



# ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI TERAMO

Teramo, 9 gennaio 2013  
Ns. Prot. n. 77

**Al Presidente del Consiglio dei Ministri**  
**On. MONTI Mario**  
ufficiocontenzioso@mailbox.governo.it  
commissione.accesso@mailbox.governo.it

**Al Ministro della Coesione Territoriale**  
**Dott. BARCA Fabrizio**  
ministrocoesione@governo.it

**Al Presidente della Regione Abruzzo**  
**Dott. CHIODI Gianni**  
presidenza@pec.regione.abruzzo.it

**Ai Comuni del Cratere della Regione**  
**Abruzzo**

**All'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici**  
**ROMA**  
protocollo@pec.avcp.it

**Alla Corte dei Conti**  
**Sezione Regionale**  
Via Buccio di Ranallo, 65/A  
(ex Convento di San Domenico) 67100 L'Aquila  
fd.controllo.abruzzo@corteconticert.it

**Agli Ordini Professionali Ingegneri della**  
**Regione Abruzzo**

**Agli Ordini Professionali Architetti della**  
**Regione Abruzzo**

**Agli Ordini Professionali Ingegneri d'Italia**

**Al Consiglio Nazionale degli Ingegneri**  
segreteria@ingpec.eu

**Oggetto: Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 19 dicembre 2012 Piani di Ricostruzione – Affidamento alle Università piani di ricostruzione Invito ad attivare procedure di autotutela, diffida e messa in mora.**

Con riferimento all'oggetto, lo scrivente Ordine professionale riscontra la **sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 19 dicembre 2012** la quale si è espressa sulla domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 1, paragrafo 2, lettere a) e d), 2 e 28, nonché dell'allegato II A, categorie 8 e 12, della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L134, pag. 114), come modificata dal regolamento (CE) n. 1422/2007 della Commissione, del 4 dicembre 2007 (GU L317, pag. 34; in prosieguo «direttiva 2004/18»).

**In sostanza il diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici vieta una normativa nazionale la quale autorizzi la stipulazione tra enti pubblici, senza esperire una gara ad evidenza pubblica, di contratti di cooperazione non intesi all'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune e idonei a conferire una posizione privilegiata ad un eventuale prestatore privato.**

La sentenza produce effetti diretti sugli affidamenti dei Piani di Ricostruzione di cui alla Legge 77/2009 art 14 comma 5bis, cui lo scrivente Ordine ha più e più volte segnalata la criticità di contrasto con la Normativa Europea tanto da sollecitare ed ottenere, in uno con altri ordini professionali, il pieno appoggio del CNI con un procedimento pendente al TAR e condizionato proprio all'esito del Pronunciamento della Suprema Corte Europea.

In effetti l'art. 117 della SUPREMA CARTA COSTITUZIONALE impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento Comunitario, tanto che la Corte Costituzionale ha già precisato, in maniera netta ed inequivocabile, l'obbligo, mai bypassabile, di rispettare i vincoli dell'Ordinamento Comunitario.

Per serenità si ricorda la sentenza 129 del 2006 in cui la Suprema Corte Conferma che l'obbligo di evidenza pubblica si applica per ogni contratto sopra soglia tanto che le Norme Comunitarie *“vincolano in vario modo il legislatore interno con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione.”*

Va rilevato, per l'importanza del caso, che la Stessa Presidenza del Consiglio aveva evidenziato le criticità del caso emanando una direttiva del 22/10/2004, proprio in materia di protezione civile ed attinenti, in cui si chiariva che qualsiasi ordinanza di Protezione civile *“.. non devono contenere deroghe alle disposizioni contenute nelle direttive comunitarie”*, ed in ogni caso *“nella materia degli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario ....., nel rispetto, comunque, delle norme contenute nelle pertinenti direttive comunitarie”*.

**Or dunque** per serenità ed equità si ricorda che la normativa italiana autorizza le amministrazioni pubbliche a concludere tra loro contratti di cooperazione per attività presentanti un interesse comune.

Inoltre va ricordato anche che le università pubbliche sono inoltre autorizzate a fornire prestazioni di ricerca e di consulenza agli enti pubblici o privati, nella misura in cui tale attività non pregiudichi la loro funzione didattica.

In tal senso però la Suprema Corte Europea, nella sentenza del 19 dicembre 2012, osserva che **un contratto a titolo oneroso concluso per iscritto tra un operatore economico e un'amministrazione aggiudicatrice costituisce un appalto pubblico.**

La stessa Corte ricorda la propria giurisprudenza secondo cui **è ininfluenza la circostanza che tale operatore sia esso stesso un'amministrazione aggiudicatrice e che non persegua un preminente scopo di lucro, che non abbia una struttura imprenditoriale, od anche che non assicuri una presenza continua sul mercato.**

La Corte rileva, poi, che prestazioni di ricerca e di consulenza, tipo quelli in essere in regione Abruzzo per i piani di ricostruzione affidati direttamente, senza gara, alle UNIVERSITA', pur potendo rientrare nel campo della ricerca scientifica, costituiscono o servizi di ricerca e sviluppo, o servizi d'ingegneria e servizi affini di consulenza scientifica e tecnica, vale a dire servizi contemplati dalla direttiva 2004/18, quindi, in ogni caso, servizi.

Inoltre, **un contratto non può esulare dalla nozione di appalto pubblico per il solo fatto che la remunerazione in esso prevista sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il**

servizio convenuto.

Tuttavia, la Corte ricorda che due tipi di appalti conclusi da enti pubblici sfuggono all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, e precisamente :

- **dei contratti di appalto stipulati da un ente pubblico con un soggetto giuridicamente distinto da esso, quando detto ente eserciti su tale soggetto un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e il soggetto in questione realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che lo controllano;**

- **dei contratti che istituiscono una cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a questi ultimi.**

La stessa Corte ritiene bene entrare nel merito chiarendo, per analogia lapalissiana, che gli che i Comuni non esercitano alcun controllo sull'Università e che neanche la seconda eccezione è applicabile.

Infatti, i contratti di cooperazione posti in essere nella nostra regione presentano un insieme di aspetti materiali corrispondenti in misura estesa, se non preponderante, ad attività che vengono generalmente svolte da ingegneri o architetti e che, se pur basate su un fondamento scientifico, non assomigliano ad attività di ricerca scientifica.

Di conseguenza, i contratti e/o convenzioni per la redazione dei Piani di Ricostruzione( a volte con l'abominio di un mascherato supporto al RP) non sembrano destinati a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune sia agli Enti Locali che alle Università. La Corte dichiara che il diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici osta ad una normativa nazionale che autorizzi la stipulazione, senza previa gara, di un contratto mediante il quale taluni enti pubblici istituiscono tra 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 unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico, oppure sia tale da porre un prestatore privato in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti.

In effetti la criticità era così palese che nella *"Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri ex art. 67bis, comma 4, D.L. 22/06/2012, n.83 convertito con modificazioni dalla L. 07/08/2012 n.134"* a firma del Presidente della Regione Abruzzo Dott. Giovanni Chiodi, a pag. 755 è riportato :

*Con nota n.0002262 del 10 settembre 2012, l'Ufficio Legislativo del Ministero per la Coesione Territoriale ha formulato il parere richiesto evidenziando che:*

• *in merito al punto 1, essendo la questione già sottoposta a giudizio amministrativo, "l'espressione di un parere sulla legittimità di atti, per l'accertamento della cui sussistenza pende già un giudizio, appare probabilmente inopportuna e potenzialmente lesiva del corretto dispiegarsi delle competenze nel caso di specie ripartite tra più Autorità amministrative, oltre che interferente con l'esercizio dell'attività giurisdizionale";*

.....

• *relativamente ai punti 3 e 4, "si osserva in linea generale - non disponendo di elementi sufficienti per scendere nel dettaglio dei singoli atti - che vada rinviata ogni eventuale determinazione in via di autotutela incidente su dette convenzioni all'esito della definitiva pronuncia sulla questione generale quanto meno da parte del Giudice comunitario. Pertanto, ..., ogni eventuale blocco dei pagamenti concernenti spese "rendicontate dalle Università relative a Piani di ricostruzione ultimati" o comunque "in corso di elaborazione", si rivelerebbe contrario ai principi di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa, e potrebbe costituire fonte di responsabilità contrattuale. Il tutto, peraltro, sul presupposto ... che gli accordi con le Università prevedano un semplice rimborso delle spese,..."*

Si evidenzia che lo stesso ufficio Legislativo esprime palesi dubbi come evidenziato dalla frase :  
*"sul presupposto ... che gli accordi con le Università prevedano un semplice rimborso delle spese,..."*.

Ma soprattutto è evidente che l'Ufficio Legislativo sopra indicato rimanda ogni determinazione alla definitiva pronuncia del Giudice Comunitario e quindi, in presenza di una sentenza da cui emerge , in quanto specificatamente indicato dalla Corte di Giustizia Europea, una massima applicabile immediatamente, è evidente che gli Organi Istituzionali non possano non intervenire con celerità per sospendere in autotutela le procedure in corso di convenzione tra Comuni ed Università e sospendere gli effetti dei Piani di Ricostruzione , il tutto per evitare maggiori costi che proprio l'attuale politica governativa ha evidenziato come elemento di trasparenza, equità e giustizia, ed il cui sottrarsi inficerebbe il principio e l'impegno assunto.

**In conclusione, anche le convenzioni, come quelle sottoscritte tra Comuni ed Università per le attività di supporto (si legga progettazione e redazione) alla formazione dei Piani di ricostruzione vanno “necessariamente assoggettati a procedure di aggiudicazione di appalto, cui è applicabile la direttiva “2004/18”. In mancanza di indizione di gara, sussiste una violazione della direttiva ed anche la normativa nazionale, che ammette le convenzioni, è a sua volta contraria alla direttiva.**

**Alla luce della recente sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea si  
INVITANO**

**I comuni che hanno affidato i piani di Ricostruzione alle Università a provvedere, in autotutela, alla revoca della delibera con cui si affida ad Università e/o ad Enti di ricerca l’incarico per la redazione dei Piani di Ricostruzione con**

**DIFFIDA e MESSA IN MORA**

**Che tutte le conseguenze per il mancato rispetto dei principi primari del Codice dei contratti, saranno a carico dei soggetti inadempienti con richiesta di danni e attivazione dei procedimenti consequenziali.**

Siamo comunque certi che la sensibilità degli Enti dello Stato sia tale che si provvederà con celerità a rimuovere le criticità segnalate.

In ogni caso lo Scrivente Ordine è disponibile, nel rispetto del principio di massima collaborazione tra vari Enti dello Stato, a fornire tutti i supporti necessari per rimuovere gli ostacoli alla celerità del procedimento.

Si resta in attesa di un cortese cenno di riscontro.

Il Presidente  
Ing. Alfonso Marcozzi

