Documento 01/10/2014 CIRCOLARE - XVIII SESSIONE

Fonte CNI

Tipo Documento CIRCOLARE

Numero 426

Data 01/10/2014

Riferimento PROT. CNI N. 5454

Note

Allegati

SZ11582

Titolo AFFIDAMENTO INCARICHI PROFESSIONALI ALLE UNIVERSITÀ – SISMA IN ABRUZZO – CONVENZIONI STIPULATE DAI COMUNI – PIANI DI RICOSTRUZIONE DEL CENTRO STORICO DELLE CITTÀ – AFFIDAMENTO SENZA GARA ALLE UNIVERSITÀ DELLA REDAZIONE DEI PIANI – SENTENZA TAR ABRUZZO, 22 MAGGIO 2014 N.476 – ILLEGITTIMITÀ DEGLI AFFIDAMENTI - CONSIDERAZIONI

Testo Con la presente si trasmette in allegato la sentenza del TAR Abruzzo, sezione I, 22 maggio 2014 n.476, che – al termine di un lungo procedimento giudiziario, che ha visto intervenire addirittura la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (v. la circolare CNI 22 luglio 2013 n.256) – ha dichiarato la illegittimità della convenzione relativa ai Piani di ricostruzione dei centri storici stipulata tra i Comuni colpiti dal sisma del 2009 e l'Università degli Studi di Chieti-Pescara e quella di Camerino, Scuola di Architettura e Design Vittoria (SAD).

Si tratta di un ulteriore, importante risultato, ottenuto grazie all'azione di vigilanza del Consiglio Nazionale, in sinergia con gli Ordini territoriali, sulle modalità attraverso cui i Comuni e le Pubbliche Amministrazioni in generale affidano i servizi di ingegneria e di architettura, spesso elusive della normativa di evidenza pubblica.

Per un riassunto dei vari passaggi processuali della vicenda si rinvia alla lettura delle precedenti circolari CNI n.101/2012, n.214/2013 e n. 256/2013, tutte rinvenibili sul sito Internet del Consiglio Nazionale.

Già la Corte di Giustizia UE, con l'ordinanza 20 giugno 2013, aveva infatti stabilito che "la direttiva 2004/18/CE, sul coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, osta ad una normativa nazionale la quale autorizza la stipulazione, senza previa gara, di un contratto mediante il quale enti pubblici istituiscono fra loro una cooperazione nel caso in cui tale contratto non abbia il fine di garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune agli enti medesimi, non sia retto esclusivamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico, oppure sia tale da porre un prestatore privato in una posizione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti".

Al giudice nazionale di fronte al quale era sorta la questione (il Tar abruzzese) spettava quindi fare applicazione al caso concreto dei principi fissati dalla Corte di Giustizia.

***

In primo luogo, il giudice amministrativo conferma la legittimazione del Consiglio Nazionale ad intervenire avverso l'avvenuto affidamento diretto di servizi di supporto tecnico (consulenza e progettazione), a seguito di una convenzione tra i Comuni del cratere aquilano e alcuni Dipartimenti universitari.

Questo, in ragione "dell'interesse dell'Ente, esponenziale degli interessi degli iscritti, di vedere affidate le prestazioni professionali in esame in condizioni di parità tra i vari operatori e non già in regime di esclusiva in favore di taluni operatori qualificati dal loro collegamento con le Università".

La motivazione alla base della scelta di ricorrere alle Università per "le attività di supporto per la elaborazione del piano di ricostruzione da parte del comune, effettuando lo studio preliminare, la previa analisi e predisponendo il progetto di ricostruzione" era stata quella della insufficienza degli apparati tecnici comunali a fronteggiare le incombenze derivanti dalla necessità di dotarsi, per effetto del decreto del Commissario delegato per la ricostruzione n.3 del 2010, di un apposito Piano di ricostruzione.

I legali del Consiglio Nazionale avevano denunciato il mancato rispetto della disciplina sugli affidamenti sopra soglia comunitaria, così come la violazione dei principi generali di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza.

Il TAR per l'Abruzzo, sede di L'Aquila, ha accolto pienamente le argomentazioni e le censure avanzate dal CNI.

Dopo aver evidenziato che dagli atti emerge che i corrispettivi previsti a favore delle Università "non sono limitati ai costi da sostenere" – unica condizione che avrebbe, entro certi limiti, giustificato la scelta compiuta – il giudice aquilano ha affermato che, nella specie, l'attività dell'Università è consistita "nell'apprestamento di un prodotto finito, comprensivo di relazioni e atti progettuali, e cioè di un 'risultato', assimilabile in tutto e per tutto a quello di un'attività professionale, ragione per cui "risulta sicuramente arduo qualificare la stessa in termini di mera attività di 'supporto', giustificata da finalità di studio e di ricerca" (come sarebbe nei compiti istituzionali delle Università).

Inoltre, non può essere addotta, come valida deroga alla normativa comunitaria, la eccezionalità degli eventi nei quali l'affidamento è maturato, dato che anche in queste ipotesi l'affidamento diretto può avvenire, per legge, unicamente in presenza dei rigorosi limiti fissati dal diritto comunitario, "condizioni" – precisa la sentenza – "non verificate nella specie", tenuto conto "della palese mancanza del requisito dell'urgenza nel quale gli affidamenti sono maturati, dimostrata dalla stipula della Convenzione a distanza di circa due anni dall'emanazione della normativa pertinente e di circa tre dal sisma".

Alla luce della normativa nazionale e comunitaria, come interpretata dalla Corte di Giustizia europea, il TAR Abruzzo conclude dichiarando che "la convenzione approvata dai Comuni e gli atti di affidamento che da questa discendono sono illegittimi e vanno annullati".

Le convenzioni stipulate sono quindi dichiarate inefficaci e la dichiarazione di inefficacia opera in via retroattiva, "in ragione della gravità oggettiva della violazione e della condotta delle amministrazioni appaltanti".

Di fatto, poi, per essersi le prestazioni già svolte (e le analisi tecniche già acquisite dai Comuni) il giudice amministrativo di primo grado dichiara che le Università andranno pagate "solo per la parte costituente indebito arricchimento e non già a titolo contrattuale e nella misura indicata in contratto".

E', infine, da sottolineare il fatto che le Amministrazioni soccombenti sono state condannate a rifondere le spese del giudizio (con conseguente danno per le casse comunali).

***

La pronuncia allegata – alla cui integrale e attenta lettura si rinvia – costituisce un ulteriore tassello a favore, nella battaglia che la Categoria sta conducendo, da alcuni anni, contro le condotte della PA in tema di appalti pubblici, distorsive della concorrenza e del libero mercato.

Dopo la questione dell'affidamento diretto alle Università dell'attività di studio e valutazione della vulnerabilità sismica delle strutture ospedaliere della Provincia di Lecce (su cui v. la circolare CNI 10/09/2013 n.267) e quella dell'affidamento, senza gara, al Politecnico di Milano delle prestazioni preliminari alla redazione del piano di governo del territorio (v. la circolare CNI 5/05/2014 n.369), si aggiunge quindi una nuova fattispecie al novero dei settori economici che sono stati oggetto di disamina e approfondimento da parte dei TAR e del Consiglio di Stato.

Il susseguirsi di sentenze di segno positivo, che accolgono le ragioni dei liberi professionisti, conferma la bontà delle iniziative messe in campo dalle rappresentanze istituzionali degli Ingegneri e la necessità di proseguire ed insistere nell'azione di richiamo delle stazioni appaltanti al rigoroso rispetto della legge e del Codice dei contratti pubblici.

Come sempre, il Consiglio Nazionale invita i Consigli degli Ordini a diffondere il pronunciamento favorevole ottenuto e a vigilare su quanto accade nel proprio ambito territoriale, assicurando l'appoggio e la collaborazione dell'Ente centrale di Categoria nel contrastare e reprimere gli affidamenti di incarichi professionali compiuti in violazione della normativa.

ALLEGATO :

- Sentenza TAR Abruzzo, L'Aquila, Sezione Prima, 22 maggio 2014 n.476.