



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**(Sezione Ottava)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1560 dell'anno 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Salerno, Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Avellino, Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Benevento, Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Caserta, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Ennio De Vita, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli, alla via Toledo n. 156, presso lo studio dell'avv. Antonio Sasso;

***contro***

Regione Campania, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Laura Consolazio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli, alla via Santa Lucia n. 81, presso la sede dell'Avvocatura regionale;

Dipartimento 50 - D.G. 7 - U.O.D. 02 Giunta Regionale della Campania; Autorità di Gestione del PSR Campania 2014 – 2020; Comitato di Esperti Costituito con Decreto Dirigenziale Dipartimento 50 n. 88 del 05.09.2017; Università degli Studi del Sannio; non costituiti in giudizio;

***nei confronti***

Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Napoli; Comitato Unitario delle Professioni di Napoli e della Campania, non costituiti in giudizio;

***(per quanto riguarda il ricorso introduttivo)***

per l'annullamento,

*previa sospensione dell'efficacia,*

- a) del decreto dirigenziale Dipartimento 50 – D.G. 7 – UOD 2 Giunta Regionale della Campania n. 48 del 20.02.2018, successivamente conosciuto, ad oggetto “*PSR CAMPANIA 2014-2020 - SOTTOMISURA 4.1 E PROGETTO INTEGRATO GIOVANI. APPROVAZIONE DELLE "LINEE GUIDA PER LA RAGIONEVOLEZZA DELLE SPESE TECNICHE" VERSIONE 2.0*”, in uno alle relative disposizioni attuative – linee guida ed ai relativi allegati;
- b) ove occorrente, del decreto dirigenziale Dipartimento 50 – D.G. 7 – UOD 2 Giunta Regionale della Campania n. 34 del 02.02.2018, successivamente conosciuto, avente lo stesso oggetto del decreto impugnato sub a), in uno alle relative disposizioni attuative – linee guida ed ai relativi allegati;
- c) di tutti gli atti dell'istruttoria per la definizione di una metodologia di calcolo delle spese tecniche, non conosciuti e con espressa riserva di formulazione di motivi aggiunti, ed in particolare:
  - c1) degli atti (verbali, note, relazioni, ecc.) relativi all'attività svolta dal “Comitato di esperti” presieduto dal Dirigente UOD 02 in qualità di Autorità di Gestione del PSR Campania 2014 – 2020 e costituito con decreto dirigenziale Dipartimento 50 n. 88 del 05.09.2017, che del pari s'impugna, se ed in quanto lesivo;

c2) della nota dell'Università degli Studi del Sannio – Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi assunta al prot. n. 66359 del 30.01.2018, con cui si dichiara la congruità e la ragionevolezza della metodologia di calcolo delle spese tecniche di cui alle linee guida approvate con D.D. n. 34 del 02.02.2018;

d) di ogni altro atto presupposto, collegato, connesso e consequenziale, ivi compresi, se adottati e per quanto d'interesse e di ragione, i bandi di finanziamento per le tipologie d'intervento 4.1.1. e 4.1.2 del PSR Campania 2014 – 2020;

(per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti)

per l'annullamento

a) del decreto dirigenziale Dipartimento 50 – D.G. 7 – UOD 0 Giunta Regionale della Campania n. 374 del 27.09.2018, pubblicato sul BURC n. 71 del 01.10.2018 e non notificato, avente ad oggetto “*Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 - Misura 4 - Tipologia di intervento*

*4.1.1 - 4.1.2 - Progetto Integrato Giovani*”, con il quale si esita il procedimento di riesame a seguito dell'ordinanza TAR n. 716/2018;

b) di tutti gli atti richiamati nel provvedimento sub a) ed in specie, se lesivi e per quanto di interesse:

b.1) della nota prot. n. 446208 del 10.07.2017, recante riscontro alle osservazioni degli Ordini ricorrenti di cui alla nota del 26.06.2018;

b.2) del verbale di seduta del 05.06.2018;

b.3) della nota circolare prot. n. 0267288 del 24.04.2018;

c) ogni altro atto presupposto, collegato, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso introduttivo e quello per motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Campania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 aprile 2019 il dott. Michelangelo Maria Liguori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con il presente ricorso introduttivo, notificato a mezzo posta tra il 6 e il 9 aprile 2018, e depositato il successivo 20 aprile, l'Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Salerno, l'Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Avellino, l'Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Benevento, l'Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Caserta, espongono

- che gli Ordini professionali, nel vigente quadro ordinamentale in materia di professioni regolamentate o ordinistiche, sono Enti pubblici titolari di funzioni amministrative esclusive in tema di valutazione di congruità e conformità a legge nella determinazione dei compensi professionali (art. 2233 c.c. e art. 634 c.p.c.), che esercitano sia tramite l'espressione di pareri di conformità in fase preventiva, sia tramite l'approvazione delle parcelle sulla effettiva attività professionale svolta, presupposto essenziale per la rivendicazione di liquidazione delle competenze in sede giudiziale;
- che tali prerogative non sono state eliminate né modificate con il nuovo sistema di determinazione dei compensi introdotto dall'art. 9 del D.L. 24.01.2012 n. 1 conv. con L. 27/2012, che, pur avendo abrogato le tariffe professionali, è fondato sui "parametri" di liquidazione dei compensi adottati con decreto ministeriale, cui fare ricorso: a) per l'individuazione della misura dei compensi, in via surrogatoria o integrativa, in caso di mancanza o incompletezza o inidoneità delle pattuizioni con il cliente; b) per la determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria;
- che detti parametri di liquidazione rappresentano una fonte regolamentare, unica sul territorio nazionale, di adeguatezza del valore della prestazione professionale

alla rilevanza ed alla consistenza dell'attività espletata, e nel contempo norma di chiusura del sistema, e regolamentano sia la disciplina dei rapporti con i privati, sia la disciplina dei rapporti con la Pubblica Amministrazione, che, per quanto qui rileva, in ordine all'espletamento delle prestazioni di progettazione e delle attività connesse, è tenuta a far riferimento alle tabelle dei corrispettivi approvate, da ultimo, con D.M. Giustizia 17.06.2016 ed ai relativi criteri nell'indizione delle procedure di evidenza pubblica:

- che, con i provvedimenti oggetto di contestazione in questa sede, la Regione Campania ha dato corso ed approvato un proprio "prezzario" da utilizzare per quantificare le spese tecniche da riconoscere in sede di erogazione dei contributi relativi alle tipologie di interventi 4.1.1 e 4.1.2 del PSR Campania 2014 – 2020;
- che il procedimento, infarcito di gravissime violazioni, è scaturito dall'affermata esigenza di definire costi standard ed una metodologia di calcolo oggettiva cui commisurare le spese tecniche ed è stato così articolato: - con decreto dirigenziale Dipartimento 50 n. 88 del 05.09.2017, è stato incaricato un Comitato di esperti, da comporsi con il Dirigente dell'UOD 2 del Dipartimento ed i rappresentanti di Ordini professionali, di definire una metodologia di calcolo oggettiva delle spese generali ed all'esito di trasmettere l'elaborato al C.U.P. (Comitato Unitario delle Professioni) della Campania, per una sua valutazione di congruità; - a fronte di tali criteri, nessuno degli Ordini ricorrenti, pur aventi competenza territoriale esclusiva negli ambiti provinciali di riferimento, è stato mai convocato e tantomeno invitato ad esprimere, da solo o congiuntamente ad altri, un rappresentante nel Comitato; - dall'istruttoria, di cui non risulta traccia alcuna negli atti posti in essere circa le attività compiute, i verbali redatti, le relazioni adottate, gli Enti partecipanti, ecc., è scaturita l'enucleazione di un elaborato definito "*Linee guida per la ragionevolezza delle spese tecniche*"; - tali Linee sono poi state trasmesse - non è dato di comprendere a che titolo, in virtù di quale criterio di competenza né di quale incarico - non al Comitato Unitario delle Professioni della Campania, che era stato incaricato con il decreto n. 88/2017 della verifica finale, ma all'Università degli

Studi del Sannio, che, con nota del Direttore del Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi assunta al prot. n. 66359 del 30.01.2018, ha d'*emblèe* dichiarato, in poche righe, con semplice dichiarazione di stile, la congruità e la ragionevolezza della metodologia di calcolo delle spese tecniche utilizzata; - con decreto dirigenziale n. 34 del 02.02.2018, è stato approvato tale prezzario, in uno alle relative disposizioni attuative – Linee guida ed ai relativi allegati; - infine, con decreto n. 48 del 20.02.2018, le Linee Guida sono state rielaborate, stavolta senza neppure acquisire la valutazione di congruità dell'Università del Sannio sul nuovo elaborato;

- che, in tale contesto di grave e sfrontato vulnus alle competenze ed alle prerogative degli Ordini professionali ricorrenti, Enti esponenziali della categoria dei propri iscritti nonché organismi professionali annoverati tra quelli che, per stessa previsione della Regione, andavano coinvolti nel procedimento, gli stessi, avendo interesse a perseguire l'osservanza delle prescrizioni ordinamentali a garanzia della corretta determinazione dei compensi professionali, si vedono costretti a ricorrere al TAR per la denuncia di illegittimità degli atti in questione, poiché gravemente pregiudizievoli per i professionisti coinvolti, poiché, in forza del nuovo sistema tariffario regionale, costoro si vedono costretti ad elaborare computi di spese e di compensi del tutto avulsi dai parametri legali vigenti, senza poter conseguire, né nel quadro delle spese finanziate né al di fuori, il reale valore delle prestazioni professionali rese: un modo spiccio, certamente non ortodosso ed una pericolosa deriva autoritaria per introdurre a regime una deroga in *pejus* ai parametri di liquidazione vigenti sul territorio nazionale.

Tanto esposto, i ricorrenti impugnano gli atti indicati in epigrafe, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

I - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 9 D.L. 1/2012 CONV. CON L. 27/2012 - D.M. GIUSTIZIA

31.10.2013 N. 143 - D.M. GUSTIZIA 17.06.2016 - ART. 2233 C.C. IN

## RIFERIMENTO ART. 48

REGOLAMENTO UE 809/2014 COME MODIFICATO DAL REGOLAMENTO 1242/2017) – ECCESSO DI POTERE - (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI MOTIVAZIONE - ARBITRARIETÀ - ILLOGICITÀ - SVIAMENTO) – INCOMPETENZA.

In limine, difetterebbero i presupposti stessi a base dell'iniziativa della Regione Campania di dotarsi di un proprio "prezzario" per quantificare le spese tecniche da inserire nelle domande di finanziamento per il PSR 2014 - 2020. L'iniziativa viene fondata sull'addotta esigenza di definire costi standard ed una metodologia di calcolo oggettiva cui commisurare le spese tecniche, esigenza che a sua volta troverebbe fonte, secondo la Regione, in pronunce della Corte dei Conti Europea nonché nell'art. 48 del Regolamento UE 809/2014. L'assunto sarebbe volto, in sostanza, ad ipotizzare che nel nostro ordinamento difetterebbe una disciplina di computo oggettivo e di controllo preventivo delle spese per oneri tecnici; ma questo sarebbe, in realtà, un presupposto del tutto fuorviante ed infondato.

Innanzitutto, perché i parametri di quantificazione dei compensi emanati ai sensi dell'art. 9 del D.L. 1/2012 rappresenterebbero essi stessi un quadro compiuto e definito di identificazione dei "costi standard" delle prestazioni professionali componenti le spese tecniche per la progettazione e l'esecuzione degli interventi da finanziare, sicché non sarebbe ben chiaro su cosa la Regione possa fondare l'esigenza di dotarsi di un proprio tariffario diverso ed alternativo rispetto a quello vigente su tutto il territorio nazionale.

In secondo luogo, perché la fase di controllo della ragionevolezza della spesa per le prestazioni effettuate e del relativo grado di complessità sarebbe appannaggio degli Ordini professionali, competenti, per espressa attribuzione legislativa ed in via esclusiva, ad effettuare tale controllo sia in fase preventiva, per l'analisi di conformità e congruità delle prestazioni da svolgere in relazione all'opera da realizzare, che in fase di pagamento, per la concreta verifica della parcella relativa all'incarico svolto, prima della eventuale rivendicazione giudiziale. In altri termini,

il sistema di oggettivizzazione del valore delle prestazioni tecniche ci sarebbe già, e farebbe capo a disposizioni e competenze che la Regione Campania non potrebbe, d'un colpo, disconoscere e neutralizzare, nell'ambito delle procedure del PSR, attribuendosene la competenza.

Tantomeno, l'esigenza addotta sarebbe giustificabile con riferimento ai limiti di finanziabilità delle domande di sostegno, ipotizzandosi, cioè, di dover enucleare un sistema per poter contenere i costi per spese tecniche nei limiti del contributo da assegnare: si tratterebbe, infatti, di un aspetto del tutto diverso, non atto a giustificare l'iniziativa "eversiva" delle competenze in materia assunta dalla Regione, poiché l'esigenza di dover porre un argine alla spesa sarebbe assolvibile semplicemente contraendo la spesa con l'individuazione di una percentuale, ovvero ponendo in rapporto di proporzione con l'opera il computo delle spese tecniche, che, nella rimanente parte graverebbe, com'è ovvio che sia e come ammette la stessa Regione, sul committente dell'iniziativa. Invece, pretendere la formulazione di un computo delle competenze per spese tecniche diverso ed autonomo rispetto a quello fondato sui parametri di liquidazione - D.M. 143/2013 o D.M. 17.06.2016 - comporterebbe per il professionista coinvolto la redazione di un prospetto di calcolo che, una volta "ufficializzato" nella domanda di finanziamento, non sarebbe più emendabile o duplicabile, così portando in via automatica e definitiva a dover derogare dal valore della prestazione stabilito nei parametri vigenti in ambito nazionale.

In tal modo, la Regione pretenderebbe di ricondurre a sistema una vera e propria deroga discriminatoria ai parametri di liquidazione dei compensi, depauperando il valore delle prestazioni dei professionisti campani, a tutto discapito, ovviamente, della stessa qualità della prestazione resa.

II - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 2233 C.C. - ART. 634 C.P.C.) –  
VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.D. N. 88 DEL 05.09.2017 -  
VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - ECCESSO DI POTERE -

(DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI MOTIVAZIONE - ARBITRARIETÀ - CONTRASTO CON I PROPRI ATTI - SVIAMENTO).

Il procedimento posto in essere dalla Regione sarebbe viziato dalla gravissima infrazione agli obblighi di coinvolgimento degli Ordini professionali ricorrenti nella fase elaborativa della metodologia di calcolo. Tale obbligo discenderebbe, non solo dalle precipue competenze degli Ordini in materia di attestazione di congruità e conformità a legge dei compensi professionali, secondo quanto prevedono sia l'art. 2233 c.c., sia l'art. 634 c.p.c., ma anche dai criteri preventivi che la stessa Regione si è data per la formazione di un documento di riferimento per le spese generali.

Con D.D. 88/2017, infatti, nel costituire un "comitato di esperti" sotto la presidenza del dirigente procedente, la Regione avrebbe espressamente stabilito il coinvolgimento degli Ordini per la nomina di propri rappresentanti; ma, a fronte di tale previsione, nessuno degli Ordini ricorrenti, pur espressione di propri, autonomi ambiti provinciali nella Regione Campania, sarebbe stato notiziato di tale nomina, né coinvolto nel procedimento, né nella scelta del rappresentante: essi, cioè, sarebbero stati del tutto esautorati dalla fase di composizione del Comitato e, quindi, dai lavori da esso compiuti, di cui non possono che disconoscere, *ex ante*, il lavoro compiuto, senza accettazione di contraddittorio.

Né varrebbe, in contrario, opporre la sufficienza dell'evocazione di uno dei diversi ordini territoriali della Campania; in quanto nessuno degli Ordini ha un potere di rappresentanza per conto ed in vece degli altri, avendo ciascuno un proprio ambito territoriale ed una equiordinazione rispetto agli altri, sicché solo la rituale evocazione di tutti avrebbe potuto creare il presupposto per generare una corretta rappresentanza in seno al Comitato di esperti.

Il vizio di composizione dell'organo sarebbe invalidante per l'intero operato dell'organo collegiale e, a valle, per i successivi atti del procedimento, che andrebbero, pertanto, annullati fin da tale illegittima fase, ben al di là dei contenuti delle attività svolte e degli elaborati redatti, su cui non potrebbe accettarsi il contraddittorio.

III - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 2233 C.C. - ART. 634 C.P.C.) – VIOLAZIONE E FALSA

APPLICAZIONE DEL D.D. N. 88 DEL 05.09.2017 - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - ECCESSO DI POTERE - (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI MOTIVAZIONE – ARBITRARIETÀ - CONTRASTO CON I PROPRI ATTI - SVIAMENTO).

Altro gravissimo vulnus alle competenze ed alle prerogative degli Ordini professionali risiederebbe nella mancata acquisizione del parere del C.U.P. (Comitato Unitario delle Professioni) della Campania. Anche sul punto sussisterebbe l'illegittimità degli atti per eccesso di potere, stante il palese, insanabile, contrasto degli atti impugnati e la loro contraddittorietà con il decreto 88/2017. Con quest'ultimo, infatti, era stato stabilito di costituire un "comitato di esperti" con l'incarico, sia di definire una metodologia di calcolo oggettiva delle spese generali, sia di sottoporre l'elaborato formato al C.U.P. della Campania, per una valutazione di congruità finale: tale *modus procedendi*, però, è stato del tutto obliterato, perché il CUP non risulta mai essere stato coinvolto nell'espressione di tale valutazione; il che, in uno alla estrema lacunosità di notizie riguardanti l'istruttoria compiuta ed i lavori del Comitato (posto che non vi sarebbe traccia alcuna di verbali, relazioni, partecipanti, ecc.), dimostrerebbe, in definitiva, l'estrema labilità dell'interesse della Regione ad un effettivo e non solo formale ed apparente coinvolgimento del mondo delle professioni nell'ambito della formazione di un documento di tale rilevanza per le migliaia di professionisti destinatari dei relativi effetti.

Del tutto incomprensibile, illogica ed arbitraria sarebbe, altresì, la scelta di coinvolgere, in luogo del

CUP Campania, l'Università degli Studi del Sannio – Dipartimento di Diritto, Economia,

Management e Metodi Quantitativi nell'espressione di una verifica di congruità del

"prezzario" redatto, che ha poi reso il parere in proposito con nota del Direttore assunta al prot. n. 66359 del 30.01.2018, costituita da poche righe e da una semplice dichiarazione di stile, il giorno seguente alla richiesta formulata.

Dalle Linee Guida allegate al decreto n. 34/2018, all'ultimo capoverso del punto 3, si riporta, in modo del tutto evasivo, che *"l'Amministrazione regionale ha ritenuto adeguato il ricorso a strutture universitarie, effettivamente terze rispetto a specifici interessi di categoria, presso le quali sono presenti indirizzi di studio coerenti con la verifica richiesta"*: tale affermazione, non solo mostra che il coinvolgimento dell'Università è avvenuto in modo del tutto estemporaneo, senza espresso incarico, ma soprattutto acclara in modo palese e sfacciato che la scelta di esautorare dalla verifica di congruità il Comitato Unitario delle Professioni della Campania, che pure era stato incaricato con il decreto n. 88/2017 della verifica finale, è figlia dell'obiettivo di spazzare il campo da *"specifici interessi di categoria"* che avrebbero potuto frapporsi alla definizione dell'iter procedimentale.

Ancor più grave, poi, sarebbe la scelta, del tutto illogica ed arbitraria, di coinvolgere l'Università degli Studi in materia di tariffe professionali, visto che nessuna norma del vigente quadro ordinamentale attribuisce a tali Enti competenze in materia tariffaria e/o professionale.

Lo stesso riscontro dato dall'Ente Universitario il giorno successivo alla richiesta, del resto, conclama ciò, in considerazione della pochezza dei contenuti della nota resa, del mancato richiamo a dati ordinamentali di riferimento o a qualsivoglia altro aspetto posto a base della resa valutazione di congruità.

IV - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 2233 C.C. - ART. 634 C.P.C.) – VIOLAZIONE E FALSA

APPLICAZIONE DEL D.D. N. 88 DEL 05.09.2017 - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - ECCESSO DI POTERE - (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI MOTIVAZIONE – ARBITRARIETÀ - CONTRASTO CON I PROPRI ATTI - SVIAMENTO).

Con decreto dirigenziale n. 34 del 02.02.2018, è stato approvato il prezzario, in uno

alle relative disposizioni attuative – Linee guida ed ai relativi allegati; e in tale contesto è stata, altresì, acquisita la verifica di congruità dell'Università. In prosieguo, la Regione ha deciso di rielaborare le Linee Guida, che sono state così riapprovate con decreto n. 48 del 20.02.2018, ma stavolta senza neppure acquisire una nuova valutazione di congruità dell'Università del Sannio sull'elaborato modificato.

La violazione del giusto procedimento sarebbe, così, palese, in uno al difetto di istruttoria. Tale aspetto, peraltro, sarebbe emblematico, ancora una volta, della finalità meramente emulativa e strumentale della Regione di pervenire ad ogni costo all'approvazione del tariffario in *pejus* rispetto ai parametri di liquidazione vigenti in ambito nazionale, anche senza acquisire il consulto degli Organi da essa stessa individuati per la definizione dell'istruttoria procedimentale.

In data 7 maggio 2018 si è costituita in giudizio la Regione Campania, contestando la fondatezza del proposto ricorso e instando per la sua reiezione, e il giorno seguente ha depositato una memoria.

Con ordinanza n. 716/2018 del 17 maggio 2018, questo Tribunale, sul presupposto che gli enti ricorrenti fossero stati ingiustificatamente pretermessi nella fase istruttoria espletata dalla Regione Campania, ha disposto, in accoglimento dell'istanza cautelare formulata da parte ricorrente, che la Regione Campania procedesse “*ad un riesame dei propri provvedimenti dirigenziali impugnati, previa riattivazione del relativo procedimento, nel cui ambito (avrebbe dovuto) essere consentita l'effettiva partecipazione*” dei ricorrenti.

Al fine di dare esecuzione al suddetto *dictum* cautelare, la Regione Campania ha, quindi, proceduto, in data 5 giugno 2018, ad una riunione (della quale è stato redatto verbale), presso gli Uffici dell'U.O.D. 02, del Comitato per la definizione per le spese tecniche del PSR Campania 2014/2020 di cui al DRD n. 88 del 5.9.2017, allargato agli Ordini degli Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori delle province di Avellino, Benevento, Caserta e Salerno. All'esito, e

dopo ulteriore interlocuzione mediante note scritte, è stato adottato il decreto dirigenziale Dipartimento 50 – D.G. 7 – UOD 0 Giunta Regionale della Campania n. 374 del 27.09.2018, pubblicato sul BURC n. 71 del 01.10.2018, avente ad oggetto “*Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 - Misura 4 - Tipologia di intervento 4.1.1 - 4.1.2 - Progetto Integrato Giovani*”, con il quale si è così provveduto: “*1- le spese tecniche devono essere definite ai sensi del DM 17 giugno 2016; 2- la metodologia di calcolo, approvata dalla Regione Campania con DRD n. 48 del 20.2.2018, riguarda solo la parte ammissibile a contributo; 3- i provvedimenti di concessione (DICA), nel caso di preventivo che superi i valori previsti dalla metodologia adottata dalla Regione, conterranno la disposizione che i maggiori costi rispetto alla spesa ammessa restino a totale carico del beneficiario, ancorché soggetti alle verifiche del competente soggetto attuatore; ...*”.

Appunto tale provvedimento sopravvenuto viene (unitamente agli atti presupposti e collegati) impugnato con ricorso per motivi aggiunti (notificato tra il 30 novembre e il 5 dicembre 2018, e depositato il successivo 10 dicembre) dall’Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Salerno, dall’Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Avellino, dall’Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Benevento, e dall’Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Caserta, i quali ne chiedono l’annullamento sulla base dei seguenti motivi:

I - VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 3, 7 E 10 L. N. 241/90 - IN RELAZIONE ART. 55 DEL C.P.A. D. LGS. 104/2010) – VIOLAZIONE ED ELUSIONE DELL'ORDINANZA CAUTELARE DEL TAR CAMPANIA- NAPOLI N. 716/2018 - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO – VIOLAZIONE ART. 97 COST. - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO DEL PRESUPPOSTO – DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE - ARBITRARIETÀ – SVIAMENTO).

Sarebbe evidente la natura simulata e sviata del procedimento di riesame, definitosi con il decreto qui impugnato, in uno al palese esautoramento dei diritti di effettiva partecipazione al procedimento degli Ordini ricorrenti.

Con decreto dirigenziale n. 88/2017, la Regione aveva incaricato un Comitato di esperti di definire una metodologia di calcolo oggettiva delle spese generali ed all'esito di trasmettere l'elaborato al C.U.P. (Comitato Unitario delle Professioni) della Campania, per una sua valutazione di congruità. A fronte dell'omessa convocazione degli Ordini professionali ricorrenti ai lavori di tale Comitato, il TAR adito aveva disposto, con l'ordinanza cautelare n. 716/2018 di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati, la "*riattivazione del relativo procedimento*", finalizzata "*ad un riesame dei propri provvedimenti dirigenziali impugnati*". A tale ordinanza ha prestato acquiescenza la Regione Campania, non gravandola in appello, ed anzi espressamente dichiarando in atti di volerla eseguire. Per effetto di quanto statuito dal TAR, dunque, la Regione sarebbe stata onerata dell'obbligo di rinnovare il procedimento fino alla fase ritenuta viziata dal TAR, cioè quella istruttoria, ed in tal modo disporre: a) la rielaborazione delle Linee guida da parte del Comitato di esperti; b) la sottoposizione alla valutazione di congruità del C.U.P. (Comitato Unitario delle Professioni) della Campania, che con decreto n. 88/2017 era stato incaricato della verifica finale; c) l'adozione dei provvedimenti regionali di recepimento. Ebbene, dall'esame degli atti posti in essere dalla Regione, non emergerebbe alcuno degli adempimenti di effettivo rinnovo procedimentale da porre in essere in esecuzione dell'ordine giurisdizionale impartito dal TAR.

Non si comprende in base a quale parametro di logica, infatti, la Regione abbia ritenuto che l'esecuzione dell'ordinanza cautelare n. 716/2018 implicasse solo una migliore estrinsecazione delle ragioni sottese alla metodologia di calcolo già adottata e l'esigenza, in sostanza, di una mera ratifica al suo operato anche da parte degli Enti pretermessi dall'istruttoria: infatti, la riunione indetta per il 05.06.2018, come ben evincibile dal relativo verbale, si sarebbe risolta, da parte del

Responsabile U.O.D. 02 - coordinatore della riunione - in una unilaterale ed autoreferenziale elencazione delle ragioni sottese alle scelte effettuate (sempre quelle a base dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo) ed all'adeguatezza dei criteri già adottati, escludendo l'ammissione di qualsiasi integrazione/modifica di quanto già statuito, con la pretesa di conseguire, all'esito, un concordamento volto semplicemente a specificare "*quanto già presente nei provvedimenti adottati e nella richiamata circolare*". Alla segnalazione da parte degli Ordini ricorrenti di inadeguatezza di tale *modus procedendi*, ed all'espressa puntualizzazione di una serie di rilievi di merito, la Regione avrebbe confermato l'indisponibilità a qualsiasi riapertura dell'istruttoria ed al recepimento di quanto da essi proposto.

Tantomeno nell'esito sarebbe stato coinvolto il Comitato Unitario delle Professioni della Campania (incaricato con il decreto n. 88/2017 della verifica finale), o l'Università degli

Studi del Sannio - Economia, Management e Metodi Quantitativi (poi incaricata dalla Regione di tale verifica al posto del C.U.P.): tale appendice procedimentale, puramente e semplicemente finalizzata a "riassorbire" il contenzioso attivato nel procedimento già svolto, si è quindi conclusa con l'emanazione del D.D. n. 374/2018, che avrebbe sostanzialmente confermato "*quanto esplicitato nei richiamati atti*", senza apportare modifica alcuna alle Linee guida per la ragionevolezza delle spese tecniche approvate con decreto n. 48/2018, limitandosi solo a chiarire alcuni aspetti di presunta non lesività per i professionisti della metodologia di calcolo già approvata.

Da tutto quanto precede, uscirebbe palesemente svilita e neutralizzata la funzione emendatrice dei provvedimenti giurisdizionali sull'attività della P.A., assurdamente interpretata dalla Regione come puro "accidente" procedimentale da scavalcare, e non come reale obbligo di far regredire il procedimento sino alla eliminazione della fase viziata del procedimento.

II - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 9 D.L. 1/2012 CONV. CON L. 27/2012 -

## D.M. GIUSTIZIA

31.10.2013 N. 143 - D.M. GUSTIZIA 17.06.2016 - ART. 2233 C.C. IN RIFERIMENTO ART. 48 REGOLAMENTO UE 809/2014 COME MODIFICATO DAL REGOLAMENTO 1242/2017) – ECCESSO DI POTERE - (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI MOTIVAZIONE - ARBITRARIETÀ - ILLOGICITÀ - SVIAMENTO) – INCOMPETENZA.

Come già rilevato nel ricorso introduttivo, l'addotta esigenza di definire costi standard ed una metodologia di calcolo oggettiva cui commisurare le spese tecniche – esigenza che a sua volta troverebbe fonte, secondo la Regione, in pronunce della Corte dei Conti Europea nonché nell'art. 48 del Regolamento UE 809/2014 – sarebbe in realtà insussistente; e, nel contempo, difetterebbero i presupposti per dotarsi di un applicativo di calcolo per quantificare le spese tecnico - progettuali da inserire nelle domande di finanziamento per il PSR 2014 - 2020. Nel nostro ordinamento, infatti, una disciplina di computo oggettivo e di controllo preventivo delle spese per oneri tecnici già vi sarebbe. I parametri di quantificazione dei compensi emanati ai sensi dell'art. 9 del D.L. 1/2012 rappresenterebbero un quadro compiuto e definito di identificazione dei "costi standard" delle prestazioni professionali componenti le spese tecniche per la progettazione e l'esecuzione degli interventi da finanziare, sicché non si vede su cosa la Regione possa fondare le esigenze di dotarsi di un proprio applicativo di calcolo che - esattamente come un tariffario - identifichi i costi massimi della prestazione, diverso ed alternativo a quello vigente su tutto il territorio nazionale.

La fase di controllo della ragionevolezza della spesa per le prestazioni effettuate e la valutazione del relativo grado di complessità, poi, sarebbe materia di competenza degli Ordini professionali, per espressa attribuzione legislativa (art. 2233 c.c. - art. 634 c.p.c.), e tanto, sia in fase preventiva, per l'analisi di conformità e congruità delle prestazioni da svolgere in relazione all'opera da realizzare, sia in fase di pagamento, per la concreta verifica della parcella relativa all'incarico svolto, prima

della eventuale rivendicazione giudiziale: difatti, gli ordini ricorrenti (al pari dell'Ordine degli Ingegneri di Benevento) hanno espressamente manifestato la propria disponibilità a rendere visto preventivo sulle spese tecniche relative alle pratiche di finanziamento, onde scongiurare offerte diverse e non rispettose dei parametri di calcolo delle competenze di cui al D.M. 17.06.2016.

Il sistema di oggettivizzazione del valore delle prestazioni tecniche già ci sarebbe, e farebbe capo a disposizioni e competenze che la Regione Campania non potrebbe, d'un colpo, disconoscere e neutralizzare, nell'ambito delle procedure del PSR.

Tantomeno, l'esigenza addotta sarebbe giustificabile con riferimento ai limiti di finanziabilità delle domande di sostegno, ipotizzandosi, cioè, di dover enucleare un sistema per poter contenere i costi per spese tecniche nei limiti del contributo da assegnare: trattasi, infatti, di un aspetto del tutto diverso e che non giustificerebbe l'iniziativa "eversiva" delle competenze in materia assunta dalla Regione. Infatti, l'esigenza di dover porre un argine alla spesa sarebbe assolvibile semplicemente contraendo la spesa, con l'individuazione di una percentuale, ovvero ponendo in rapporto di proporzione con l'opera il computo delle spese tecniche, che, nella rimanente parte graverebbero, com'è ovvio che sia e come ammette la stessa Regione, sul committente dell'iniziativa.

Pretendere la formulazione di un computo preventivo delle competenze per spese tecniche diverso ed autonomo rispetto a quello fondato sui parametri di liquidazione - D.M. 143/2013 o D.M. 17.06.2016 - comporterebbe la redazione di un prospetto di calcolo che, una volta "ufficializzato" nella domanda di finanziamento, non sarebbe più emendabile o duplicabile, così portando in via automatica e definitiva a dover derogare dal valore della prestazione stabilito nei parametri vigenti in ambito nazionale, così riconducendo a sistema una vera e propria deroga discriminatoria ai parametri di liquidazione dei compensi.

A confutare tale chiaro assunto non potrebbe valere la circostanza, addotta dalla Regione nel

D.D. 374/2018, che i provvedimenti impugnati rappresenterebbero solo una

metodologia per la determinazione della spesa da ammettere a contributo, senza entrare nel merito dei rapporti fra committente e tecnico, per i quali varrebbe sempre il preventivo tecnico redatto in conformità al D.M. 17.06.2016, sicché i maggiori costi rispetto alla spesa approvata a contributo resterebbero a carico del beneficiario. Infatti, una volta compilato l'applicativo di calcolo per identificare i costi massimi della prestazione, se anche dell'eccedenza rispetto alla spesa approvata fosse onerato il beneficiario, in ogni caso tale eccedenza sarebbe su una quantificazione diversa ed inferiore rispetto a quella regolamentata a livello nazionale con il decreto parametri: la redazione di un preventivo tecnico ex D.M. 17.06.2016 viene richiesto ed utilizzato dalla Regione solo per verificare che il relativo computo non porti ad una quantificazione minore di quella discendente dall'applicativo di calcolo della domanda per i finanziamenti, non altro. Per questo che gli Ordini ricorrenti, anche in sede di riesame, hanno chiarito che le competenze professionali per prestazioni relative all'espletamento dei progetti P.S.R. devono essere desunte dal predetto D.M. 17.06.2016 e vanno calcolate assumendo quale unico parametro del valore dell'opera quello risultante dagli elaborati relativi alla spesa prevista per la realizzazione dell'opera, senza l'avvalimento di alcun diverso applicativo di calcolo per identificare differenti costi massimi della prestazione.

Sotto tale profilo, il D.D. 374/2018, in uno agli altri atti impugnati con il ricorso per motivi aggiunti, ed al pari di quelli gravati con il ricorso introduttivo, sarebbe palesemente illegittimo per difetto assoluto del presupposto ed incompetenza.

I provvedimenti regionali impugnati con il ricorso per motivi aggiunti, in quanto confermativi di quelli già adottati ed impugnati, scontrerebbero gli altri gravi vizi già pure denunciati con il ricorso introduttivo, ovvero

III - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 2233 C.C. - ART. 634 C.P.C.) –  
VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.D. N. 88 DEL 05.09.2017 -  
VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - ECCESSO DI POTERE -

(DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI MOTIVAZIONE - ARBITRARIETÀ - CONTRASTO CON I PROPRI ATTI - SVIAMENTO).

IV - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 2233 C.C. - ART. 634 C.P.C.) – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.D. N. 88 DEL 05.09.2017 - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - ECCESSO DI POTERE - (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI MOTIVAZIONE - ARBITRARIETÀ - CONTRASTO CON I PROPRI ATTI - SVIAMENTO).

In data 14 dicembre 2018, la Regione Campania ha presentato una memoria dichiaratamente finalizzata a contestare la fondatezza dei proposti motivi aggiunti.

Anche parte ricorrente ha depositato una memoria, in data 18 marzo 2019.

Alla pubblica udienza del 18 aprile 2019, la causa è stata infine, trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Oggetto di impugnazione da parte degli Ordini degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori delle Province di Salerno, Avellino, Benevento e Caserta, con il ricorso introduttivo, sono gli atti con i quali la Regione Campania, in relazione ai procedimenti “*relativi agli avvisi pubblici per la implementazione della Tipologia di intervento 4.1.1 e del Progetto integrato Giovani, per la sola Tipologia di intervento 4.1.2, del PSR - Programma di Sviluppo Industriale Campania 2014/2020*”, ha approvato, mediante fissazione di apposite Linee Guida, i parametri per stabilire gli importi massimi dei contributi erogabili per spese tecniche.

In particolare, nell’ambito dell’iter per formulare dette Linee Guida, è stato costituito un apposito Comitato di esperti “*per la definizione di una metodologia di calcolo oggettiva delle spese generali con riferimento al DM 143/2013 nell’ambito dei massimali già indicati nel PSR Campania 2014/2020*”, il quale ha proceduto ad una elaborazione fondata sulla parametrizzazione del valore delle prestazioni “*alla complessità del progetto, al numero delle prestazioni richieste, al titolo abilitativo*

*di riferimento e all'importo dei lavori"*; e gli esiti sono stati poi sottoposti all'Università degli Studi del Sannio – Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi, ricevendone attestazione circa *"l'adeguatezza dei calcoli e l'idoneità all'utilizzo dei valori calcolati dall'applicativo come prezzario"*.

Pervero, dopo un primo testo, approvato con decreto dirigenziale n. 34 del 2.2.2018, si è poi proceduto alla formulazione di una versione delle Linee Guida definita "2.0", ed approvata con decreto dirigenziale n. 48 del 20.2.2018 (ciò è stato fatto, come è possibile leggere nella motivazione di tale atto approvativo, in quanto *"nell'ottica di una maggiore semplificazione per la presentazione delle domande di sostegno e della relativa istruttoria, in seguito ad incontro del comitato di esperti convocato in data 15/02/2018 presso gli Uffici dell'UOD 02, tenendo ferma la metodologia di calcolo approvata con DRD n. 34 del 2/2/2018, sono state rielaborate le linee guida e gli output di calcolo delle spese tecniche da allegare alla domanda di sostegno"*; e stimandosi quindi *"opportuno procedere all'approvazione del documento rielaborato che conferma la metodologia di cui all'allegato A del DRD 34/2018 e sostituisce gli output per il calcolo delle spese tecniche da inserire nel preventivo da allegare alla domanda di sostegno, unitamente agli elementi richiesti dalla normativa vigente (L.124/2017)"*).

Con ricorso per motivi aggiunti, i medesimi ordini professionali impugnano, poi, (unitamente agli atti presupposti e collegati) il sopravvenuto decreto dirigenziale n. 374 del 27.9.2018, con il quale la Regione Campania, nel dichiarato intento di ottemperare all'ordinanza cautelare n. 716/2018 del TAR Campania (con la quale era stato disposto il riesame dei provvedimenti dirigenziali già gravati *"previa riattivazione del relativo procedimento"*, nel cui ambito avrebbe dovuto essere consentita l'effettiva partecipazione dei ricorrenti) ha in definitiva confermato la determinazione presa con il precedente decreto dirigenziale n. 48 del 20.2.2018; e tanto all'esito esclusivamente di una nuova riunione presso gli Uffici regionali (in data 5.6.2018, della quale è stato redatto verbale) del *"Comitato per la definizione*

*per le spese tecniche del PSR CAMPANIA 2014/2020, di cui al DRD n. 88 del 05/09/2017*”, con la partecipazione anche degli Ordini degli Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori delle province di Avellino, Benevento, Caserta e Salerno.

Va segnalato che, a fondamento di tutte le proposte impugnazioni, i ricorrenti propongono, sia censure con cui contestano direttamente la scelta regionale di stabilire dei “tetti” massimi di contribuzione nell’ambito delle specifiche tipologie d’intervento 4.1.1 e 4.1.2. del PSR (Programma di Sviluppo Rurale) Campania 2014/2020; sia censure con cui contestano invece le modalità procedurali attraverso le quali a detta scelta si è pervenuti.

Così sommariamente delineato l’ambito della controversia, osserva in via preliminare il Collegio che sussiste il necessario interesse al ricorso in capo agli Ordini professionali ricorrenti, poiché essi, enti esponenziali di interessi delle categorie professionali rappresentate, nell’occasione impugnano provvedimenti amministrativi suscettibili di avere un negativo impatto per i propri rappresentati.

Sempre in via preliminare, va osservato che l’adozione del decreto dirigenziale regionale n. 374 del 27.9.2018 (impugnato – come detto – con motivi aggiunti) non ha determinato il venir meno dell’interesse dei ricorrenti alla definizione del ricorso introduttivo, non costituendo esso (in presenza della sostanziale riserva fatta dalla Regione Campania circa l’esito del gravame avverso il precedente decreto dirigenziale n. 48 del 20.2.2018; desumibile dal riferimento all’intento, mediante l’asserita riattivazione del procedimento, di dare ossequio all’ordinanza cautelare del TAR n. 716/2018) l’unica fonte regolatrice del rapporto pubblico tra le parti: invero, in giurisprudenza è stato ben chiarito che *‘Nel caso in cui il giudice sospenda in sede cautelare gli effetti di un provvedimento e l’Amministrazione vi si adegui, con l’adozione di un atto consequenziale al contenuto dell’ordinanza cautelare, non si ha improcedibilità del ricorso, né cessazione della materia del contendere (se l’atto, rispettivamente, sia sfavorevole o favorevole al ricorrente),*

*giacché l'adozione non spontanea dell'atto con cui si è data esecuzione alla sospensiva non produce la revoca del precedente provvedimento impugnato e ha una rilevanza solo provvisoria, in attesa cioè che la sentenza di merito accerti se il provvedimento sospeso sia o meno legittimo.”* (cfr. Cons. di Stato sez. V, n. 3272 del 20.7.2016; Cons. di Stato sez. V, n. 1583 del 21.4.2016; TAR Campania Salerno n. 1490 del 24.10.2018; TAR Abruzzo n. 55 del 9.2.2018 TAR Lazio-Roma n. 546 del 13.1.2017).

Nel merito, va rilevato che le Linee Guida in questione risultano adottate (come emerge dal decreto dirigenziale n. 48 del 20.2.2018, di approvazione della loro seconda e definitiva formulazione, nonché desumibile dal successivo decreto dirigenziale n. 374 del 27.9.2018, di conferma di quanto precedentemente stabilito), essendosi tenuto conto:

- a) dell'essere *“opportuno adottare strumenti di semplificazione nelle procedure per la presentazione delle domande di sostegno al fine di perseguire gli obiettivi di livello di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in linea con gli indirizzi generali dettati dalla Legge Regionale del 14 ottobre 2015, n. 11 “Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa”;”*;
- b) dell'essere tali azioni di semplificazione *“particolarmente significative per l'individuazione dei costi massimi di riferimento per la determinazione della ragionevolezza della spesa ammissibile al sostegno per le spese tecniche; in attuazione del principio di economicità espresso dalla Corte dei Conti europea nella Relazione speciale n. 22/2014, finalizzato a tenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale finanziati dall'Unione Europea e a determinare, conformemente al disposto di cui all'articolo 48, par.2, lett. e) del regolamento UE n. 809/2014, come modificato dal Reg. di esecuzione 1242/2017, la ragionevolezza della spesa per la quale viene richiesto il sostegno pubblico;”*
- c) del fatto che tale attività avrebbe consentito *“di conseguire un notevole livello di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per la concessione*

*degli aiuti de quibus, unitamente ad un abbattimento dei costi per la predisposizione e la presentazione delle domande di sostegno a carico dei richiedenti che non si (sarebbero trovati) più nella condizione obbligatoria di dover reperire preventivi per l'individuazione ex ante della ragionevolezza della spesa afferente la richiesta di sostegno.”.*

Quindi, l'intento perseguito dalla Regione non è stato quello di elaborare nuovi parametri per l'individuazione dei compensi professionali da corrispondere per prestazioni tecniche, alternativo alla ordinaria disciplina della materia (come risultante dopo l'abrogazione delle tariffe per le professioni regolamentate nel sistema ordinistico, disposta dall'art. 9 comma 1 D.L. 1/2012), in tal modo “invadendo” il campo di competenza degli ordini professionali interessati; bensì soltanto quello di stabilire un metodo di calcolo degli importi massimi ammessi a contributo, peraltro in un ambito estremamente limitato (riguardante le sole tipologie d'intervento 4.1.1 e 4.1.2. del PSR - Programma di Sviluppo Rurale Campania 2014/2020), in modo da operare una semplificazione, sia nella presentazione delle domande, sia nell'esame delle stesse (ferma restando la libera determinazione del corrispettivo tra professionista e presentatore, con onere a carico di quest'ultimo dell'eventuale eccedenza).

Del resto, in più occasioni sono state fatte precisazioni nel descritto senso, come risultante dalla documentazione prodotta dalla Regione Campania; in particolare in data 15.2.2018, in sede di riunione presso gli Uffici dell'UOD 02 “Ufficio Centrale Supporto alle Imprese del Settore Agroalimentare” (dal cui verbale, si evince che veniva chiarito quanto segue: *“Si ribadisce, comunque che il massimale calcolato non identifica il valore delle prestazioni, ma solo l'importo ammissibile a contributo nell'ambito del PSR Campania 2014/2020. Tale metodologia si configura come un prezzario di riferimento per l'ammissibilità a contributo delle spese tecniche unicamente nell'ambito del PSR Campania 2014/2020 e non riguarda la materia delle tariffe professionali come disciplinata dalla normativa*

nazionale”), nonché con un apposito comunicato esplicativo, in data 27 aprile 2018, nel quale veniva affermato quanto di seguito: “Con riferimento al DRD n. 34 del 02.02.2018 e al successivo DRD n. 48 del 20.02.2018, che hanno determinato l'approvazione delle "Linee guida per la ragionevolezza delle spese tecniche" e relativo applicativo di calcolo, a valere sulle Tipologie di Intervento 4.1.1 e 4.1.2 (cfr. "Progetto Integrato Giovani"), richiamati i bandi delle predette tipologie di intervento, approvati con DRD n. 52 del 09/08/2017 e n. 239 del 13/10/2017, in seguito alle numerose richieste di chiarimento in merito alla modalità di presentazione delle spese tecniche ammissibili a contributo, si ritiene necessario precisare quanto già indicato al punto 10.d dei relativi bandi e al paragrafo "Ragionevolezza delle spese tecniche" del documento "Linee guida per la ragionevolezza delle spese tecniche" allegato al DRD 48/2018, ovvero che:

a. l'utilizzo dell'applicativo per il calcolo delle spese tecniche e la metodologia ad esso sottesa, non si pongono in contrasto o in sostituzione all'utilizzo dei parametri per la determinazione dei compensi adottati con Decreti Ministeriali, da ultimo D.M. Giustizia 2016, che rimangono, nei rapporti tra richiedente e professionista, il riferimento per la redazione del preventivo delle spese tecniche;

b. l'applicativo per le spese tecniche connesse ai progetti, come indicato esplicitamente nelle linee guida, individua i costi massimi di riferimento al fine di determinare la ragionevolezza e la congruità degli importi ammessi a contributo per le spese tecniche, in attuazione del principio di economicità espresso dalla Corte dei Conti europea nella relazione n. 22/2014, e nel rispetto del tetto massimo riconosciuto dal PSR Campania 2014-2010 per spese generali;

c. in ragione di tale verifica di ragionevolezza e congruità ex ante, non è necessaria l'acquisizione di tre preventivi per il riconoscimento delle spese tecniche;

d. ne consegue che, per le spese tecniche, alla Domanda di Sostegno dovrà essere allegato: -il preventivo del/i tecnico/i incaricato/i (redatto/i in conformità con i decreti del Ministero della Giustizia); - il calcolo della spesa massima ammissibile

*(output dell'applicativo di cui al DRD 34/2018); -il prospetto della spesa richiesta, dell'importo ammissibile a contributo e dell'eventuale quota a totale carico del richiedente,*

*e. infine è precisato che gli esiti dell'applicazione dello schema di calcolo non possono essere intesi alla stregua di un tariffario professionale sostitutivo dei Decreti del Ministero della Giustizia, configurandosi invece colo come strumento, per le tipologie d'intervento 4.1.1. e 4.1.2, per procedere alla valutazione e controllo della spesa a valere sul PSR 2014/2020, di prestazioni effettuate, del grado di complessità, e dell'importo dell'opera. Nel caso di preventivo che superi i valori previsti dal foglio di calcolo, i maggiori costi rispetto alla spesa ammessa restano c totale carico del beneficiario, ancorché soggetti alle verifiche del competente soggetto attuatore.”.*

Pertanto, deve concludersi per legittimità della scelta della Regione Campania di dotarsi del detto strumento di semplificazione, tanto più che la metodologia di calcolo risulta essere stata elaborata tenendo quale primo parametro di riferimento il DM 143/2013 (ancorché questo fosse già stato sostituito dall'omologo D.M. 17.6.2016, previsto dal sopravvenuto Decr. Leg.vo 50/2016), ovvero la disciplina nazionale in tema di corrispettivi dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria, da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, pur richiamata dai ricorrenti.

Del resto, in una fattispecie analoga, recentemente il Cons. di Stato sez. V (cfr. sentenza n. 2094 del 29.3.2019), ha ritenuto che, da parte della Regione Abruzzo non vi fosse affatto *“l'elaborazione di nuovi parametri per l'individuazione dei compensi professionali da corrispondere ai professionisti contraenti, ma solamente la determinazione, del tutto legittima, della quota - parte del finanziamento a valere sul FSC da destinare alle attività accessorie alla realizzazione dell'opera; scelta giustificata dall'intento di realizzare il maggior numero di interventi possibili, senza, peraltro, comprimere in maniera eccessiva i corrispettivi dovuti ai*

*professionisti che contribuiscono all'esecuzione dell'intervento.”.*

Conseguentemente, vanno disattese le censure di parte ricorrente incentrate su una pretesa illegittimità della citata scelta.

Diversamente, risultano fondate le censure riguardanti le concrete modalità procedurali con cui è stata data attuazione alla scelta in parola.

Va premesso che, con decreto dirigenziale n. 88 del 5.9.2017 del Dipartimento 50 – Giunta Regionale della Campania – Direzione Generale 7, ai fini dell'espletamento dell'attività in commento, è stato così stabilito:

*“1. di costituire il Comitato di esperti per la definizione una metodologia di calcolo oggettiva delle spese generali con riferimento al DM 143/2013 nell'ambito dei massimali già indicati nel PSR Campania 2014/2020, dei costi massimi di riferimento per le spese generali calibrati rispetto alla tipologia e complessità del progetto;*

*2. di designare quali componenti del Comitato:*

- il Dirigente della UOD 500702 con compiti di coordinamento;*
- un rappresentante della federazione regionale dei dottori Agronomi e Forestali;*
- un rappresentante dell'ordine regionale Lazio e Campania dei tecnologi alimentari;*
- un rappresentante dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli esperti contabili;*
- un rappresentante dell'Ordine degli Architetti Pianificatori, Paesaggisti Conservatori;*
- un rappresentante dell'Ordine degli Ingegneri;*
- un rappresentante della federazione del Collegio degli agrotecnici e agrotecnici laureati della Campania;*
- un rappresentante del Collegio professionale della provincia di Napoli dei periti agrari e periti agrari laureati;*

*di incaricare il Comitato, a conclusione delle attività previste, di trasmettere la metodologia di calcolo elaborata al Comitato Unitario delle Professioni di Napoli e della Campania per un'ulteriore specifica valutazione di congruità;*

*3. di inviare copia del presente provvedimento per il seguito di competenza:*

*Alla UOD 50.07.02;*

*Alla federazione regionale dei dottori Agronomi e Forestali;*

*All'Ordine regionale dei tecnologi alimentari;"*

Orbene, ritiene in primo luogo il Collegio che la suindicata composizione del Comitato di Esperti non fosse equilibrata, essendo stata prevista la presenza del rappresentante di un unico Ordine degli Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della regione (nella specie, sembra aver partecipato il rappresentante dell'Ordine di Napoli), così da aver ingiustificatamente pretermesso nella fase istruttoria gli analoghi Ordini professionali delle altre province della Campania, attuali ricorrenti, ai quali non potrebbe non essere riconosciuto un analogo interesse ad essere interpellati: già questo rende illegittimo il decreto dirigenziale n. 48 del 20.2.2018 (che ha sostituito il precedente, n. 34 del 2.2.2018) per il denunciato vizio partecipativo, secondo quanto già evidenziato con l'ordinanza cautelare n. 716/2018 di questo Tribunale.

Oltre a ciò, va altresì riscontrato che – secondo quanto lamentato dei ricorrenti – comunque non è stato poi rispettato l'iter procedimentale fissato nel decreto dirigenziale n. 88 del 5.9.2017, per un verso perché, a conclusione dei lavori del Comitato di esperti, i risultati non sono stati trasmessi al Comitato Unitario delle Professioni di Napoli e della Campania, per la valutazione della loro congruità; e, per altro verso, perché, i risultati sono stati invece trasmessi (senza che ciò fosse previsto) all'Università degli Studi del Sannio – Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi, perché fosse tale istituzione a fornirne una valutazione circa la congruità e ragionevolezza del metodo seguito: e detta valutazione è stata sì fornita con esito positivo, ma certo in modo anomalo, appena

il giorno successivo a quello della richiesta (del 29.1.2018), con una scarna nota datata 30.1.2018 a firma del Direttore. Peraltro, l'attività di controllo dell'Università degli Studi del Sannio è stata chiesta e svolta solo in relazione alle Linee Guida approvate con il decreto dirigenziale n. 34 del 2.2.2018, ma non in relazione alla versione 2.0 delle stesse approvata con il successivo decreto dirigenziale n. 48 del 20.2.2018, il che determina un ulteriore profilo di illegittimità di quest'ultimo, sempre per violazione del procedimento seguito (che non è stato il medesimo di quello seguito in precedenza, ancorché deviato rispetto a quanto stabilito con in decreto dirigenziale n. 88 del 5.9.2017).

Pertanto, va annullato appunto il decreto dirigenziale n. 48 del 20.2.2018, sostitutivo del precedente n. 34 del 2.2.2018.

Quanto, infine, al decreto dirigenziale n. 374 del 27.9.2018, di conferma – ancorché in esito ad attività amministrativa posta in essere al dichiarato fine di ottemperare al *dictum* cautelare di cui all'ordinanza n. 716/2018 di questo Tribunale, ne va rilevata l'illegittimità, oltre che per gli stessi vizi procedurali di cui si è detto (mancata trasmissione delle risultanze al Comitato Unitario delle Professioni di Napoli e della Campania, secondo quanto previsto dal decreto dirigenziale n. 88 del 5.9.2017; nonché mancata trasmissione all'Università degli Studi del Sannio – Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi, per l'acquisizione del parere di congruità e ragionevolezza, secondo l'iter precedentemente seguito; entrambi adempimenti che avrebbero potuto ben essere utili ad una valutazione anche delle deduzioni fatte dagli ulteriori soggetti partecipanti alla riunione svoltasi in data 5.6.2018), pure sotto il dedotto profilo di violazione dell'ordinanza n. 716/2018 di questo TAR, essendo in realtà mancata una reale ed effettiva riapertura dell'istruttoria. Invero, per dare adempimento al citato *dictum* cautelare, la Regione Campania ha ritenuto sufficiente convocare una riunione alla quale sono stati invitati gli Ordini odierni ricorrenti, nella quale la Coordinatrice dott.ssa Daniela Lombardo, lungi dal far ripartire *ab imis* l'istruttoria, si è in sostanza limitata ad esporre ai nuovi partecipanti le motivazioni che avevano determinato

*“l’individuazione di una metodologia di calcolo delle spese tecniche da considerare ammissibili a contributo all’interno delle tipologie d’intervento 4.1.1 e 4.1.2 del PSR Campania 2014/2020”, nonché le ragioni in forza delle quali avrebbe dovuto ritenersi legittima l’azione amministrativa fino ad allora svolta, ma senza alcuna reale disponibilità a valersi del contributo dei presenti e, quindi, a modificare la situazione in essere (ed estremamente significativa sul punto appare la seguente affermazione: “In merito all’opinamento delle parcelle da parte dei partecipanti si prende atto che non è possibile effettuare questo visto in sede preventiva per la 4.1.1 e la 4.1.2 dato l’avanzato stato di presentazione delle domande di sostegno, di contro la Regione evidenzia serie difficoltà nell’inserimento del visto sulla rendicontazione finale, in considerazione del fatto che tutti i bandi del PSR Campania 2014-2020 non lo prevedono e che i bandi in questione, oltretutto, sono stati già chiusi o si chiuderanno a breve (il progetto integrato giovani scade il 30.01.2018) senza alcuna indicazione e previsione in merito. Risulterebbe, pertanto, lesiva dei diritti dei richiedenti, che hanno preso atto delle condizioni da sottoscrivere al momento della presentazione della domanda di sostegno, l’inserimento di un’ulteriore condizione. L’elemento dell’opinamento delle parcelle sarà oggetto di attenta valutazione per i successivi bandi.”).*

Quindi, nel caso di specie, la partecipazione degli odierni ricorrenti si è risolta nell’espletamento di un mero adempimento formale, privo di effettiva rilevanza sostanziale, in netto contrasto con la normativa in tema di partecipazione degli interessati al procedimento, nonché in violazione del disposto cautelare, che aveva imposto una effettiva riapertura dell’istruttoria (quindi già nella fase di elaborazione del “metodo” da adottare).

Pertanto, in definitiva, in accoglimento, tanto del ricorso introduttivo, quanto di quello per motivi aggiunti, vanno annullati gli impugnati decreti dirigenziali della Regione Campania, n. 48 del 20.2.2018 (che ha sostituito quello n. 34 del 2.2.2018), e n. 374 del 27.9.2018, di conferma del precedente.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Le spese di giudizio vengono compensate per  $\frac{1}{2}$  (in ragione del non completo accoglimento degli articolati motivi di ricorso), mentre il rimanente  $\frac{1}{2}$ , seguendo la soccombenza, viene posto a carico della Regione Campania, che vi ha dato causa, con liquidazione come da dispositivo.

#### P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Ottava), definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, integrato da motivi aggiunti, proposto da Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Salerno, Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Avellino, Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Benevento, Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Caserta, lo accoglie, e, per l'effetto, annulla gli impugnati decreti dirigenziali della Regione Campania, n. 48 del 20.2.2018 (che ha sostituito quello n. 34 del 2.2.2018), e n. 374 del 27.9.2018, di conferma del precedente.

Compensa le spese di giudizio in ragione di  $\frac{1}{2}$ , e condanna la Regione Campania alla rifusione in favore dei ricorrenti del rimanente  $\frac{1}{2}$ , che liquida in complessivi euro 1.500,00, oltre accessori di legge, ed oltre al rimborso del contributo unificato versato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 18 aprile 2019 con  
l'intervento dei magistrati:

Francesco Gaudieri, Presidente

Michelangelo Maria Liguori, Consigliere, Estensore

Rosalba Giansante, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Michelangelo Maria Liguori**

**IL PRESIDENTE**

**Francesco Gaudieri**

**IL SEGRETARIO**