



CONSIGLIO NAZIONALE DEI PERITI INDUSTRIALI E DEI PERITI INDUSTRIALI LAUREATI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

00187 Roma – Via in Arcione, 71 – Tel. +39 06.42.00.84 – Fax +39 06.42.00.84.44/5 – www.cnpi.it – cnpi@cnpi.it – C.F. 80191430588

luglio 2025

Oggetto: gratuità della prestazione professionale – liceità ed aspetti deontologici.

Rispondiamo alla richiesta relativa alla liceità per una Amministrazione pubblica di assegnare un incarico professionale, prevedendone la gratuità, valutandone anche la rilevanza deontologica dei comportamenti assunti dall'iscritto e valutare se sia *“inaccettabile sul piano deontologico e illegittima sul piano giuridico”*.

Orbene, dagli elementi normativi raccolti e la posizione della giurisprudenza di legittimità, sembra che la gratuità della prestazione professionale di natura intellettuale, se può apparire *“inaccettabile”* sotto il profilo etico, di certo essa va considerata legittima sul piano giuridico, seppure con alcune significative limitazioni.

Partendo dall'entrata in vigore della Legge 49/2023 in materia di equo compenso, la posizione dei giudici di legittimità è granitica nel ritenere legittimo il comportamento della P.A. circa l'affidamento di incarichi a titolo gratuito.

Con la sentenza 7431/2025, la Cassazione ha spiegato che l'accettazione degli incarichi gratuiti non comporta automaticamente la violazione del Codice deontologico. I giudici hanno infatti condiviso le conclusioni del Consiglio di Stato, affermando che, a fronte di un evidente vantaggio di ritorno di immagine, il progettista può legittimamente rinunciare al proprio compenso.

La Cassazione ha quindi annullato la sanzione a carico dell'architetto.

Per contestualizzare meglio l'eventualità che la P.A. possa affidare incarichi a titolo gratuito, bisogna considerare l'evoluzione normativa degli ultimi anni.

Nel 2023 sono stati approvati sia il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 36/2023) sia la legge sull'equo compenso (L.49/2023). Il Codice Appalti stabilisce che gli incarichi gratuiti sono consentiti, mentre la legge sull'equo compenso di un compenso commisurato alle prestazioni svolte.

Le due norme sono sembrate tra loro discordanti. Fin dallo scorso anno, l'Autorità nazionale anticorruzione ha affermato che l'equo compenso non si applicasse alle gare di progettazione perché contrario alla concorrenza.

Secondo la disciplina attualmente vigente, nelle gare di progettazione di importo inferiore a 140mila euro, affidate direttamente anche senza consultazione di altri operatori, l'Amministrazione può ridurre i corrispettivi fino al 20%. È quindi garantito un minimo dell'80% del corrispettivo previsto.

Nei contratti di importo superiore a 140mila euro, le Stazioni Appaltanti bandiscono le gare e i corrispettivi posti a base di gara sono calcolati secondo il Decreto Parametri. Una volta ricevute le offerte, le Stazioni Appaltanti aggiudicano gli incarichi secondo il criterio dell'offerta



CONSIGLIO NAZIONALE DEI PERITI INDUSTRIALI E DEI PERITI INDUSTRIALI LAUREATI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

00187 Roma – Via in Arcione, 71 – Tel. +39 06.42.00.84 – Fax +39 06.42.00.84.44/5 – www.cnpi.it – cnpi@cnpi.it – C.F. 80191430588

luglio 2025

economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo: per il 65% dell'importo posto a base di gara, l'elemento relativo al prezzo è fisso; quindi, i professionisti possono competere in termini di qualità, mentre per il restante 35% i concorrenti possono offrire un ribasso.

Dall'interpretazione letterale delle norme sembra quindi che le P.A. non possano più bandire gare per l'affidamento di incarichi gratuiti. A meno che, se dovesse verificarsi un nuovo caso, la giurisprudenza riesca a dimostrare che, anche con le regole vigenti, il compenso economico può essere sostituito dall'esperienza, dalla notorietà o dall'arricchimento del curriculum.

La normativa italiana sul lavoro professionale è saldamente radicata nei principi costituzionali, tra cui l'articolo 36 della Costituzione, che sancisce il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto. Tale principio è rafforzato dalla legge n. 172/2017 sull'equo compenso, che tutela i professionisti contro compensi inadeguati, riconoscendo il valore economico e sociale delle loro attività.

La Legge n. 49 del 21 aprile 2023, che disciplina l'equo compenso, reintroduce in Italia il concetto di tariffe professionali, abrogando la norma del Decreto Bersani del 2006 che aveva eliminato le tariffe minime per i liberi professionisti. L'equo compenso, definito come un compenso proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto, si applica solo a determinate categorie professionali, in particolare quelle che operano per grandi imprese o nella pubblica amministrazione. La legge stabilisce parametri ministeriali per il calcolo degli onorari, con aggiornamenti biennali. Inoltre, le clausole contrattuali che prevedono compensi inferiori ai parametri sono nulle e possono essere contestate dal professionista. Vengono introdotte sanzioni disciplinari per gli iscritti agli Ordini professionali che non rispettano la legge, e viene semplificata la procedura di recupero dei crediti tramite il parere di congruità, che diventa titolo esecutivo. Infine, la legge consente ai professionisti di proteggere i propri diritti anche attraverso l'azione di classe.

1. Nonostante ciò, la prestazione intellettuale può essere fornita a titolo gratuito, purché questa scelta sia libera, volontaria e non contrasti con il principio di equo compenso. La prestazione senza compenso materiale di una prestazione professionale è dunque legittima, ma deve avvenire nel rispetto della dignità del professionista e senza creare distorsioni nel mercato del lavoro.

Non decade, quindi, il principio ermeneutico introdotto dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 4614 del 3 ottobre 2017.

E' stato precisato che, anche in considerazione degli interessi pubblici immanenti al contratto pubblico e alle esigenze che lo muovono, l'espressione "contratti a titolo oneroso" può assumere per il contratto pubblico un significato attenuato o in parte diverso rispetto all'accezione tradizionale, e ciò in quanto la garanzia della serietà dell'offerta e di affidabilità dell'offerente, può essere ragionevolmente assicurata da altri vantaggi, economicamente apprezzabili anche se non direttamente finanziari, potenzialmente derivanti dal contratto.

In questa ottica è stato precisato che la garanzia di serietà e affidabilità non necessariamente trova fondamento in un corrispettivo finanziario della prestazione contrattuale, che resti comunque a carico dell'Amministrazione appaltante, ma può avere analoga ragione anche in un altro genere di utilità, pur sempre economicamente apprezzabile, che nasca o si immagini vada ad essere generata dal concreto contratto.



CONSIGLIO NAZIONALE DEI PERITI INDUSTRIALI E DEI PERITI INDUSTRIALI LAUREATI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

00187 Roma – Via in Arcione, 71 – Tel. +39 06.42.00.84 – Fax +39 06.42.00.84.44/5 – www.cnpi.it – cnpi@cnpi.it – C.F. 80191430588

luglio 2025

L'utilità economica, cui aspira il concorrente, può concretarsi anche su leciti elementi immateriali inerenti al fatto stesso del divenire ed apparire esecutore, evidentemente diligente, della prestazione richiesta dall'Amministrazione, il che consente di accedere ad una nozione ampia e particolare dell'espressione "contratti a titolo oneroso", tale da dare spazio all'ammissibilità di un bando che preveda le offerte gratuite (salvo il rimborso delle spese), ogniqualvolta dall'effettuazione della prestazione contrattuale il contraente possa figurare di trarre un'utilità economica lecita e autonoma, quand'anche non corrispostagli come scambio contrattuale dall'Amministrazione appaltante.

È, quindi, l'effetto, indiretto, di potenziale promozione esterna del professionista, come conseguenza della comunicazione al pubblico dell'esecuzione della prestazione professionale, appare costituire, nella struttura e nella funzione concreta del contratto pubblico una controprestazione contrattuale anche se a risultato aleatorio, in quanto l'eventuale mancato ritorno (positivo) di immagine (che è naturalmente collegato alla qualità dell'esecuzione della prestazione) non può dare luogo ad effetti risolutivi o risarcitori.

Anche a non voler accedere alla nozione di onerosità sposata dal Consiglio di Stato nella richiamata sentenza, a mente della quale il vantaggio non deve essere necessariamente di carattere finanziario, ma può assumere una valenza economica, anche nel caso in cui il risultato positivo conseguito dal professionista comunque si risolva in un ritorno di carattere immateriale, ma pur sempre suscettibile di arrecare in prospettiva vantaggi ulteriori (come appunto nel caso di arricchimento del curriculum professionale), risulta però evidente che le ipotesi nelle quali è ammessa la gratuità della prestazione da parte del professionista non sono limitate alle sole situazioni indicate nella decisione impugnata (e cioè particolari ragioni affettive o a particolari ragioni di carattere etico-sociale o di benevolenza o in occasione di calamità naturali di particolare gravità), ma si estendono anche a quelle ipotesi in cui la scelta del professionista sia ispirata all'obiettivo di conseguire un personale ed indiretto vantaggio, quale deve reputarsi essere quello di incrementare in futuro la capacità di rendere il proprio profilo professionale maggiormente competitivo in vista del conseguimento di futuri incarichi.

2. Tali principi vanno però coordinati con l'altrettanto essenziale esigenza di garantire la *par condicio* dei potenziali contraenti, e ciò tramite la oculata metodologia di scelta tra le offerte, al fine di impedire che la stessa possa avvenire a piacimento dell'Amministrazione, con ciò ingenerando un'evidente lesione della *par condicio* dei potenziali interessati al contratto proprio per quell'utile immateriale e ledendo gli stessi principi di derivazione eurounitaria del mercato concorrenziale.

In buona sostanza, la Pubblica Amministrazione deve adottare modalità di selezione che siano:

- a. Efficaci: produrre un effetto utile per i soggetti interessati.
- b. Oggettive: basate su criteri verificabili e attinenti ai dati curriculari.
- c. Trasparenti: fondate su dati e documenti accessibili.
- d. Imparziali: consentire una valutazione equa e imparziale.
- e. Procedimentalizzate: garantire l'assenza di favoritismi o discriminazioni.
- f. Paritarie: trattamenti distinti devono rispondere a criteri di necessità e proporzionalità.
- g. Proporzionali: assicurare la corrispondenza tra il profilo scelto e l'oggetto dell'incarico.
- h. Pubbliche: prevedibili e conoscibili.
- i. Rotative: compatibili con l'efficacia dell'azione amministrativa.

Nella fattispecie, secondo il Consiglio di Stato, i criteri di aggiudicazione enucleati nel disciplinare di gara, basati sulla componente tecnica (professionalità, adeguatezza dell'offerta, caratteristiche



CONSIGLIO NAZIONALE DEI PERITI INDUSTRIALI E DEI PERITI INDUSTRIALI LAUREATI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

00187 Roma – Via in Arcione, 71 – Tel. +39 06.42.00.84 – Fax +39 06.42.00.84.44/5 – www.cnpi.it – cnpi@cnpi.it – C.F. 80191430588

luglio 2025

metodologiche dell'offerta), residualmente sul tempo, devono valutarsi comunque in maniera sufficientemente oggettivi per una valutazione dell'offerta.

Nel caso specifico, la sanzione disciplinare, irrogata dall'Ordine di appartenenza per aver sanzionato la condotta del professionista ad accettare un incarico professionale dalla P.A. a titolo gratuito, è stata ritenuta ingiustificata, in quanto fondata su di una erronea limitazione delle ipotesi in cui è data la possibilità di rinuncia al compenso, in contrasto con quella che è la giurisprudenza di legittimità, e senza considerare, come invece evidenziato dai giudici amministrativi, come solo in apparenza l'attività si palesi come gratuita, rinvenendosi nel vantaggio immateriale, direttamente rifluente sull'incremento di chances di conseguire un vantaggio economico, una modalità alternativa per assicurare il rispetto del requisito dell'onerosità.

Alla luce di tali considerazioni deve altresì escludersi che l'autonomia della valutazione del comportamento del professionista da parte del giudice disciplinare possa legittimare la sanzione della condotta del ricorrente.

La recente sentenza richiamata (Cass. civ., Sez. II, Ord., (data ud. 06/03/2025) 20/03/2025, n. 7431) e gli ulteriori sviluppi forniti dalla legislazione speciale, con l'approvazione della legge sull'equo compenso e la sentenza del Consiglio di Stato n. 2084/2023 hanno completato il quadro giuridico di riferimento. La legge sull'equo compenso, approvata il 12 aprile 2023, ha segnato la conclusione di un iter legislativo durato oltre un decennio. Tuttavia, poco prima, la sentenza n. 2084/2023 del Consiglio di Stato aveva ribadito che le prestazioni professionali gratuite possono coesistere con il principio dell'equo compenso.

La sentenza ha chiarito il principio per il quale, pur garantendo la necessità di un compenso congruo, è aperta la possibilità che la prestazione sia resa gratuitamente. Inoltre, la selezione dei professionisti da parte della Pubblica Amministrazione non può basarsi esclusivamente sul prezzo offerto, ma deve considerare criteri qualitativi e rispettare procedure di imparzialità.

Questo quadro normativo e giurisprudenziale evidenzia come la prestazione gratuita debba essere regolata da principi rigorosi, che tutelino la dignità e i diritti dei professionisti.