

## Ma i giudici si dividono sulle prestazioni gratuite

Guglielmo Saporito

quando il committente è la pubblica amministrazione. Non solo i privati, ma anche la Pa approfitta di offerte gratuite. Oltre a mecenatismo e beneficenza, gli enti pubblici possono ottenere utilità economiche approfittando ad esempio del volontariato, regolato dal Codice del terzo settore (Dlgs 117/2017). Senza spese sono poi le opere e le prestazioni effettuate sponsorizzando l'intervento: si tratti del Colosseo (Consiglio di Stato 4034/2013) o degli stampati d'ufficio anagrafe (Consiglio di Stato 558/2016) o della cura di un'aiuola verde, la collettività si giova di un intervento del privato cedendo parte dell'immagine pubblica. Più articolato è il ragionamento alla base di prestazioni solo in apparenza gratuite per la collettività, perché chi le fornisce riesce comunque a trarne un utile. Il servizio di tesoreria degli enti pubblici ad esempio, quando non vi era l'obbligo di conferire tutta la liquidità in tesoreria unica, generava elargizioni ai Comuni da parte degli istituti bancari, in cambio del vantaggioso rapporto con altri fornitori pubblici e con i pubblici dipendenti, cui si accreditava lo stipendio. Più azzardata (e perciò ritenuta illegittima, Tar Reggio Calabria 418/2018), è la fornitura pressoché gratuita di latte per neonati: l'utile per l'impresa consisteva sull'effetto «àncora» che fidelizzava per i successivi mesi di allattamento. Ma è sui servizi di progettazione che il tessuto diventa incandescente, quando il committente è una Pa: il Consiglio di Stato (4614/2017) ha ammesso che si possa offrire gratuitamente la redazione di un piano urbanistico, rimborsando a uno studio professionale le sole spese (peraltro, 250mila euro): l'immagine e l'accrescimento del curriculum avrebbero infatti compensato il lavoro gratuito. Questa stessa gara a costo zero, è stata invece ritenuta illegittima, poco dopo, dal Tar Catanzaro (1507/2018), perché in contrasto con i principi dell'equo compenso professionale (articolo 19 quaterdecies, Dl 148/2017). Aldilà del conflitto tra giudici, la gratuità delle prestazioni tecniche di elevato livello non sembra interpretabile con la stessa ottica (desunta dall'articolo 36 della Costituzione) che impone una proporzione tra retribuzione, quantità e qualità del



lavoro: chi è in stato di bisogno e cerca di ottenere una generica, prima occasione di lavoro, non è sullo stesso piano di chi, fornendo un prodotto di elevata complessità e qualificazione, può accontentarsi dell' importanza di un incarico. Chi offre una prestazione pressoché gratuita, può infatti convertire l' importanza della prestazione in un valore economico. In altri termini, l' equo compenso opera soprattutto in situazioni di squilibrio e vessazione, cioè per prestazioni ben diverse dalla redazione di piani urbanistici. In conseguenza, la gratuità diventa comprensibile e diventa accettabile se si colloca in un articolato sistema di competizione, cioè in una scala in cui vi è contendibilità su più valori: vi può quindi essere gratuità (costo economico nullo per la collettività) se si è pagati con "moneta" diversa rispetto al denaro. Se il fornitore, il progettista, l' esecutore, con un lavoro importante afferma e consolida la propria "fama", ciò può essere oggetto di valutazione e messo sul piatto della bilancia come corrispettivo. I valori contendibili diversi dal denaro possono essere, ad esempio, l' accrescimento di immagine, esperienza, affidabilità, le caratteristiche di unicità dell' opera e comunque tutto ciò che, dall' opera o dal servizio, si possa riflettere positivamente sull' autore (fornitore). Diventano quindi contendibili, cioè possono essere valutati in "competizione", gli elementi non direttamente riconducibili alla prestazione, bensì meramente agganciati a situazioni esterne. Così, una progettazione può essere oggetto di competizione non tanto per il proprio valore economico, bensì per il segno che lascia nel settore o sul territorio, per l' eco che deborda dall' incarico professionale, per l' accesso a procedure complesse, per l' esperienza che ne deriva, per la valutabilità nel curriculum. Proprio in tema di curriculum, è interessante osservare che l' inserimento di un' importante commessa è valutabile nell' ordine dell' 1,5% del prezzo offerto (Consiglio di Stato 3344 / 2014 e 1980/2004): con questa scala di valori, anche una prestazione gratuita diventa valutabile, per il proprio peso curriculare. Al di là del problema delle prestazioni professionali, la valutazione di ciò che è (apparentemente) gratuito è anche agevolata dalle norme sul partenariato pubblico privato negli appalti, che avvicinano il diritto e l' economia: spesso, infatti, emergono calcoli complessi e innovative ingegnerie finanziarie, come quella (Consiglio di Stato 5374/2018) di una gara per eseguire un' autostrada nel Lazio, aggiudicata a un' impresa che ha offerto di restituire, dopo 30 anni e con interessi, il contributo di un milione di euro previsto dal bando. Se queste alchimie sono legittime, lo sono anche i meccanismi di perequazione urbanistica, quando cioè si opera con compensazioni e permuta di aree. La gratuità è quindi diffusa, ma confina con l' alterazione del mercato: non deve quindi meravigliare il frequente intervento dell' Antitrust. La gratuità, così come il sottocosto e il dumping, possono infatti diventare nocivi se paralizzano il mercato. © RIPRODUZIONE RISERVATA.