

TAR Lazio, sez. II, 30/9/2019 n. 11411



Sui requisiti che devono sussistere affinché sia legittima una consulenza legale a titolo gratuito.

E' legittima la proposta di un Ministero di conferire una consulenza a titolo completamente gratuito, a professionisti altamente qualificati, sul diritto nazionale ed europeo in vista anche dell'adozione o integrazione di normative primarie e secondarie, ai fini, tra l'altro, dell'adeguamento dell'ordinamento interno alle direttive e regolamenti comunitari. Nel caso di specie, il carattere gratuito della consulenza appare legittimo, in quanto nel nostro ordinamento non si rinviene alcun divieto in tal senso. Non può ritenersi che la disciplina dell'equo compenso presenti tale carattere ostativo. Essa deve intendersi nel senso che, laddove il compenso in denaro sia stabilito, esso non possa che essere equo. Nulla impedisce, tuttavia, al professionista, senza incorrere in alcuna violazione, neppure del Codice deontologico, di prestare la propria consulenza senza pretendere ed ottenere alcun corrispettivo in denaro. Lo stesso può, invece, in questo caso trarre vantaggi di natura diversa, in termini di arricchimento professionale legato alla partecipazione ad eventuali tavoli, allo studio di particolari problematiche ed altro, nonché quale possibilità di far valere tutto ciò all'interno del proprio curriculum vitae. Il carattere eventuale ed occasionale della consulenza, seppure nell'arco temporale di due anni, non può essere qualificata come contratto di lavoro autonomo, che, rispetto alle Pubbliche Amministrazioni, è ammissibile. Per quanto concerne il preavviso, esso obbedisce ad una mera esigenza organizzativa, in quanto la PA ha necessità di conoscere ex ante sull'apporto di quali professionalità nell'esame di questioni rilevanti può contare in un determinato periodo. Non si tratta neppure di servizio il cui affidamento è sottoposto alla disciplina del Codice dei Contratti pubblici (d.lgs n. 50/2016), mancando la previsione del numero ben definito di incarichi da conferire, l'individuazione puntuale dell'oggetto e la consistenza di ciascun incarico, nonché una selezione vera e propria, con una graduatoria finale. Perciò è evidente che nessun obbligo di applicare le norme del d.lgs n. 50/2016 sussisteva in capo al Ministero. La prescrizione di requisiti minimi si rendeva invece necessaria per acquisire manifestazioni di interesse solo da parte di soggetti qualificati.

Materia: lavoro / disciplina

Publicato il 30/09/2019

N. 11411/2019 REG.PROV.COLL.

N. 03015/2019 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3015 del 2019,
proposto da
Salvatore Taverna, rappresentato e difeso dagli Avvocati Elio
Errichiello, Armando Rossi e Mauro Vaglio, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico
presso la Segreteria del T.a.r. del Lazio, in Roma, via Flaminia
n. 189;

contro

il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del
Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura
generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia e domicilio fisico *ex lege* presso i suoi uffici
in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

Comitas - Coordinamento Microimprese per la Tutela e lo
Sviluppo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e
Giuseppe Ursini, rappresentati e difesi dall'Avvocato Carlo
Rienzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale
delle Milizie n. 9;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- dell'avviso pubblico del Ministero dell'Economia e delle
Finanze in data 27 Febbraio 2019, di manifestazione di

interesse per il conferimento di incarichi di consulenza a titolo gratuito sul diritto nazionale ed europeo societario, bancario e dei mercati e intermediari finanziari, in vista anche dell'adozione o integrazione di normative primarie e secondarie, ai fini, tra l'altro, dell'adeguamento dell'ordinamento interno alle direttive e regolamenti comunitari;

- degli allegati all'avviso e di ogni atto di istruttoria, anche non conosciuto;
- dell'elenco dei professionisti iscritti all'avviso, ove esistente o nelle more approvato;
- e/o dell'affidamento dell'incarico, ove esistente o nelle more approvato, con i relativi contratti, ove nelle more stipulati;
- di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visto l'intervento *ad adjuvandum* di Comitas - Coordinamento Microimprese per la Tutela e lo Sviluppo e di Giuseppe Ursini;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2019, il Cons. Rita Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

I - Con avviso pubblicato in data 27 febbraio 2019 sul sito web del Ministero dell'Economia e delle Finanze, detta Amministrazione ha reso noto che intendeva cercare un supporto tecnico ad elevato contenuto specialistico di professionalità altamente qualificate per svolgere consulenze a titolo gratuito, sul diritto nazionale ed europeo societario, bancario e dei mercati e intermediari finanziari, in vista anche dell'adozione o integrazione di normative primarie e secondarie, ai fini, tra l'altro, dell'adeguamento dell'ordinamento interno alle direttive e regolamenti comunitari.

Detto avviso era diretto ad esponenti del mondo accademico e professionisti. Ed infatti, quale requisito di ammissione, veniva richiesta *“consolidata e qualificata esperienza accademica e/o professionale documentabile (di almeno 5 anni), anche in ambito europeo o internazionale, negli ambiti tematici del diritto societario, bancario, pubblico dell'economia o dei mercati finanziari o dei principi contabili e bilanci societari; lingua inglese fluente”*.

Era prevista una durata biennale, senza possibilità di rinnovo, ma con possibilità, per il professionista, di recedere, con preavviso di 30 giorni, fermo restando l'obbligo, per lo stesso, di portare a termine un eventuale studio che avesse iniziato.

II - Avverso tale avviso il ricorrente, che dichiara di essere avvocato con esperienza ultratrentennale nelle materie in questione, ha proposto il gravame in esame, rappresentando

di non avervi aderito, stante il carattere gratuito dell'incarico, che contesta in questa sede.

I motivi di censura dedotti sono i seguenti:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 7, commi 6 e 6 bis, del d.lgs. n. 165/2001 - omissione o carenza dei requisiti essenziali dell'atto amministrativo - omessa o carente motivazione - violazione e falsa applicazione della legge n. 241/1990 e dei principi di legge e regolamento in materia di azione amministrativa - eccesso di potere - eccesso di potere per violazione dei canoni di congruità, adeguatezza, imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa - carenza di istruttoria e motivazione - violazione del principio di *par condicio*.

L'oggetto dell'avviso sarebbe una prestazione lavorativa di natura professionale.

La stipula di un contratto scritto, la durata prolungata e predeterminata, l'obbligo del preavviso di 30 giorni in caso di rescissione, e ancor di più *“l'obbligo del consulente di concludere la propria attività su eventuali questioni in corso”* sarebbero tutti elementi che concorrono ad affermare che la consulenza in parola sia appunto, come dice la parola stessa, una “consulenza”, ossia una prestazione professionale.

Essendo prevalente il *“carattere personale o intellettuale della prestazione richiesta”*, anziché quello imprenditoriale, l'incarico al professionista esterno sarebbe riconducibile al contratto

d'opera (art. 2222 cod. civ.), in particolare, al contratto d'opera intellettuale (art. 2229 cod. civ.),

Dall'esame degli atti si dedurrebbe inoltre che il Ministero intimato intende conferire un incarico individuale ai sensi dell'art. 7, commi 6 e 6 bis, del d.lgs. n. 165/2001.

In tal senso deporrebbero, oltre alla natura della prestazione ed ai requisiti richiesti, che ricalcano quelli della norma citata, anche la pubblicazione nella Sezione Concorsi del sito web, la previsione di un incarico biennale non rinnovabile, la specificazione che la competenza *“non è rinvenibile nella struttura”*, la predeterminazione di *“durata, oggetto e compenso della collaborazione”*.

Essa costituirebbe certamente una prestazione lavorativa resa in un rapporto di lavoro autonomo di natura professionale.

Ciò comporterebbe che al rapporto di specie si applicheranno certamente l'art. 36 Cost. e la nuova disciplina dell'equo compenso, che escludono in radice la possibilità di stipulare un contratto professionale a titolo gratuito tra professionista e Pubblica Amministrazione.

In ogni caso, anche considerando la fattispecie in esame come appalto di servizi, pur se inquadrata nella fattispecie di cui all'art. 57, comma 2, lettera b), del d.lgs. 163/2006 ed all'art. 36, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 50/2016, o comunque rientrante nella categoria dei “contratti esclusi” ai sensi degli artt. 17 e 4 del medesimo decreto, avrebbero dovuto osservarsi i principi generali dell'*agere* amministrativo (art. 97 Cost.),

ovvero dell'economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, e si sarebbe comunque dovuta applicare la disciplina dell'equo compenso, che ad oggi è estesa ad ogni rapporto tra professionisti e Pubblica Amministrazione.

Come ampiamente motivato in precedenza, troverebbero applicazione la disciplina generale di cui all'art. 7, commi 6 e 6 bis, del d.lgs. n. 165/2001 e le disposizioni normative nel frattempo intervenute in materia di incarichi.

Perciò l'Amministrazione dovrebbe: a) verificare che la prestazione richiesta sia inerente alle proprie finalità istituzionali (c.d. inerenza); b) avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno (c.d. non intraneità); c) sul piano qualitativo, essere motivata da una particolare *expertise* di carattere particolarmente qualificato (c.d. specialità) disponibile solo sul mercato, per l'espletazione dell'incarico esterno.

L'avviso sarebbe completamente carente di motivazione, atteso che non solo questa mancherebbe in ordine all'accertamento reale sull'assenza di servizi o di professionalità, interne all'Ente, in grado di espletare l'incarico – essa si limiterebbe al solo mero inciso “*non rinvenibile all'interno della struttura*” -, ma soprattutto non sarebbe stato neanche mai chiarito il riferimento normativo della procedura avviata.

Nella specie tra gli elementi essenziali dell'atto amministrativo sarebbero assenti il preambolo, la motivazione (come già evidenziato prima), il luogo e la data in cui è stato emanato il provvedimento e la determinazione del compenso.

Correlato all'obbligo di determinare il compenso vi sarebbe quello di acquisire il parere obbligatorio del Collegio dei revisori dell'Ente, ai sensi dell'art. 1, comma 42, della legge n. 311/2004, prima di emanare il relativo avviso, il che nel caso in esame non sarebbe avvenuto o, quanto meno, non risulta richiamato nell'atto.

A questo si aggiungerebbe il necessario carattere eccezionale e temporaneo dell'incarico *de quo*, che non sembrerebbe rispettato, stante la durata biennale del contratto.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 7, commi 6 e 6 bis, del d.lgs. n. 165/2001 - violazione della legge n. 247/2012 - violazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 50/2016 - violazione del D.M. n. 55/2014 - violazione della legge 4 dicembre 2017, n. 172 - violazione dell'articolo 19 quaterdecies, comma 3, del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172 - violazione del diritto all'equo compenso - eccesso di potere per travisamento dei presupposti, sviamento, disparità di trattamento, manifesta illogicità, irragionevolezza ed ingiustizia.

L'avviso propone un affidamento a titolo gratuito per tutti gli incarichi di consulenza; ciò sarebbe abnorme ed irragionevole.

L'impugnata clausola in esame ricadrebbe nella categoria delle "clausole immediatamente escludenti", da impugnare immediatamente con il bando di indizione della procedura selettiva, senza attendere l'atto di approvazione della graduatoria definitiva o l'aggiudicazione, che definisce la procedura concorsuale.

Sussisterebbe un netto contrasto con la recente riforma dell'equo compenso.

La legge n. 172/2017, di conversione del d.l. n. 148/2017 (c.d. Decreto Fiscale), con l'art. 19 quaterdecies ha introdotto l'art. 13 bis alla Legge Forense (legge n. 247/2012), sull'equo compenso. Il medesimo articolo ha esteso a tutti i lavoratori autonomi l'applicazione della previsione originariamente a favore degli avvocati e al contempo ne ha previsto l'applicazione anche nei confronti delle prestazioni a favore della Pubblica Amministrazione.

La Legge di Bilancio 2018 (legge n. 205/2017), ai commi 487 e 488 dell'art. 1, ha allargato ulteriormente questa disciplina, modificando l'art. 13 bis.

In particolare, vengono presunti non equi (con presunzione che non ammette prova contraria) i compensi inferiori a quelli previsti dalle apposite tabelle ministeriali: per gli avvocati si deve fare riferimento ai "parametri" individuati in base al D.M. del 2014.

Tali compensi sarebbero da considerare nulli, proprio in quanto non equi, senza possibilità di derogare a tale disciplina.

La norma parla di *“prestazioni rese dai professionisti in esecuzione di incarichi conferiti”*, per cui non distingue tra appalti di servizi, incarichi legali fiduciari o incarichi professionali ex art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001.

La più recente giurisprudenza amministrativa, in un caso simile a quello qui in esame, ha chiarito che la P.A. non può richiedere prestazioni gratuite ai professionisti ed è illegittimo il bando che prevede prestazioni professionali a titolo gratuito (T.a.r. Campania – Napoli - sezione I - ordinanza 24-25 ottobre 2018, n. 1541).

Alla luce di quanto sopra, sarebbe priva di qualsiasi fondamento la dichiarazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze nel suo comunicato stampa, secondo cui: *“Esula completamente da questi rapporti, quindi, il tema dell'equo compenso che si riferisce a rapporti professionali di lavoro nell'ambito del settore privato”*.

La gratuità non sarebbe compatibile con l'obbligo di garantire il principio dell'equo compenso che la legge impone ora alle Pubbliche Amministrazioni.

Questo principio è stato già affermato dalla più recente giurisprudenza amministrativa: *“La l. 4 dicembre 2017, n. 172, nel convertire d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, vi ha inserito l'art. 19-quaterdecies, il quale, al comma 3, stabilisce che la pubblica amministrazione, in attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia delle proprie attività, garantisce il principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti in*

esecuzione di incarichi conferiti dopo la data di entrata in vigore della citata legge di conversione” (Tar Calabria, sentenza n. 1507/2018).

Peraltro l'equo compenso è applicabile, oltre che alle prestazioni degli avvocati, anche a quelle degli altri professionisti di cui all'art. 1 della legge 22 maggio 2017, n. 81, comprendendo iscritti agli ordini e collegi. E sul punto l'art. 1 della legge n. 81/2017 fa esplicitamente riferimento *“ai rapporti di lavoro autonomo di cui al titolo III del libro quinto del codice civile, ivi inclusi i rapporti di lavoro autonomo che hanno una disciplina particolare ai sensi dell'articolo 2222 del codice civile”*, ossia proprio ai contratti d'opera stipulati da qualsiasi professionista, in cui rientrano certamente anche gli incarichi ex art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001, di cui al caso di specie.

Nonostante l'avviso impugnato si rivolga ai professionisti in genere, senza specificare una categoria in particolare, dal momento che esso ha ad oggetto un incarico di consulenza legale, esso risulterebbe indirizzato essenzialmente agli avvocati (art. 2 l. 247/2012).

Il D.M. 55 del 2014, che pone i parametri per la professione forense, inclusi quelli per consulenze stragiudiziali, fissa come principio generale che *“il compenso dell'avvocato è € proporzionato all'importanza dell'opera”* (art. 2).

Un'offerta pari a zero sarebbe quindi in palese contrasto con tale principio.

Il D.M. parametri n. 37, approvato l'8 marzo 2018 ed in vigore a partire dal 27 aprile del medesimo anno, ha fissato dei minimi

inderogabili nella liquidazione giudiziale del compenso degli avvocati, proprio in applicazione del principio dell'equo compenso.

Quindi l'illegittimità del bando riguarderebbe non soltanto la proposta di una prestazione a titolo gratuito, ma anche il mancato rispetto dei parametri professionali.

3) Violazione degli artt. 1, 4, 35, 36 e 97 Cost. - eccesso di potere per irragionevolezza - violazione dell'art. 2233 c.c. e degli artt. 6, 9, 23 e 43 del Codice deontologico - eccesso di potere sotto i seguenti profili: sviamento dalla causa tipica, illogicità, ingiustizia manifesta, travisamento ed erroneità dei presupposti - violazione dei principi in materia di indipendenza ed autonomia dei professionisti.

Il compenso previsto nel bando, pari a zero euro, e senza alcun rimborso spese, sarebbe incostituzionale, irragionevole e sproporzionato rispetto all'enorme mole del lavoro e alla quantità e qualità dell'attività richiesta. Ne conseguirebbero la lesione del decoro e del prestigio del professionista, nonché un danno ai suoi diritti costituzionali.

Al riguardo l'art. 2233 del codice civile, con riferimento all'art. 36 Cost., statuisce che nel contratto di prestazione d'opera intellettuale *“in ogni caso la misura del compenso deve essere adeguato all'importanza dell'opera e al decoro della professione”*.

Vi sarebbe quindi un coerente sviluppo normativo ed interpretativo giurisprudenziale che conferma l'obbligo del rispetto di soglie numeriche minime, volto a delineare un

compenso equo, e quindi legittimo, perché proporzionato all'opera e conforme al decoro professionale, per cui non potrebbero farsi distinzioni, in ordine all'equità del compenso, tra incarichi di lavoro autonomo, incarichi fiduciari ed appalti di servizi.

4) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, lett. ii), 4, 95, 97 del d.lgs n. 50/2016; degli artt. 3 e 97 Cost. e degli artt. 3 e 6 della legge n. 241/1990 - eccesso di potere per illogicità, erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti.

L'offerta economica proposta dall'Amministrazione, che offre un compenso pari a zero per una consulenza di natura biennale e altamente specialistica, sarebbe anche distorsiva della competizione concorrenziale.

La compatibilità di un contratto "a titolo gratuito" o a prezzo simbolico con i principi fondamentali del nuovo Codice appalti è stata più volte criticata dalla giurisprudenza amministrativa, e in particolare il T.a.r. Calabria, in una recentissima pronuncia (T.a.r. Calabria, sentenza 418/2018 del 16.07.2018)

Il T.a.r., dopo aver premesso che l'operatore economico è esonerato dal poter o dover proporre la domanda di partecipazione alla gara in caso di offerta dal valore meramente simbolico e che il bando *"impone condizioni negoziali tali da rendere il rapporto contrattuale economicamente non conveniente e matematicamente in perdita"*, ha ritenuto: *"Ne deriva che coglie nel segno la difesa della ricorrente laddove afferma che l'abnorme base d'asta*

fissata viola il principio della concorrenza effettiva fissato dall'art. 95, comma 1, del codice degli appalti.”.

Il potere discrezionale della P.A. di definire l'importo a base d'asta non sarebbe dunque libero o assoluto, ma sarebbe sindacabile attraverso il parametro della logicità e ragionevolezza dell'azione amministrativa, nella misura in cui non viene contestualizzato o filtrato attraverso una corretta analisi di mercato ed un'attenta valutazione dei prezzi.

Sarebbe evidente l'effetto distorsivo della concorrenza e del mercato di un bando che obbliga i partecipanti a prestare la propria opera gratuitamente.

L'affidamento degli incarichi di consulenza legale deve assolutamente privilegiare il profilo curricolare del professionista rispetto al solo criterio economico. Tale principio sarebbe già stato affermato dal T.a.r. Lecce che, accogliendo la richiesta di sospensione proposta nei confronti di un bando per servizi legali, ha ritenuto il sistema dell'aggiudicazione in base al criterio del minor prezzo non coerente con il vigente ordinamento e, comunque, in contrasto con il decoro della professione forense (cfr. T.a.r. Lecce, ordinanza n. 21/2017).

Nel caso di specie la proposta di una consulenza a titolo completamente gratuito, in contrasto con il decoro della professione, non favorirebbe la partecipazione dei migliori e dei più capaci, violando il principio di massima partecipazione.

Peraltro, ad aggravare l'irragionevolezza del bando, la P.A. consente la partecipazione solo a professionisti altamente qualificati, quelli che probabilmente grazie all'esperienza acquisita e all'avviamento professionale consolidato sono i meno interessati a svolgere incarichi per compensi irrisori o addirittura gratuiti.

Perciò l'avviso impugnato, oltre a ledere i diritti dei ricorrenti, non favorirebbe ma anzi danneggerebbe l'interesse della Pubblica Amministrazione.

5) Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3 e 23 della legge n. 247/2012, violazione delle norme a tutela dell'indipendenza e dell'autonomia dei professionisti e degli avvocati, eccesso di potere per traviamiento, erroneità dei presupposti e sviamento - violazione dell'art. 36 Cost. dell'art. 2233 c.c., degli artt. 6, 9 e 29 del Codice deontologico, dei principi di autonomia e decoro dei professionisti - violazione dell'art. 97 Cost., nonché dei principi in materia di fissazione della base d'asta e delle regole della massima partecipazione e della leale concorrenza - indeterminatezza della consistenza quantitativa oggettiva dell'attività professionale da fornire.

Il bando si caratterizzerebbe anche per l'indeterminatezza della consistenza quantitativa oggettiva dell'attività professionale da fornire.

Esso parlerebbe solo di attribuzione degli incarichi, ponendo come unico limite la durata biennale del contratto, senza chiarire quali e quante siano le attività rientranti nel

conferimento dell'incarico, le modalità di svolgimento e la forma.

L'indeterminatezza del contenuto delle prestazioni richieste e la gratuità del compenso sarebbero in grado di compromettere, con il decoro dell'ordine e dei professionisti, il meccanismo della competizione ed in ogni caso non consentirebbero agli operatori economici, e nello specifico alla parte ricorrente, di formulare una seria domanda di partecipazione alla procedura sulla base di un effettivo calcolo di convenienza.

II.1 - In ricorso è stata altresì avanzata istanza istruttoria, chiedendosi che sia ordinata l'esibizione di tutti gli atti del procedimento di indizione della procedura, nonché degli atti propedeutici all'avviso impugnato.

III - Sono intervenuti *ad adjuvandum* l'Associazione Comitas - Coordinamento Microimprese per la Tutela e lo Sviluppo - e l'Avvocato Giuseppe Ursini.

III.1 - Si è poi costituito in giudizio il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il quale ha successivamente prodotto una memoria difensiva.

Esso ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, per non aver il ricorrente presentato domanda di partecipazione all'avviso.

III.2 - Il ricorrente si è, a sua volta, difeso, evidenziando, quanto all'eccepita inammissibilità, che la clausola che non prevede alcuna retribuzione sarebbe escludente e sostenendo la fondatezza del ricorso.

IV - Con ordinanza n. 2346 del 18 aprile 2019, è stato fissato il merito, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., alla pubblica udienza del 10 luglio 2019.

V - Successivamente, con atto notificato e depositato il 23 aprile 2019, l'interventore Comitas - Coordinamento Microimprese per la Tutela e lo Sviluppo - ha rinunciato al suo intervento.

V.1 - Il ricorrente ed il Ministero resistente hanno depositato memorie in vista della pubblica udienza del 10 luglio 2019, nella quale il ricorso è stato trattenuto in decisione.

VI - Preliminarmente occorre accertare se il ricorso sia o meno ammissibile, tenuto conto che il ricorrente, in possesso dei requisiti, non ha presentato la propria adesione all'avviso oggetto di contestazione in questa sede.

VI.1 - In proposito si rammenta l'eccezione di inammissibilità opposta dall'Amministrazione resistente, sul rilievo che la mancata partecipazione priverebbe il ricorrente della legittimazione processuale, non essendo lo stesso titolare di una posizione differenziata qualificata.

Deve considerarsi che, secondo la prospettazione del ricorrente, la previsione, in particolare, del carattere gratuito della 'prestazione' richiesta renderebbe l'offerta abnorme ed irragionevole.

Da ciò deriverebbe il carattere escludente della clausola in questione, che conseguentemente sarebbe immediatamente impugnabile, anche in assenza di partecipazione.

VI.2 - Il Collegio ritiene che, ai soli fini dell'individuazione della legittimazione processuale e della conseguente ammissibilità del ricorso e fatto salvo naturalmente l'accertamento nel merito, la richiamata prospettazione induce logicamente a sostenere che il ricorso sia ammissibile, attesa la natura asseritamente escludente, nei sensi sopra specificati, della previsione della gratuità dello 'incarico'.

VII - Evidenziata l'ammissibilità del ricorso, se ne deve, tuttavia, affermare l'infondatezza.

VIII - Occorre inquadrare correttamente l'oggetto dell'avviso, impugnato col ricorso in esame.

Con il predetto avviso, diretto a giuristi del mondo accademico e/o forense, in possesso di esperienza di almeno 5 anni documentabile, anche a livello europeo o internazionale, negli ambiti tematici del diritto societario, bancario, pubblico dell'economia o dei mercati finanziari o dei principi contabili e bilanci societari, si chiede agli stessi una mera manifestazione di interesse a prestare, senza che sia prefissata la frequenza e l'entità dell'eventuale 'prestazione' nell'arco temporale di due anni, la propria consulenza nelle stesse suddette materie *“in vista anche dell'adozione e/o integrazione di normative primarie e secondarie ai fini, tra l'altro, dell'adeguamento dell'ordinamento interno alle direttive/ regolamenti comunitari”*.

VIII.1 - La genericità non costituisce un vizio dell'avviso ma un elemento che lo caratterizza, in forza del quale anzi esso è assolutamente legittimo.

Come, infatti, è stato anche precisato con il comunicato stampa che ha fornito i dovuti chiarimenti in ordine alla sua portata, all'esito della valutazione dei curricula obbligatoriamente inviati dai suindicati professionisti, non s'instaura alcun rapporto di lavoro né è prevista la fornitura di un servizio professionale.

IX - Proprio in ragione del carattere eventuale ed occasionale della consulenza, seppure nell'arco temporale ordinariamente di due anni, non può questa qualificarsi come contratto di lavoro autonomo, che, rispetto alle Pubbliche Amministrazioni, è ammissibile se si ravvisano tutti i presupposti indicati all'art. 7, commi 6 e 6 bis, del d.lgs n. 165/2001, di cui in questa sede si lamenta la violazione.

IX.1 - Ciò si desume ulteriormente dalla previsione della possibilità, per il professionista, di porre comunque fine unilateralmente all'incarico in qualunque momento.

IX.2 - Non militano in senso contrario né il prescritto preavviso di 30 giorni per esercitare tale diritto né la previsione dell'obbligo, per il professionista, di concludere la propria attività su eventuali questioni in corso.

Per quanto concerne il preavviso, esso obbedisce ad una mera esigenza organizzativa: in altre parole, l'Amministrazione ha necessità di conoscere *ex ante* sull'apporto di quali professionalità nell'esame di questioni rilevanti può contare in un determinato periodo.

L'obbligo di concludere l'incarico è funzionale ad un'azione della Pubblica Amministrazione efficace, che persegue il buon andamento: un'interruzione potrebbe, infatti, determinare perdite di tempo e degli apporti qualificati già conferiti dai professionisti che non intendano più portare avanti la consulenza.

IX.3 – Alla luce di quanto evidenziato non si ravvisa la dedotta violazione delle norme appena citate.

X - Non si tratta neppure di servizio il cui affidamento è sottoposto alla disciplina del Codice dei Contratti pubblici.

X.1 - Conduce a tale conclusione l'assenza della previsione del numero ben definito di incarichi da conferire, dell'individuazione puntuale dell'oggetto e della consistenza di ciascun incarico, nonché di una selezione vera e propria, con una graduatoria finale.

Perciò è evidente che nessun obbligo di applicare le norme del d.lgs n. 50/2016 sussisteva in capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

X.1 - La prescrizione di requisiti minimi si rendeva invece evidentemente necessaria per acquisire manifestazioni di interesse solo da parte di soggetti qualificati che, ove ritenuti idonei sulla base della valutazione dei propri *curricula*, possano effettivamente dare un contributo rilevante nelle materie e nell'ambito delle attività indicate nell'avviso censurato.

XI - Alla luce dei rilievi svolti sinora, il carattere gratuito della consulenza appare legittimo.

XI.1 - Deve rilevarsi in proposito che nel nostro ordinamento non si rinviene alcun divieto in tal senso.

XI.2 - Non può ritenersi che la disciplina dell'equo compenso, diffusamente ed analiticamente descritta dalla parte ricorrente ed erroneamente invocata a sostegno delle proprie tesi, presenti tale carattere ostativo.

Essa deve, infatti, intendersi nel senso che, laddove il compenso in denaro sia stabilito, esso non possa che essere equo.

XI.3 - Nulla impedisce, tuttavia, al professionista, senza incorrere in alcuna violazione, neppure del Codice deontologico, di prestare la propria consulenza, in questo caso richiesta solo in modo del tutto eventuale nei due anni stabiliti, senza pretendere ed ottenere alcun corrispettivo in denaro.

Lo stesso può invece in questo caso trarre vantaggi di natura diversa, in termini di arricchimento professionale legato alla partecipazione ad eventuali tavoli, allo studio di particolari problematiche ed altro, nonché quale possibilità di far valere tutto ciò all'interno del proprio *curriculum vitae*.

Non bisogna dimenticare al riguardo che, se è vero che viene richiesta una determinata esperienza documentabile negli ambiti di materia indicati nell'avviso, è altresì vero che non si tratta di un'esperienza che può essere vantata solo da professionisti che lavorano da lunghissimo periodo e che per ciò stesso potrebbero non ricevere stimoli e vantaggi in termini curriculari.

Il vaglio dei *curricula* garantisce al Ministero di scegliere solo quanti siano ritenuti in concreto in grado di fornire un apporto valido, il che assicura lo stesso in ordine al livello qualitativo elevato della consulenza, ove acquisita.

Tuttavia potrebbe trattarsi di professionisti ancora giovani che, sebbene qualificati, trovino ancora molti stimoli professionali nell'attività descritta nell'avviso e ravvisino altresì nella stessa un'opportunità per arricchire il proprio *curriculum*.

D'altronde anche professionisti con un bagaglio professionale consistente potrebbero avere interesse, in quanto stimolante, a contribuire, con la propria professionalità, all'elaborazione di norme per l'adeguamento dell'ordinamento interno alle direttive/regolamenti comunitari.

XII - Dalle argomentazioni svolte nella presente disamina deriva che l'avviso impugnato è legittimo ed il ricorso è infondato e deve essere respinto.

XIII – In considerazione della peculiarità della questione esaminata, le spese di giudizio devono compensarsi integralmente tra le parti ravvisandosene i presupposti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando:

- dà atto della rinuncia dichiarata dal soggetto intervenore Comitas - Coordinamento Microimprese per la Tutela e lo Sviluppo;

- respinge il ricorso, come in epigrafe proposto;
- compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2019, con l'intervento dei Magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Rita Tricarico, Consigliere, Estensore

Filippo Maria Tropiano, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Rita Tricarico

IL PRESIDENTE

Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO