



Presidente

A Cassa Italiana Previdenza Assistenza Geometri Liberi Professionisti

c.a. Presidente *Geom. Diego Buono*

c.a. Direttore Generale *Dott.ssa Maria Luisa Caravita di Toritto*

cassageometri@geopec.it

Fasc. Anac n. 1526/2022

Oggetto: affidamento incarichi/servizi legali. Conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 21 commi 1 e 3 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018.

Premessa

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sui contratti pubblici attribuite all'Autorità dagli artt. 211 e 213 del d.lgs. 50/2016, nonché a seguito di segnalazione acquisita al prot. Anac n. 20120 del 18.3.2022, sono emersi profili di criticità e possibili anomalie relativamente all'affidamento nel tempo degli incarichi/servizi legali da parte della Cassa Italiana Previdenza Assistenza Geometri Liberi Professionisti (d'ora in avanti Cassa Geometri).

Al fine di acquisire informazioni utili per valutare la sussistenza di eventuali margini di intervento, con nota prot. n. 27196 del 12.4.2022 sono stati richiesti chiarimenti e informazioni documentate a codesta Stazione Appaltante, che risultano successivamente forniti con nota acquisita al prot. Anac n. 33114 del 3.5.2022.

Sulla base della documentazione acquisita in atti ed in esito alle conseguenti valutazioni operate, si rappresenta che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 27 luglio 2022, ha approvato le seguenti osservazioni.

Considerato in fatto

Con la richiesta di informazioni di cui al prot. n. 27196/2022, l'Autorità ha chiesto, tra l'altro, di documentare tutte le iniziative assunte dalla Cassa in relazione agli incarichi ex art. 17 del d.lgs. 50/2016 per gli anni 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 e di esplicitare, altresì, le modalità e i criteri seguiti nell'affidamento dei servizi legali rientranti nell'ambito di applicazione di cui all'art. 140 e seguenti del medesimo testo normativo.

Nel riscontro acquisito al prot. Anac n. 33114/2022, la Cassa Geometri ha fornito quanto richiesto, facendo presente che, non avendo al proprio interno avvocati iscritti all'albo speciale degli avvocati, soddisfa di norma le proprie esigenze di assistenza legale ricorrendo a professionalità esterne.

Preliminarmente, tuttavia, Cassa Geometri, pur definendosi un "*ente di diritto privato a base associativa*", istituito ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509 "*con personalità giuridica di diritto privato*", ha fatto riferimento al carattere controverso della questione connessa ai limiti esatti di applicabilità, agli enti previdenziali e assistenziali, di alcuni blocchi disciplinari di diritto pubblico, ivi compreso il Codice dei contratti pubblici.

Proseguendo nel riscontro, la Cassa ha evidenziato che, negli anni presi in considerazione, ha fatto ricorso al supporto esterno di avvocati per:

- consulenze legali fornite in presenza di un'elevata probabilità che la relativa questione divenisse oggetto di procedimento giudiziario, arbitrale o di conciliazione in ragione di complessità ermeneutiche e oscillazioni giurisprudenziali (art. 17, comma 1, lett. d, punto 2, d.lgs. 50/2016);
- prestazioni d'opera professionale ex art. 2222 c.c., consistenti in attività di consulenza specialistica (principalmente, redazione di pareri *pro-veritate*), studi o ricerche;
- servizi legali per attività di supporto continuativo agli uffici della Cassa;
- servizi legali legati occasionalmente all'esercizio di pubblici poteri, in occasione di esame di proposte o disegni di legge ovvero di redazione di proposte di elaborati di natura legislativa o regolamentare (art. 17, comma 1, lett. d, punto 5, d.lgs. 50/2016);
- incarichi di rappresentanza in procedimenti giudiziari introdotti contro o avviati dalla Cassa (art. 17, comma 1, lett. d, punto 1.2, d.lgs. 50/2016).

Nessuno dei servizi appena elencati, stando a quanto documentato dalla Cassa, risulterebbe pari o superiore alla soglia di cui all'art. 36, comma 2, codice dei contratti; nessuno degli

incarichi – fatta eccezione per quelli di supporto continuativo – è pari o superiore alla soglia di cui all'art. 35, comma 1, lett. d, del codice.

Nel suddetto riscontro la Cassa ha puntualizzato che, per gli incarichi di assistenza e rappresentanza in giudizio, l'organo interno competente ad assumere la decisione di stare in giudizio è il Consiglio di Amministrazione; in casi di urgenza, la relativa determinazione può essere adottata dal Presidente, ai sensi dell'art. 13.7 dello Statuto, salva ratifica da parte del CdA. Per i servizi legali aventi carattere di supporto continuativo agli uffici della Cassa, invece, la competenza è ripartita, *ratione materiae*, tra il CdA e il Direttore Generale.

Relativamente alle "modalità di scelta dei legali", la Cassa Geometri ha rappresentato che "*gli incarichi di rappresentanza in giudizio sono affidati in base ai prevalenti criteri della competenza e dell'efficacia, nonché, nei limiti di compatibilità con il principio di libera scelta scolpito dal giudice europeo, di quello della equa ripartizione ... La scelta dei professionisti è compiuta sulla base di criteri obiettivi connessi alle precedenti esperienze professionali, alla consequenzialità dei gradi di giudizio, alla complementarità degli incarichi ed eventualmente dell'urgenza, temperando il criterio di equa ripartizione con l'esigenza di efficacia dell'attività difensiva*".

Incarichi di assistenza e rappresentanza in giudizio

Nel proprio riscontro, la Cassa Geometri ha prodotto, unitamente alla relazione controdeduttiva, una tabella riepilogativa degli affidamenti di incarichi legali effettuati nel periodo temporale 2017 – 2021, specificando altresì – per ciascun affidamento – l'importo contrattuale, l'importo effettivamente liquidato e la relativa classificazione (nei termini di cui all'elenco sopra descritto).

Dall'esame del suddetto prospetto riepilogativo, utile per valutare la consistenza numerica degli incarichi conferiti per lo più ai sensi dell'art. 17 co. 1 let. d) del d.lgs. n. 50 del 2016, è stato possibile evincere la sistematica plurima ricorrenza di almeno n. 4 affidatari, cui sono stati attribuiti, alle volte, più di 200 incarichi l'anno, per importi sempre al di sotto delle soglie di rilevanza comunitaria.

Come si evince dagli atti e secondo l'elenco che segue, **4 sono i professionisti** più ricorrenti, i quali si sono visti affidare nel quinquennio preso in considerazione gli incarichi che seguono:

- all'Avv. *omissis* risultano essere stati affidati n. 226 incarichi nel 2017; n. 228 nel 2018; n. 179 nel 2019; n. 108 nel 2020; n. 61 nel 2021;

- all'Avv. *omissis* risultano essere stati affidati n. 160 incarichi nel 2017; n. 187 incarichi nel 2018; n. 167 incarichi nel 2019; n. 103 incarichi nel 2020; n. 101 incarichi nel 2021;
- all'Avv. *omissis* risultano essere stati affidati n. 12 incarichi nel 2017; n. 41 incarichi nel 2018; n. 11 incarichi nel 2019;
- all'Avv. *omissis* risultano essere stati affidati n. 10 incarichi nel 2019; n. 15 incarichi nel 2020; n. 62 incarichi nel 2021.

Occorre da ultimo ribadire che Cassa Geometri non è dotata di un servizio legale interno né di una short list di avvocati cui attingere e che tutti gli incarichi conferiti hanno un valore ricompreso tra i 2.000,00 ed i 10.000,00 euro¹.

Ritenuto in diritto

Questione preliminare sulla qualificazione giuridica della Cassa Italiana Previdenza Assistenza Geometri Liberi Professionisti.

Come anticipato, nella nota di riscontro del 3 maggio 2022 Cassa Geometri ha dichiarato di essere un ente di diritto privato a base associativa, istituito ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, con personalità giuridica di diritto privato, per lo svolgimento di attività previdenziali e assistenziali in favore dei geometri iscritti al relativo albo.

La Cassa ha rappresentato che, come tutti gli enti previdenziali e assistenziali di cui al d.lgs. 509/1994, è un soggetto di diritto privato, non può ricevere finanziamenti pubblici diretti o indiretti, gode di autonomia normativa, gestionale, organizzativa e contabile, ed è tenuta a garantire l'equilibrio di bilancio. L'art. 1 del citato decreto, invero, ha previsto la trasformazione di tutti gli enti previdenziali e assistenziali in persone giuridiche di diritto privato, quali associazioni o fondazioni. L'art. 3 del medesimo testo, inoltre, ha disposto che gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituiti, ferma restando la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione.

Nel proprio riscontro, tuttavia, la Cassa Geometri ha evidenziato il contesto di incertezza che connoterebbe la questione connessa " *ai limiti esatti di applicabilità di alcuni blocchi disciplinari*

¹ Nel proprio riscontro, Cassa Geometri ha affermato che " *non rientra nell'ambito delle eccezioni alle norme sull'incompatibilità professionale di cui agli artt. 19 e 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 e non ha, tra i propri dipendenti, avvocati iscritti all'albo speciale degli avvocati*".

di diritto pubblico, ivi compreso il Codice dei contratti pubblici', richiamando altresì "le differenti conclusioni cui giungono le Sezioni Unite della Corte di Cassazione nelle ordinanze 12.12.2019, n. 32608 e 1.4.2020, n. 7645".

Quindi, in base a quanto affermato da Cassa Geometri, il quadro normativo sarebbe da ritenersi incerto, anche per via di quanto emerso nell'ambito delle due pronunce delle Sezioni Unite appena citate: nell'una (ordinanza n. 32608/2019), si esclude la sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti nel caso di pregiudizio arrecato al bilancio di un ente trasformato in fondazione di diritto privato, sul presupposto che quest'ultimo non possa essere configurato come una vera e propria "amministrazione pubblica"; nell'altra (ordinanza n. 7645/2020), invece, la suddetta giurisdizione viene radicata sull'assunto che il medesimo ente, pur conservando una veste privatistica, debba essere qualificato come organismo di diritto pubblico e dunque ricompreso tra le pubbliche amministrazioni².

Ad avviso di questa Autorità, risultano invero, nella fattispecie, soddisfatti tutti i requisiti richiesti dall'art. 3, comma 1, lett. d del d.lgs. 50/2016, ai fini della sussistenza della natura giuridica di organismo di diritto pubblico, con la conseguente sottoposizione dell'attività contrattuale dell'ente alle regole dell'evidenza pubblica.

Più precisamente, risultano sussistenti i requisiti teleologico e personalistico: la Cassa, invero, è un ente di diritto privato a base associativa, dotato di personalità giuridica, che svolge attività previdenziali e assistenziali in favore dei geometri iscritti al relativo albo, come si desume dall'art. 2 dello Statuto della Cassa, svolgendo di fatto la funzione pubblicistica espressamente prevista dall'art. 38 della Costituzione, consistente nello svolgimento dell'attività di previdenza e assistenza a favore dei liberi professionisti.

Quanto al requisito dell'influenza dominante, la Cassa non è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, né i suoi organi sono costituiti da membri designati per più della metà dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico. Tuttavia, dalla lettura degli artt. 2 e 3 del d.lgs. 509/94 (applicabili, in generale, a tutte le Casse previdenziali), si evince che il controllo esercitato dallo Stato è particolarmente incisivo. Tali articoli, invero, evidenziano numerosi ed incisivi momenti di ingerenza e intervento nell'attività gestionale, organizzativa e contabile dell'Ente

² Nell'ordinanza n. 7645/2020, le SS.UU. affermano, *incidenter tantum*, che la precedente ordinanza n. 32608/2019 "non costituisce un precedente di segno diverso... poiché non ha certo escluso la presenza di numerosi indici pubblicistici in capo alla Fondazione...".

previdenziale privatizzato: si veda, ad esempio, la previsione della nomina – ad opera del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro del Tesoro e gli altri Ministri competenti – di un commissario straordinario con il compito di salvaguardare la corretta gestione dell'ente, nel caso in cui gli organi di amministrazione e di rappresentanza si rendano responsabili di gravi violazioni di legge afferenti alla corretta gestione dell'associazione o della fondazione.

Si veda, altresì, la previsione del potere di vigilanza affidato al Ministero del lavoro e della previdenza sociale e agli altri Ministeri di cui all'art. 3, comma 1, del d.lgs. 509/94. Nell'esercizio della vigilanza, in particolar modo, i suddetti Ministeri approvano lo statuto e i regolamenti della Cassa nonché le delibere in materia di contributi e prestazioni. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, d'intesa con i Ministeri di cui al comma 1, può formulare motivati rilievi sui bilanci preventivi e i conti consuntivi, sulle note di variazione al bilancio di previsione, sui criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti e sulle delibere contenenti criteri direttivi generali. Nel collegio dei sindaci della Cassa deve essere assicurata la presenza di rappresentanti delle predette Amministrazioni.

Inoltre, è appena il caso di rammentare, che anche l'Allegato IV del Codice dei contratti pubblici (rubricato "*Elenco degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico nei settori ordinari*") qualifica espressamente come organismi di diritto pubblico gli enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e di assistenza, come la Cassa Geometri.

Anche il Consiglio di Stato ha preso in passato posizione sul punto. In particolare, con sentenza n. 6014 del 28.11.2012, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la privatizzazione degli enti previdenziali operata dal d.lgs. 509/1994, ha riguardato il solo regime della personalità giuridica, lasciando invece ferma l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione. Oltre a ciò, è rimasta ferma la natura di pubblico servizio dell'attività svolta: il Consiglio di Stato, invero, ha rilevato che "*il finanziamento connesso con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali, insieme alla obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione, garantiti agli Enti previdenziali privatizzati dall'art. 1 comma 3 del predetto decreto legislativo, valgono a configurare un sistema di finanziamento pubblico, sia pure indiretto e mediato attraverso risorse comunque distolte dal cumulo di quelle destinate a fini generali*"³.

³ Ancor prima, con sentenza n. 182 del 23.1.2006, confermando la sentenza del TAR Lazio n. 4364/2005, il Consiglio di Stato ha affermato che "... Dal suesposto quadro normativo emerge l'esistenza di un controllo pubblico di particolare intensità, tale da corrispondere al requisito della influenza pubblica richiesta in sede comunitaria ai fini della

Da ultimo, con ordinanza SS.UU. n. 7645 dell'1.4.2020, la Suprema Corte di Cassazione ha definitivamente chiarito gli aspetti pubblicistici degli enti previdenziali, precisando per la Fondazione Enpam (Ente Nazionale di previdenza e assistenza dei medici) che *"Viene altresì in evidenza la disposizione (l'allegato IV del codice dei contratti pubblici, approvato con il d.lgs. 50/2016) ... che qualifica la Fondazione Enpam come organismo di diritto pubblico. E sebbene la detta qualificazione sia destinata a rilevare sul piano della disciplina di derivazione comunitaria in materia di aggiudicazione degli appalti ad evidenza pubblica e a garantire la massima concorrenza tra operatori economici ... non v'è dubbio che l'applicazione delle regole in materia di contratti pubblici è altresì funzionale ad una maggiore attenzione alla gestione delle "risorse pubbliche", consentendo all'ente aggiudicatore di individuare il miglior operatore economico, in una logica anche di trasparenza e di spesa più efficiente"*.

Alla luce di tutto quanto indicato, quindi, non può che concludersi nel senso della natura di Organismo di diritto pubblico della Cassa Italiana Previdenza Assistenza Geometri Liberi Professionisti⁴.

Violazione dei principi comunitari e applicazione dell'art. 4 del Codice dei contratti

Stante quanto fin qui descritto e rientrando, quindi, Cassa Geometri nell'alveo della categoria degli *"organismi di diritto pubblico"* di cui all'art. 3, comma 1, lett. d del d.lgs. 50/2016, è evidente che, in quanto tale, la stessa risulti assoggettata all'integrale rispetto del Codice dei contratti.

L'art. 17, comma 1, lett. d), del d.lgs. 50/2016, rubricato *"Esclusioni specifiche per contratti di appalto e concessione di servizi"*, annovera alcune tipologie di servizi legali esclusi dall'ambito di applicazione delle regole del Codice, pur ricomprendendole nella generale categoria degli appalti di servizi⁵. Più precisamente, possono essere ricondotti entro l'ambito oggettivo delle

qualificazione dell'organismo di diritto pubblico", qualificando così la Cassa Commercialisti come organismo di diritto pubblico.

⁴ Anche l'ex AVCP, con Delibera del 3 febbraio 2011, aveva attribuito alle casse previdenziali privatizzate la qualifica di organismi di diritto pubblico, in virtù del requisito dell'influenza dominante.

In particolare, in tale Delibera venivano evidenziati, tra i momenti di ingerenza dello Stato nell'attività degli enti previdenziali privatizzati, la possibilità di commissariamento da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in caso di disavanzo economico – finanziario o di gravi violazioni da parte degli organismi di amministrazione, la vigilanza del Ministero del Lavoro, il controllo generale sulla gestione delle assicurazioni obbligatorie esercitato dalla Corte dei Conti.

⁵ Per completezza d'indagine, occorre sottolineare che, oltre ai servizi legali esclusi dall'ambito applicativo del Codice dei contratti pubblici - puntualmente elencati all'art. 17, comma 1, lettera d) - vi sono tipologie di servizi legali, che devono essere ricondotte nella categoria di cui all'allegato IX e che devono ritenersi soggette alla disciplina codicistica,

esclusioni previste dall'articolo appena citato gli incarichi di patrocinio legale conferiti in relazione a contenziosi già esistenti, la consulenza legale prestata in vista di uno specifico futuro contenzioso, anche eventuale, e i servizi legali collegati all'esercizio di pubblici poteri. Tali prestazioni professionali, sia pure escluse dall'ambito di applicazione oggettiva del Codice dei contratti pubblici, sono tuttavia soggette, per il loro affidamento, al rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità di cui all'art. 4 dello stesso Codice⁶. In tal senso, l'affidamento diretto a un determinato professionista di uno dei servizi legali di cui all'art. 17, comma 1, lettera d), del Codice dei contratti pubblici è possibile, nel rispetto dei principi suddetti di cui all'art. 4 del Codice dei contratti pubblici, solo in presenza di specifiche ragioni logico-motivazionali che devono essere espressamente illustrate dalla stazione appaltante nella determina a contrarre. Circa le modalità pratiche attraverso cui dare attuazione ai richiamati principi, le amministrazioni aggiudicatrici possono procedere alla costituzione di elenchi di professionisti, eventualmente suddivisi per settore di competenza, mediante una procedura trasparente e aperta oggetto di adeguata pubblicità da cui selezionare, su base non discriminatoria, gli operatori cui conferire l'incarico. Occorre, tuttavia, come precisato da questa Autorità (Linee Guida Anac n. 12 sull'affidamento dei servizi legali, approvate con Del. n. 907/2018), che l'iscrizione dei soggetti interessati sia, in linea di principio, consentita senza limitazioni temporali né quantitative e che, in ogni caso, l'elenco favorisca un effettivo confronto

con alcune differenziazioni in tema di pubblicità. L'art. 140, contenuto nel Capo I dedicato agli "Appalti nei settori speciali", invero, assoggetta ad un particolare regime pubblicitario i servizi di cui all'allegato IX del Codice dei contratti pubblici, nei quali rientrano anche i "Servizi legali, nella misura in cui non siano esclusi a norma dell'art. 17, comma 1, lettera d)".

⁶ In tali termini anche il parere n. 1502/2017 della Commissione speciale del Consiglio di Stato emanato prima della pubblicazione delle Linee guida n. 12 dell'Autorità in tema di servizi legali. In tale occasione i giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che "I servizi legali di cui all'art. 17, comma 1 lett. d), per quanto esclusi dall'applicazione delle procedure di aggiudicazione dettate dal codice dei contratti, devono, pur sempre, essere affidati nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità". Nel medesimo parere è stato affermato che "l'indicazione proveniente dalle linee guida alle stazioni appaltanti è quella di predisporre un elenco di professionisti dal quale attingere al momento del conferimento dell'incarico, eventualmente suddivisi per settore di competenza e costituiti dall'amministrazione mediante una procedura trasparente e aperta, resa pubblica mediante il sito istituzionale. Questa Commissione speciale condivide con l'Autorità che il rispetto dei principi posti dall'art.4 del codice dei contratti pubblici...imponga la procedimentalizzazione nella scelta del professionista al quale affidare l'incarico di rappresentanza in giudizio (o in vista di un giudizio) dell'amministrazione, evitando scelte fiduciarie ovvero motivate dalla "chiara fama" (spesso non dimostrata) del professionista. La conformazione ad un procedimento fa in modo che la scelta sia trasparente, imparziale, tale da evitare lo spreco di risorse pubbliche e, al contempo, idonea a perseguire nel modo più opportuno l'interesse pubblico".

concorrenziale. Come specificato al punto 3.1.3 delle Linee guida Anac n. 12, invero, *"rientra nelle migliori pratiche per l'affidamento dei servizi legali di cui all'art. 17 del Codice dei contratti pubblici la **costituzione di elenchi di professionisti**, eventualmente suddivisi per settore di competenza ... In tal modo, infatti, l'amministrazione può restringere tra essi il confronto concorrenziale al momento dell'affidamento, con effetti positivi in termini di maggiore celerità dell'azione amministrativa. Affinché la costituzione di un elenco di professionisti sia conforme ai principi di cui all'art. 4 del Codice dei contratti pubblici è necessario che l'amministrazione pubblici sul proprio sito istituzionale un avviso, finalizzato a sollecitare manifestazioni di interesse per essere inseriti nell'elenco, nel quale sono indicati i requisiti richiesti per l'iscrizione, le eventuali categorie e fasce di importo in cui l'amministrazione intende suddividere l'elenco."*

La selezione dal suddetto elenco deve tenere conto di profili quali l'esperienza e la competenza tecnica, da intendersi come competenza nella materia oggetto del contenzioso ovvero, anche, della questione rilevante per la sua soluzione; la pregressa proficua collaborazione con la stessa stazione appaltante in relazione alla medesima questione; il costo del servizio, nel caso in cui, per l'affidamento di uno specifico incarico, sia possibile riscontrare una sostanziale equivalenza tra diversi profili professionali.

Sempre nelle Linee Guida Anac n. 12 viene evidenziata la necessità di motivare adeguatamente la scelta del legale inserito nell'elenco, possibilmente garantendo l'equa ripartizione degli incarichi, al fine di evitare il consolidarsi di rapporti solo con alcuni professionisti, rispettando la necessità che il profilo selezionato sia adeguato all'oggetto e alla competenza professionale richiesta per lo svolgimento dell'incarico.

Ebbene, alla luce delle sopra indicate premesse giuridiche e fattuali, nel caso *de quo*, emerge innanzitutto la mancata predisposizione - ad opera della Cassa - di un elenco di professionisti cui attingere.

Cassa Geometri, invero, avrebbe dovuto preventivamente definire un elenco di avvocati (c.d. short list) mediante un avviso pubblicizzato sul sito istituzionale dell'ente al fine di garantire la massima trasparenza anche in sede di costituzione della stessa.

In assenza della c.d. short list, l'eccessiva discrezionalità demandata ai membri del CdA e/o al Direttore Generale ha fatto sì che i singoli incarichi legali venissero conferiti mediante un procedimento inidoneo a garantire una scelta trasparente, imparziale ed orientata a perseguire nel modo più opportuno l'interesse pubblico.

A tale proposito preme sottolineare che Cassa Geometri ha allegato alla nota di riscontro acquisita al prot. Anac n. 33114 del 3.5.2022 taluni documenti da cui emergono le concrete modalità con cui vengono affidati gli incarichi. A ben guardare, nella documentazione allegata per i n. 10 affidamenti di maggiore importo (determine a contrarre/contratti) non è dato rinvenire alcuna specifica motivazione in merito alla scelta di una professionalità ben precisa; la scelta del legale, invero, è accompagnata il più delle volte da una mera formula di stile che fa sovente riferimento alla "*pluriennale competenza/esperienza*" maturata dall'Avvocato prescelto.

Le modalità operative appena descritte rendono evidente, quindi, l'impossibilità di adeguamento alle indicazioni fornite dalle Linee guida n. 12 da parte di Cassa Geometri, determinandosi in tal modo un'apprezzabile carenza relativa all'applicazione di tutti i presidi anticorrittivi e di trasparenza indicati dalle Linee guida dell'Autorità, con la conseguente violazione dei principi generali richiamati dagli artt. 4 e 36 del d.lgs. n. 50 del 2016, ritenendosi le procedure sopra analizzate svolte in violazione dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità e rotazione.

La gestione amministrativa relativa al conferimento dei suddetti incarichi legali è ulteriormente sindacabile in virtù del mancato sostanziale rispetto del principio di rotazione, o comunque di equa ripartizione, nel conferimento degli incarichi di cui all'art. 36 co. 1 del d.lgs. 50/2016. Le anomalie riscontrate in relazione al caso di specie, infatti, attengono principalmente alla ricorrenza dei medesimi legali, cui sono stati conferiti, in alcuni casi, tra i 100 e i 200 incarichi l'anno.

Se, dunque, la Cassa Geometri – nel proprio riscontro – ha affermato che gli incarichi di rappresentanza in giudizio sono stati affidati sulla base del principio dell'equa ripartizione, dalle tabelle di riepilogo esaminate, invece, emerge l'assoluta frequente ricorrenza degli stessi legali, i quali, singolarmente, hanno sommato – nel periodo temporale di riferimento (2017 – 2021) – un cospicuo numero di affidamenti, tutti del valore sotto soglia e tutti (o, quanto meno, la maggior parte di essi) rientranti nella casistica di cui all'art. 17 del d.lgs. 50/2016, con la conseguenza che, così agendo, la Stazione Appaltante ha consolidato ben precisi rapporti solo con alcuni di essi. Più precisamente, gli importi erogati a taluni avvocati da parte della Cassa hanno determinato ingiustificate rendite di posizione in favore di un ristretto numero di professionisti, a discapito dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità. Da ciò è conseguito il consolidamento

di posizioni di vantaggio in capo ai legali più frequentemente affidatari, in assenza di un apparato motivazionale idoneo a giustificare la reiterazione degli incarichi ai medesimi professionisti.

A tale riguardo, come già anticipato, basti ricordare che all'Avv. *omissis* risultano essere stati affidati, solo nell'anno 2018, ben 228 incarichi ai sensi dell'art. 17, d.lgs. 50/2016, ciascuno del valore ricompreso tra i 2.000,00 ed i 10.000,00 euro.

Anche la peculiare situazione dell'Avv. *omissis* può essere richiamata al fine di evidenziare le posizioni di vantaggio scaturenti dal conferimento degli incarichi legali ai sensi dell'art. 17 co. 1 del Codice dei Contratti: tale professionista, infatti, ha ricevuto, nel corso dell'anno 2019, ben 167 incarichi per importi aventi sostanzialmente lo stesso valore economico di quelli indicati nell'analogo caso.

Alla luce di tali dati, quindi, è ben possibile evidenziare che i due avvocati sopra menzionati hanno ricevuto rispettivamente 802 e 718 incarichi nel quinquennio oggetto di esame, determinando così una posizione di indubbio vantaggio per gli stessi in assenza di motivazioni idonee a giustificare una deroga di siffatta ampiezza al richiamato principio di rotazione.

E' evidente, dunque, come una gestione così articolata, demandata per lo più alle scelte discrezionali dei membri del CdA, si ponga in forte contrasto con il principio di rotazione, a discapito del *favor participationis* e facendo sì che gli incarichi vengano reiteratamente conferiti ad una stretta cerchia di legali individuati mediante scelte puramente fiduciarie in spregio al principio di imparzialità.

Nel caso *de quo*, dunque, come già evidenziato, la gestione dell'affidamento degli incarichi/servizi legali da parte di Cassa Geometri appare in distonia con i principi di buon andamento e di imparzialità di cui all'art. 97 Cost. in virtù innanzitutto dell'assenza di una short list da cui attingere per poter conferire i singoli incarichi legali mediante una procedura trasparente, oggettiva ed imparziale.

In via ulteriore, nell'ambito del contesto appena descritto, risultano effettuate da codesta Stazione Appaltante scelte amministrative connotate da elementi di criticità in relazione al mancato rispetto del principio di rotazione degli incarichi.

Per tutto quanto sopra esposto, alla luce dell'analisi condotta sulla documentazione acquisita, si ritiene che l'operato di codesta Cassa Geometri non risulti conforme ai principi generali di cui agli artt. 4 e 36 del d.lgs. n. 50 del 2016, ritenendosi le procedure sopra analizzate svolte in

violazione dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità e rotazione.

Alla medesima Cassa Geometri si rimettono, quindi, le opportune valutazioni sulle carenze organizzativo/gestionali legate alla mancanza di una short list di professionisti cui potersi riferire in caso di necessità e sul mancato rispetto del principio di rotazione nei termini anzidetti.

Tutto quanto sopra rilevato e considerato, con la presente si comunica che il Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 27 luglio 2022 ha disposto la conclusione del procedimento in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018, con invito nei riguardi di codesta Stazione Appaltante – Cassa Italiana Previdenza Assistenza Geometri Liberi Professionisti - a voler tener conto per il futuro di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente comunicazione in vista di un più adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia