

Professioni vs Università: In house o out?

Il Consiglio di Stato in adunanza plenaria, con la sentenza n. 9 del 24 maggio 2011, ha affrontato e risolto in modo definitivo una problematica complessa nella sua dinamica sia processuale che fattuale rimessa alla sua attenzione dal Consiglio di Stato (ordinanza n. 970 del 16 febbraio 2011 della VI Sezione).

In particolare, la questione nasce da una serie di ricorsi contro l'Università Iuav che, attraverso una serie di operazioni e deliberazioni, aveva costituito una società di capitali a socio unico a cui era stato conferito il ramo di azienda relativo alle attività di progettazione architettonica e urbanistica, pianificazione territoriale e costruzione. Con distinti ricorsi (tutti poi riuniti) alcuni Ordini professionali degli Ingegneri e degli Architetti avevano impugnato gli atti, sostenendo l'illegittimità di Iuav alla costituzione di una società lucrativa attiva nel settore della progettazione architettonica e urbanistica, della pianificazione e delle costruzioni. I ricorsi sottendevano diverse importanti problematiche: sopra tutte, l'interesse a impugnare da parte degli Ordini e, la più rilevante, la possibilità che un istituto universitario costituisca una società di engineering non rientrante fra le proprie finalità istituzionali.

Gli Ordini hanno ragione

La decisione è stata estremamente puntuale e, per le sue argomentazioni, condivisibile. Il Consiglio di Stato ha sostenuto l'assoluta esistenza dell'interesse a impugnare, resolvendo così una dicotomia interpretativa tra chi sosteneva che gli Ordini non avessero la legittimazione se non a tutela degli interessi dell'intera categoria rappresentata (difettando in caso contrario la necessaria omogeneità della rappresentanza di interessi di cui l'associazione è ente esponenziale) e chi, invece, riteneva che l'interesse degli Ordini sussistesse anche nell'ipotesi in cui potesse in astratto configurarsi un conflitto d'interessi tra gli Ordini medesimi e i

singoli professionisti in quanto beneficiari dell'atto impugnato, che gli Ordini assumono invece essere lesivi dell'interesse istituzionalizzato della categoria. Ebbene, l'adunanza plenaria, a sostegno della propria decisione, ha posto la necessità da parte degli Ordini di salvaguardare un principio cardine che costituisce la loro stessa finalità istituzionale, ovvero quella della salvaguardia della «par condicio» degli iscritti nell'espletamento dell'attività professionale. In sostanza, è evidente lo scopo di dare massima rilevanza al compito istituzionale loro riservato, di tutela degli iscritti sia come categoria intera sia nel momento in cui dovesse venirsi a creare un'evidente lesione della citata «par condicio» tra gli iscritti a favore dei soggetti più forti rispetto a quelli più deboli.

luav dovrà ripensare le sue società

La seconda questione è stata affrontata prendendo in esame le argomentazioni degli Ordini ricorrenti, individuate principalmente nell'assenza da tutte le fasi decisionali delle finalità istituzionali e delle ragioni d'interesse pubblico giustificative della costituzione della società, anche in ragione della circostanza che sarebbe stata dotata di un capitale proveniente da un finanziamento statale destinato ad altro scopo.

L'adunanza ha ben affrontato e risolto la problematica, ponendo opportunamente attenzione al dato che, ancor prima della legge 244/2007 (Finanziaria 2008), costituiva comunque un principio consolidato e assolutamente accertato e accettato: che le amministrazioni pubbliche, e quindi anche le Università, non potessero costituire società aventi a oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

La decisione ha posto l'attenzione su dati determinanti: che l'attività d'impresa è consentita agli enti pubblici (e quindi anche alle Università) solo in virtù di espressa previsione; che l'ente pubblico che non ha fini di lucro non può svolgere attività

dell'impresa salve espresse deroghe normative; che la costituzione di società per il perseguimento di fini istituzionali propri dell'ente pubblico è generalmente ammissibile se ricorrono i presupposti dell'in house e salvi specifici limiti legislativi.

Cos'è l'in house

I presupposti sono la partecipazione totalitaria pubblica con assoluta esclusione di capitale privato e la caratterizzazione dell'attività, che deve essere dedicata esclusivamente o prevalentemente al socio pubblico.

In definitiva, come correttamente rilevato dall'Adunanza e coerentemente con il sistema normativo anche comunitario, una cosa è la costituzione di una società «in house» da parte di un ente pubblico senza fine di lucro che è in sé un modulo organizzativo neutrale che rientra nella capacità organizzativa dell'ente e sempre diretta al perseguimento del fine istituzionale, altro è invece la costituzione, da parte di un ente pubblico, di una società commerciale che non operi con l'ente socio, ma sul mercato con concorrenti privati ricevendo ordini da soggetti privati e pubblici (e da qui, come in precedenza evidenziato, anche la legittimazione ad agire da parte degli Ordini).

About Author



[camillo_romandini](#)

[See author's posts](#)

[!\[\]\(5361750c22c4e047a52f4eac1ec2d4cc_img.jpg\) Condividi](#)