è indi-



### **IL SOLE 24 ORE, 22 AGOSTO 2022, P. 8**

Sul Sole 24 Ore del Lunedì un focus sulle professioni, dai redditi all'aumento dell'età media, dove la crescita degli iscritti agli Albi non è accompagnata da una riforma strutturale del settore

di comportamento, che non si verifichino favoritismi o discriminazioni, nella selezione e nell'attribuzione degli incarichi; f) paritarie, cioè che le distinzioni di trattamento rispondano a criteri di stretta necessità, proporzionalità e adeguatezza del mezzo rispetto allo scopo; g) proporzionali, cioè tali da assicurare la rispondenza relazionale tra il profilo professionale scelto e l'oggetto dell'incarico, anche sulla base del dato curriculare e di esperienza; h) pubbliche, cioè prevedibili e conoscibili; i) rotative, compatibilmente con la necessità di rendere efficace ed effettiva l'azione amministrativa.