

# Compensi professionali



## CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOLOGI

A tutti gli Ordini Regionali dei Geologi

### LORO SEDI

Roma, 9 ottobre 2006  
Rif. P/CR.c/4571

### CIRCOLARE N° 249

#### OGGETTO

**Deliberazione del Consiglio Nazionale dei Geologi n° 90/2006 del 28 settembre 2006 relativa al regime dei compensi professionali a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 4 luglio 2006 n° 233, così come convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006 n° 248.**

Con riferimento all'oggetto e per quanto di competenza degli Ordini in indirizzo, si trasmette in allegato la Deliberazione del Consiglio Nazionale dei Geologi n° 90/2006.

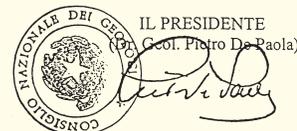
Si evidenziano, per la loro particolare importanza, il capo III (relativamente alla vigenza delle tariffe ed al potere disciplinare dell'Ordine), il capo V (relativamente all'obbligo, in capo alle stazioni appaltanti, di motivare la mancata applicazione della tariffa professionale), il capo VI (relativamente agli orientamenti della Corte di Giustizia Europea e del Parlamento Europeo in tema di tariffe professionali), il capo VIII (relativamente ai difetti di costituzionalità della legge n° 248/2006, laddove non si riconosce anche all'attività professionale dei geologi la tutela di diritti costituzionalmente protetti, quali quelli riferibili agli artt. 2, 9, 32 della Carta Costituzionale), le lettere d), e), f) del primo comma delle considerazioni conclusive e la lettera f) del quarto comma delle medesime considerazioni conclusive (relativamente alle attività di competenza degli Ordini regionali).

La complessità delle argomentazioni sviluppate sul filo della legislazione vigente e della giurisprudenza italiana ed europea a sostegno dell'oggetto della deliberazione, sconsiglia la formulazione di una sintesi del corposo documento ed indirizza verso una attenta e più proficua lettura dello stesso.

Nel dichiarare la piena disponibilità a fornire eventuali chiarimenti, si rivolge viva raccomandazione agli Ordini Regionali in indirizzo di procedere alla più ampia diffusione possibile del documento.

Si resta a disposizione per eventuali chiarimenti.

IL PRESIDENTE  
Pietro Antonio De Paola



\*\*\*

**Deliberazione del Consiglio Nazionale dei Geologi n° 90/2006 del 28 settembre 2006 relativa al regime dei compensi professionali a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 4 luglio 2006 n° 233, così come convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006 n° 248.**

A seguito della entrata in vigore del decreto-legge 4 luglio 2006, n° 223, così come convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n° 248, diversi Consigli Nazionali hanno adottato determinazioni, al fine di definire una prima interpretazione della disciplina legislativa, sulla cui base promuovere un confronto con le competenti Autorità ed Amministrazioni, centrali e territoriali, che tenda a realizzare certezza giuridica per un esercizio legittimo della professione e degli interessi generali ad essa connessi.

Il Consiglio Nazionale dei Geologi, nel condividere, per quanto di comune rilievo, le considerazioni e le interpretazioni fornite da altri Ordini (C.N.A.P.P.C.; C.N.F.; etc.), riunito nella seduta del 28 settembre 2006, delibera quanto segue in merito al regime dei compensi professionali a seguito dell'entrata in vigore del citato decreto legge 4 luglio 2006, n° 223, così come convertito, con modificazioni, dalla legge n° 248/2006.

#### **I. La nuova disciplina introdotta dalla legge n° 248/2006 di conversione del decreto legge n° 223/2006.**

In data 4 luglio 2006 è entrata in vigore la disposizione dell'art. 2 del decreto legge n° 223/2006, che prevede, per quel che interessa l'oggetto della presente delibera, quanto di seguito testualmente riportato:

*"1. In conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché al fine di assicurare agli utenti un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato, dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali:*

*a) la fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime ovvero il*

*divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti;*

(...).

2. Sono fatte salve le disposizioni riguardanti (...) le eventuali tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti. (...).

In sede di conversione, la lett. a) della disposizione è stata così modificata:

(...)

a) **l'obbligatorietà di tariffe** fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti;

(...).

E il secondo comma è stato così modificato:

2. Sono fatte salve le disposizioni riguardanti l'esercizio delle professioni reso nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale o in rapporto convenzionale con lo stesso, nonché le eventuali tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti. (...)

**Nelle procedure ad evidenza pubblica, le stazioni appaltanti possono utilizzare le tariffe, ove motivatamente ritenute adeguate, quale criterio o base di riferimento per la determinazione dei compensi per attività professionali.**

Mentre il terzo comma dispone che:

"3. Le disposizioni deontologiche e pattizie e i codici di auto-disciplina che contengono le prescrizioni di cui al comma 1 sono adeguate, anche con l'adozione di misure a garanzia della qualità delle prestazioni professionali, entro il 1 gennaio 2007. In caso di mancato adeguamento, a decorrere dalla medesima data le norme in contrasto con quanto previsto dal comma 1 sono in ogni caso nulle."

La legge di conversione è entrata in vigore il 12 agosto 2006 ed è tale disciplina che trova attualmente vigenza nell'ordinamento interno.

## II. La disciplina normativa riguardante i compensi per le prestazioni professionali dei geologi.

Precedentemente alla data del 4 luglio 2006, il regime dei compensi delle prestazioni rese dagli iscritti all'albo dei geologi risultava articolato come segue.

a) *La disciplina legislativa di carattere generale si rinviene*

- nell'**art. 17 della legge 25 luglio 1966, n° 616** che prevede per i geologi che "la tariffa professionale degli onorari e delle indennità ed i criteri per il rimborso delle spese sono stabiliti con Decreto del Ministro per la Grazia e Giustizia, di concerto con il Ministro dell'Industria e per il Commercio, su proposta del Consiglio Nazionale dei Geologi";

- nel **decreto ministeriale del 18 novembre 1971** con cui è stato approvato il "Tariffario per le prestazioni dei geologi".

Dal 1971 il Tariffario ha subito "modificazioni" con il decreto ministeriale 22 luglio 1977, "adeguamenti" con il decreto ministeriale 31 ottobre 1982, "aggiornamenti" con il decreto ministeriale 31 dicembre 1985, "modificazioni" con il decreto ministeriale 7 novembre 1991, "modificazioni" con il decreto ministeriale 30 luglio 1996, n° 519;

- nell'**art. 2233 c.c., II° comma**, il quale prevede che "in ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione".

b) Il regime delle prestazioni rese dagli iscritti all'albo nel settore dei lavori pubblici si rinviene:

- nell'**atto di regolazione dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici del 17.01.2001**, che ha ritenuto legittima ed applicabile, anche nell'ambito dei lavori pubblici, l'interpretazione fornita dal Consiglio Superiore dei LL.PP. con il parere n° 536/1999, secondo cui l'onorario del geologo deve essere calcolato in base alla percentuale del consuntivo lordo dell'opera, in osservanza di quanto statuito dall'art. 22 del D.M. 18.11.1971 e s.m.i.;

- nel **decreto ministeriale del 18 novembre 1971**; l'atto dell'Autorità ha, infatti, statuito che i corrispettivi della prestazione geologica devono essere calcolati sulla **tariffa professionale dei geologi** e non su quella degli ingegneri e degli architetti, tenuto conto dell'apporto della professionalità geologica nell'ambito della progettazione delle opere pubbliche previsto e delineato dal Regolamento sui LL.PP. Tale questione si è posta in quanto la legge quadro sui lavori pubblici prevedeva – e prevede anche con le disposizioni del D. Lgs. 163/2006 – le sole tariffe professionali di ingegneri ed architetti (legge 2.03.1949, n° 143 e, successivamente, D.M. 4.04.2001). Detto stato contrastava – e contrasta – con la previsione contenuta nella stessa legge quadro sui lavori pubblici di apporto di diverse professionalità. Ne deriva che per ognuna di dette professionalità i relativi compensi devono essere calcolati in base alle specifiche tariffe di riferimento. Il difetto di applicazione della tariffa propria della professionalità dei geologi implicava – e può implicare tuttora – violazione dei principi generali che regolano la determinazione del quantum del corrispettivo dei professionisti ai sensi dell'**art. 2233 c.c.**

## III. Vigenza delle tariffe e potere disciplinare dell'Ordine.

Entrando nel merito della portata e del significato della disposizione dell'art. 2, comma 1, lett. a) della legge n° 248/2006, si deve evidenziare che, mentre l'art. 2 del decreto aveva stabilito, al primo comma, l'**abrogazione** delle "disposizioni legislative regolamentari recanti la fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime, ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti", la legge di conversione **si limita ad abrogare soltanto l'obbligatorietà delle tariffe fisse o minime**, confermando, nel comma 2-bis, l'abolizione del divieto del patto di parametrizzazione dei compensi al risultato, purché tale patto risulti redatto in forma scritta.

**Ne deriva che le tariffe, così come previste dalle norme sopra richiamate, sono tuttora vigenti. Esse permangono, dunque, nell'ordinamento – pur se non più obbligatorie nei minimi – e costituiscono parametro di riferimento per la determinazione dei legittimi compensi spettanti a ciascun professionista rispetto alla prestazione da rendere e/o resa.**

Tale determinazione risulta legittima anche ai sensi del disposto di cui all'**art. 2233 c.c., rimasto inalterato nei commi 1 e 2**. In particolare, dal secondo comma risulta confermato il **principio inderogabile** secondo cui "**in ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera ed al decoro della professione**", mentre il prece-

dente comma 1 rimette al giudice l'eventuale determinazione del compenso stesso nel caso che *"non possa essere determinato secondo le tariffe o gli usi"*. Da tutto quanto sopra ne deriva la permanenza delle tariffe – ripetesesi non abrogate dalla legge di conversione del c.d. "Decreto Bersani" – quale unico e legittimo **parametro di riferimento, affinché il compenso sia concretamente corrispondente, in osservanza dell'art. 2233 c.c., all'importanza dell'opera ed al decoro del professionista.**

**La deontologia professionale è dunque abilitata ad intervenire laddove la determinazione del compenso – non più ancorato nei suoi parametri minimi ed inderogabili alla tariffa – risulti, però, violativa, ai sensi dell'art. 2233 c.c., del rilievo tecnico della prestazione e del decoro impegnato dal professionista.**

Al riguardo deve considerarsi come nella legislazione previgente era riconosciuto alle parti il potere di stabilire liberamente il compenso professionale, purché tale pattuizione non derogasse ai minimi tariffari. Per i geologi ed altri professionisti (architetti, ingegneri, etc.), però, nel caso di rapporti con la committenza privata, l'inderogabilità non determinava la nullità del patto convenuto in deroga alle tariffe professionali, ma esponeva il professionista al rischio di sanzioni disciplinari da parte dell'Ordine territoriale di appartenenza. In materia si sono avuti anche interventi della Corte di Cassazione che, con diverse pronunce aventi ad oggetto procedimenti disciplinari per inosservanza dei minimi tariffari (n° 863 del 26.01.2000; n° 247 del 9.01.2001; n° 895 del 21 gennaio 2004), ha evidenziato come i **"minimi tariffari siano dettati nell'interesse del decoro e della dignità delle singole categorie professionali che può essere adeguatamente tutelato in sede disciplinare"**.

Secondo la Corte, dunque, spettava – e spetta – all'Ordine determinare le conseguenze del mancato rispetto delle tariffe da parte del professionista, senza che ciò avesse effetti sulla validità dell'accordo stipulato con il committente privato, fatta eccezione per la categoria degli avvocati e per le procedure di evidenza pubblica, fattispecie per le quali la mancata osservanza della ta-riffa comportava anche la nullità del patto.

Se è vero, dunque, che la deontologia – nella disciplina precedente il c.d. "Decreto Bersani" – svolgeva una funzione sostanzialmente integratrice della norma che disponeva la inderogabilità, è altresì vero che, allo stato, permane la funzione deontologica degli Ordini in osservanza ed attuazione del secondo comma dell'art. 2233 c.c. che stabilisce che *"in ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione"*. **Tuttavia, infatti, di limite inderogabile e suscettibile di assumere rilevanza in sede disciplinare.**

Pertanto, allo stato, il geologo può concordare anche un compenso inferiore al minimo tariffario, ai sensi dell'art. 2 della legge n° 248/2006, purché tale compenso non risulti in contrasto con il disposto di cui al secondo comma dell'art. 2233 c.c., in quanto irrisorio, non adeguato all'impegno e pertanto lesivo della dignità della professione. In tale evenienza gli Ordini territoriali sono da ritenersi legittimati ad aprire procedimento disciplinare. **Ciò comporta l'esigenza di valutare, di volta in volta e con riferimento al regolamento di interessi concretamente adottato dalle parti, la conformità del compenso ai criteri dettati dall'art. 2233 c.c.,**

**secondo comma.** Nell'ambito di tale valutazione il Consiglio Nazionale dei Geologi, parimenti a quanto già statuito da altri Ordini, ritiene che la tariffa di cui al vigente D.M. 18.11.1971 e s.m.i. rappresenti l'unico e legittimo parametro di riferimento, anche ai sensi del disposto di cui all'art. 2233 c.c. secondo cui la stessa costituisce la fonte integrativa dell'accordo tra le parti anche nell'ipotesi di intervento giurisdizionale.

**In conclusione è da escludere che l'entrata in vigore dell'art. 2 della legge n° 248/2006 abbia modificato sostanzialmente il regime che disciplina il compenso professionale dei geologi:**

– **sia perché quanto stabilito nelle tariffe costituisce primario e legittimo termine di riferimento per apprezzare l'adeguatezza e congruità del compenso, convenuto patteggiatamente, rispetto all'importanza dell'opera ed al decoro della professione, così come statuito dall'art. 2233, secondo comma 2 c.c.;**

– **sia perché il mancato rispetto dei criteri posti dall'art. 2233, secondo comma c.c. per la determinazione del compenso professionale può assumere rilevanza in sede disciplinare.**

\*\*\*

Si ritiene, al riguardo, di dover formulare brevi considerazioni al fine di delineare gli elementi costitutivi dell'**importanza dell'opera oggetto della prestazione** e del **decoro del professionista** di cui all'art. 2233 c.c., onde fornire agli Ordini territoriali un primo quadro di riferimento giuridico-interpretativo per l'applicazione, in generale, della legge 248/2006 ed in particolare nell'ambito delle procedure disciplinari.

Quanto all'**importanza dell'opera**, si rileva come essa non sia determinata dal mero *"valore contrattato tra le parti"*, bensì sia data da molteplici elementi oggettivi, quali, in via esemplificativa, si possono indicare:

- dalla intrinseca difficoltà tecnica;
- dall'ampiezza della responsabilità assunta;
- dalla originalità della richiesta;
- dalla sussistenza o meno di precedenti soluzioni tecniche riferibili al caso di specie;
- dall'importanza degli elementi tecnici oggetto di valutazione;
- dall'entità degli elementi tecnici da coordinare;
- dall'originalità della soluzione;
- dalla quantità del tempo e dall'intensità dell'impegno profuso;
- dalla capacità di interazione con la committenza e con gli altri soggetti, anche imprenditoriali, coinvolti nella prestazione;
- dal valore dell'opera.

**Come può dedursi, dunque, l'importanza dell'opera/prestazione dipende da una molteplicità di elementi oggettivi che tutti concorrono a determinarne la portata, la efficacia e la sua affidabilità tecnica.**

Quanto al **decoro del professionista**, premesso come lo stesso non sia connotabile come un mero problema di *"immagine esteriore"* (oggi dicasi: *"look"*), si ritiene, sempre in via esemplificativa, che esso possa e debba consistere:

- nella compostezza ed esaustività della presentazione professionale;

- nella capacità di assunzione di responsabilità;
- nella disponibilità di efficace corredo tecnico-professionale;
- nella disponibilità e prontezza di utilizzo di aggiornati strumenti di ordine telematico;
- nell'organizzazione di efficace ufficio ed equipe professionale;
- nella cura della sollecitudine degli interventi;
- nella disponibilità, anche di mezzi e strutture, per l'aggiornamento continuo, ivi compresi i collaboratori ed il personale dipendente;
- nella capacità di interloquire prontamente ed efficacemente con la committenza e con enti ed istituzioni private e pubbliche.

Si ritiene sufficiente l'elencazione di cui sopra – che non può escludersi possa essere integrata dagli Ordini Regionali – al fine di **condurre l'elemento del "decoro" al suo reale contesto tecnico-professionale**, onde separarlo e distinguerlo nettamente dalla sommaria considerazione che appare ispirativa delle misure di cui al decreto in questione. Ne deriva che la effettiva sussistenza del requisito del "decoro professionale" **comporta necessariamente costi strutturali che legittimamente si riflettono sulla composizione della tariffa professionale integrandone la portata.**

\*\*\*

**Nel quadro sopra delineato occorre porre nella massima evidenza la circostanza che la tariffa di geologi definisce e determina i soli valori minimi dei compensi.** Risulta quindi chiara la preminente importanza per la categoria del richiamo sistemico all'art. 2233 c.c. in combinato con la sussistente permanenza delle tariffe professionali, pur se non più obbligatorie nei minimi.

La strutturazione della tariffa non è, infatti, evento casuale – scisso dai contenuti tecnici della prestazione e dalla struttura professionale impegnata – determinata da soli intenti di "accaparramento economico" da realizzare all'interno di protezioni corporative ed anticoncorrenziali, che tale sembra essere lo "spirito" del c.d. "Decreto Bersani" e la considerazione in esso contenuta secondo cui l'eliminazione delle tariffe costituisce di per sé la misura migliorativa e risanatrice dei rapporti economico-professionali. Non è così! La tariffa professionale, di contro, costituisce, nel tempo, punto di approdo – ovviamente sempre emendabile ed aggiornabile – di valutazione dell'efficienza e dell'impegno tecnico-professionale espressi nella prestazione, sulla base di "deco-rosa struttura" posta a sostegno dell'attività di cui il professionista, sopportandone i relativi costi, deve essere dotato, **anche nel quadro concorrenziale.** Aggiungasi che la qualità della prestazione deve essere tutelata dall'ordinamento ex ante dalle modalità di selezione all'accesso alla professione; ex post dagli standards qualitativi previsti sia dalla legge che dai codici deontologici con riferimento alle caratteristiche dell'attività svolta ed ai comportamenti dei professionisti, quali ad esempio l'aggiornamento continuo.

In tale ambito può, dunque, concludersi per la permanente sussistenza del potere/dovere del controllo deontologico da parte dell'Ordine nel caso che il compenso della prestazione non risulti coerente con l'importanza tecnica ed il decoro del professionista. Il limite del compenso minimo può, quindi,

continuare a costituire elemento di riferimento sistemico ai fini della valutazione deontologica, a meno di ulteriore ed esplicito intervento limitativo del "legislatore" che, però, oltre a configurare grave ed incostituzionale violazione dell'autonomia delle professioni, **confliggerebbe anche con l'adeguamento, ad opera degli stessi Ordini, del codice deontologico entro il 1° gennaio 2007 stabilito dal comma 3 dell'art. 2 dello stesso decreto laddove è fatta salva "l'adozione di misure a garanzia della qualità delle prestazioni professionali"**.

#### IV. L'adeguamento del codice deontologico e della tariffa dei geologi.

Il terzo comma dell'art. 2 della legge n° 248/2006 statuisce che **le regole deontologiche in contrasto con la predetta legge rimangono in vigore almeno fino al 1° gennaio 2007**, termine entro il quale dovranno essere adattate alle nuove previsioni legislative, in quanto l'abrogazione immediata del divieto riguarda norme legislative e regolamentari, ma non quelle deontologiche. Pertanto, fino al 1° gennaio 2007 le regole di deontologia riguardanti le professioni – e quindi anche quella di geologo – si devono ritenere vigenti ed idonee a produrre effetto deontologico. Infatti, in virtù del principio *tempus regit actum*, gli accordi tra professionista e committente sono validi e producono effetti ai fini civilistici, ma sono, comunque, assoggettati alla normativa deontologica vigente fino al 1° gennaio 2007. Al riguardo deve rilevarsi un **macroscopico effetto contraddittorio del provvedimento in esame**: può, infatti, aversi il caso in cui, stante la vigenza, *fino al 1° gennaio 2007, di norme deontologiche che sanzionano la violazione dei minimi tariffari, un Ordine territoriale sia tenuto ad incardinare procedura disciplinare nei confronti di un iscritto che, viceversa, in osservanza del c.d. "Decreto Bersani", abbia applicato un compenso inferiore ai minimi. Peraltro tale contraddizione risulta superabile con il riferimento applicativo all'art. 2233 c.c.* come sopra già illustrato.

L'adeguamento delle "disposizioni deontologiche e pattizie ed i codici di autodisciplina ... anche con l'adozione di misure a garanzia della qualità delle prestazioni professionali", da realizzarsi entro il 1° gennaio 2007, secondo la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 2 della legge 248/2006, presenta, però, per la categoria dei geologi una particolare rilevanza. Infatti, ripetesi, **la tariffa di cui al D.M. 18.11.1971 e s.m.i. determina i soli livelli minimi di compenso per ciascuna prestazione professionale.** Tenuto conto, così come stabilito dalla legge di conversione, della permanenza delle tariffe professionali si pone, dunque, per i geologi il problema di delineare il livello dei corrispettivi anche in misura superiore ai minimi. Pertanto, nel quadro "delle misure a garanzia della qualità delle prestazioni" e del prospettato rinnovato quadro concorrenziale, nonché in relazione all'obbligatoria osservanza dell'art. 2233 c.c., **può ritenersi legittima anche la definizione di nuova tariffa articolata per livelli da minimo a massimo.**

Tale soluzione può, naturalmente, apparire in contrasto con l'orientamento alquanto sommario del c.d. "Decreto Bersani", ma, a ben vedere, si palesa quasi come necessaria. Infatti in tal modo la categoria dei geologi verrebbe posta sullo stesso

“piano tariffario” di altre categorie professionali che, invece, hanno indici di compenso stabiliti tanto nella misura minima che in quella massima, indici che consentono loro maggiori e legittimi margini di congrua determinazione dei corrispettivi, anche in considerazione del regime di concorrenza.

#### V. Procedure ad evidenza pubblica.

Passando ad esaminare le specifiche problematiche inerenti le prestazioni rese nel settore dei lavori pubblici deve farsi riferimento al secondo comma dell'art. 2 della legge 248/2006, ove è previsto che *“nelle procedure ad evidenza pubblica, le stazioni appaltanti possono utilizzare le tariffe, ove motivatamente ritenute adeguate, quale criterio o base di riferimento per la determinazione dei compensi per attività professionali”*. Tale disposizione, con formulazione oggettivamente fuorviante, è stata introdotta in sede di conversione del decreto-legge n° 223/2006.

Una prima lettura della norma “sembra” infatti richiedere che le stazioni appaltanti, qualora assumano le tariffe professionali quale criterio per determinare il corrispettivo negli appalti pubblici, abbiano l'obbligo di motivarne l'adeguatezza. Le stazioni appaltanti sarebbero, quindi, tenute a motivare l'applicazione della tariffa professionale, mentre, per converso, parrebbero del tutto scovre da qualsiasi limite di legittima motivazione, e non arbitrio, nel definire (o, meglio, imporre) un qualunque livello di compenso.

**Devesi, di contro, fondatamente ritenere che è la mancata applicazione della tariffa professionale a dover essere adeguatamente motivata.** Risulta, dunque, la centralità, in punto di diritto, del richiamo, anche per quanto attiene la fattispecie “motiva”, all'art. 2233 c.c. ed alla relativa osservanza. Infatti, in caso di diverso orientamento interpretativo ed applicativo, verranno a generarsi situazioni inique, illegittime e paradossali poiché, a fronte di identiche attività professionali, alcune P.A. adotteranno riferimenti tariffari, mentre altre P.A. adotteranno riferimenti discrezionali più o meno arbitrari, così venendosi a determinare uno status di disordine ed “anarchia” nei compensi professionali. È altresì di piena evidenza che in tal modo si opera una lesione dei principi, di livello costituzionale, di eguaglianza e di ragionevolezza ed imparzialità nei comportamenti amministrativi, in quanto se è vero che la P.A. è dotata di potere discrezionale è altrettanto vero che tale potere non può spingersi fino a violare i predetti principi. Ne deriva la permanenza delle tariffe – ripetesi non abrogate dalla legge di conversione del c.d. “Decreto Bersani” – quale unico e legittimo **parametro di riferimento, anche nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica, affinché il compenso sia concretamente corrispondente, in osservanza dell'art. 2233 c.c., all'importanza dell'opera ed al decoro del professionista.** Tale riferimento consente, infatti, di assolvere in modo legittimo, e non discrezionale, all'obbligo di motivazione attinente il compenso corrisposto, in quanto il **principio di adeguatezza contenuto nell'art. 2233 c.c. ha valenza ordinamentale generale** e deve tassativamente essere osservato ed applicato nella determinazione dei compensi professionali in tutti gli ambiti di espletamento delle relative prestazioni, pena, in caso di difforme *determinazione, di ricorso giurisdizionale di legittimità.*

In ogni caso, dunque, **le stazioni appaltanti non potranno discostarsi**, per la determinazione dei compensi delle attività professionali, dal parametro delle tariffe, in quanto queste ultime – oltre a costituire, come detto in precedenza, un riferimento volto a verificare la corrispondenza tra **decoro della professione e prestazione tecnica, ex art. 2233 c.c., secondo comma** – sono state approvate secondo un determinato legittimo iter procedimentale e risultano conformi, altresì, al dettato comunitario, come di seguito dedotto.

#### VI. Legittimità della tariffa dei geologi alla luce della giurisprudenza e della legislazione europea.

Fermo quanto sopra circa la vigenza delle tariffe professionali, devesi, ad abundantiam, rilevare ed evidenziare che le tariffe professionali formate – come quella dei geologi di cui al D.M. 18.11.1971 e s.m.i. – attraverso un procedimento pubblico, ossia adottate attraverso un decreto ministeriale di approvazione della delibera dell'Ordine professionale della categoria interessata, non siano in contrasto con gli artt. 5 e 85 del Trattato CE (ora 10 ed 81).

In particolare, con **la sentenza del 19.02.2002 (Causa C – 35/99), la Corte di Giustizia Europea ha dichiarato ammissibili le tariffe professionali sul presupposto della riferibilità delle stesse al Ministero competente.**

Per quel che concerne la categoria, la tariffa oltre ad essere proposta da un Ente di diritto pubblico (Consiglio Nazionale dei Geologi) – qualifica che comporta automaticamente la curatela del pubblico interesse – è approvata dal Ministero. Da ciò discende, secondo la Corte, che *“non si può affermare che lo Stato italiano abbia delegato ad operatori privati la responsabilità di prendere decisioni di intervento nel settore economico, il che porterebbe a privare del suo carattere statale la normativa di cui trattasi”* e che il progetto di tariffa, in quanto sottoposto ai controlli ed alle approvazioni previsti nell'ambito dello specifico procedimento delineato dalla normativa italiana, non risulta in contrasto con gli artt. 5 ed 85 del Trattato CE.

Infatti il Consiglio Nazionale dei Geologi, presenta un progetto di tariffa, ma tale progetto non ha alcuna forza vincolante in difetto di approvazione del Ministero della Giustizia di concerto con il parere del Ministero dello Sviluppo Economico ed acquisito il parere del Consiglio di Stato e la registrazione della Corte dei Conti. Le tariffe sono, dunque, opera del Ministro della Giustizia che può emendare il progetto del C.N.G. Non si può quindi legittimamente affermare che vi sia una delega dello Stato ad operatori privati, né che le tariffe siano frutto dell'iniziativa esclusiva di parti private.

La Corte Europea ha dichiarato la legittimità delle tariffe professionali emanate mediante procedimento pubblicistico (decreto ministeriale) in considerazione anche **della finalità e dell'effetto di tutela dell'utenza.** Per converso il principio in sé della libera concorrenza si basa sulla determinazione del prezzo del bene e del servizio in relazione esclusivamente al rapporto tra costi di produzione, prezzo ed andamento del Mercato. Tale relazione economico-produttiva risulta non prevalente, invece, nella valutazione ministeriale tesa, come rilevato dalla stessa Corte Europea, alla tutela dell'utenza e, conseguentemente e coerentemente, alla tutela della serietà della

prestazione professionale quale si determina nel **rapporto di affidamento fiduciario tra professionista e assistito**, ponendo quest'ultimo a riparo da pretese esorbitanti che, pure, potrebbero trovare fondamento e giustificazione nell'ambito dei rapporti affidati esclusivamente alla cosiddetta "libera concorrenza". Ne deriva che il **procedimento di emanazione della tariffa professionale attraverso decreto ministeriale è finalizzato** non solo alla salvaguardia del principio di libera concorrenza nel rapporto tra professionisti, ma precipuamente diretto **alla tutela dell'utenza, ovvero proprio di quel soggetto a beneficio del quale il c.d. "Decreto Bersani" vorrebbe operare.**

Ne deriva la conclusione che gli artt. 5 ed 85 del Trattato CE (ora 10 ed 81) non ostano all'adozione da parte di uno Stato membro di una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto proposto da un Ordine Professionale, una tariffa che fissa gli onorari dei membri dell'Ordine stesso.

Peraltro, lo stesso avvocato generale, nelle conclusioni svolte nel medesimo giudizio, indicava tre criteri di valutazione volti a verificare il difetto di lesione della concorrenza e la conseguente compatibilità delle delibere di un Ordine Professionale riguardanti le tariffe con l'art. 85 del Trattato CE:

1. sussistenza di **controllo reale da parte delle pubbliche autorità dello Stato** sul contenuto della delibera del Consiglio Nazionale dell'Ordine professionale;
2. sussistenza nella tariffa del perseguimento dello **scopo di interesse generale**;
3. sussistenza della **proporzione** rispetto allo scopo perseguito.

**Tutti i citati requisiti sussistono per la tariffa dei geologi**, mentre dalla genericissima motivazione di cui al primo comma dell'art. 2 del decreto – che recita "in conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi... – emerge con chiarezza come la misura legislativa di cui trattasi non sia stata preceduta da alcun effettivo esame dei precedenti normativi e giurisdizionali europei in materia nella loro completezza, precedenti che, di contro, pienamente legittimano la sussistenza di tariffe professionali, articolate tanto nei minimi che nei massimi, approvate con regolare procedura.

**La Risoluzione del Parlamento Europeo del 5.04.2001 n° B5 - 0247/2001**, esaminando sia il Trattato CE, sia precedenti direttive e interpretazioni della Commissione concernenti le libere professioni, nonché la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di tariffe obbligatorie, ha **confermato la legittimità che ciascun Stato membro "sia autorizzato a stabilire tariffe obbligatorie tenendo conto dell'interesse generale (e non solo di quello della professione) e a salvaguardare gli elevati livelli morali, etici e di qualità che avvocati, consulenti fiscali, contabili, medici, psicoterapeuti, architetti e altri liberi professionisti rappresentano e nei quali i loro clienti confidano"** (punto 10). Il Parlamento Europeo, inoltre, ha riconosciuto "l'importanza data in alcuni Stati membri alla tariffazione obbligatoria al fine di assicurare ai cittadini servizi di alta qualità e di creare relazioni di fiducia tra i liberi professionisti e i loro clienti" (punto 7) e ritiene, nel contempo, che "l'obiettivo di promuovere la concorrenza nelle professioni vada conciliato, in ciascun caso, con quello di mantenere norme puramente etiche specifiche per ciascuna professione" (punto 11).

**Ne consegue, quindi, anche a livello europeo la volontà di mantenere vigenti le tariffe ed il carattere obbligatorio delle stesse.**

Peraltro, si evidenzia nuovamente come **il tariffario dei geologi determini esclusivamente gli onorari minimi.** L'aver definito soltanto i limiti minimi della tariffa comporta in sé – logicamente, ma anche letteralmente – l'inderogabilità degli stessi. Per converso il difetto di obbligatorietà previsto dalla legge n° 248/2006 può comportare la pratica ed estesa privazione di effettività giuridica della tariffa che, invece, costituisce provvedimento legittimo in ogni sua parte per essere stato formato da legittima potestà regolativa e per essere stato pienamente recepito dalla P.A. competente mediante decreto ministeriale. Anche sotto tale profilo la tariffa resta unico e legittimo parametro di riferimento per valutare la congruità del compenso rispetto **all'importanza dell'opera ed al decoro del professionista, in osservanza dell'art. 2233 c.c.**

## VII. Lesione dell'autonomia degli Ordini Professionali e difetto di concertazione.

**Sussistono dubbi di costituzionalità con riguardo al terzo comma dell'art. 2 della legge n° 248/2006**, secondo cui "Le disposizioni deontologiche e pattizie e i codici di autodisciplina che contengono le prescrizioni di cui al comma 1 sono adeguate, anche con l'adozione di misure a garanzia della qualità delle prestazioni professionali, entro il 1 gennaio 2007. In caso di mancato adeguamento, a decorrere dalla medesima data le norme in contrasto con quanto previsto dal comma 1 sono in ogni caso nulle." È evidente che tale disposizione normativa presenta **una marcata invasione nell'"autonomia deontologica"**. Infatti, gli organismi professionali si configurano come Enti che perseguono interessi di collettività particolari, il cui carattere pubblicistico va ricollegato alla loro natura di enti esponenziali di ordinamenti giuridici espressi dai gruppi sociali. L'autonomia riconosciuta a detti Enti si basa sul loro carattere esponenziale di gruppi particolari, che ha un fondamento storico e sociologico, prima che normativo. L'autogoverno delle classi dei liberi professionisti e la conseguente potestà di elaborare norme di carattere deontologico – tra cui anche la determinazione circa l'inderogabilità delle tariffe – costituisce sicuramente il momento più significativo di tale autonomia.

L'autonomia delle organizzazioni professionali trova riconoscimento e tutela anche nella Carta Costituzionale. In particolare, nell'**art. 2 della Costituzione** che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo anche "nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità", tra le quali non possono non ricomprendersi le organizzazioni delle categorie professionali, che costituiscono – come detto – anche storicamente, espressioni fondamentali della socialità.

Inoltre, essendo gli Ordini professionali Enti pubblici associativi, devono considerarsi coperti dalla protezione riconosciuta dall'**art. 18 della Costituzione** alle libertà associative. Ciò premesso, non ci si può esimere dal rilevare che **l'autonomia degli organismi professionali**, a seguito dell'entrata in vigore del terzo comma dell'art. 2 della legge n° 248/2006, **subisce una pesante compressione sia perché prescrive**

**una disciplina in tema di tariffe che riveste carattere assorbente**, in totale spregio dell'autonomia degli Ordini Professionali e senza alcuna flessibilità in considerazione dell'esigenze peculiari delle diverse categorie; **sia perché impone agli Ordini Professionali un secco obbligo di adeguamento alla nuova disciplina legislativa**, sanzionato con la nullità della normativa autonoma con questi contrastante.

Devesi, inoltre, rilevare che, trattandosi di una modifica riguardante le professioni, un confronto ed una cooperazione con gli organismi professionali sarebbe stata, oltre che auspicabile ed opportuna, anche obbligatoria. Del resto, in virtù di una prospettata esigenza di riforma della disciplina delle professioni, la Commissione della Comunità Europea nella Comunicazione COM (2005) 405 ha invitato gli organismi professionali a partecipare *“ad un lavoro di cooperazione per rivedere le regole esistenti esaminando se tali regole siano necessarie per l'interesse generale, se siano proporzionate e giustificate”* (§ 8). Invito recepito anche dalla Relazione AS316 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, secondo cui *“data la specificità dei servizi professionali e la rilevanza degli interessi coinvolti, anche le proposte di revisione della regolazione di fonte statale dovrebbero formare oggetto di analisi nell'ambito di confronti che vedano la partecipazione dell'Autorità oltre che degli Ordini professionali e delle associazioni dei consumatori”* (§7).

Ne deriva, dunque, come il difetto di concertazione – che ha leso anche l'autonomia degli Ordini Professionali – costituisca violazione di precise indicazioni e deliberazioni di organismi tanto di ordine comunitario, quanto interno.

#### **VIII. Difetti di costituzionalità della legge n° 248/2006**

La legge n° 248/2006 presenta ulteriori **profili di contrasto con la Carta costituzionale**.

**A)** La legge in oggetto prevede all'art. 2 comma 2 che *“sono fatte salve le disposizioni riguardanti l'esercizio delle professioni reso nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale o in rapporto convenzionale con lo stesso, nonché le eventuali tariffe massime versate in via generale a tutela degli utenti”*.

Ebbene, questa esclusione, riguardante le professioni rese nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale, dall'applicazione delle nuove norme previste dalla legge 248/2006, sembra essere giustificata dalla necessità di preservare la specificità delle professioni sanitarie, in quanto connesse e strumentali alla protezione del diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione.

Proprio tale considerazione, però, evidenzia l'**incostituzionalità della legge** in esame, **laddove non esclude dall'applicazione delle norme ivi contenute anche altre figure professionali, quali ad esempio i geologi**.

I geologi, infatti, sono chiamati, per legge, a valutare, anche in via preventiva, le pericolosità naturali, sia nel settore costruzioni pubbliche che private, sia nel settore della pianificazione urbanistica, territoriale ed ambientale, così preservando gli interessi generali della collettività. Inoltre concorrono, con le branche specialistiche della Geologia, quali la Geomorfologia e la Geomorfologia applicata, a tutelare il paesaggio, anche

secondo l'orientamento costante ed evoluto della Corte Costituzionale – conservazione delle *“Forme del Paese”* – in osservanza dell'art. 9 della Costituzione. L'attività professionale del geologo ha, quindi, ad oggetto la indefettibile sicurezza del territorio, la tutela del paesaggio, la gestione in economia delle risorse naturali (acque, materiali naturali destinati all'industria, risorse energetiche, etc.).

È, dunque, sufficiente riportare sinteticamente le molteplici funzioni ed attività inerenti o assegnate al geologo, perché emerga il fondamento costituzionale della professione. Al riguardo occorre far riferimento a norme che riguardano interessi la cui natura ed essenza può ritenersi comprensiva anche della tutela dell'integrità e conservazione geologica del territorio.

Così l'ampia statuizione dell'**art. 2** della Costituzione, nel garantire i *“diritti fondamentali”* della persona, può ritenersi riferibile anche al diritto di integrità geologica corrispondendo l'interesse protetto ad un bisogno essenziale, anche di sicurezza, di ciascuna persona e di ciascuna comunità.

Anche l'**art. 32** della Costituzione che, salvaguardando il *“diritto alla salute”* come *“fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”* comprende anche la salvaguardia delle condizioni di *“benessere geologico”* della collettività, ovvero delle condizioni che possono realizzare e consolidare, anche con strumenti e discipline di prevenzione, un sano e sicuro status geologico del territorio. Sono materia di grave attualità le ormai note *“patologie ambientali”*. Ebbene di tali patologie fanno parte a pieno titolo quelle che si possono definire come *“patologie geologiche”*, tristemente ricorrenti, significando con tale termine gli eventi di danno e pregiudizio che colpiscono strutture e persone conseguenti a terremoti, dissesti geologici e disastri idrogeologici.

È d'obbligo, ancora, il riferimento all'**art. 9** della Costituzione laddove, al secondo comma, è statuito che *“la Repubblica tutela il paesaggio”* unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione. La categoria logico-giuridica del *“paesaggio”* costituisce, infatti, un *“contenitore ordinamentale”* di livello costituzionale in cui legittimamente trova collocazione la tutela del patrimonio geologico nazionale e della sua integrità. Ne è conferma, ad esempio, il giudizio di costituzionalità conclusosi con la sentenza n° 524 del 21.11/9.12.2002 che ha esaminato alcuni ricorsi di Regioni – tra le quali il Veneto, l'Emilia-Romagna e la Lombardia – che, pur avendo come oggetto primario la problematica dell'osservanza delle attribuzioni regionali in materia di tutela dell'assetto idrogeologico, riconduce l'ambito della materia anche all'art. 9 della Costituzione. La tutela dell'assetto idrogeologico risulta così collegata anche con l'art. 9 della Costituzione, avente ad oggetto formale *“la tutela del paesaggio”*. Ovvero, tutelare l'integrità dell'assetto idrogeologico costituisce, per dettato costituzionale, modo per tutelare l'integrità del paesaggio.

Sostiene ancora la Corte Costituzionale, con ordinanza n° 68 del 17.03.1998, che *“l'integrità ambientale è un bene unitario che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va, pertanto, salvaguardato nella sua interezza”*.

Anche in sede di giurisprudenza di legittimità risulta elaborato un concetto ad un tempo unitario ed articolato dell'ambiente. Vedasi la sentenza n° 1087 del 3.02.1998 della Corte

di Cassazione secondo cui “la configurabilità dell’ambiente come bene giuridico ... trova la sua fonte genetica nella carta costituzionale considerata come diritto vigente e vivente”, mentre le leggi ordinarie ambientali hanno “funzione ricognitiva della disposizione e principio costituzionali”.

Dunque l’ambiente costituisce bene unitario oggetto di protezione costituzionale e, nello stesso tempo, bene giuridico articolato al suo interno in quanto comprensivo di molteplici configurazioni concrete, tra le quali emerge la fattispecie riguardante la tutela dell’integrità geologica del paesaggio e, quindi, del territorio. In tale quadro di legittimità e protezione costituzionale va, dunque, ricondotta la professionalità geologica. **Ne consegue che le medesime esigenze sostanziali che hanno sorretto l’esclusione delle professioni rese nell’ambito del Servizio Sanitario Nazionale dall’applicazione del c.d. “Decreto Bersani” avrebbero dovuto ragionevolmente comportare, e tuttora comportano, l’esclusione di una professione come quella del geologo, anch’essa esercitata a tutela di diritti costituzionalmente protetti.**

Avuto riguardo a quanto sopra l’art. 2, secondo comma, della legge 248/2006 appare viziato da incostituzionalità anche per disparità di trattamento in violazione dell’art. 3 della Costituzione.

**B)** Si deve poi rilevare che la legge 248/2006 presenta dubbi di costituzionalità in relazione alla nuova articolazione delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. Infatti non ci si può esimere dall’evidenziare che la materia delle “professioni” è, ai sensi dell’art. 117, comma 3 Costituzione, nel testo riformato dalla legge costituzionale n° 3 del 2001, compresa tra quelle di legislazione “concorrente”, nelle quali lo Stato dovrebbe limitarsi a dettare i soli principi fondamentali – come del resto è stato ripetutamente affermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze n° 153 e n° 40 del 2006; n° 424, n° 355 e n° 319 del 2005).

Nel caso di specie, invece, buona parte delle disposizioni normative sembrano essere di dettaglio.

\*\*\*

#### **SULLA BASE DELLE SUESPOSTE CONSIDERAZIONI**

il Consiglio Nazionale dei Geologi, con la delibera n° 90/2006:

- a) rileva la permanente vigenza delle tariffe professionali e, quindi, del D.M. 18.11.1971 e s.m.i.;
- b) rileva come, a seguito della entrata in vigore della legge n° 248/2006, essendo venuta meno l’obbligatorietà delle tariffe, il compenso professionale sia liberamente contrattabile tra committente ed iscritti all’albo, nel rispetto dell’importanza dell’opera e del decoro della professione, così come stabilito dall’art. 2233 c.c.;
- c) ritiene che i parametri contenuti nella tariffa costituiscono unico e legittimo termine di riferimento per valutare l’adeguatezza del compenso, convenuto pattizamente, rispetto all’importanza dell’opera e al decoro della professione, in osservanza dell’art. 2233, secondo comma, c.c.;

d) ritiene che il mancato rispetto dei criteri posti dall’art. 2233, secondo comma, c.c. per la determinazione del compenso professionale può assumere rilevanza in sede disciplinare;

e) ritiene che nelle procedura ad evidenza pubblica, le stazioni appaltanti non potranno discostarsi, per la determinazione dei compensi delle attività professionali, dai parametri della tariffa e, comunque, dall’osservanza del disposto di cui all’art. 2233 cc.;

f) ritiene che nelle procedura ad evidenza pubblica sussista l’obbligo di motivazione della P.A. nella determinazione del compenso, ove intenda disapplicare la tariffa;

g) ritiene che, ai sensi del terzo comma dell’art. 2 della legge n° 248/2006, le regole deontologiche in contrasto con la predetta legge rimangono in vigore fino al 1° gennaio 2007, termine entro il quale dovranno essere adattate alle nuove previsioni legislative, in quanto l’abrogazione immediata del divieto riguarda norme legislative e regolamentari e non quelle deontologiche.

Il Consiglio Nazionale dei Geologi auspica, comunque, che la nuova disciplina, introdotta con la legge n° 248/2006, possa avere esclusivamente natura transitoria, in considerazione sia di eventuali pronunce della Corte di Giustizia Europea riguardanti la legittimità delle tariffe obbligatorie quale compenso per le attività professionali; sia di eventuali pronunce della Corte Costituzionale ove questa fosse investita della questione di costituzionalità dell’art. 2 della predetta legge.

Il Consiglio Nazionale dei Geologi si riserva di promuovere ogni legittima azione per la tutela della categoria.

In considerazione della grave incertezza circa le stesse fonti della disciplina legislativa, che rischia di compromettere l’esercizio legittimo della professione e di pregiudicare gli interessi generali ad esso connessi, il Consiglio Nazionale dei Geologi, al fine di promuovere una cond-visa lettura dell’ordinamento di settore ed in adesione a quanto deliberato da altri Ordini:

- a) sottoporrà la presente delibera all’Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, al fine di promuovere l’adozione di un atto di regolazione e/o determinazione in materia;
- b) sottoporrà la presente delibera al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, al fine di promuovere un parere in materia;
- c) sottoporrà la presente delibera ai Consigli Nazionali delle altre professioni, al fine di acquisire le opportune valutazioni;
- d) sottoporrà la presente delibera alle Organizzazioni Nazionali degli operatori del settore dei lavori pubblici, al fine di acquisire le opportune valutazioni;
- e) sottoporrà la presente delibera alle Commissioni Parlamentari di riferimento professionale;
- f) invita gli Ordini territoriali a rivolgere, anche alla luce della presente delibera, istanza alle Amministrazioni Regionali, affinché prendano posizione circa la disciplina vigente e le relative fonti, anche con l’emanazione di apposite circolari.

Dispone che la presente delibera sia pubblicata sul sito del Consiglio Nazionale: [www.consiglionazionalegeologi.it](http://www.consiglionazionalegeologi.it) e sia comunicata agli Ordini territoriali, al fine di assicurarne la massima diffusione tra gli iscritti e le Amministrazioni locali.