



FEDERAZIONE REGIONALE DEGLI ORDINI DEGLI INGEGNERI D'ABRUZZO

Prot.n. 02-2024/FR/CH del 24.06.2024

Agli Enti Pubblici della Regione Abruzzo
Agli Enti Pubblici della Provincia di L'AQUILA
Agli Enti Pubblici della Provincia di CHIETI
Agli Enti Pubblici della Provincia di PESCARA
Agli Enti Pubblici della Provincia di TERAMO
Alle Stazioni Appaltanti della Provincia di L'AQUILA
Alle Stazioni Appaltanti della Provincia di CHIETI
Alle Stazioni Appaltanti della Provincia di PESCARA
Alle Stazioni Appaltanti della Provincia di L'AQUILA
Alle Società a partecipazione pubblica della Provincia di CHIETI
Alle Società a partecipazione pubblica della Provincia di TERAMO
Alle Società a partecipazione pubblica della Provincia di PESCARA
Alle Società a partecipazione pubblica della Provincia di TERAMO
A tutti gli iscritti agli Ordini Ingegneri delle Province d'Abruzzo

e P.C.
Al Presidente del CNI
Al Consiglio del CNI

OGGETTO: applicazione della Legge 21 aprile 2023, n. 49 "Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali" negli affidamenti delle P.A. dei Servizi di Ingegneria e Architettura secondo il D.Lgs. 36/2023

La Federazione Ingegneri della Regione Abruzzo e gli Ordini degli Ingegneri delle Province Abruzzesi, con questa nota congiunta, intendono portare all'attenzione delle Amministrazioni tutte, la posizione assunta in tema di applicazione della legge cosiddetta "**Equo Compenso**", di cui alla Legge 49/2023 del 21 Aprile 2023, con riferimento in particolare agli affidamenti di incarichi tecnici da parte della Pubblica Amministrazione e società a partecipazione pubblica.

In estrema sintesi:

- la Legge sull'Equo Compenso 49/2023 (allegata alla presente) tutela il professionista come "lavoratore" secondo i principi della Costituzione, e definisce **Equo Compenso "una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto"**. La tutela della posizione "debole" del professionista riguarda anche i rapporti contrattuali con pubbliche amministrazioni e società a partecipazione pubblica;
- all'interno del nuovo Codice Contratti Pubblici, D.Lgs. 36/2023, viene quindi espressamente richiamata la legge n. 49 sancendo che "**la Pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso**";
- l'applicazione di tale principio ha finalmente **restituito dignità e tutela ai professionisti italiani**, anche perché la norma si esprime con grande semplicità e chiarezza:
 - **si applica a incarichi conferiti da committenti privati di particolari caratteristiche (imprese bancarie, assicurative, grandi aziende in genere) e "altresì alle prestazioni rese dai professionisti in favore della pubblica amministrazione e delle società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"** (artt. 2 e 3);
 - **stabilisce la nullità delle clausole che non prevedono un compenso equo, e comunque inferiore ai parametri ministeriali** (art. 3, comma 1), anche all'esito

di un'eventuale gara (art. 2, comma 5).

In materia si era puntualmente espresso l'organo di controllo, l'ANAC, con delibera n.343/2023, cui sono seguite varie Circolari CNI. Tale orientamento doveva essere la guida per le Stazioni appaltanti in sede di redazione dei bandi di gara per gli affidamenti dei servizi di ingegneria e di architettura.

Coerentemente è stata predisposta bozza di Bando tipo n. 2/2023 che l'Autorità Anticorruzione ha inviato alla Cabina di Regia per il Codice dei Contratti Pubblici nel mese di gennaio dopo pubblica consultazione ed osservazioni da parte del sistema ordinistico professionale e degli operatori del settore dei contratti pubblici, i quali hanno confermato la linea di non intaccare nelle procedure di gara la parte di corrispettivo relativa al Compenso Professionale, limitando i ribassi alla sola quota relativa alle Spese Accessorie.

Molti operatori però continuano ad eludere la Legge italiana e predispongono bandi non conformi alle chiare e semplici regole finora richiamate, esponendosi a censure soprattutto dall'osservatorio bandi del CNI che puntualmente interviene, chiedendo modifiche e dandone informativa all'ANAC; evidentemente, chi avversa l'equo compenso, non è per nulla ragionevole.

Purtuttavia la Nota ANAC del 19 aprile u.s. a firma del Presidente Giuseppe Busia, nel chiedere un intervento alla Cabina di regia per il Codice dei Contratti Pubblici teso a coordinare gli ambiti normativi afferenti alla Disciplina sull'Equo Compenso con quello del Codice dei contratti pubblici, **sembra avere generato confusione e incertezza presso le Stazioni Appaltanti e il mondo delle professioni tecniche includendo considerazioni su aspetti oramai chiari e ben delineati** quali, ad esempio, il rispetto del diritto dell'Unione europea della concorrenza, la tutela dei professionisti, il contenimento della spesa pubblica.

Il richiamo a questi temi appare pretestuoso in quanto già superati in via giurisprudenziale: **mentre l'ANAC chiede chiarimenti, sono intervenuti, in senso contrario, diversi pronunciamenti del giudice amministrativo.**

La sentenza del TAR Lazio n. 8580 del 30 aprile 2024, aderendo alla sentenza del TAR Veneto n. 632 del 3 aprile 2024, ne ribadisce e approfondisce i contenuti

spiegando come la legge sull'Equo compenso:

- **sia incontrovertibilmente applicabile al Codice dei Contratti pubblici D. Lgs. n.36/2023** ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 della legge n. 49 del 2023, al comma 3 prevede <<"lapidariamente" l'applicabilità della legge alle prestazioni rese dai professionisti in favore della Pubblica Amministrazione>> poiché <<da un lato, la legge n. 49/2023 prevede esplicitamente l'applicazione alle prestazioni rese in favore della P.A., senza esclusioni, dall'altro lato, l'art 8 del D.Lgs. n. 36/2023 impone alle pubbliche amministrazioni di garantire comunque l'applicazione del principio dell'Equo compenso nei confronti dei prestatori d'opera intellettuale>>
- **non leda assolutamente i principi della concorrenza fissati dalla U.E.** stabilendo che <<non merita accoglimento la tesi di parte ricorrente laddove esclude che la disciplina dettata dalla L. 49/2023 sia idonea a perseguire il proprio obiettivo anche in materia di appalti pubblici", in quanto nessuna esigenza di protezione vi sarebbe "quando la prestazione avviene istituzionalmente tramite il libero confronto tra gli operatori" alla "presenza di offerte libere e adeguatamente ponderate da parte degli offerenti" e con la garanzia di "adeguati meccanismi atti proprio ad evitare la presentazione di offerte eccessivamente basse e quindi non sostenibili (anomalia dell'offerta)>>;
- **non penalizzi in alcun modo la professione e la qualità delle prestazioni** poiché <<oltre a perseguire obiettivi di protezione del professionista, mediante l'imposizione di un'adeguata remunerazione per le prestazioni da questi rese, contribuisce, tra l'altro, analogamente al richiamato giudizio di anomalia dell'offerta, a evitare che il libero confronto competitivo comprometta gli standard professionali e la qualità dei servizi da rendere a favore della pubblica amministrazione>>

Nello specifico, con tale normativa, si è sancito che negli affidamenti di incarichi professionali per appalti pubblici, le Stazioni Appaltanti possano richiedere, ai professionisti, di **presentare scontistiche alla sola componente "Spese forfettarie"** (definite ai sensi dell'art. 5 del D.M. 17 giugno 2016) degli onorari professionali, **non**

potendosi più ammettere ribassi alla componente “compenso”, pena la violazione delle disposizioni in tema di equo compenso e l’attivazione dei conseguenti provvedimenti.

Sottolineiamo, altresì, che ai sensi dell’art. 5 comma 5 della Legge 49/2023 gli **Ordini e i Collegi professionali** sono tenuti ad adottare disposizioni deontologiche volte a sanzionare la violazione da parte dei professionisti delle norme in tema di equo compenso.

Si precisa, infine, che l’art. 3 della richiamata legge 49/2023 comporta la nullità di ogni clausola che non preveda un compenso equo e proporzionato all’opera prestata.

Si riporta di seguito la sintesi dell’attività svolta dall’Osservatorio Bandi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, in merito alla corretta applicazione della normativa sull’equo compenso, relativamente al periodo che va dal 1 luglio 2023 al 13 maggio 2024 interessando complessivamente 1954 bandi di gara.

In 499 casi sono state rilevate delle anomalie, pari a circa il 26% del totale.

Si può affermare, dunque, **che la maggior parte degli Enti che rivolge bandi ai professionisti Ingegneri applica correttamente le disposizioni del nuovo Codice dei Contratti Pubblici e della legge sull’Equo compenso (74% del totale).**

I 499 bandi di gara anomali sono stati puntualmente contestati, evidenziando in maniera chiara e puntuale tutte le criticità riscontrate.

In 90 casi le stazioni appaltanti hanno accolto le osservazioni del nostro Osservatorio e si sono adeguati (18% delle contestazioni), **portando così il numero dei bandi “regolari” a 1545 (quasi l’80% del totale).**

In 63 casi (il 3% del totale) le stazioni appaltanti si sono rifiutate di adeguarsi alla normativa.

I rimanenti 346 casi (13% del totale) sono ancora in fase di contestazione.

Per quanto sopra riportato, i **Consigli Territoriali degli Ordini Professionali** sono tenuti a vigilare sul rispetto della Legge 49/2023 nell’ambito degli affidamenti operati dalle Stazioni Appaltanti ai sensi del D.Lgs. 36/2023 e delle normative regionali.

Certi che la presente venga colta con lo spirito collaborativo al quale si ispira, si

auspica che la storica e preziosa collaborazione istituzionale tra la Federazione Ingegneri d'Abruzzo, gli Ordini degli Ingegneri delle Province d'Abruzzo, e le Amministrazioni regionali, provinciali, locali e gli Enti pubblici tutti, possa scongiurare la necessità di intervento degli odierni Scriventi, chiamati a garantire null'altro che il rispetto delle previsioni di legge, obiettivo e dovere comune a tutti gli Enti pubblici.

Distinti saluti.

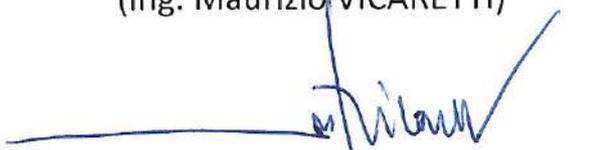
Il Presidente dell'Ordine degli
Ingegneri della Provincia di L'Aquila
(Ing. Pierluigi DE AMICIS)



Il Presidente dell'Ordine degli
Ingegneri della Provincia di Chieti
(Ing. Massimo STANISCIÀ)



Il Presidente dell'Ordine degli
Ingegneri della Provincia di Pescara
(Ing. Maurizio VICARETTI)



Il Presidente dell'Ordine degli
Ingegneri della Provincia di Teramo
(Ing. Leo DE SANTIS)



Il Presidente della Federazione Regionale
degli Ordini degli Ingegneri d'Abruzzo
(Ing. Giovanni LEZZOCHE)



P.S.

Si allegano alla presente:

- Sentenza TAR Veneto - Sez. III 2024 n. 632 del 3 aprile
- Sentenza TAR Lazio - Sez. V Ter, n. 8580 del 30 aprile 2024
- Circolare del Consiglio Nazionale degli Ingegneri Protocollo U-rsp/5047/2024



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

On.le Presidente del Consiglio dei Ministri
presidente@pec.governo.it

On.le Ministro della Giustizia
capo.gabinetto@giustiziacert.it

On.le Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti
segreteria.ministro@pec.mit.gov.it

On.le Ministro dell'Economia e delle Finanze
ufficiodigabinetto@pec.mef.gov.it

Sig. Presidente ANAC
protocollo@pec.anticorruzione.it

Osservatorio Nazionale sull'Equo Compenso
presso Gabinetto del Ministro della Giustizia
osservatorioequocompenso.gabinetto@giustizia.it

Cabina di regia per il codice dei contratti pubblici
Capo Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi
della Presidenza del Consiglio dei Ministri
protocollo.dagl@mailbox.governo.it

Signora Presidente,
Signori Ministri,
Stimato Presidente,

la presente per rivolgere alle Autorità in indirizzo la richiesta di chiarimento rispetto ad una vicenda che sta cagionando notevoli difficoltà alla nostra categoria e, in generale, a tutte le categorie ordinistiche, che rappresentano oltre due milioni di professionisti.

Per volontà della stessa Presidente Meloni e con l'approvazione unanime di tutte le forze parlamentari è stata promulgata una legge, la n. 49/2023 recante *"Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali"*, che finalmente ha restituito dignità e tutela ai professionisti italiani. Tale norma si esprime con grande semplicità e chiarezza: si applica alle prestazioni rese dai professionisti in favore della Pubblica Amministrazione (art. 2, comma 3); stabilisce la nullità delle clausole che non prevedono un compenso equo, e comunque inferiore ai parametri ministeriali (art. 3, comma 1), anche all'esito di un'eventuale gara (art. 2, comma 5).

Nonostante la chiara volontà parlamentare e legislativa, stiamo osservando incomprensibili prese di posizione da parte di talune Amministrazioni e/o da singole Associazioni di categoria

che promuovono una sostanziale disapplicazione della norma in parola, che in conseguenza viene sovente disattesa negli affidamenti regolati dal Codice dei contratti pubblici. A sostegno di questa illegittima prassi, diverse Amministrazioni invocano una serie di elementi ritenuti asseritamente “ostativi”, quali: il principio comunitario della concorrenza, la specificità normativa del Codice, che dunque prevarrebbe rispetto alla Legge 49/23, l’immodificabilità del primo in assenza di esplicita previsione (in ragione dell’art. 227 dello stesso D.lgs. n. 36/2023), oppure il principio *ratione temporis*.

Tuttavia, la maggioranza degli Enti che sostengono la disapplicazione della legge sull’equo compenso, in risposta alle contestazioni mosse dal nostro Osservatorio Bandi (che, in base ai dati provenienti dal Centro Studi del CNI, si attestano oltre l’80% del totale), giustificano tale prassi affermando che questa indicazione sarebbe suffragata da diversi pronunciamenti e provvedimenti dell’Autorità Nazionale Anti Corruzione, che a nostro avviso non risulta essersi espressa esplicitamente in tal senso.

Inoltre, non di rado assistiamo ad inopportune e forzate interpretazioni di tali pronunciamenti ANAC, da parte di singoli *stakeholder* privati, attraverso i propri organi di stampa, che cercano di veicolare posizioni ben distanti dai reali contenuti (si veda quanto enucleato alla nota su equo compenso e SIA del presidente Busia inviata alla Cabina di Regia del Codice in data 19/04/2024), ovvero a mere sollecitazioni di definitivo chiarimento.

Tali erronee interpretazioni non sembrano essersi arrestate nemmeno alla luce della recente sentenza del TAR Veneto n. 632 del 3 aprile 2024, la quale, affrontando il tema, chiarisce quale sia la corretta interpretazione della legge in esame. In particolare, il Collegio affronta tutti gli argomenti sopra esposti (cogenza, concorrenza, etc), concludendo con la pacifica applicazione della L. n. 49/23 ai pubblici affidamenti dei servizi di ingegneria ed architettura. Peraltro tale sentenza è perfettamente in linea con l’interpretazione che lo scrivente Consiglio Nazionale ha dato della norma fin da luglio 2023, attraverso un articolato e puntuale documento del proprio Centro Studi. A dette conclusioni si riconduce perfettamente anche la successiva sentenza del TAR Lazio n. 8580 del 30 aprile 2024, forse ancor più chiara e netta della precedente.

Non si comprendono dunque le ragioni di tale resistenza. Una lettura attenta del Codice dei contratti pubblici, così come progettato, suffraga a pieno l’applicazione dell’equo compenso, legittimandone esplicitamente l’introduzione, dal momento che lo stesso viene enunciato tra i principi cardine della normativa (art. 8).

Lo stesso Codice, peraltro, prevede che talune procedure di affidamento possano essere aggiudicate mediante procedure comparative sulla base di un prezzo fisso, ove gli operatori economici competono solo in base a criteri qualitativi (art. 108, comma 5). È appena il caso di segnalare che la norma richiamata è la pedissequa riproduzione di quella contenuta nell’art. 67 della Direttiva 26/02/2014, n. 2014/24/UE, ove al comma 2 si legge: “*l’elemento relativo al costo può inoltre assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi*”. È dunque di tutta evidenza, sul punto, la radicale impossibilità di configurare una qualsiasi forma di contrasto con la normativa euro-unitaria.

A ben vedere il richiamo esclude anche qualsiasi possibilità di ledere la “specialità” del codice dei contratti, in quanto la possibilità di competere a “prezzo fisso” è - come si è visto - consustanziale al sistema e non ne rappresenta affatto un’eccezione.

Nel merito, si rappresenta che l’interpretazione che lo scrivente Consiglio ha da subito reso, del tutto in linea con le due norme, consiste nel consentire la rideterminazione delle spese, a patto che resti comunque inviolato l’equo compenso. In tal senso gli operatori economici potranno “competere” solo sulla “qualità” e quindi potranno far valere in sede d’offerta la

propria capacità tecnico-organizzativa ed efficienza, a tutto vantaggio della Stazione Appaltante.

Detta interpretazione ben si sposa, come peraltro si è visto sopra, con il principio comunitario della concorrenza, consentendo la ribassabilità del corrispettivo nel suo complesso, ponendo tuttavia un ragionevole limite ai ribassi, che nel recente passato sono stati utilizzati come leva per lo svilimento del lavoro di ogni singolo operatore economico impegnato nelle procedure ad evidenza pubblica. Si tratta d'altronde di argomentazioni che sono state a lungo affrontate e risolte nei lavori parlamentari prodromici all'emanazione della L. n. 49/23. Appare peraltro opportuno in questa sede mitigare anche il prospettato contrasto dell'equo compenso con il generale principio della concorrenza in quanto il primo è funzionale a soddisfare valori diversi dal secondo. Difatti, come emblematicamente rappresentato dalla terminologia utilizzata, l'equo compenso è strumentale alla soddisfazione dei primari valori costituzionali della proporzionalità della retribuzione alla qualità e quantità del lavoro svolto, richiamati dall'art. 36 Cost. Le due discipline non si sovrappongono, ma più semplicemente si intersecano.

Nella visione di questo Consiglio, rafforzata dalle citate pronunce giurisprudenziale del TAR Veneto e del TAR Lazio, l'operatore economico, in virtù della sua organizzazione d'impresa, qualora dovesse ritenerlo opportuno, potrà ribassare unicamente le componenti accessorie del prezzo, come le spese generali, per avvantaggiarsi nel confronto competitivo con gli altri partecipanti alle diverse gare. Il tutto è lecito, fermo restando il dovere di ogni Amministrazione di sottoporre a controllo di anomalia quelle offerte non serie o che, per la consistenza del ribasso offerto su componenti accessorie del prezzo, porterebbero ad un vantaggio indebito, avendo trasferito su voci accessorie il ribasso economico che, in mancanza della legge n. 49/2023, sarebbe stato offerto sui compensi.

In questo contesto si sono sprecate altre argomentazioni assolutamente errate e pretestuose. Si è detto da più parti che l'equo compenso penalizza i giovani professionisti: affermazione destituita di ogni fondamento. Chiunque conosce davvero il settore dei servizi di ingegneria ed architettura è perfettamente al corrente che l'affidamento fiduciario è lo strumento principale per inserire i giovani professionisti nel mondo delle opere pubbliche, poiché, trattandosi di incarichi di minore complessità, si richiede come requisito il solo titolo professionale e una minore esperienza specifica. Acquisendo in questo modo esperienza e competenze da inserire nel *curriculum*, i giovani professionisti potranno successivamente partecipare alle gare di maggiore complessità, facendo leva sull'esperienza maturata e sulla capacità economica acquisita. Orbene, con l'applicazione dell'equo compenso, tali giovani vengono gratificati da un corrispettivo certamente più degno di quello riconosciuto nel recente passato, dal momento che riuscivano ad aggiudicarsi le gare soltanto perché "costretti" dal previgente quadro normativo ad offrire ribassi che hanno raggiunto anche il 90% del compenso.

Altro equivoco che contribuisce ad ingenerare confusione è rappresentato dal paventato incremento della spesa pubblica in ragione dell'applicazione dell'equo compenso, che farebbe venir meno i vincoli derivanti dalla sottoscrizione degli accordi legati all'utilizzo dei fondi del PNRR. Gli operatori del settore sono perfettamente consci del fatto che i quadri economici vengono predisposti in fase pre-progettuale e pre-affidamento, con la conseguenza che contengono le spese tecniche quantificate, per norma, nel valore massimo stabilito dai decreti parametri e senza alcun ribasso, che verrà valorizzato solo nella successiva sede di gara. La stessa ANAC ha sostenuto in più occasioni che è illegittimo prevedere quadri economici con preventivi ribassi derivanti da successive gare e, dunque, l'applicazione della legge n. 49/2023 non comporterà alcuna modifica ai quadri economici già approvati.

Più in generale, ragionando anche delle potenziali economie derivanti dalle gare, vale la pena rammentare che, in caso di affidamento dei servizi all'esterno, le spese tecniche rappresentano in media meno del 10% dell'intero finanziamento. I ribassi sui corrispettivi si attestavano, prima dell'applicazione della norma sull'equo compenso, su un valore ricompreso

tra il 30% ed il 35%, a seconda delle annualità, come emerge dai report del nostro Centro Studi. L'interpretazione che fornisce lo scrivente Consiglio Nazionale, come detto ben sviscerata dal TAR Veneto e dal TAR Lazio, consiste nel fatto che il ribasso va ricercato nella sola componente relativa alle spese, in ragione di efficientamenti organizzativi proposti dal singolo operatore economico. Le proiezioni fatte dal nostro Osservatorio Bandi sugli affidamenti dell'ultimo anno, dunque dati reali, ci indicano valori medi dei ribassi, grazie alla corretta interpretazione della norma, contenuti tra il 15% ed il 20% del corrispettivo nel suo complesso. Combinando la differenza del ribasso medio al peso delle spese tecniche rispetto al finanziamento si evince immediatamente che si sta discutendo del 1,5% dell'intero finanziamento, cifra di certo non determinante rispetto alle sorti di un appalto.

Occorre poi aggiungere altra valutazione, ampiamente documentata da una indagine del 2015 del nostro Centro Studi, relativa agli affidamenti della Legge Obiettivo, che ha riguardato investimenti per circa 45 miliardi di euro. Dall'analisi di tutte le opere pubbliche condotte con affidamenti dei servizi al massimo ribasso, rispetto a quelli condotti con procedure competitive incentrate sulla qualità, piuttosto che sul mero dato economico, si evince che nel primo caso si hanno mediamente varianti di maggiore entità, pari al 10,2% dell'importo lavori, e che al contempo la durata delle opere, per ritardi in esecuzione determinati sovente da progettazioni non impeccabili, risultano superiori nel primo caso fino al 13,4% della durata contrattuale. Appare, dunque, evidente che prevedere delle procedure di gara basate sul mero fattore economico implica, a consuntivo, incrementi di spese per l'esecuzione di varianti superiori di quasi un ordine di grandezza rispetto all'incremento di costi delle progettazioni affidate con criteri qualitativi.

L'affermazione più veritiera rispetto all'incidenza dell'Equo Compenso sulla spesa per lo Stato, alla luce dell'analisi di dati reali e ampiamente rappresentativi, è dunque che l'introduzione di quest'ultimo nei pubblici affidamenti determina un risparmio dei costi di esecuzione dell'opera pubblica di circa 10 volte superiori all'incremento dei costi per le progettazioni, con notevoli risvolti sulla qualità del prodotto offerto alle Amministrazioni, sia sul piano strettamente tecnico sia per la riduzione del contenzioso e dei ritardi esecutivi, grazie al match perfetto delle esigenze delle Amministrazioni Pubbliche e degli Operatori economici.

Inoltre, al contrario di quanto rappresentato da altre parti coinvolte nelle diverse consultazioni, non è mai stato interesse dello scrivente Consiglio Nazionale inasprire i toni del dibattito, tant'è vero che ha fino ad oggi evitato di proporre azioni giudiziarie, ancorché abilitato in tal senso dalla norma. Non vi è dubbio, tuttavia, che una limitazione dell'ambito applicativo dell'equo compenso nella materia dei contratti pubblici (pur a fronte del chiaro e non equivoco tenore letterale della norma) rappresenterebbe una grave distonia del sistema, foriera di evidenti disuguaglianze del regime corrispettivo da applicare ai professionisti intellettuali, che si porrebbe in palese violazione dell'art. 3 della Costituzione sull'uguaglianza sostanziale che non verrebbe garantita.

Sempre sul piano giuridico vale la pena rammentare che le violazioni della norma prevedono la sanzione invalidante della nullità di protezione che garantisce al professionista la possibilità di essere risarcito in sede civile, dell'indebita riduzione del compenso (art. 3, comma 5), nonché di ulteriore indennizzo, pari fino al doppio della riduzione di cui sopra (art. 4, comma 1). È immediato concludere che la non applicazione della norma comporterà il moltiplicarsi di cause civili, con conseguenti potenziali costi non preventivati per le Pubbliche Amministrazioni, che inevitabilmente costituiranno debiti fuori bilancio. Il CNI è consapevole dell'insorgenza di numerose iniziative in tal senso in base a quanto appurato dai vari Ordini Territoriali.

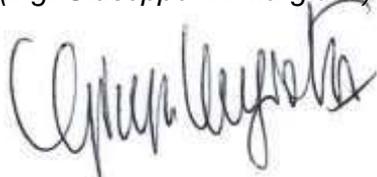
Alla luce di quanto sopra e per superare le difficoltà ed i ritardi che suddette contrapposizioni stanno comportando alle procedure di realizzazione delle opere pubbliche, si chiede alle Autorità in indirizzo, ciascuno secondo le proprie attribuzioni, un pronunciamento che, con estrema chiarezza, recepisca le logiche considerazioni che questo Consiglio ha avanzato in

tutti i tavoli istituzionali e che sono esattamente in linea con la chiarezza della norma e con l'unica giurisprudenza attualmente in essere.

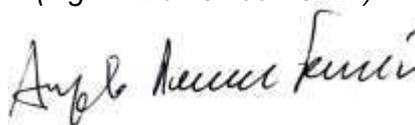
In tale direzione appare di fondamentale importanza anche la conferma della scelta prioritaria già effettuata da ANAC nel documento di consultazione del bando tipo 2/2023, ovvero la opzione n. 2 relativa alle modalità di affidamento; non si comprenderebbe peraltro il senso di una scelta differente nel momento in cui esiste un unico pronunciamento di organo amministrativo che converge esattamente in tale direzione. Tutto ciò in attesa dell'annunciato "correttivo" al Codice, ovvero di una circolare ministeriale di interpretazione autentica, che ponga fine ad uno stitilicidio di prese di posizione che determina non solo una violazione palese della legge in vigore, ma anche un terribile rallentamento della realizzazione delle opere pubbliche.

Confidando in un Vs autorevole intervento nel senso richiesto e nel restare a disposizione per ogni ulteriore interlocuzione, si porgono cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(ing. Giuseppe M. Margiotta)



IL PRESIDENTE
(ing. A. Domenico Perrini)

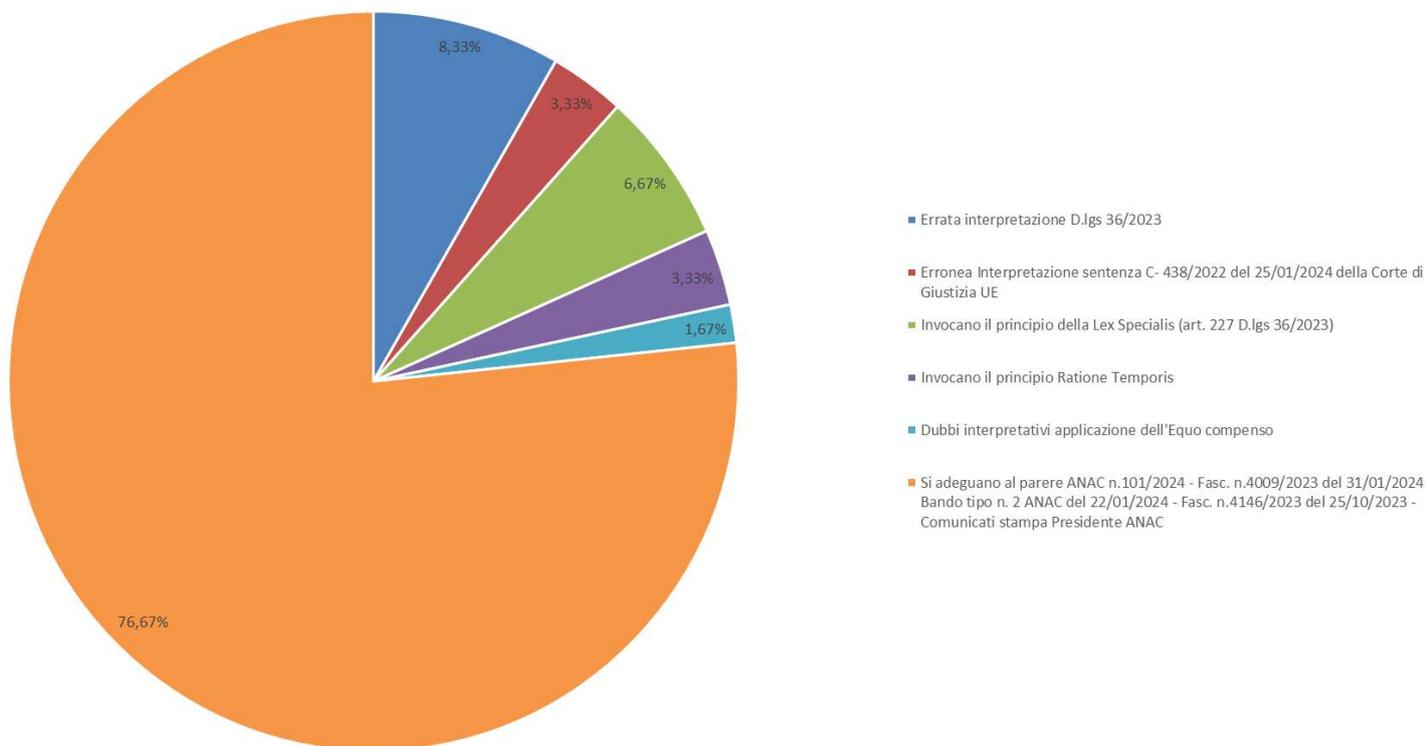


Allegati:

- report CNI sugli affidamenti senza equo compenso;
- documento Centro Studi del 2015 su affidamenti Legge Obiettivo;
- documento Centro Studi 2023 su equo compenso.

Motivo di Diniego	%	Conteggio
Errata interpretazione D.lgs 36/2023	8,33%	5
Erronea Interpretazione sentenza C- 438/2022 del 25/01/2024 della Corte di Giustizia UE	3,33%	2
Invocano il principio della Lex Specialis (art. 227 D.lgs 36/2023)	6,67%	4
Invocano il principio Ratione Temporis	3,33%	2
Dubbi interpretativi applicazione dell'Equo compenso	1,67%	1
Si adeguano al parere ANAC n.101/2024 - Fasc. n.4009/2023 del 31/01/2024 - Bando tipo n. 2 ANAC del 22/01/2024 - Fasc. n.4146/2023 del 25/10/2023 - Comunicati stampa Presidente ANAC	76,67%	46
	tot.	60

Motivi diniego Stazioni Appaltanti - Equo compenso







**La disciplina dell'equo compenso
e gli affidamenti dei servizi di ingegneria
e architettura secondo il D.Lgs. 36/2023**

(c.r. 611)

Roma, luglio 2023



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

Ing. Angelo Domenico Perrini	Presidente
Ing. Remo Giulio Vaudano	Vice Presidente Vicario
Ing. Elio Masciovecchio	Vice Presidente
Ing. Giuseppe Maria Margiotta	Consigliere Segretario
Ing. Irene Sasseti	Consigliere Tesoriere
Ing. Carla Cappiello	Consigliere
Ing. Sandro Catta	Consigliere
Ing. iunior Ippolita Chiarolini	Consigliere
Ing. Domenico Condelli	Consigliere
Ing. Edoardo Cosenza	Consigliere
Ing. Felice Antonio Monaco	Consigliere
Ing. Tiziana Petrillo	Consigliere
Ing. Alberto Romagnoli	Consigliere
Ing. Deborah Savio	Consigliere
Ing. Luca Scappini	Consigliere

**Presidenza e Segreteria 00187 Roma – Via XX Settembre, 5
Tel. 06.6976701 - www.cni.it – segreteria@cni-online.it**



Presso il Ministero della Giustizia – 00186 Roma – Via Arenula, 71



DIPARTIMENTO CENTRO STUDI – FONDAZIONE CNI

CONSIGLIO DIRETTIVO

Ing. Giuseppe Maria Margiotta	Presidente
Ing. Paolo De Santi	Vice Presidente
Ing. Antonio Armani	Consigliere Segretario
Ing. Augusto Delli Santi	Consigliere
Ing. Tommaso Ferrante	Consigliere
Ing. Michele Laorte	Consigliere
Ing. Massimo Mariani	Consigliere
Ing. Antonio Zanardi	Consigliere

Sede: Via XX Settembre, 5 - 00187 Roma - Tel. 06.85354739

info@centrostudicni.it

Il presente documento è stato redatto dall'avv. Lorenzo Passeri Mencucci.

Sommario

1. L'evoluzione normativa. La nozione di "equo compenso"	5
2. La Legge 21 aprile 2023 n. 49: "Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali"	6
3. L'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della L. n. 49/2023	8
4. Il compenso equo e la sua determinazione attraverso il riferimento ai parametri ministeriali	9
5. Le clausole vessatorie	11
6. Il trattamento giuridico delle invalidità e la tutela del professionista. La nullità relativa e di protezione delle clausole vessatorie.....	12
7. Le funzioni dell'Ordine professionale.....	15
8. La Legge n. 49/2023 ed il rapporto con l'art. 8 comma 2 del D.Lgs. n. 36/2023.....	17

1. L'evoluzione normativa. La nozione di “equo compenso”

Il diritto ad un compenso equo del professionista intellettuale per il servizio prestato è un principio presente e regolamentato da tempo nel nostro ordinamento.

L'art. 2230 comma 2 del Codice Civile, difatti, dispone che: *“In ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione”*.

Il sistema ordinistico si è per lungo tempo contraddistinto per la determinazione del compenso attraverso il riferimento a parametri predeterminati dal legislatore (L. n. 149/1943¹ per gli ingegneri e gli architetti); questo almeno fino al 2012, quando con il Decreto Legge 12/01/2012, n. 1 (art. 9) venivano *“abrogate le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico”*².

Il venir meno del regime tariffario (in parte mitigato, per il settore dei contratti pubblici, da alcune previsioni speciali relative alla predeterminazione dei corrispettivi da porre a base d'asta per l'affidamento degli incarichi tecnici) ha generato un preoccupante vuoto in quanto, pur con le criticità che lo connotavano, esso rappresentava per le parti un punto di riferimento obiettivo per la negoziazione del corrispettivo dovuto per l'esercizio dell'attività professionale.

È con il Decreto Legge 16 ottobre 2017, n. 148 (cd. “Decreto fiscale”) collegato alla manovra finanziaria per il 2018, convertito dalla Legge 4 dicembre 2017, n. 172, che si decide di dare al principio dell'equo compenso un formale (seppur circoscritto) riconoscimento ed una prima organica regolamentazione. Difatti con l'art. 19 *quaterdecis*³ veniva introdotto l'art. 13 bis alla Legge 31 dicembre 2012, n. 247 (“Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense”), con il quale ci si preoccupava di tutelare la posizione dei (soli) avvocati nei confronti delle (sole) imprese bancarie e assicurative, nonché di imprese non rientranti nelle categorie delle microimprese o delle piccole o medie imprese, come definite nella raccomandazione 2003/361CE della Commissione, del 6 maggio 2003.

¹ Recante il *“Testo unico della tariffa degli onorari per le prestazioni professionali dell'ingegnere e dell'architetto”*.

² Art. 9 comma 2 del DL 1/2012: *“Ferma restando l'abrogazione di cui al comma 1, nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista è determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del Ministro vigilante, da adottare nel termine di centoventi giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Entro lo stesso termine, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono anche stabiliti i parametri per oneri e contribuzioni alle casse professionali e agli archivi precedentemente basati sulle tariffe. Il decreto deve salvaguardare l'equilibrio finanziario, anche di lungo periodo, delle casse previdenziali professionali. Ai fini della determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria di cui alla parte II, titolo I, capo IV del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, si applicano i parametri individuati con il decreto di cui al primo periodo, da emanarsi, per gli aspetti relativi alle disposizioni di cui al presente periodo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; con il medesimo decreto sono altresì definite le classificazioni delle prestazioni professionali relative ai predetti servizi. I parametri individuati non possono condurre alla determinazione di un importo a base di gara superiore a quello derivante dall'applicazione delle tariffe professionali vigenti prima dell'entrata in vigore del presente decreto”*.

³ Intitolato esplicitamente: *“Introduzione dell'articolo 13-bis della legge 31 dicembre 2012, n. 247, in materia di equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati”*.

Tuttavia con il comma 2 del citato art. 19 *quaterdecies*, l'applicazione delle disposizioni in questione, *"in quanto compatibili"*, veniva estesa anche alle prestazioni rese dai professionisti autonomi (di cui all'articolo 1 della Legge 22 maggio 2017, n. 81⁴), anche iscritti agli Ordini e Collegi, rinviando ai Decreti Ministeriali di cui al citato art. 9, comma 2 del Decreto-Legge 24 gennaio 2012, n. 1 l'individuazione dei parametri per l'eventuale determinazione giudiziale dei compensi del professionista in presenza di una clausola abusiva.

Fra i soggetti obbligati al rispetto di tale principio, veniva ricompresa anche la Pubblica amministrazione tenuta a garantire *"il principio dell'equo compenso"* in relazione alle prestazioni rese dai professionisti in esecuzione di incarichi conferiti dopo la data di entrata in vigore della Legge di conversione del suddetto Decreto.

2. La Legge 21 aprile 2023 n. 49: "Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali"

La Legge n. 49 del 21 aprile 2023 (pubblicata in GU Serie Generale n.104 del 5 maggio 2023) completa il percorso avviato nel 2017, non limitandosi a disciplinare l'equo compenso.

Essa elegge ad interesse di rilevanza pubblica, la tutela della posizione contrattuale (dunque privatistica) del professionista e rappresenta una risposta alle pressanti istanze di tutela di un settore che, per quanto nevralgico per l'economia del Paese, soffre da decenni una crisi legata a mutamenti radicali del sistema sociale ed economico.

Il presupposto della Legge è **la tutela del professionista come lavoratore** (ai sensi dell'art. 35, comma 1 della Costituzione, che prevede la tutela del lavoro in tutte le sue forme), in conseguenza della presa d'atto che il professionista intellettuale è diventato parte "debole" del rapporto contrattuale (quanto meno rispetto a determinate categorie soggettive di operatori) ed è pertanto necessario intervenire a tutela della sua posizione prevedendo una serie di guarentigie contrattuali (fra le quali anche il diritto ad un compenso equo) idonee a garantire la sua "dignità".

Da qui la previsione dell'equo compenso definito come *"il compenso ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto"* non a caso riecheggiando, sul piano della formulazione testuale, proprio l'art. 36 della Costituzione⁵.

⁴ Ai sensi del quale: *"Le disposizioni del presente capo si applicano ai rapporti di lavoro autonomo di cui al Titolo III del Libro quinto del Codice Civile, ivi inclusi i rapporti di lavoro autonomo che hanno una disciplina particolare ai sensi dell'articolo 2222 Del Codice Civile"*.

⁵ In giurisprudenza per una recente applicazione, sebbene anteriore alla L. n. 49/2023 TAR Sicilia, sentenza 14 marzo 2023, n. 815 in www.giustizia-amministrativa.it

Vi è dunque un chiaro mutamento di prospettiva: **il professionista è visto, valutato e tutelato dal legislatore come un lavoratore** e non (solo) come un operatore di mercato esposto alle regole della concorrenza; in quanto “lavoratore” il professionista ha diritto ad una tutela analoga a quella di qualsiasi altra tipologia di lavoratore, a cominciare dal diritto ad una “retribuzione” equa e proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato.

In questa prospettiva, il principio della tutela della concorrenza trova un suo limite dovendosi rapportare ad un altro interesse di pari rango pubblicistico, qual è appunto la tutela della parte debole nel rapporto contrattuale e la garanzia della dignità della prestazione professionale. È immediato il richiamo alla disciplina del D.Lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici) dove l'assolutismo del principio di tutela della concorrenza viene ancora una volta attenuato, imponendo ad esso un confronto comparativo con altri valori di pari rango (il raggiungimento del risultato).

Sul piano civilistico, come si avrà modo di illustrare in seguito, è immediato invece l'accostamento al regime del cd “secondo contratto” fra “consumatore” e “professionista” di cui al D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo) nel quale, tuttavia, è proprio quest'ultimo (il professionista) a rivestire una posizione di prevalenza rispetto al primo. Così come per il consumatore, l'esigenza di tutela del professionista inteso come “parte debole” nel rapporto contrattuale, assume uno specifico connotato pubblicistico che necessita di un altrettanto specifico regime di tutela.

La disciplina dell'equo compenso si occupa direttamente del corrispettivo, che rappresenta uno degli elementi essenziali del contratto (non solo di quello di lavoro), al fine di ristabilire le condizioni di equilibrio all'interno del rapporto contrattuale tra professionista e committente; equilibrio alterato dalla posizione di (eccessiva) forza di una delle parti. Parte della dottrina ha parlato in tali situazioni di “terzo contratto” (B2B – *Business to Business*).

In sintesi la Legge sull'equo compenso rappresenta una risposta alle difficoltà che il mondo delle professioni – anche, ma non solo ordinistiche - attraversa nell'attuale momento storico, che a ben vedere va oltre la finalità (di chiara matrice costituzionale) di garantire una retribuzione “*proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro*”, prefiggendosi il più generale obiettivo di ristabilire una giuridica posizione di parità ed equilibrio all'interno del rapporto contrattuale tra professionista e committente. Tale obiettivo è peraltro del tutto in linea con quanto previsto dall'art. 15 della Carta Europea dei diritti fondamentali⁶ ai sensi del quale “*Ogni persona ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata*”.

⁶ 2012/C 326/02.

3. L'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della L. n. 49/2023

Alla luce delle specifiche finalità sopra evidenziate, si comprende come mai la maggior parte delle disposizioni della Legge n. 49/2023 interessino il procedimento di formazione del contratto d'opera professionale.

Il professionista, come detto, si configura come "parte debole" del rapporto contrattuale; il primo obiettivo della Legge è quindi quello di individuare le controparti che pongono **oggettivamente** (fino a prova contraria) in posizione di debolezza il professionista.

L'ambito oggettivo di applicazione delle disposizioni della Legge viene circoscritto ai rapporti professionali, aventi ad oggetto la prestazione d'opera intellettuale di cui all'articolo 2230 del Codice Civile, regolati **da convenzioni** aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività professionali svolte in favore;

- di imprese bancarie e assicurative nonché delle loro società controllate e delle loro mandatarie;
- delle imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori;
- delle imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro;
- della Pubblica amministrazione e delle società disciplinate dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

La Legge n. 49/2023 va quindi oltre la nozione di "*piccola e media impresa*" di derivazione europea, perimetrando un ambito soggettivo più ampio rispetto alle imprese inquadrabili a detta categoria. Difatti l'art. 2 richiede che l'impresa possieda alternativamente (e non cumulativamente come richiesto per le PMI⁷) un numero minimo di dipendenti (superiore a 50) ovvero una specifica dimensione economica parametrata sulla consistenza dei ricavi⁸.

Sono, invece, **escluse** dalla disciplina, per espressa previsione legislativa, le prestazioni rese dai professionisti in favore di società veicolo di cartolarizzazione e quelle rese in favore degli agenti della riscossione nonché i rapporti professionali con il cliente "privato".

⁷ In particolare, in base alla Raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione del 6 maggio 2003 e dell'art. 3 lett., comma 1, lett. aa) del D.Lgs. n. 50/2016, sono:

- **medie imprese**, le imprese che hanno meno di 250 occupati e un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro;
- **piccole imprese**, le imprese che hanno meno di 50 occupati e un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro;
- **micro imprese**, le imprese che hanno meno di 10 occupati e un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro».

⁸ In particolare l'art. 2, comma 1 prevede che la legge 49/2023 si applica a "*imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro*".

Va sottolineato che l'art. 2 richiama il termine "convenzioni" alludendo ai casi di accordo dal contenuto standardizzato, in esecuzione dei quali si è stipulato il singolo contratto con il professionista. Al comma 2 si chiarisce che le previsioni si *"applicano a ogni tipo di accordo preparatorio o definitivo, purché vincolante per il professionista, le cui clausole sono comunque utilizzate dalle imprese di cui al comma 1"*.

Ciò che si rileva, ai fini dell'applicazione delle misure prescritte dal legislatore, è l'oggettiva presenza delle clausole presuntivamente inique elencate dalla norma, mentre è del tutto irrilevante la natura dell'atto contrattuale (convenzione, proposta contrattuale, accordo preliminare e/o definitivo) così come il ruolo assunto dal professionista nel procedimento di formazione del contratto (proponente o destinatario della proposta). In questo modo il legislatore mira ad arginare il fenomeno del cd "rovesciamento delle posizioni"⁹.

4. Il compenso equo e la sua determinazione attraverso il riferimento ai parametri ministeriali

Ai sensi della L. n. 49/2023 il **compenso è equo se**, rispettivamente:

- **proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto**, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale;
- **conforme a specifici parametri individuati, per i professionisti iscritti agli Ordini e Collegi, dai Decreti Ministeriali** adottati ai sensi dell'articolo 9 del Decreto-Legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 Marzo 2012, n. 27 (art. 1, comma 2, L. n. 49/2023)¹⁰.

La disposizione, in esame, con il rinvio ai parametri individuati da Decreti Ministeriali, rappresenta uno dei passaggi più significativi della nuova Legge. La norma ha difatti il valore di una disposizione "integrativa del contratto" nel caso in cui il corrispettivo ivi previsto, ove non conforme ai parametri ministeriale, *si presume* (ma in questo caso la presunzione non ammette prova contraria) squilibrato.

⁹ Nella prassi, l'impresa-committente "forte" induce il contraente-professionista "debole" a recepire i contenuti di una convenzione-tipo e a formulare una proposta contrattuale della quale la prima appare formalmente destinataria. Con questo artificio s'intende configurare una inesistente negoziazione di clausole penalizzanti per il professionista che, in quanto formalmente proposte dal contraente-professionista "debole" ed accettate dall'impresa-committente "forte", diventano efficaci e vincolanti.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 1, comma 2, L. n. 49/2013 deve ritenersi equo il compenso, fra l'altro, conforme ai compensi previsti rispettivamente:

- per gli avvocati, dal decreto del Ministro della giustizia emanato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 [articolo 1, comma 1, lett. a)];
- per i professionisti iscritti agli Ordini e Collegi, dai Decreti Ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del Decreto-Legge 24 gennaio 2012, n. 1 [articolo 1, comma 1, lett. b)];
- per i professionisti di cui al comma 2 dell'articolo 1 della Legge 14 gennaio 2013, n. 41, da un emanando Decreto del Ministro dello sviluppo economico [articolo 1, lett. c)].

La determinazione dei parametri sulla base di un atto normativo a valenza regolamentare sembra assolvere un duplice obiettivo:

- 1) consente di determinare il corrispettivo alla luce di parametri obiettivi e certi, rispondenti all'esigenza di garantire un compenso proporzionato alla qualità e quantità del lavoro prestato, nel rispetto del dettato costituzionale, e coerenti con i valori etici che devono necessariamente sorreggere l'attività del professionista. Il riferimento è all'art. 2233 c.c., in forza del quale: *"In ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione"*; l'accettazione di compensi inferiori rappresenta pertanto un illecito disciplinare del professionista;
- 2) argina l'apprezzamento discrezionale, non solo (e non tanto) della parte contraente "forte", ma anche del Giudice quando è chiamato a determinare in via sostitutiva (rispetto alle parti) il corrispettivo spettante al professionista. L'apprezzamento discrezionale del Giudice nell'ambito di un rapporto contrattuale si pone sempre in alterità con l'esigenza di preservazione dell'autonomia contrattuale delle parti, che rappresenta uno dei pilastri della teoria del contratto la quale, chiaramente, rischia di essere messa in discussione se sostituita da una clausola generale di ripristino dell'equità, indeterminata nei suoi contenuti. La predeterminazione dei parametri circoscrive eventuali valutazioni "fuori controllo" da parte del Giudice.

La clausola contrattuale che preveda un compenso non equo è nulla (art. 3, comma 1, Legge n. 49/2023).

Come si è detto sopra, la *ratio* della L. n. 49/2023 è quella di garantire una tutela al professionista, che si configura come parte debole del rapporto contrattuale. La finalità dell'intervento è dunque diametralmente opposta a quella della tutela della concorrenza (nel o per il mercato), che muove dal diverso presupposto della paritaria condizione tra gli operatori.

Da questo punto di vista, la posizione del lavoratore autonomo (professionista intellettuale) è (deve essere) analoga a quella del lavoratore dipendente, per il quale da tempo il legislatore ha dettato parametri minimi di riferimento per il calcolo della retribuzione che il mercato è chiamato a rispettare.

In questa diversa prospettiva non ha più senso parlare di "minimi tariffari" o di violazione delle regole della concorrenza.

D'altra parte, pur nell'ottica della tutela della concorrenza, la stessa Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sezione IV), nella sentenza 4 luglio 2019, caso C- 377/17, ha affermato la legittimità delle tariffe minime se e nella misura in cui esse rispondano a motivi di interesse pubblico quali la tutela dei consumatori, la qualità dei servizi e la trasparenza dei prezzi.

Sulla stessa linea si è espressa di recente la Corte di Cassazione nelle sentenze Cass. Civ. n. 1018/2018 e n. 21487/2018 in riferimento ai compensi tabellari minimi di cui al DM n. 55/2014.

5. Le clausole vessatorie

Il passaggio fondamentale della L. n. 49/2023 è tuttavia quello relativo al trattamento giuridico delle eventuali violazioni delle sue prescrizioni il quale, come detto, rimanda (pur con le dovute differenze) alla disciplina di ispirazione euro-unitaria in tema di clausole vessatorie e tutela del consumatore.

La Legge individua il contenuto generale delle clausole che ritiene presuntivamente (con presunzione che non ammette prova contraria) vessatorie e che sanziona con la nullità.

In tale categoria viene inclusa in primo luogo la clausola che preveda un corrispettivo inferiore ai parametri individuati con Decreto Ministeriale. Rispetto alla disciplina della tutela del consumatore, emerge la centralità dell'equo compenso come autonoma principale – sebbene non esclusiva – causa di vessatorietà; per tutelare il consumatore, il legislatore non interviene sul rapporto di scambio tra la parte più forte e la parte più debole del contratto, e dunque non interviene né sul prezzo né sull'oggetto della prestazione. Nella disciplina posta a tutela del consumatore non è possibile sindacare sulla *“adeguatezza del corrispettivo”* (art. 34, comma 2, D.Lgs. n. 206/2005).

La vessatorietà ai sensi della L. n. 49/2023, tuttavia, non si esaurisce nella sola *“non equità”* del compenso.

In particolare il comma 2 dell'art. 3, L. n. 49/2023, definisce come vessatorie le seguenti clausole:

- che vietino al professionista di pretendere acconti nel corso della prestazione;
- che impongano l'anticipazione di spese;
- che, comunque, attribuiscono al committente **vantaggi sproporzionati** rispetto alla quantità e alla qualità del lavoro svolto o del servizio reso.

Rispetto a quest'ultima ipotesi, emerge una significativa differenza con la disciplina sulla tutela del consumatore ed anche con l'art. 13 *bis* della Legge professionale degli avvocati, le quali fanno riferimento alla pur complessa nozione di *“significativo squilibrio”*. Chiaramente il *“vantaggio sproporzionato”* assume il valore di clausola generale, in quanto tale, suscettiva di molteplici applicazioni da definirsi in relazione al caso concreto. Tuttavia appare utile richiamare in proposito la disciplina dell'azione generale di rescissione di cui all'art. 1448 c.c. che riconduce la *“sproporzione”* al superamento della *“metà del valore che la prestazione eseguita o promessa dalla parte danneggiata aveva al tempo del contratto”*.

Sono poi nulle (sempre art. 3, comma 2) una serie di altre clausole dal contenuto specifico e tipizzato, per le quali sussiste una presunzione di vessatorietà.

In particolare, sono nulle le clausole che consistono:

- a) nella riserva al cliente della facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto;

- b) nell'attribuzione al cliente della facoltà di rifiutare la stipula in forma scritta degli elementi essenziali del contratto;
- c) nell'attribuzione al cliente della facoltà di pretendere prestazioni aggiuntive che il professionista deve eseguire a titolo gratuito;
- d) nell'anticipazione delle spese a carico del professionista;
- e) nella previsione di clausole che impongono al professionista la rinuncia al rimborso delle spese connesse alla prestazione dell'attività professionale oggetto della convenzione;
- f) nella previsione di termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data di ricevimento da parte del cliente della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente;
- g) nel caso di un incarico conferito ad un avvocato (**e dunque per i soli avvocati**), nella previsione che, in caso di liquidazione delle spese di lite in favore del cliente, all'avvocato sia riconosciuto solo il minore importo previsto nella convenzione, anche nel caso in cui le spese liquidate siano state interamente o parzialmente corrisposte o recuperate dalla parte, ovvero solo il minore importo liquidato, nel caso in cui l'importo previsto nella convenzione sia maggiore;
- h) nella previsione che, in caso di un nuovo accordo sostitutivo di un altro precedentemente stipulato con il medesimo cliente, la nuova disciplina in materia di compensi si applichi, se comporta compensi inferiori a quelli previsti nel precedente accordo, anche agli incarichi pendenti o, comunque, non ancora definiti o fatturati;
- i) nella previsione che il compenso pattuito per l'assistenza e la consulenza in materia contrattuale spetti solo in caso di sottoscrizione del contratto;
- j) nell'obbligo per il professionista di corrispondere al cliente o a soggetti terzi compensi, corrispettivi o rimborsi connessi all'utilizzo di software, banche dati, sistemi gestionali, servizi di assistenza tecnica, servizi di formazione e di qualsiasi bene o servizio la cui utilizzazione o fruizione nello svolgimento dell'incarico sia richiesta dal cliente.

6. Il trattamento giuridico delle invalidità e la tutela del professionista. La nullità relativa e di protezione delle clausole vessatorie

Ai sensi dell'art. 3, comma 4 della L. n. 49/2023: *“La nullità delle singole clausole non comporta la nullità del contratto, che rimane valido ed efficace per il resto. La nullità opera solo a vantaggio del professionista ed è rilevabile d'ufficio”.*

Anche tale prescrizione attinge all'esperienza normativa in tema di tutela del consumatore dove è prevista per le clausole vessatorie una forma di invalidità che sfocia nella nullità parziale (che, dunque non si estende all'intero contratto) a prescindere dalla essenzialità della clausola.

Tale soluzione rafforza significativamente la tutela della parte debole del contratto, in quanto esclude a monte la possibilità che la controparte (forte) possa far valere la nullità della singola clausola come strumento per inficiare la validità dell'intero contratto (ai sensi dell'art. 1419 c.c.¹¹). Si tratta, in sostanza, di una sanzione collegata al disvalore dell'assetto negoziale.

La Legge 49/2023 introduce pertanto un peculiare trattamento giuridico della nullità (appunto definita "di protezione") che può essere definita **relativa** (ossia *esercitabile dal solo professionista*) e **parziale** (ossia circoscritta alla sola clausola abusiva) con salvezza dei residui effetti del contratto.

La nullità è rilevabile anche d'ufficio da parte del Giudice, in linea con quanto previsto dalla disciplina consumeristica (ma non anche dalla Legge sulla professione di avvocato di cui all'art. 13 bis, L. n. 247/2012).

Inoltre, per quanto concerne il corrispettivo, accanto al rimedio "demolitorio" (la nullità della clausola che dispone un corrispettivo non equo ai sensi del comma 1 dell'art. 3) si accompagna quello "costruttivo" che consente al professionista di domandare espressamente al Tribunale del luogo di residenza o domicilio "la rideterminazione giudiziale del compenso per l'attività professionale prestata" (art. 3, comma 5).

Il Tribunale procederà a tale rideterminazione "secondo i parametri previsti dai Decreti Ministeriali di cui al comma 1" e condannerà il cliente al pagamento della differenza fra quanto pattuito e quanto ritenuto equo (art. 4, L. n. 49/2023). A tal fine potrà richiedere "se necessario" al professionista "il parere sulla congruità del compenso e degli onorari" dell'Ordine o del Collegio di appartenenza.

La centralità del **parere di congruità** nella Legge 49/2023 è sottolineata dall'attribuzione al medesimo di una duplice (rilevante) efficacia:

- da un lato (art. 3, comma 6), il parere dell'Ordine costituisce **elemento di prova** riguardo alle "caratteristiche sull'urgenza e sul pregio dell'attività prestata, sull'importanza, sulla natura, sulla difficoltà e sul valore dell'affare, sulle condizioni soggettive del cliente, sui risultati conseguiti, sul numero e sulla complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate";
- dall'altro (art. 7, L. n. 49/2023), costituisce un **titolo esecutivo stragiudiziale di natura amministrativa** (art. 474, comma 2 n. 1, Codice di Procedura Civile) anche per tutte le spese documentate, ove tale parere sia stato rilasciato nel rispetto del contraddittorio ai sensi della L. n. 241/90 e qualora il debitore non proponga – entro quaranta giorni dalla notificazione del parere stesso da parte del professionista – opposizione ai sensi dell'art. 281 *undecies* del Codice

¹¹ Ai sensi del quale: "la nullità parziale di un contratto o la nullità di singole clausole importa la nullità dell'intero contratto, se risulta che i contraenti non lo avrebbero concluso senza quella parte del suo contenuto che è colpita dalla nullità".

di Procedura Civile. Il giudizio instaurato con l'eventuale opposizione del cliente debitore segue il rito previsto dall'art. 14 del D.Lgs. n. 150/2011¹².

Il Tribunale potrà anche disporre, accanto all'integrazione del corrispettivo, la condanna del cliente al pagamento di **un indennizzo** in favore del professionista *"fino al doppio"* della differenza fra il compenso pattuito e quello equo (art. 4, L. n. 49/2023).

Il termine di **prescrizione** del diritto al compenso da parte del professionista (art. 5, comma 2), decorre dalla cessazione del rapporto con l'impresa ovvero, in caso di pluralità di prestazioni rese a seguito di un'unica convenzione e non aventi carattere periodico, dal compimento dell'ultima prestazione.

In tema di prescrizione va evidenziata inoltre la disciplina dettata dall'art. 8 della Legge in tema di azioni relative alla responsabilità professionale che individua quale momento iniziale di decorrenza del termine prescrizionale **l'intervenuta esecuzione della prestazione**. La Legge così supera l'orientamento giurisprudenziale che individua il *dies a quo* per la proposizione dell'azione di responsabilità verso il professionista con il momento della *"percezione del danno"* da parte del cliente. Ciò costituisce un ulteriore elemento di tutela a favore del professionista, in quanto il momento in cui il cliente ha la percezione del danno non è determinabile con certezza a monte, con la conseguente estensione del periodo prescrizionale ben più ampia del decennio (la percezione da parte del cliente del *"non corretto esercizio"* della prestazione può difatti avvenire a distanza anche di molti anni dalla intervenuta esecuzione della prestazione medesima).

Infine è prevista la tutela dei diritti individuali omogenei dei professionisti attraverso l'azione di classe, proposta dalle rappresentanze professionali (art. 9) nonché dal *"Consiglio Nazionale dell'Ordine"* al quale siano iscritti i professionisti interessati.

È opportuno fin d'ora segnalare che la disciplina della tutela di tipo reale sopra descritta in favore del professionista opera quando lo squilibrio economico nasca non solo da contratti o convenzioni, ma anche (art. 3, comma 5) quando esso dipenda da un *"esito della gara, affidamento, predisposizione di un elenco di fiduciari"*. La disposizione estende l'ambito di applicazione del compenso equo a tutte le ipotesi di **"contatti qualificati"** di natura procedimentale fra professionista e (in particolare) Pubblica amministrazione, nei quali può avere rilevanza la determinazione del corrispettivo (fra queste anche l'esito della gara e gli affidamenti).

Infine va richiamata una deroga al regime di nullità delle clausole non eque espressamente prevista al comma 3 del citato art. 3, ai sensi del quale: *"Non sono nulle le clausole che riproducono disposizioni di legge ovvero che riproducono disposizioni o attuano principi contenuti in convenzioni internazionali delle quali siano parti contraenti tutti gli Stati membri dell'Unione Europea o l'Unione Europea"*.

¹² Ai sensi dell'art. 14 D.Lgs. n. 150/2011: *"Le controversie previste dall'articolo 28 della legge 13 giugno 1942, n. 794, e l'opposizione proposta a norma dell'articolo 645 del Codice di Procedura Civile contro il Decreto ingiuntivo riguardante onorari, diritti o spese spettanti ad avvocati per prestazioni giudiziali sono regolate dal rito semplificato di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo"*.

L'esclusione della nullità è coerente con la natura etero-integratrice della disposizione normativa (ivi inclusa la norma o il principio di diritto internazionale) di cui sopra si è detto. Se la disposizione normativa può integrare la clausola contrattuale "abusiva" è logico ritenere che non possa ritenersi tale la clausola il cui contenuto rispecchi quello normativamente imposto e che, pertanto, rispetto ad essa non sia attivabile il regime di tutela previsto dalla Legge n. 49/2023.

Va sottolineato che, nella sua portata derogatoria, la norma di cui all'art. 3, comma 3, è di **stretta interpretazione**, sicché il ricorso al termine "riproducono" lascia chiaramente intendere che la preclusione opera nei soli casi in cui la clausola contrattuale **sia una riproduzione pedissequa del testo normativo**, con l'eccezione dell'attuazione dei "principi" contenuti nelle convenzioni internazionali di livello europeo che, per definizione, non presentano una disciplina compiuta e dunque concedono uno spazio maggiore all'autonomia contrattuale delle parti.

7. Le funzioni dell'Ordine professionale

Di particolare interesse è il ruolo che la Legge n. 49/2023 ritaglia in favore dell'Ordine professionale, con l'attribuzione di poteri che si aggiungono a quello già delineato relativo al rilascio del parere di congruità del compenso.

In particolare all'Ordine e Collegio professionale, nonché ai loro Consigli nazionali è demandato il compito di:

- a) concordare (Consiglio Nazionale) con le imprese modelli standard di convenzione con la previsione di compensi che si "*presumono equi fino a prova contraria*" (art. 6);
- b) proporre (Consiglio Nazionale), ogni due anni, l'aggiornamento dei parametri di riferimento delle prestazioni professionali (art. 5, comma 3);
- c) adire (Consiglio Nazionale) la competente Autorità giudiziaria qualora ravvisi violazioni delle disposizioni vigenti in materia di equo compenso (art. 5, comma 4);
- d) adottare (Ordine o Collegio) disposizioni deontologiche volte a sanzionare la violazione, da parte del professionista, dell'obbligo di convenire o di preventivare un compenso che sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e determinato in applicazione dei parametri previsti dai pertinenti Decreti Ministeriali, nonché a sanzionare la violazione dell'obbligo di avvertire il cliente, nei soli rapporti in cui la convenzione, il contratto o comunque qualsiasi accordo con il cliente siano predisposti esclusivamente dal professionista, che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni della presente Legge (art. 5, comma 5);
- e) proporre (Consiglio Nazionale) l'azione di classe (art. 9);

f) nominare (Consiglio Nazionale) un proprio rappresentante in senso all'Osservatorio nazionale sull'equo compenso (art. 10) istituito presso il Ministero della Giustizia.

Le funzioni assegnate all'Ordine e al Collegio e ai loro Consigli Nazionali sono trasversali, intersecando rispettivamente profili di disciplina:

- a) **sostanziale** con la possibilità di determinare modelli di convenzione rispetto alle quali vige una *presunzione di equità del compenso* e con il potere di proporre, ogni due anni, l'aggiornamento dei parametri di riferimento delle prestazioni professionali (art. 5, comma 3);
- b) **processuale** (art. 9) con la possibilità di proporre l'azione collettiva ex art. 840 bis cpc;
- c) **deontologica** (art. 5, comma 5) con la previsione della rilevanza (anche) deontologica e disciplinare della violazione degli obblighi imposti dalla Legge.

Sul piano della tutela processuale rileva quanto previsto dall'art. 9 della Legge 49/2023 ai sensi del quale: *"I diritti individuali omogenei dei professionisti possono essere tutelati anche attraverso l'azione di classe ai sensi del titolo VIII-bis del Libro quarto del Codice di Procedura Civile. Ai fini di cui al primo periodo, ferma restando la legittimazione di ciascun professionista, l'azione di classe può essere proposta dal Consiglio Nazionale dell'Ordine al quale sono iscritti i professionisti interessati o dalle associazioni maggiormente rappresentative"*.

La norma richiama la disciplina delle azioni collettive di cui agli artt. 840 bis ss. Codice di Procedura Civile. Il Consiglio Nazionale potrà agire: *"nei confronti dell'autore della condotta lesiva per l'accertamento della responsabilità e per la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni. Ai fini di cui al periodo precedente, ferma la legittimazione di ciascun componente della classe, possono proporre l'azione di cui al presente articolo esclusivamente le organizzazioni e le associazioni iscritte in un elenco pubblico istituito presso il Ministero della Giustizia"*.

La disposizione, pur nella parzialità del contesto di riferimento che è evidentemente collegata alle clausole "abusive", rappresenta un importante riconoscimento formale ed una specifica legittimazione processuale a favore dell'ente rappresentativo nazionale della categoria professionale.

L'azione di classe ha carattere alternativo e complementare rispetto all'azione individuale, nel senso che l'azione di classe non pregiudica comunque la possibilità, per il titolare del diritto, di agire con un'ordinaria azione individuale.

Va detto che, diversamente da altri contesti, non vi sono particolari difficoltà nell'individuazione della "classe" chiaramente riconducibile a tutti i professionisti intellettuali iscritti all'Ordine che li rappresenta.

La norma (art. 840 bis) impiega poi la nozione di "diritti omogenei". In altri termini, sono tutelabili con l'azione di classe tutti i diritti che nascono da un medesimo fatto illecito (contrattuale o

extracontrattuale), a prescindere dalle differenze in termini di danno causato ai singoli¹³. L'omogeneità dei diritti è individuata essenzialmente dalla comunanza della *causa petendi* (ossia delle ragioni di fatto e di diritto che fondano la domanda). Nel caso in esame, l'omogeneità scaturisce dalla tutela della posizione contrattuale del professionista rispetto ai diritti riconosciuti dalla Legge n. 49/2023.

Va evidentemente esclusa l'applicabilità della disposizione che impone, ai fini dell'attivazione della legittimazione, la preventiva iscrizione del Consiglio Nazionale nell'apposito Registro istituito presso il Ministero della Giustizia; difatti l'art. 9 della L. n. 49/2023 riconosce già una diretta e specifica legittimazione all'azione in favore del Consiglio Nazionale a prescindere dall'iscrizione in detto Registro.

Rispetto al profilo deontologico la previsione normativa (art. 5, comma 5) impone l'integrazione del vigente Codice deontologico con l'introduzione di un nuovo "illecito disciplinare" la cui fattispecie si compone delle seguenti condotte:

- la violazione **dell'obbligo**, da parte del professionista, di prestare l'attività professionale sulla base di un compenso determinato nel rispetto dei parametri previsti dai pertinenti Decreti Ministeriali;
- (**nel solo caso** di convenzione unilateralmente predisposta dal professionista) la violazione dell'obbligo di informativa del cliente circa la nullità della pattuizione recante un compenso della prestazione professionale ove determinato in deroga ai criteri stabiliti dalle disposizioni della L. n. 49/2023.

8. La Legge n. 49/2023 ed il rapporto con l'art. 8, comma 2 del D.Lgs. n. 36/2023

L'altro importante passaggio normativo che incide sulla posizione dei professionisti (in particolare di quelli tecnici) è certamente la recente entrata in vigore (01/04/2023) del D.Lgs. 31/03/2023, n. 36 recante Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della Legge 21 giugno 2022, n. 78.

In particolare l'art. 8 di tale Decreto Legislativo introduce (comma 2) **il divieto di gratuità** della (sola) prestazione intellettuale "*salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione*".

Salvo i già menzionati casi eccezionali, prosegue la disposizione in esame, "*la Pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso*".

¹³ Danno, tuttavia, che sia possibile determinare secondo criteri uniformi; A. Milano 25.8.2017; A. Milano 3.3.2014; A. Torino 17.11.2015.

Il Codice non nega la gratuità (anche se con un “effetto economico indiretto”) dei contratti pubblici (che esplicitamente distingue dalle donazioni) ma, **per le sole professioni intellettuali**, ne introduce il divieto (fatti salvi casi eccezionali, preventivamente e adeguatamente motivati) e la garanzia che le stesse siano retribuite mediante l'applicazione del principio dell'equo compenso.

Senza alcun dubbio con tale disposizione il Codice segna il definitivo superamento dell'orientamento giurisprudenziale che prevedeva l'applicazione dell'equo compenso nel solo caso in cui nel contratto non si fosse pattuito un corrispettivo, senza tuttavia escludere la possibilità che tale corrispettivo potesse anche mancare. Prima della novella del D.Lgs. 36/2023, la previsione di un compenso equo non escludeva la possibilità che fra le parti non fosse pattuito alcun corrispettivo e, dunque, non escludeva la possibilità di svolgere gratuitamente la prestazione.

Oggi con il divieto di gratuità della prestazione intellettuale questa impostazione non è più ammissibile; il nuovo Codice dei contratti, in termini di principio, è pertanto perfettamente allineato alla (comunque successiva) L. n. 49/2023.

Il nuovo Codice prevede (**art. 41, comma 15**) anche che: *“Nell'allegato I.13 sono stabilite le modalità di determinazione dei corrispettivi per le fasi progettuali da porre a base degli affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura...”*, commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività da svolgere. Tali corrispettivi **“sono utilizzati dalle Stazioni appaltanti e dagli Enti concedenti ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento. In sede di prima applicazione del presente Codice, l'allegato I.13 è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della Legge 23 agosto 1988, n. 400, con Decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al Codice”**.

L'all. I.13 individua quindi: *“le modalità di determinazione dei corrispettivi dovuti per le fasi progettuali da porre a base degli affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura, determinati, mediante attualizzazione del quadro tariffario di cui alla tabella Z-2 del Decreto del Ministro della giustizia 17 giugno 2016”*.

L'entrata in vigore rispettivamente del D.Lgs. n. 36/2023 e della L. n. 49/2023, a distanza di poco tempo l'uno dall'altra, impone di esaminare i rapporti fra le stesse.

In particolare appare prioritario comprendere se la L. n. 49/2023 possa ritenersi applicabile al settore dei contratti pubblici e, in caso di risposta affermativa verificare le reciproche “intersezioni”, ed anche eventuali “interferenze” fra le due discipline.

Rispetto alla prima delle questioni poste, la risposta può essere affermativa (nel senso dell'applicabilità della L. n. 49/2023 al settore dei contratti pubblici) per le ragioni che seguono.

L'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sull'equo compenso ricomprende anche le *“...prestazioni rese dai professionisti in favore della Pubblica amministrazione e delle società disciplinate dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al Decreto Legislativo 19 agosto 2016 n. 175”* (art. 2, comma 2, L. n. 49/2023). Si è così risolta in via definitiva

la questione (sorta sotto la primigenia vigenza dell'art. 19 *quaterdecies* del DL 148/2017) dell'applicazione delle disposizioni sull'equo compenso anche alla Pubblica amministrazione.

Da questo punto di vista la Legge 49/2023 si sovrappone al D.Lgs. n. 36/2023, assorbendone e chiarendone il contenuto per quanto in esso non contenuto e/o espressamente non derogato.

Ciò trova conferma anche dalla lettura della norma riportata al comma 5 dell'art. 3 della Legge n. 49/2023 che prevede la sanzione della nullità per la violazione dell'equo compenso non solo in presenza di contratti e convenzioni ma anche nel caso di compenso risultante **dall'esito della gara ed all'affidamento ovvero ancora alla predisposizione di un elenco di fiduciari**. La previsione fa dunque riferimento a passaggi tipici di un procedimento di evidenza pubblica ("*esito della gara*" ed "*affidamento*") finalizzato all'aggiudicazione di contratti pubblici. A ben vedere, peraltro, il richiamo generico all'affidamento ed alla predisposizione di elenchi sembra estendere l'ambito di applicazione della disposizione a quei procedimenti che non sono gare in senso tecnico, come ad esempio quelli relativi agli affidamenti diretti.

Sulla scorta di tale criterio ermeneutico è possibile risolvere un primo delicato problema sorto all'indomani dell'entrata in vigore del Codice dei contratti con specifico riferimento alla portata del citato art. 8, comma 2, il quale prevede l'applicazione del *solo principio* dell'equo compenso, ma non anche delle *sue disposizioni* (della disciplina sull'equo compenso).

Va in proposito evidenziato che la previsione dell'art. 8 del Codice dei contratti risponde ed è coerente con il quadro normativo vigente al 31/03/2023 (data della sua entrata in vigore) e dunque anteriore all'entrata in vigore della disciplina organica e generale dell'equo compenso. D'altra parte la disposizione del Codice è conforme a quanto prescriveva allora l'art. **19, comma 3 quaterdecies, DL 148/2017 ai sensi del quale: "La Pubblica amministrazione... garantisce il principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti in esecuzione di incarichi conferiti"; art. 19 che oggi è stato abrogato dall'art. 12 della L. n. 49/2023.**

Alla luce della rilevata portata generale della L. n. 49, nonché del tenore delle norme richiamate, deve ragionevolmente concludersi che anche alla materia del Codice dei contratti pubblici **si applicano le disposizioni della L. n. 49/2023 in materia di equo compenso e non solamente i suoi principi.**

Ancora, la disciplina del Codice del 2023, con le integrazioni al comma 15 dell'art. 41 che rinvia al DM del 2016 (per il tramite dell'Allegato I.4) non solo si colloca perfettamente nell'alveo della previsione di cui all'art. 1 comma, 1 lett b) della L. n. 49/2023 (che appunto demanda a specifici regolamenti adottati con Decreti Ministeriali l'individuazione dei parametri di riferimento), ma ne rappresenta anche una coerente attuazione.

Accertato dunque che le disposizioni della Legge sull'equo compenso si applicano anche per i contratti pubblici, va adesso verificata l'esistenza di eventuali limiti alla sua applicazione collegati alla specialità delle norme di settore di cui al D.Lgs. n. 36/2023.

La questione in particolare nasce dalla lettura dell'art. 8, comma 2 del Codice dei contratti che prevede, come detto sopra, la possibilità da parte della P.a. *in casi eccezionali e previa adeguata motivazione di prevedere la gratuità della prestazione.*

La previsione in questione risponde all'attuazione di uno specifico criterio delega di cui all'art. 1, L. n. 78/2022 (lett. l) ai sensi del quale il Codice deve prevedere il “...*divieto di prestazione gratuita delle attività professionali, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione*”.

A questo si aggiunga quanto previsto dall'art. 3, comma 3, L. n. 49/2023, ai sensi del quale: “*non sono nulle le clausole che riproducono le disposizioni di legge ovvero che riproducono disposizioni o attuano principi contenuti in convenzioni internazionali delle quali siano parti contraenti tutti gli Stati membri dell'Unione Europea o l'Unione Europea*”.

Innanzitutto la norma conferma la natura eccezionale della gratuità della prestazione, rispetto alla sua equa onerosità che resta, invece, la regola generale.

Non è certo una novità nel panorama delle norme codicistiche la motivata derogabilità dei parametri ministeriali. Già l'art. 24, comma 8 del D.Lgs. n. 50/2016 prevedeva che i corrispettivi di cui al DM del 2016 “*sono utilizzati dalle Stazioni appaltanti quale **criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo***” ammettendone, dunque, la *motivata* derogabilità (in termini Anac parere di precontenzioso n. 566 del 1° luglio 2020 e Cons. St. Sez. V sent. 29/03/2019 n. 2094).

Nell'art. 41, comma 15 del nuovo Codice 36/2023 è presente una disposizione di analogo contenuto, nella quale tuttavia la vincolatività dei parametri ministeriali appare di per se stessa (ossia a prescindere dalla disciplina dell'equo compenso) rafforzata rispetto alla previsione dell'art. 24 del Codice del 2016, in quanto nella nuova norma non è più riportato l'inciso “*criterio o base di riferimento*”¹⁴. Dunque ai sensi del nuovo Codice i parametri del DM del 2016 non sono più solo la base di riferimento per la determinazione della base d'asta **ma rappresentano la base d'asta.**

Il compenso dovrà comunque esserci, dovrà essere equo e determinato in base al DM 2016 come aggiornato ai sensi delle disposizioni di cui all'Allegato I.13.

Occorre adesso verificare se possa residuare un margine di applicazione alla dichiarata eccezione motivata di cui all'art. 8, comma 2 del Codice del 2023.

Innanzitutto la disposizione non può essere inquadrata nella fattispecie di cui all'art. 3, comma 3 della L. n. 49/2023 nella parte in cui prevede che “*non sono nulle le clausole che riproducono disposizioni di legge*”.

La disposizione non ha ad oggetto le clausole contrattuali che **attuano disposizioni di legge ma solamente quelle che “riproducono disposizioni di legge”**. Deve dunque trattarsi di clausola contrattuale che riproduca pedissequamente il contenuto di una disposizione di legge e che non

¹⁴ L'art. 41 comma 15 D.lgs. n. 36/2023 prevede che: “*i predetti corrispettivi sono utilizzati dalle Stazioni appaltanti e dagli Enti concedenti ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento*”.

lasci spazio alla libera volontà delle parti contraenti (che, se vessatoria, comunque non sarebbe in grado di sottrarsi alla nullità) né tantomeno alla discrezionalità di una sola di esse.

La clausola deve limitarsi a riproporre il contenuto di un'altra previsione; **una norma "in bianco", quale è certamente quella di cui al comma 2 dell'art. 8 del Codice dei contratti, non può essere inquadrata nell'ambito delle eccezioni di cui all'art. 3, comma 3 della Legge n. 49/2023.**

Sotto diverso profilo, muovendo dalla constatazione che la Legge sanziona con la nullità una clausola vessatoria anche se il suo contenuto risulti concordato fra le parti, sarebbe chiaramente illogico e contraddittorio proprio rispetto alla *ratio* "di tutela" della Legge n. 49/2023, lasciare campo ad una interpretazione dell'art. 3, comma 3, che consenta *anche ad una sola parte* di derogare discrezionalmente dal principio dell'equo compenso.

Questo tuttavia è quello che si prevede con l'art. 8, comma 2 del D.Lgs. n. 36/2023 nel quale il richiamo alla sussistenza di casi eccezionali ed alla "adeguata motivazione" sottintende un apprezzamento discrezionale della Pubblica amministrazione che si scontra, appunto, con la specificità della disposizione di cui all'art. 3, comma 3, L. n. 49/2023.

A questo si aggiunga, come detto sopra, che l'art. 3, comma 4 della L. n. 49/2023 sancisce la nullità della clausola in deroga all'equo compenso anche nel caso in cui esso scaturisca non da un contratto ma venga trasfuso nel contratto all'esito di un procedimento di gara, sancendo l'inequivocabile volontà di estendere gli effetti delle previsioni della Legge 49/2023 ai contratti di evidenza pubblica disciplinati dall'antecedente D.Lgs. n. 36/2023.

È evidente che il criterio delega di cui alla Legge n. 178/2022 (prima ancora che l'art. 8, comma 2 del D.Lgs. 36/2023) appare incompatibile rispetto a quanto previsto dalla L. n. 49/2023; la sua sorte non può che essere segnata dagli effetti dell'art. 15 sulle disposizioni della Legge in generale¹⁵ che appunto dispone che *"le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori ...per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti"*.

Né, in senso opposto, può deporre il disposto di cui all'art. 227 del D.Lgs. n. 36/2023 ai sensi del quale: *"Ogni intervento normativo incidente sulle disposizioni del Codice e dei suoi allegati, o sulle materie dagli stessi disciplinate, è attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in essi contenute"*. Difatti, come si è visto sopra, l'art. 3 della L. n. 49/2023 prevede espressamente l'applicazione della disciplina sull'equo compenso anche ai contratti perfezionati all'esito di procedure di evidenza pubblica.

Le implicazioni che ne seguono si spingono inevitabilmente fino **all'inammissibilità di un confronto competitivo basato sul "prezzo"**. Difatti è innegabile che un "compenso equo", per definizione, non possa essere ribassato in sede di gara e questo spinge verso una duplice considerazione rispetto alle modalità di aggiudicazione dell'appalto ed in particolare riguardo ai criteri di aggiudicazione.

¹⁵ Disposizioni sulla legge in generale approvate preliminarmente al Codice Civile con Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262.

Tali criteri sono disciplinati dall'art. 108 del D.Lgs. n. 36/2023 il quale (comma 1) nell'individuare i due criteri di aggiudicazione del "prezzo più basso" e dell'offerta economicamente più vantaggiosa dispone espressamente che sono **"fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici"**. Dunque, qualora ve ne fosse bisogno, il riferimento alla L. n. 49/2023 in tema di "equo compenso" è espressamente fatto salvo dalla norma codicistica.

Ne consegue che:

- 1) non è possibile procedere all'aggiudicazione di commesse aventi ad oggetto l'esecuzione di prestazioni intellettuali sulla base del massimo ribasso in quanto la base d'asta determinata secondo il combinato normativo di cui alla L. n. 43/2023 e al D.Lgs. n. 36/2023, è **già equo compenso**. La questione si pone, chiaramente, per i soli affidamenti diretti in quanto, per gli affidamenti d'importo superiore ai 140mila euro, l'art. 108 prevede l'obbligatorio ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- 2) anche rispetto all'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul rapporto qualità/prezzo emerge l'impossibilità di ricorrere a "migliorie" al ribasso del compenso equo posto a base di gara.

Tuttavia rispetto a tale ultimo criterio di aggiudicazione (generalizzato per i servizi di ingegneria e architettura d'importo superiore alla soglia dei 140mila Euro) una soluzione è rinvenibile nello stesso Codice dei contratti.

Difatti l'art. 108, comma 5 del D.Lgs. n. 36/2023 prevede che (ricalcando peraltro una previsione del Codice precedente): **"L'elemento relativo al costo, anche nei casi di cui alle disposizioni richiamate al comma 1, può assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi"**.

È dunque possibile l'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base dei soli elementi qualitativi dell'offerta. Va in proposito chiarito che l'offerta a "prezzo fisso" non rappresenta un *tertium genus* rispetto ai due criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del rapporto qualità/prezzo e del prezzo più basso ma piuttosto una **specificazione del primo**¹⁶.

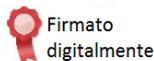
¹⁶ Si veda Cons. St., Sez. III, sent. 20/04/2022, n. 2997: *"In proposito, deve osservarsi che mentre il criterio del miglior rapporto qualità-prezzo valorizza, ai fini della individuazione della migliore offerta, sia l'offerta economica – ergo, la convenienza economica dell'offerta per la Stazione appaltante – sia quella tecnico-qualitativa, il criterio di cui all'art. 95, comma 7, D.Lvo n. 50/2016 limita la valutazione della Stazione appaltante ai soli aspetti di carattere qualitativo, sulla scorta di un prezzo "rigido", insuscettibile di modifica da parte dei concorrenti"*. La sentenza in esame peraltro, conferma sullo specifico punto TAR Firenze, 04.10.2021 n. 1260 ai sensi del quale: *"non sembra che alle Stazioni appaltanti possa considerarsi precluso l'utilizzo, con riferimento alle tipologie di servizi in questione, della facoltà – consentita dall'art. 95, co. 7, D.Lgs. n. 50/2016 – di limitare il confronto concorrenziale ai soli profili qualitativi delle offerte, azzerando il peso della componente "prezzo". Detto criterio non rappresenta, infatti, un tertium genus alternativo a quelli del prezzo più basso e del miglior rapporto qualità/prezzo, bensì una specificazione di quest'ultimo, e appare allo stesso modo idoneo a prevenire i rischi di ribassi eccessivi che il legislatore, nei settori considerati, ha inteso scongiurare (a condizione, è appena il caso di aggiungere, che il prezzo o costo "fisso" delle prestazioni contrattuali sia correttamente determinato, ma lo stesso può dirsi ogniqualevolta venga impiegato il criterio del miglior rapporto q/p)"*.

In estrema sintesi per le prestazioni intellettuali di cui all'art. 8 del Codice, alla luce di quanto prescritto dalla L. n. 49/2023, l'aggiudicazione potrà avvenire sulla base del **solo** criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata ai sensi del citato comma 5 dell'art. 108 **ossia sulla base di soli criteri qualitativi a prezzo fisso**.

Un'ultima notazione concerne il regime di applicazione della L. n. 49/2023 che, ai sensi dell'art. 11 non si applica *“alle convenzioni in corso, sottoscritte prima della data di entrata in vigore della medesima Legge”* (20 maggio 2023). Chiaramente tale preclusione opererà per tutti gli atti fino all'esaurimento della convenzione medesima.

Publicato il 03/04/2024

N. 00632/2024 REG.PROV.COLL.
N. 01332/2023 REG.RIC.



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 per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1332 del 2023, proposto da Società di Ingegneria Inm And Partner Ar.L, Studio D'Ambrosio & Associati S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, Francesco Gorin, in qualità di titolare dello Studio Tecnico Associato Multimoianti, arch. Chiara Parrino, tutti in proprio e nella rispettiva qualità di mandataria e mandanti del costituendo RTP, in relazione alla procedura CIG 993752510F, 99377277BF, rappresentati e difesi dall'avvocato Luigi D'Ambrosio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Ulss n. 4 "Veneto Orientale", in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Diego Signor, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Manens S.p.A., in proprio e quale capogruppo e mandataria del raggruppamento temporaneo costituito con F-Project srl e con l'arch. Giovanna Mar, in persona del

legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Lucia Casella, Giovanni Scudier, Roberta Paccagnella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della deliberazione del Direttore Generale n. 1011 del 31.10.2023 della Azienda Unità Locale Socio sanitaria n. 4 “Veneto Orientale” ad oggetto <<Affidamento dell’incarico di progettazione definitiva, con opzione della progettazione esecutiva e del coordinamento della sicurezza in fase progettuale inerente ai lavori di “Adegua-mento alla normativa di prevenzione incendi e antisismica dei PP.OO. di san Donà di Piave e Portogruaro” suddiviso in due lotti funzionali così distinti: a) Lotto Funzionale 01; P.O. di san Donà di Piave – Fase 1; b) Lotto Funzionale 02: P.O. di Portogruaro – Fase 1” (CIG lotto 01, 993752510F; CIG lotto 02, 99377277BF), recante l'aggiudicazione della procedura in favore del RTP Manens, pubblicata in data 5.11.2023 e comunicata all'istante il 13.11.2023 e della presupposta proposta del Di-rettore dell'U.O.C. Servizi Tecnici e Patrimoniali, condivisa da Direttore Generale in sede di approvazione degli atti di gara (“esaminata la questione e ritenuto di condividere le argomentazioni e le considerazioni prospettate”, pag. 10 deliberazione n. 1011/2023); dei verbali di gara, nessuno escluso e, in particolare, di quelli del 28.8.2023 (verbale di apertura delle buste amministrative: 1^ seduta), 5.9.2023 (verbale di apertura delle buste amministrative: 2^ seduta), del 13.9.2023 (verbale di consegna delle buste tecniche alla Commissione giudicatrice), dell'11.9.2023 (verbale di analisi della documentazione – soccorso istruttorio), del 20.9.2023 (verbale di apertura delle buste tecniche: 1^ seduta), del 27.9.2023 (verbale di apertura delle buste tecniche: 2^ seduta), del 5.10.2023 (verbale di apertura delle buste tecniche: 3^ seduta), del 6.10.2023 (verbale di apertura delle buste tecniche: 4^ seduta), del 9.10.2023 (verbale di apertura delle buste economiche: 1^ seduta), del 24.10.2023 (verbale di verifica di anomalia delle offerte: 1^ seduta);

comunque dei non conosciuti atti relativi al sub procedimento di anomalia; del bando di gara spedito per la pubblicazione sulla Gazzetta dell'Unione Europea in data 30.6.2023 e pubblicato sulla GURI in data 13.7.2023, del disciplinare di gara e relativi allegati e comunque della lex specialis laddove dovesse interpretarsi nel senso di consentire il ribasso sui compensi ai professionisti, in deroga alla legge sull' "equo compenso";

di tutti gli atti presupposti, connessi, consequenziali, ancorchè non conosciuti, ivi inclusa la presupposta deliberazione del Direttore Generale n. 636 del 29.6.2023 di indizione della procedura, non conosciuta, nonché per la declaratoria di nullità del contratto ove medio tempore stipulato tra le parti ai sensi e per gli effetti degli artt. 121, co. 1, lett. c) e d), 122 e 124, d. lgs. n. 104/2010;

ed altresì per l'accoglimento

della domanda di risarcimento in forma specifica volta a conseguire l'aggiudicazione dell'appalto de quo e conseguente sottoscrizione del contratto previa, ove occorra e in ipotesi di intervenuta sottoscrizione del contratto con l'aggiudicataria in esecuzione dei provvedimenti impugnati, dichiarazione di inefficacia e accoglimento della domanda di subentro qui espressamente proposta.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Manens S.p.A. e dell'Azienda Ulss n. 4 "Veneto Orientale";

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2024 il dott. Andrea Gana e uditi per le parti i difensori Pastore, su delega dell'avv. D'Ambrosio, Signor e Scudier;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Le società ricorrenti, in proprio e nella qualità di mandanti e di mandataria del

costituendo RTP “Società di Ingegneria INM and Partner a r.l., Studio D'Ambrosio & Associati S.r.l., Studio Tecnico Associato Multimpianti e arch. Chiara Parrino” (d’ora in poi “RTP”) hanno impugnato, formulando anche istanza cautelare, i provvedimenti, meglio indicati in epigrafe, tra cui la deliberazione del Direttore Generale n. 1011 del 31.10.2023 della Azienda Unità Locale Socio sanitaria n. 4 “Veneto Orientale” con cui è stata aggiudicata la procedura, suddivisa in due lotti funzionali, per l’affidamento dell’incarico di progettazione definitiva, con opzione della progettazione esecutiva e del coordinamento della sicurezza in fase progettuale inerente ai lavori di “Adeguamento alla normativa di prevenzione incendi e antisismica dei PP.OO. di san Donà di Piave e di Portogruaro.

Avverso tali provvedimenti il RTP ricorrente ha esposto, in fatto, quanto segue:

- che il disciplinare di gara ha stabilito, quale criterio di aggiudicazione, quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa da individuare sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo e ha evidenziato, per entrambi i lotti, che l’importo a base di gara è stato calcolato ai sensi del d.m. 17 giugno 2016 recante “Approvazione delle Tabelle dei corrispettivi commisurati a livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell’art. 24, comma 8 del Codice”, specificando in apposite tabelle le singole categorie di opere, i relativi costi, i compensi, le spese e gli oneri accessori e i corrispettivi;
- che la disciplina di gara ha previsto che “l’onorario ed il rimborso delle spese per l’esecuzione delle prestazioni oggetto del presente Capitolato, sono determinate, nel rispetto della dignità della professione in relazione all’art. 2233 del Codice Civile, tenendo conto: - delle prestazioni tecniche da svolgere; - del grado di complessità dell’opera da realizzare; - dell’importo presunto dell’opera dichiarato dalla Stazione Appaltante e derivante dal Quadro Economico finale del Progetto Esecutivo”, vincolando l’Amministrazione a tutelare gli operatori economici partecipanti secondo le stesse modalità previste dalla legge sull’equo compenso;
- di essersi collocato, nella graduatoria finale e in ragione del ribasso offerto da tutti i concorrenti, al quinto e al settimo posto, e che entrambi i lotti sono stati

aggiudicati al costituendo RTP Manens S.p.A;

- che nel sub procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, la Stazione Appaltante ha dato atto di avere tenuto conto della disciplina di cui alla l. 21.4.2023, n. 49 ("Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali"), oltre che della delibera ANAC 7 20.7.2023, n. 343 (adottata in sede di prima applicazione delle norme sull'equo compenso a gara regolata con il d. l.vo n. 50/2016) e dei contributi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri (circolari 31.7.2023, n. 76 e 10.10.2023, n. 93);

- di avere appreso, a seguito dell'accesso agli atti, che tutti gli operatori economici partecipanti, fatta eccezione per il ricorrente, hanno formulato offerte economiche con ribasso sui compensi, in violazione delle norme sull'equo compenso di cui alla l. 21.4.2023, n. 49 che, come espressamente affermato dalla Stazione appaltante, hanno trovato applicazione alla gara, con la conseguente illegittimità del provvedimento di aggiudicazione.

Quanto ai motivi di impugnazione, il RTP ha lamentato quanto segue.

1. Con il primo motivo di impugnazione, il ricorrente ha lamentato la violazione degli artt. 1, 2 e 3, l. n. 21.4.2023, n. 49, dell'art. 24, co. 8, d. l.von. 50/2016, dell'art. 30, co. 1 e co. 2, d. lgs. n. 50/2016, degli artt. 95 e 97, d. lgs. n. 50/2016, del principio di concorrenza e di par condicio, nonché il vizio di eccesso di potere per erronea presupposizione, difetto di istruttoria, per contraddittorietà, travisamento, illogicità manifesta e disparità di trattamento.

Più nel dettaglio, ed in estrema sintesi, il ricorrente ha evidenziato come a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 49/2023 in materia di "equo compenso", le tariffe stabilite dal D.M. 17 giugno 2016 non possano più costituire un mero criterio o base di riferimento per le Stazioni Appaltanti ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento, in quanto dovrebbero essere considerate un parametro vincolante e inderogabile per la determinazione dei corrispettivi negli appalti di servizi di ingegneria e di architettura, con la

conseguente impossibilità per gli operatori economici di sottoporre a ribasso la componente “compensi” nell’ambito delle procedure di gara da svolgere con il criterio di aggiudicazione dell’offerta qualitativamente migliore in base al rapporto qualità/prezzo. Ciò in quanto la legge sul c.d. “equo compenso” ha stabilito che al professionista intellettuale, all’esito della gara o dell’affidamento, deve essere riconosciuto un corrispettivo proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale, presumendo tale equità qualora il corrispettivo venga determinato ai sensi dei decreti ministeriali adottati in base all’art. 9 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1. Al tempo stesso, la legge n. 49/2023 ha previsto la nullità delle clausole che non prevedano un compenso equo e proporzionato all’opera prestata, in quanto inferiore agli importi fissati dai parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini, consentendo soltanto al professionista di far valere tale nullità dinnanzi al giudice ordinario.

In questa logica (che sarebbe supportata anche dalla delibera ANAC n. 343 del 20.7.2023, resa in sede di precontenzioso), la Stazione Appaltante, pur apparentemente applicando tali principi, non li avrebbe utilizzati correttamente, posto che tutti gli operatori economici, incluso l’aggiudicatario, hanno formulato offerte economiche al ribasso, rispetto all’importo a base di gara, che hanno comportato una riduzione del compenso per l’attività di progettazione rispetto a quello “equo” determinato ai sensi del D.M. 17 giugno 2016; al contrario, il ricorrente ha affermato di avere presentato un’offerta economica con un ribasso limitato e tale da salvaguardare l’equo compenso, essendo comunque superiore all’importo determinato per tale voce dalla stessa Amministrazione nella disciplina di gara.

2. Con il secondo motivo di impugnazione, RTP ha lamentato la violazione dell’art. 97, d.lgs. n. 50/2016, nonché il vizio di eccesso di potere per erronea presupposizione, difetto di istruttoria, contraddittorietà, travisamento, illogicità manifesta, disparità di trattamento e sviamento.

Sul punto, parte ricorrente ha contestato quanto argomentato dalla Commissione in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'aggiudicatario, laddove un compenso professionale, evidentemente non equo, è stato giustificato in ragione del fatto che il costo dei lavoratori dipendenti dell'operatore economico aggiudicatario risulta comunque rispettoso dei trattamenti salariali minimi previsti dal CCNL applicato.

Con il terzo motivo di impugnazione, proposto in via subordinata, il ricorrente ha osservato come la disciplina di gara dovrebbe comunque ritenersi eterointegrata dalle norme imperative previste dalla legge n. 49/2023, con la conseguenza che l'Amministrazione, anche qualora non si fosse autovincolata sul punto, non avrebbe comunque potuto aggiudicare la gara violando le norme sull'equo compenso.

Con il quarto motivo di impugnazione, il ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 32, comma 9, d. l.vo n. 50/2016 e dell'art. 8, comma 1, lett. a, d.l. n. 76/2020 conv. in l. n. 120/2020 in quanto, nel provvedimento di aggiudicazione, l'Amministrazione ha previsto di sottoscrivere il contratto in violazione del termine dilatorio di 35 giorni di cui all'art. 32, comma 9, d. l.vo n. 50/2016.

Quanto premesso, il ricorrente ha domandato, previa concessione di misure cautelari, anche inaudita altera parte, l'annullamento dei provvedimenti impugnati, la declaratoria di nullità del contratto eventualmente stipulato nelle more e la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno ai sensi degli artt. 121, 122 e 124 c.p.a., oltre alla rifusione delle spese di lite.

Con decreto del 4.12.2023, è stata concessa la tutela cautelare monocratica, limitatamente all'inibizione della sola sottoscrizione del contratto nelle more della trattazione collegiale della causa.

Si sono costituiti l'Azienda ULSS n. 4 "Veneto Orientale" e il RTP aggiudicatario "Manens S.p.A." (d'ora in poi "Manens"), domandando che il ricorso venga dichiarato inammissibile o comunque rigettato nel merito.

Più nel dettaglio l'Azienda ULSS n. 4 "Veneto Orientale", con riferimento alla possibile inammissibilità del ricorso, ha formulato tre eccezioni preliminari:

1) che la disciplina di gara, regolata dalle previsioni di cui al d.lgs. n. 50/2016, ha previsto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo e ha invitato gli operatori economici a formulare un ribasso percentuale da applicare al "compenso per la propria prestazione professionale per l'incarico oggetto di affidamento, comprensivo di ogni tipo di spese e compensi accessori". In questo quadro generale, RTP, qualora avesse voluto far valere la tesi per la quale la legge n. 49/2023 imponeva l'aggiudicazione della gara ad un prezzo fisso (non essendo più ribassabile la voce "compensi"), avrebbe dovuto tempestivamente impugnare la *lex specialis* in quanto non consentiva la presentazione di una offerta secondo le modalità ritenute legittime da parte ricorrente;

2) quest'ultima ha formulato, per entrambi i lotti di gara, un'offerta economica al ribasso secondo le modalità previste dalla *lex specialis*, salvo affermare *ex post* e in modo non consentito (atteso che si tratterebbe di una modifica dell'offerta successiva alla gara) che il proprio ribasso sarebbe da imputare quasi esclusivamente alle spese generali e ai compensi accessori e non alla principale parte di compenso. Ne deriverebbe, pertanto, l'inammissibilità del ricorso, atteso che il ricorrente vorrebbe ottenere l'esclusione di tutti gli operatori economici partecipanti in virtù di una condotta che egli stesso ha posto in essere;

3) in ogni caso, se anche si volesse ritenere che il ribasso sulla voce "compensi" non potesse essere offerto, il ricorrente non risulterebbe comunque aggiudicatario, in quanto la sua offerta tecnica non è stata comunque ritenuta la migliore sotto il profilo qualitativo.

La Stazione appaltante, inoltre, ha evidenziato il possibile contrasto tra la legge n. 49/2023, come interpretata dal Raggruppamento ricorrente, e gli artt. 49, 56, 101 TFUE, nonché con quanto previsto dalla Direttiva 2006/123/CE e dagli artt. 3, 41, 81, 117 Cost. e ha sollecitato il Collegio a formulare il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia o a sollevare la questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte Costituzionale, qualora intenda accogliere la ricostruzione normativa

formulata dal ricorrente.

Con ordinanza del 14.12.2023, resa all'esito della camera di consiglio, il Collegio ha concesso la misura cautelare richiesta negli stessi termini già previsti dal decreto monocratico del 4.12.2023.

In previsione dell'udienza di discussione del merito, le parti hanno depositato documenti e memorie, ai sensi dell'art. 73 c.p.a., a supporto delle proprie difese.

L'Azienda ULSS n. 4 "Veneto Orientale", con la memoria del 4.3.2024, ha dichiarato di avere annullato parzialmente la delibera di aggiudicazione della gara in quanto, per un mero errore materiale, non era stato previsto il rispetto del termine dilatorio per la sottoscrizione del contratto con l'aggiudicatario di cui al comma 9 dell'art. 32 del d.lgs. n. 50/2016. La Stazione appaltante, inoltre, ha evidenziato come, a seguito dell'esecuzione anticipata del contratto, il Raggruppamento aggiudicatario abbia completato l'attività di progettazione, trasmettendo la relativa documentazione con la conseguenza che il ricorrente non avrebbe più alcun interesse all'accoglimento del ricorso, posto che non potrebbe conseguire né l'aggiudicazione, né la riedizione della gara, dato che l'esigenza della Stazione appaltante è già stata integralmente soddisfatta.

Il ricorrente, invece, con la memoria depositata il 4.3.2024, preso atto dell'esecuzione delle prestazioni oggetto di appalto, ha domandato l'accertamento dell'illegittimità dell'aggiudicazione ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a., in funzione della successiva proposizione, in separato giudizio, della domanda di risarcimento per equivalente.

All'udienza del 20 marzo 2024, la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

1. In via preliminare.

Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità, formulate in rito dall'Azienda ULSS n. 4 "Veneto Orientale". Nel processo amministrativo, infatti, "il giudice ha il dovere di decidere la controversia, ai sensi del combinato disposto degli artt. 76, comma 4, c.p.a. e 276, comma 2, c.p.c.,

secondo l'ordine logico che, di regola, pone la priorità della definizione delle questioni di rito rispetto alle questioni di merito e, fra le prime, la priorità dell'accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali rispetto alle condizioni dell'azione" (si v. ex multis, Consiglio di Stato sez. IV, 20/10/2020, n.6359).

1.1. La Stazione appaltante ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso in quanto, a suo avviso, il ricorrente lo avrebbe dovuto proporre immediatamente avverso la disciplina di gara: quest'ultima, infatti, regolata dalle previsioni di cui al d.lgs. n. 50/2016, ha previsto espressamente l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo e ha invitato gli operatori economici a formulare un ribasso percentuale da applicare al "compenso per la propria prestazione professionale per l'incarico oggetto di affidamento, comprensivo di ogni tipo di spese e compensi accessori". Conseguentemente, a giudizio della Stazione appaltante, il ricorrente avrebbe dovuto impugnare tale disciplina per farne valere l'illegittimità in quanto non avrebbe consentito la formulazione di una offerta secondo le modalità imposte dall'applicazione della legge n. 49/2023 in base all'interpretazione sostenuta dal ricorrente. Quest'ultimo, infatti, nel ricorso introduttivo ha sostenuto che, a seguito dell'entrata in vigore della legge sull'equo compenso, l'aggiudicazione delle gare aventi ad oggetto prestazioni professionali di ingegneria, dovrebbe avvenire in base ad un prezzo fisso non essendo ribassabili i compensi del professionista, con l'esclusione del ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa "individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo" o comunque con l'applicazione di tale criterio secondo modalità tali da permettere esclusivamente il ribasso sulla voce "spese e compensi accessori".

Tale eccezione, a giudizio del Collegio, non è fondata.

Appare opportuno soffermarsi, al fine di evidenziarne l'infondatezza, sulle condizioni individuate dalla consolidata giurisprudenza amministrativa in materia di ammissibilità dell'impugnativa immediata avverso il bando di gara che, in quanto

atto amministrativo generale, deve ritenersi non immediatamente impugnabile per difetto di lesività diretta delle sue clausole.

Più nel dettaglio, a partire dalla nota pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 1/2003, la giurisprudenza ha progressivamente enucleato le fattispecie derogatorie del principio di non impugnabilità diretta del bando di gara riconducendole alla categoria delle cd. clausole escludenti, ossia a quelle previsioni della *lex specialis* che, incidendo in via immediata e diretta sulla possibilità dell'operatore economico di partecipare alla procedura, concretizzano una lesione di per sé già attuale senza bisogno di ulteriori atti applicativi e lo onerano dell'immediata impugnativa entro il termine decadenziale. Tra queste, sono state delineate le clausole impositive, ai fini della partecipazione, di oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati, di regole che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile, le disposizioni abnormi o irragionevoli che rendono impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara, le condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente, le clausole impositive di obblighi *contra ius*. Nell'interpretare queste fattispecie tipologiche, inoltre, si deve sempre tener a mente il chiaro principio interpretativo per cui "il rapporto tra impugnabilità immediata e non impugnabilità immediata del bando è traducibile nel giudizio di relazione esistente tra eccezione e regola. L'eccezione riguarda i bandi che sono idonei a generare una lesione immediata e diretta della posizione dell'interessato. La ratio sottesa a tale orientamento deve essere individuata nell'esigenza di garantire la massima partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica e la massima apertura del mercato dei contratti pubblici agli operatori dei diversi settori, muovendo dalla consapevolezza che la conseguenza dell'immediata contestazione si traduce nell'impossibilità di rilevare il vizio in un momento successivo" (cfr. Consiglio di Stato ad. plen., 26/04/2018, n. 4).

Ciò sta a significare che la "ratio" sottesa a tale orientamento e alla individuazione

di siffatta categoria generale, è quella di garantire la più ampia partecipazione alle procedure di evidenza pubblica e l'apertura del mercato dei contratti pubblici agli operatori dei diversi settori, in virtù della consapevolezza che l'immediata contestazione della clausola escludente è idonea a garantire, a valle della decisione dell'organo giurisdizionale, un più ampio confronto competitivo tra gli operatori economici ma anche l'impossibilità di rilevare il vizio in un momento successivo, assicurando la stabilità degli esiti della procedura di gara.

Da quanto sinora esposto deriva che la qualificazione di una clausola come "immediatamente escludente" può aversi eccezionalmente e solo a fronte di previsioni della legge di gara che con assoluta e oggettiva certezza incidono direttamente sull'interesse delle imprese, precludendo, per ragioni oggettive e non di normale alea contrattuale, un'utile partecipazione alla gara dell'operatore economico e la possibilità di formulare un'offerta oggettivamente competitiva.

Nel caso di specie, occorre rilevare come la disciplina di gara, oltre a prevedere il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e la formulazione, da parte degli operatori economici, di offerte economiche con un ribasso percentuale da applicare al "compenso per la propria prestazione professionale per l'incarico oggetto di affidamento, comprensivo di ogni tipo di spese e compensi accessori", abbia determinato (art. 3.2. del Disciplinare di gara) l'importo a base di gara, per entrambi i lotti, ai sensi del Decreto del Ministero della Giustizia 17 giugno 2016 "Approvazione delle Tabelle dei corrispettivi commisurati a livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8, del Codice" (in seguito D.M. 17.06.2016).

In questo modo, l'Amministrazione ha quantificato, per ciascun lotto, gli importi relativi ai compensi e alle spese/oneri accessori da riconoscere per le prestazioni oggetto di gara: è opportuno precisare sin da ora, per maggior chiarezza espositiva, che il D.M. 17.06.2016 e i decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 per la liquidazione giudiziale dei compensi (a cui la legge n. 49/2023 rinvia per la determinazione dell'equo compenso) si basano

sulla valorizzazione degli stessi parametri e si differenziano esclusivamente per la possibilità, del tutto eccezionale, riconosciuta al giudice di aumentare o ridurre, sino al 60%, tali importi in ragione delle peculiarità del caso concreto.

Ne consegue che, nella fattispecie in esame, ciascun partecipante alla gara è stato posto nelle condizioni di formulare un'offerta economica al ribasso salvaguardando, ove avesse voluto, la componente dei compensi, come determinata e distinta dall'Amministrazione in applicazione del D.M. 17.06.2016 e da qualificare in termini di equo compenso anche ai sensi della legge n. 49/2023: per arrivare a tale risultato, infatti, era sufficiente la formulazione di un ribasso che, applicato percentualmente all'importo a base di gara, non implicasse la proposizione di un'offerta economica inferiore ai compensi equi quantificati dall'Amministrazione.

Non può pertanto affermarsi che la disciplina di gara dovesse essere sottoposta ad immediata impugnazione da parte del ricorrente, atteso che le sue previsioni non hanno inciso con assoluta e oggettiva certezza sul suo interesse alla partecipazione alla gara, né gli hanno precluso la formulazione di una offerta economica coerente con il suo intendimento di rispettare l'equo compenso derivante dall'applicazione del D.M. 17.06.2016 e della legge n. 49/2023.

Quanto precede risulta anche conforme ai principi di buona fede e di tutela dell'affidamento (oggi codificati dall'art. 5 del d.lgs. n. 36/2023, ma in ogni caso immanenti nel sistema) in virtù dei quali può ritenersi che il raggruppamento ricorrente abbia riposto il proprio affidamento sul legittimo esercizio dell'azione amministrativa da parte della Stazione appaltante e quindi sulla circostanza che tutte le offerte economiche sarebbero state valutate in conformità alla lex specialis e a quelle norme dell'ordinamento giuridico (incluse le previsioni della legge n. 49/2023) contenenti precetti obbligatori delle quali la Stazione appaltante abbia omesso l'esplicito inserimento nella disciplina di gara.

1.2 Ciò chiarito, si deve osservare che la formulazione, anche da parte della parte

ricorrente, di una offerta economica con ribasso sulla voce “compenso per la propria prestazione professionale per l’incarico oggetto di affidamento, comprensivo di ogni tipo di spese e compensi accessori”, come richiesto dalla disciplina di gara e come effettuato da tutti i partecipanti alla stessa, non può implicare, contrariamente a quanto eccepito dalla Stazione appaltante, l’inammissibilità dell’odierno ricorso.

A ben vedere, infatti, il raggruppamento ha formulato la propria offerta in coerenza con la dicitura e con le modalità richieste dalla legge di gara, che non consentivano agli offerenti di indicare il ribasso offerto specificando su quale componente del prezzo venisse praticato (ossia se si trattava di un ribasso sui compensi, sulle spese generali o su oneri accessori). Ne deriva che il ricorrente non poteva che riporre un valido e concreto affidamento sulla correttezza della modulistica predisposta dalla Stazione appaltante e, al tempo stesso, sulla circostanza per la quale la sua offerta, a prescindere dalla dicitura imposta per la formulazione dei ribassi economici, sarebbe stata valutata in conformità alla *lex specialis* e alle norme dell’ordinamento giuridico rilevanti nel caso concreto (comprese le previsioni della legge n. 49/2023).

Siffatta conclusione può essere supportata, a giudizio del Collegio, anche tramite il ricorso agli approdi a cui è pervenuta la Corte di Giustizia UE in materia di mancata indicazione separata dei costi della manodopera da parte dell’operatore economico. In tale ipotesi, come è noto, la Corte di Giustizia ha ritenuto non compatibile con il diritto UE la previsione dell’esclusione dell’operatore economico a fronte di “disposizioni della gara d'appalto che non consentono agli offerenti di indicare i costi in questione nelle loro offerte economiche” (così la sentenza del 2 maggio 2019, C-309/18). Ne deriva la possibilità di desumere un principio di portata più estesa, di natura pro-concorrenziale e volto a garantire la più ampia partecipazione alla gara, in virtù del quale non è possibile imputare conseguenze pregiudizievoli in capo all’operatore economico che si sia conformato alla modulistica di gara, anche qualora la stessa non consentiva di formulare quelle

precisazioni che sarebbero state necessarie per dare piena ed evidente applicazione, sin dalla proposizione dell'offerta, alle norme imperative dell'ordinamento giuridico.

1.3 Da ultimo, devono essere rigettate anche le ulteriori eccezioni di inammissibilità formulate dalla Stazione appaltante, che ha evidenziato l'impossibilità per il ricorrente di conseguire l'aggiudicazione della gara, anche nell'ipotesi di accoglimento del ricorso, o la sua riedizione, considerata l'esecuzione anticipata della prestazione da parte del soggetto aggiudicatario.

Al riguardo, è sufficiente osservare come il ricorrente abbia dichiarato, nelle forme e nei termini previsti dall'art. 73 c.p.a., di avere interesse all'accertamento dell'illegittimità dell'atto di aggiudicazione a fini risarcitori, con la conseguenza che non ha inteso far valere né l'interesse ad ottenere l'aggiudicazione, né quello alla sua riedizione.

In ragione di quanto precede, pertanto, tutte le eccezioni preliminari di inammissibilità formulate dalla Stazione appaltante devono essere rigettate.

2. Nel merito.

Il Collegio ritiene di doversi, in primo luogo, soffermare sull'esame della legge n. 49/2023, per quanto in questa sede di interesse.

Come è noto, con l'approvazione della legge 21 aprile 2023, n. 49, pubblicata sulla G.U. 5 maggio 2023, n. 104 (ed entrata in vigore in data 20 maggio 2023), il legislatore ha riscritto le regole in materia di compenso equo per le prestazioni professionali con l'intento di incrementare le tutele per quest'ultime, garantendo la percezione, da parte dei professionisti, di un corrispettivo equo per la prestazione intellettuale eseguita anche nell'ambito di quei rapporti d'opera professionale in cui essi si trovino nella posizione di "contraenti deboli".

Più nel dettaglio, la novella normativa, che trova applicazione in favore di tutti i professionisti, a prescindere dalla loro iscrizione ad un ordine o collegio, ha previsto (art. 1) che per compenso equo deve intendersi la corresponsione di un

compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale, nonché conforme ai compensi previsti rispettivamente:

- a) per gli avvocati, dal decreto del Ministro della giustizia emanato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247;
- b) per i professionisti iscritti agli ordini e collegi, dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27;
- c) per i professionisti di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 2013, n. 4, dal decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy.

Il successivo articolo 2, inoltre, ha specificato che la legge in esame trova applicazione ai rapporti professionali fondati sulla prestazione d'opera intellettuale ex art. 2230 c.c., regolamentati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività professionali prestate a favore di imprese bancarie e assicurative, delle loro società controllate e delle loro mandatarie, imprese che, nell'anno precedente al conferimento dell'incarico, hanno occupato alle proprie dipendenze più di 50 lavoratori ovvero hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro e, infine, per le prestazioni rese in favore della Pubblica Amministrazione.

Il legislatore ha quindi stabilito la nullità delle clausole che non prevedono un compenso equo e proporzionato all'opera prestata, come determinato dall'art. 2, introducendo una nullità relativa o di protezione che consente al professionista di impugnare la convenzione, il contratto, l'esito della gara, l'affidamento, la predisposizione di un elenco di fiduciari o comunque qualsiasi accordo che prevede un compenso iniquo innanzi al Tribunale territorialmente competente in base al luogo in cui ha la residenza per far valere la nullità della pattuizione, chiedendo la rideterminazione giudiziale del compenso per l'attività professionale prestata con l'applicazione dei parametri previsti dai decreti ministeriali relativi alla specifica attività svolta dal professionista.

Lo scopo della normativa in esame, come visto, è quello di tutelare i professionisti nell'ambito dei rapporti d'opera professionale in cui essi si trovino nella posizione di "contraenti deboli" ed emerge ulteriormente dalla previsione per la quale gli stessi ordini e i collegi professionali sono chiamati ad adottare disposizioni deontologiche volte a sanzionare il professionista che violi le disposizioni sull'equo compenso.

2.1. Ebbene, è opinione di questo Collegio che non vi sia alcuna antinomia in concreto tra la legge n. 49/2023 e la disciplina del codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016 (applicabile, *ratione temporis*, alla fattispecie in oggetto).

La tesi dell'antinomia è stata prospettata, con maggior precisione, dall'Amministrazione resistente, la quale ha osservato che l'art. 95, d.lgs. 50/2016 (così come oggi l'art. 108, c. 1 d.lgs. 36/2023) ha previsto tre diversi criteri di aggiudicazione: 1) affidamento "sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo"; 2) affidamento sulla base "dell'elemento prezzo"; 3) affidamento sulla base "del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita", con competizione limitata ai profili qualitativi.

Secondo la Stazione appaltante, quindi, poiché il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa è fondato "sul miglior rapporto qualità/prezzo", a seguito dell'entrata in vigore della legge su c.d. "equo compenso", le gare per servizi di architettura o di ingegneria dovrebbero essere strutturate e aggiudicate sulla base di un "prezzo fisso" non ribassabile, individuato dalla stessa P.a. come corrispettivo posto a base di gara, con competizione limitata alla sola componente tecnica dell'offerta e con una evidente compromissione della libera contrattazione, del confronto competitivo tra operatori economici e dei principi comunitari in materia di libertà di circolazione, di stabilimento e di prestazione di servizi.

Nel medesimo solco interpretativo, come segnalato dalla Stazione appaltante e dal

Raggruppamento aggiudicatario, si è parzialmente collocata anche l'Anac che, oltre a sollecitare un intervento chiarificato del legislatore, ha evidenziato dei dubbi circa l'applicabilità della legge sull'equo compenso alla materia dei contratti pubblici.

Il Collegio ritiene la tesi in esame non condivisibile.

Si deve ricordare, in via generale, che un'antinomia può configurarsi "in concreto" allorché – in sede di applicazione – due norme connettono conseguenze giuridiche incompatibili ad una medesima fattispecie concreta. Ciò accade ogniqualvolta quest'ultima sia contemporaneamente sussumibile in due ipotesi normative diverse, l'applicazione delle quali, comporti, in conformità a quanto previsto dall'ordinamento giuridico, conseguenze giuridiche incompatibili tra loro.

In tale ipotesi, l'interprete è chiamato ad effettuare una interpretazione letterale, teleologica e adeguatrice delle norme in apparente contrasto, al fine di determinarne il significato che è loro proprio, coordinandole anche in un più ampio sistema di norme, rappresentato dall'ordinamento giuridico.

Nell'ipotesi in esame, l'interpretazione letterale e teleologica della legge n. 49/2023 depone in maniera inequivoca per la sua applicabilità alla materia dei contratti pubblici.

Come già esposto, infatti, il legislatore, al dichiarato intento di tutelare i professionisti intellettuali nei rapporti contrattuali con "contraenti forti" ha espressamente previsto l'applicazione della legge anche nei confronti della Pubblica Amministrazione e ha riconosciuto la legittimazione del professionista all'impugnazione del contratto, dell'esito della gara, dell'affidamento qualora sia stato determinato un corrispettivo qualificabile come iniquo ai sensi della stessa legge.

Non a caso, l'art. 8, d.lgs. n. 36/2023, oggi prevede che le Pubbliche Amministrazioni, salvo che in ipotesi eccezionali di prestazioni rese gratuitamente, devono garantire comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso nei confronti dei prestatori d'opera intellettuale.

Sul piano letterale e teleologico, pertanto, gli elementi sopra evidenziati depongono

in maniera chiara per l'applicabilità delle previsioni della legge n. 49/2023 anche alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 50 del 2016; diversamente opinando, l'intervento normativo in questione risulterebbe privo di reale efficacia sul mercato delle prestazioni d'opera intellettuale qualora il legislatore avesse inteso escludere i rapporti contrattuali tra i professionisti e la Pubblica Amministrazione che, nel mercato del lavoro attuale, rappresentano una percentuale preponderante del totale dei rapporti contrattuali conclusi per la prestazione di tale tipologia (si ricorda, a titolo esemplificativo, che con riferimento al 2021 l'Anac, in un periodo ancora condizionato dall'emergenza pandemica, ha stimato in circa 70 miliardi di euro il valore totale degli appalti di servizi aggiudicati dalle Pubbliche Amministrazioni).

Il Collegio ritiene, poi, che sia comunque applicabile, anche successivamente all'entrata in vigore della legge n. 49/2023, il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in ragione del rapporto qualità/prezzo.

Infatti, mediante l'interpretazione coordinata delle norme in materia di equo compenso e del codice dei contratti pubblici (nel caso in esame, del d.lgs. n. 50/2016, ma il ragionamento è analogo anche con riguardo al d.lgs. n. 36/2023) si può affermare che il compenso del professionista sia soltanto una delle componenti del "prezzo" determinato dall'Amministrazione come importo a base di gara, al quale si affiancano altre voci, relative in particolare alle "spese ed oneri accessori".

L'Amministrazione è chiamata a quantificare tali voci in applicazione del D.M. 17 giugno 2016 per individuare l'importo complessivo da porre a base di gara; al tempo stesso, la voce "compenso", individuata con tale modalità come una delle voci che costituiscono il prezzo, è da qualificare anche come compenso equo ai sensi della legge n. 49/2023, che sotto tale aspetto stabilisce che è equo il compenso dell'ingegnere o architetto determinato con l'applicazione dei decreti ministeriali adottati ai sensi dell'art. 9, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1.

A tale conclusione si perviene in ragione del fatto che le due tipologie di decreti ministeriali (ossia il D.M. 17 giugno 2016 e il DM 140/2012 adottato ai sensi

dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1) sono costruiti con l'applicazione degli stessi parametri e la valorizzazione delle medesime voci; lo stesso art. 9, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, inoltre, disciplina unitariamente sia la determinazione dei compensi liquidabili giudizialmente al professionista, sia la determinazione degli importi da porre a base di gara da parte delle Amministrazioni (art. 9.2. "Ferma restando l'abrogazione di cui al comma 1, nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista è determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del Ministro vigilante, da adottare nel termine di centoventi giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Entro lo stesso termine, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono anche stabiliti i parametri per oneri e contribuzioni alle casse professionali e agli archivi precedentemente basati sulle tariffe. Il decreto deve salvaguardare l'equilibrio finanziario, anche di lungo periodo, delle casse previdenziali professionali. Ai fini della determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria di cui alla parte II, titolo I, capo IV del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, si applicano i parametri individuati con il decreto di cui al primo periodo, da emanarsi, per gli aspetti relativi alle disposizioni di cui al presente periodo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; con il medesimo decreto sono altresì definite le classificazioni delle prestazioni professionali relative ai predetti servizi. I parametri individuati non possono condurre alla determinazione di un importo a base di gara superiore a quello derivante dall'applicazione delle tariffe professionali vigenti prima dell'entrata in vigore del presente decreto.").

Ne deriva che il compenso determinato dall'Amministrazione ai sensi del D.M. 17 giugno 2016 deve ritenersi non ribassabile dall'operatore economico, trattandosi di "equo compenso" il cui ribasso si risolverebbe, essenzialmente, in una proposta contrattuale volta alla conclusione di un contratto pubblico gravato da una nullità di

protezione e contrastante con una norma imperativa.

Nondimeno, trattandosi di una delle plurime componenti del complessivo “prezzo” quantificato dall’Amministrazione, l’operatività del criterio di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa, in ragione del rapporto qualità/prezzo, è fatta salva in ragione della libertà, per l’operatore economico, di formulare la propria offerta economica ribassando le voci estranee al compenso, ossia le spese e gli oneri accessori.

Siffatta conclusione, oltre ad assicurare la coerente e coordinata applicazione dei due testi normativi, consente di escludere che la legge n. 49/2023 produca di per sé effetti anti concorrenziali o in contrasto con la disciplina dell’Unione Europea (profilo che sarà esaminato più ampiamente nel prosieguo dell’esposizione). Si osserva, infatti, che escludere la proposizione di offerte economiche al ribasso sulla componente del prezzo rappresentata dai “compensi” non è un ostacolo alla concorrenza o alla libertà di circolazione e di stabilimento degli operatori economici, ma al contrario rappresenta una tutela per questi ultimi, a prescindere dalla loro nazionalità, in quanto permetterà loro di conseguire un corrispettivo equo e proporzionato anche da un contraente forte quale è la Pubblica Amministrazione e anche in misura superiore a quella che sarebbero stati disposti ad accettare per conseguire l’appalto; inoltre, l’operatore economico che, in virtù della sua organizzazione d’impresa, dovesse ritenere di poter ribassare componenti accessori del prezzo (ad esempio le spese generali) potrà avvantaggiarsi di tale capacità nell’ambito del confronto competitivo con gli altri partecipanti alla gara, fermo restando il dovere dell’Amministrazione di sottoporre a controllo di anomalia quelle offerte non serie o che, per la consistenza del ribasso offerto su componenti accessorie del prezzo, potranno apparire in buona sostanza abusive, ossia volte ad ottenere un vantaggio indebito traslando su voci accessorie il ribasso economico che, in mancanza della legge n. 49/2023, sarebbe stato offerto sui compensi.

3. Da quanto finora esposto, deriva che la legge n. 49/2023 deve essere applicata

anche alla procedura di gara oggetto del presente giudizio.

Al riguardo, deve essere evidenziato come la Stazione appaltante abbia espressamente richiamato la legge n. 49/2023 nell'ambito del controllo sull'anomalia dell'offerta del Raggruppamento aggiudicatario: tale richiamo non può essere derubricato ad un mero "aver tenuto conto", come affermato dalla Stazione appaltante, posto che l'Amministrazione non è chiamata a tenere conto discrezionalmente di una legge in vigore, ma a darvi rigorosa applicazione.

Ma ciò che è dirimente osservare è che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Stazione appaltante e dal Raggruppamento aggiudicatario, la disciplina di gara deve ritenersi essere stata eterointegrata dalla legge n. 49/2023.

Tale istituto, come è noto, *"ha come necessario presupposto la sussistenza di una lacuna nella legge di gara e, solo nel caso in cui la stazione appaltante ometta di inserire nella disciplina di gara elementi previsti come obbligatori dall'ordinamento giuridico, soccorre il meccanismo di integrazione automatica in base alla normativa in materia, analogamente a quanto avviene nel diritto civile ai sensi degli artt. 1374 e 1339 c.c., colmandosi in via suppletiva le eventuali lacune del provvedimento adottato dalla Pubblica amministrazione; l'invocato meccanismo sostitutivo/integrativo riesce quindi ad operare solo in presenza di norme imperative e cogenti"* (si v. ex multis, Consiglio di Stato sez. III, 24/10/2017, n.4903).

Nel caso in esame, il bando di gara non ha previsto, espressamente, l'applicazione della legge sul c.d. "equo compenso" e non ha precluso la formulazione di offerte economiche al ribasso sulla componente "compenso" del prezzo stabilito; tale lacuna, con riferimento ad un profilo sottratto alla libera disponibilità della Stazione appaltante, deve ritenersi integrata dalle norme imperative previste dalla legge n. 49/2023 che, come visto, ha stabilito la nullità delle clausole che non prevedono un compenso equo e proporzionato all'opera prestata.

Il fatto che il combinato disposto degli artt. 1, 2 e 3, l. n. 49 del 2023 integrino un'ipotesi di norma imperativa, non può, ad avviso del Collegio essere messo in

dubbio.

Premesso che la già ricordata previsione testuale della nullità rappresenta, quantomeno, un indizio “forte”, al riguardo, occorre ricordare come, secondo l’orientamento giurisprudenziale consolidato, «il focus dell’indagine sulla imperatività della norma violata si appunta ora sulla natura dell’interesse leso che si individua nei preminenti interessi generali della collettività» (Cass. civ., Sez. Un., 15 marzo 2022 n. 8472).

Nel caso di specie, l’imperatività della normativa in esame è associata non solo, come detto, alla previsione testuale della nullità, ma anche al fatto che lo scopo del provvedimento è quello di assicurare al professionista un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale, sia in sostanziale attuazione dell’art. 36 Cost., sia per rafforzare la tutela dei professionisti nel rapporto contrattuale con specifiche imprese, che per natura, dimensioni o fatturato, sono ritenute contraenti forti, ovvero, per quanto in questa sede di interesse, con la P.a..

A tale riguardo, con particolare riguardo alle procedure di evidenza pubblica, è chiaro come non possono non venire in preminente rilievo anche i principi di imparzialità e buon andamento della P.a.: sarebbe irragionevolmente discriminatorio se i limiti imposti dalla normativa in esame non fossero rispettati, in modo particolarmente cogente, proprio dalla P.a. nell’ambito delle gare, laddove vengono in gioco anche interessi generali ulteriori correlati alla tutela della concorrenza e della par condicio dei concorrenti in gara.

In questo senso, con specifico riguardo alla rilevanza della disciplina sull’equo compenso nell’ambito delle procedure di gara, in combinato disposto con le previsioni contenute nel d.lgs. n. 50 del 2016, il Collegio ritiene che la natura relativa o di “protezione” della nullità in questione, così come emergente dall’art. 3, comma 4, l. n. 49 del 2023 (laddove prevede che «la nullità delle singole clausole non comporta la nullità del contratto, che rimane valido ed efficace per il resto. La

nullità opera solo a vantaggio del professionista ed è rilevabile d'ufficio»») non possa comportare l'irrilevanza della violazione dei compensi minimi in sede di gara.

Infatti, la norma in questione è di portata generale, ed è chiaramente pensata, in particolare, in funzione della già avvenuta stipula del contratto con il professionista, nell'ambito, quindi, del rapporto contrattuale con lo stesso instaurato.

D'altronde, pur non contenendo la normativa in esame una previsione puntuale in ordine alle conseguenze derivanti dalla violazione in esame nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica, è evidente che, in considerazione delle finalità di carattere generale sopra evidenziate, e, in particolare, al fine di garantire il puntuale rispetto del principio di imparzialità e buon andamento dell'attività della P.a., nonché dei principi anche eurounitari alla base delle procedure ad evidenza pubblica medesime, non può ammettersi un'aggiudicazione in palese violazione di una norma imperativa, ancorché nell'ambito del rapporto contrattuale "a valle" la nullità del contratto possa essere dedotta solo dal professionista.

Diversamente, infatti, si rischierebbe, proprio nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica, una pericolosa eterogenesi dei fini: il professionista concorrente potrebbe essere "tentato" di abusare della nullità di protezione in questione, volutamente presentando un'offerta "inferiore" ai minimi, per così ottenere l'aggiudicazione e, una volta stipulato il contratto far valere la nullità parziale al fine di attivare il "meccanismo" di cui al comma 6 dell'art. 3, ai sensi del quale «il tribunale procede alla rideterminazione secondo i parametri previsti dai decreti ministeriali di cui al comma 1 relativi alle attività svolte dal professionista, tenendo conto dell'opera effettivamente prestata e chiedendo, se necessario, al professionista di acquisire dall'ordine o dal collegio a cui è iscritto il parere sulla congruità del compenso o degli onorari, che costituisce elemento di prova sulle caratteristiche, sull'urgenza e sul pregio dell'attività prestata, sull'importanza, sulla natura, sulla difficoltà e sul valore dell'affare, sulle condizioni soggettive del

cliente, sui risultati conseguiti, sul numero e sulla complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate. In tale procedimento il giudice può avvalersi della consulenza tecnica, ove sia indispensabile ai fini del giudizio».

È evidente d'altronde, che ciò porterebbe ad un aggiramento del principio di tendenziale immutabilità dell'offerta anche in sede di esecuzione del contratto pubblico.

In questo senso, allora, la nullità relativa o di protezione si può ritenere giustificata proprio in relazione ai casi in cui il professionista è sostanzialmente "tenuto" a "subire" la previsione contraria all'equo compenso, e ciò anche eventualmente quando ad imporre la riduzione al di sotto dei minimi sia la P.a..

Diversamente, nell'ambito di gare, come quella in esame, dove la violazione della normativa sull'equo compenso non è imposta dalla P.a., ma dipende da una volontaria scelta dell'operatore economico al fine di ottenere l'aggiudicazione superando gli altri concorrenti, la natura "relativa" della nullità non può rivestire alcun rilievo, l'imperatività della normativa medesima imponendo, al contrario, un effetto escludente delle offerte con la stessa in contrasto.

Né possono deporre in senso contrario i principi di certezza del diritto o di legittimo affidamento, come valorizzato in un caso analogo dalla delibera Anac n. 101/2024. Su tale aspetto, il Collegio si limita ad osservare, trattandosi di delibera che è stata oggetto di ampia discussione orale tra le parti, che sono proprio i principi da ultimo indicati a determinare la necessaria integrazione della disciplina di gara nel caso concreto, posto che la legge n. 49/2023 ha stabilito delle norme di carattere imperativo in merito a profili che sono estranei alla libera determinazione delle Amministrazioni aggiudicatrici. Ne deriva che soltanto tramite il meccanismo di integrazione finora descritto può essere tutelato l'affidamento degli operatori economici sul legittimo esercizio dell'azione amministrativa nel caso concreto.

4. Le conclusioni a cui si è pervenuti rendono necessario scrutinare le questioni pregiudiziali poste dalla Stazione appaltante in ordine al possibile contrasto tra la

legge n. 49/2023, come interpretata da questo Collegio, e gli artt. 49, 56, 101 TFUE, nonché con quanto previsto dalla Direttiva 2006/123/CE e dagli artt. 3, 41, 81, 117 Cost.

4.1. Più nel dettaglio, la Stazione appaltante ha osservato come l'esclusione della formulazione di ribassi sui compensi si tradurrebbe nell'imposizione da parte del legislatore di tariffe obbligatorie prive di flessibilità, idonee ad ostacolare la libertà di stabilimento, di prestazione di servizi e la libera concorrenza nel mercato europeo. Allo stesso modo, si avrebbe, a giudizio della Stazione appaltante, un evidente contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, di proporzionalità e un incremento della spesa pubblica senza che la stessa legge n. 49/2023 abbia previsto le risorse con cui farvi fronte. Ciò in quanto per i contratti a cui tale legge risulterà applicabile, l'Amministrazione committente potrebbe essere condannata dal Tribunale ordinario al pagamento dei compensi per l'attività professionale svolta dall'operatore economico che abbia deciso di impugnare, entro il termine prescrizione di dieci anni successivi alla conclusione del rapporto negoziale, il contratto, l'esito della gara o l'affidamento per far valere l'iniquinà del compenso conseguito.

4.2. Il Collegio ritiene che entrambe le questioni pregiudiziali siano manifestamente infondate.

Quanto all'ipotizzata restrizione della libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, si deve ricordare come dalla giurisprudenza costante della CGUE emerge che la restrizione sia configurabile a fronte di misure che vietino, ostacolino o scoraggino l'esercizio di tali libertà (v., ex multis, sentenze 15 gennaio 2002, causa C-439/99, Commissione/Italia; 5 ottobre 2004, causa C-442/02, CaixaBank France). Ciò si può configurare a fronte di misure che, per quanto indistintamente applicabili, pregiudichino l'accesso al mercato per gli operatori economici di altri Stati membri.

Più nel dettaglio, affrontando la tematica delle disposizioni italiane che hanno imposto agli avvocati l'obbligo di rispettare tariffe massime, la Corte di Giustizia

ha affermato che “una normativa di uno Stato membro non costituisce una restrizione ai sensi del Trattato CE per il solo fatto che altri Stati membri applichino regole meno severe o economicamente più vantaggiose ai prestatori di servizi simili stabiliti sul loro territorio (v. sentenza 28 aprile 2009, Commissione/Italia, cit., punto 63 e giurisprudenza ivi citata).

L’esistenza di una restrizione ai sensi del Trattato non può dunque essere desunta dalla mera circostanza che gli avvocati stabiliti in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana devono, per il calcolo dei loro onorari per prestazioni fornite in Italia, abituarsi alle norme applicabili in tale Stato membro.

Per contro, una restrizione del genere esiste, segnatamente, se detti avvocati sono privati della possibilità di penetrare nel mercato dello Stato membro ospitante in condizioni di concorrenza normali ed efficaci” (si v. sentenza C-565/08, Commissione/Italia).

Ebbene, nel caso in esame, il Collegio ritiene che la normativa nazionale non sia in grado di pregiudicare l’accesso, in condizioni di concorrenza normali ed efficaci, al mercato italiano da parte di operatori economici di altri Stati dell’Unione Europea.

In primo luogo, si osserva che l’impostazione seguita dalla legge n. 49/2023 deriva dal dichiarato intento del legislatore italiano di preservare il professionista intellettuale nell’ambito dei rapporti con “contraenti forti”, inclusa la Pubblica Amministrazione.

Infatti, in ragione delle peculiarità del mercato e dei servizi in esame, tali rapporti contrattuali potrebbero concretizzarsi nell’offerta di prestazioni al ribasso, e, attraverso una selezione avversa, persino nell’eliminazione degli operatori che offrono prestazioni di qualità. Nel perseguimento di tale interesse di portata generale (già ritenuto dalla Corte di Giustizia UE idoneo a giustificare la previsione di “tariffe” minime, si v. sentenza C-377/17 Commissione c. Repubblica federale di Germania e Ungheria) la previsione dell’inderogabilità al ribasso della voce “compensi”, oltre a trovare applicazione omogenea nei confronti di ogni operatore

economico, non appare in grado di ostacolare la partecipazione alle gare pubbliche. Infatti, tale previsione si risolve nel riconoscimento, in favore dell'aggiudicatario, di un compenso equo, proporzionato alla prestazione intellettuale eseguita, e ipoteticamente anche in misura superiore a quello che avrebbe accettato qualora fosse stato ammissibile un ribasso sul proprio compenso.

Si tratta, pertanto, di un rafforzamento delle tutele e dell'interesse alla partecipazione alle gare pubbliche, rispetto alle quali l'operatore economico, sia esso grande o piccolo, italiano o di provenienza UE, è consapevole del fatto che la competizione si sposterà eventualmente su profili accessori del corrispettivo globalmente inteso (ad esempio, come visto, sulle spese generali) e, ancor di più, sul profilo qualitativo e tecnico dell'offerta formulata. Ciò è idoneo a produrre, a giudizio del Collegio, anche effetti pro-concorrenziali in favore del piccolo operatore economico, che sarà incentivato a partecipare alle pubbliche gare nella consapevolezza che non si troverà più a competere sulla voce "compensi" con gli operatori di grandi dimensioni, che per loro stessa natura possono essere maggiormente in grado di formulare ribassi su tale voce, mantenendo comunque un margine di utile rilevante.

Pertanto, il meccanismo derivante dall'applicazione della legge n. 49/2023 è tale da garantire sia dei margini di flessibilità e di competizione anche sotto il profilo economico, sia la valorizzazione del profilo qualitativo e del risultato, in piena coerenza con il dettato normativo nazionale e dell'Unione Europea. In particolare, si ricorda che, sin dalle direttive del 2014, il legislatore dell'UE ha voluto superare il criterio del minor prezzo quale strumento predominante di aggiudicazione delle pubbliche gare, favorendo il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che consente alla Stazione appaltante di strutturare l'aggiudicazione valorizzando la qualità dell'offerta tecnica, ma anche considerazioni ambientali, aspetti sociali o innovativi, pur tenendo conto del prezzo e dei costi.

Non si può pervenire ad un esito interpretativo difforme neanche alla luce della recente pronuncia della Corte di Giustizia (Causa C-438/22, sentenza del

25.1.2024) con cui è stato affermato che “L’articolo 101, paragrafo 1, TFUE , in combinato disposto con l’articolo 4, paragrafo 3, TUE, dev’essere interpretato nel senso che, nell’ipotesi in cui un giudice nazionale constati che un regolamento che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati, reso obbligatorio da una normativa nazionale, è contrario a detto articolo 101, paragrafo 1, esso è tenuto a rifiutare di applicare tale normativa nazionale nei confronti della parte condannata a pagare le spese corrispondenti agli onorari d’avvocato, anche qualora tale parte non abbia sottoscritto alcun contratto di servizi d’avvocato e di onorari d’avvocato”. In tale fattispecie, infatti, gli importi minimi degli onorari degli avvocati, pur essendo stati recepiti dal legislatore nazionale, erano stati determinati dalla stessa associazione di categoria nel perseguimento di un proprio interesse specifico e settoriale, con una finalità, quindi, del tutto diversa dall’obiettivo perseguito dal legislatore italiano attraverso la novella in esame che, imponendo di preservare l’equo compenso di tutti i professionisti intellettuali nei rapporti con la P.a., nell’ambito delle procedure di gare, ove, evita l’offerta di prestazioni al ribasso e la possibile eliminazione, dalle pubbliche gare, degli operatori che offrono prestazioni maggiormente qualitative.

Tale interesse generale, peraltro, è stato perseguito mediante un intervento normativo proporzionato e ragionevole, in cui comunque si è lasciata la possibilità all’operatore economico di differenziarsi anche sotto il profilo economico a condizione di salvaguardare l’equo compenso.

In questa prospettiva, non si ravvisa alcun contrasto con l’art. 3 Cost. per come enunciato dalla Stazione appaltante. Né, tantomeno, appare fondata la questione di illegittimità costituzionale proposta in quanto dall’applicazione della legge n. 49/2023 deriverebbero maggiori oneri per la finanza pubblica, senza una adeguata previsione normativa.

Al riguardo, fermo restando che non sono stati forniti elementi precisi a sostegno della contestazione in esame, va, per contro, osservato un maggior onere per le

finanze pubbliche potrebbe derivare non tanto dall'applicazione in sede di gara dalle previsioni della l. n. 49 del 2023 sul c.d. equo compenso, quanto dalla stipulazione di contratti nulli da parte delle Stazioni appaltanti, che abbiano operato in contrasto con la norma imperativa: d'altronde, non può ragionevolmente affermarsi che sia quest'ultima norma a dover stanziare le risorse economiche per far fronte alle possibili e indeterminate (sotto il profilo dell'an e del quantum) violazioni del suo contenuto.

Ne deriva, pertanto, che deve essere affermata la piena compatibilità tra la legge n. 49/2023, da applicare come finora esposto alla fattispecie sottoposta a questo Collegio, e gli artt. 49, 56, 101 TFUE e gli artt. 3, 41, 81, 117 Cost.

5. È ora possibile applicare quanto precede alla fattispecie concreta sottoposta al vaglio di questo Collegio, ricordando che l'unica domanda da esaminare è quella formulata ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a. dal ricorrente, che ha dichiarato di avere interesse, a fini risarcitori, ad ottenere una pronuncia di accertamento dell'illegittimità dell'aggiudicazione in favore del Raggruppamento aggiudicatario. Infatti, a tale riguardo, il ricorso, limitatamente alla domanda caducatoria formulata, deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse all'annullamento degli atti di gara, l'incarico di progettazione essendo già stato eseguito.

In primo luogo, come già esposto, la Stazione appaltante ha determinato, ai sensi del D.M. 17 giugno 2016, il corrispettivo da porre a base di gara, distinguendo i compensi da riconoscere all'aggiudicatario dalle spese e dagli oneri accessori; il compenso, determinato in tal modo, doveva essere ritenuto non ribassabile dall'operatore economico partecipante alla gara, trattandosi di "equo compenso" ai sensi della legge n. 49/2023, in ragione della piena coincidenza dei criteri di calcolo previsti dal D.M. 17 giugno 2016 e di quello adottato ai sensi dell'art. 9, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 per la liquidazione giudiziale dei compensi del professionista.

In tale quadro, nonostante la modulistica di gara prevista dalla Stazione appaltante, ciascun concorrente è stato posto in condizioni di formulare la propria offerta

economica nella consapevolezza che il ribasso percentuale offerto, a seconda della sua entità, avrebbe potuto erodere i compensi equi stabiliti dall'Amministrazione. Qualora quest'ultima avesse compiuto la semplice verifica aritmetica esposta dal ricorrente, avrebbe potuto accertare agevolmente che l'offerta economica del Raggruppamento aggiudicatario era stata formulata in violazione della legge sull'equo compenso.

Infatti, la stessa Stazione appaltante, con riferimento al "Lotto n. 1 - P.O. San Donà di Piave" (Valore appalto € 1.107.850,00, art. 3.2 disciplinare) aveva stabilito l'importo di € 633.920,00 per la progettazione definitiva e € 473.930,00 per la progettazione esecutiva; nel totale del lotto il compenso per l'attività di progettazione era pari a €969.451,31 (€554.730,58 + 414.720,73) mentre le spese e gli oneri ammontavano complessivamente a € 138.389,17. Con riferimento, invece, al Lotto n. 2 P. O. Portogruaro (Valore Appalto € 1.099.470,00, art. 3.2 disciplinare), la lex specialis aveva stabilito l'importo di € 629.280,00 per la progettazione definitiva e di €470.190,00 per la progettazione esecutiva; nel totale il compenso per l'attività di progettazione era pari a €960.965,31 (550.006,44 + 410.958,87), mentre le spese e gli oneri ammontano a € 138.499,12, pari al 14,41%.

Il Raggruppamento aggiudicatario ha offerto, con riferimento al Lotto n. 1, un ribasso del 40.500 %, con la conseguenza che l'importo complessivo offerto (pari ad euro 659.170,75, comprensivi anche delle spese generali e degli oneri accessori) era evidentemente inferiore alla sola voce dei compensi determinata dall'Amministrazione nella misura di €960.965,31; con riferimento al Lotto n. 2, lo stesso Raggruppamento ha offerto un ribasso sempre del 40.500 %, con la conseguenza che l'importo complessivo offerto (pari ad euro 654.184,65, comprensivo anche delle spese generali e degli oneri accessori) era evidentemente inferiore alla sola voce dei compensi determinata dall'Amministrazione nella misura di €960.965,31.

Tale palese violazione della legge sull'equo compenso è resa ulteriormente evidente dalle giustificazioni fornite dall'aggiudicatario nel sub procedimento di controllo dell'anomalia dell'offerta. Infatti, il Raggruppamento Manens ha dichiarato, per il Lotto 1, una incidenza delle spese generali pari a 165.243,02 € (corrispondenti al 25,07% dell'importo di offerta e di importo superiore a quello stimato dalla Stazione appaltante) e di costo del personale pari ad euro 400.768,84 (ampiamente inferiore ai compensi previsti dalla disciplina di gara); per il Lotto 2, una incidenza delle spese generali pari a 163.993,09 € (pari al 25,07% dell'importo di offerta e ampiamente superiori a quelle stimate dalla Stazione appaltante) e del costo del personale pari ad euro 400.768,84 (anche in questo caso ampiamente inferiore ai compensi previsti dalla disciplina di gara).

Al contrario, il ricorrente ha formulato la propria offerta economica praticando un ribasso del 3,8888% sull'importo a base di gara e offrendo la somma complessiva di € 1.064.767,04 per il Lotto 1 e di € 1.056.713,81 per il Lotto 2. In entrambi i casi, si tratta di un importo superiore a quello determinato dall'Amministrazione come "compensi", con la conseguenza che si trattava di una offerta in grado di salvaguardare comunque l'equo compenso.

Su tale aspetto, il Collegio ritiene necessario chiarire ulteriormente che il calcolo effettuato non costituisce uno strumento con cui consentire la modifica dell'offerta economica successivamente alla gara, che era stata formulata da tutti gli operatori con un ribasso unitario su tutte le voci del corrispettivo, non essendo consentita dalla modulistica di gara una diversa specificazione; al contrario, il Collegio ha inteso evidenziare l'unica modalità con la quale l'Amministrazione avrebbe dovuto valutare le offerte economiche dei concorrenti applicando la legge n. 49/2023, provvedendo a imputare il ribasso offerto alle uniche voci, essenzialmente accessorie, che potevano essere effettivamente suscettibili di una offerta al ribasso da parte dei partecipanti alla gara.

Da quanto esposto, deriva che l'aggiudicazione e gli atti di gara impugnati sono illegittimi, nei limiti sopraindicati, nella parte in cui la Stazione appaltante, in

ragione della proposizione di una offerta economica formulata in violazione della legge n. 49/2023, non ha escluso dalla procedura il raggruppamento controinteressato e ha aggiudicato allo stesso l'appalto in oggetto.

3. Conclusioni e spese.

Alla luce di tutto quanto precede, pertanto, il ricorso, da un lato, deve essere dichiarato parzialmente improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, con riguardo sia alla domanda di annullamento degli atti di gara, sia alla domanda di "risarcimento in forma specifica volta a conseguire l'aggiudicazione dell'appalto e conseguente sottoscrizione del contratto"; dall'altro lato, ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a., deve essere parzialmente accolto, e, per l'effetto, deve essere accertata l'illegittimità, nei limiti sopraindicati, dell'aggiudicazione e degli atti di gara impugnati nella parte in cui la Stazione appaltante, in ragione della proposizione di una offerta economica formulata in violazione della legge n. 49/2023, non ha escluso dalla procedura il raggruppamento controinteressato e ha aggiudicato allo stesso l'appalto in oggetto.

Le spese di lite devono essere compensate tra le parti in ragione dell'assoluta novità della questione trattata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

1. lo dichiara improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, limitatamente alla domanda di annullamento degli atti di gara, e alla domanda di "risarcimento in forma specifica volta a conseguire l'aggiudicazione dell'appalto e conseguente sottoscrizione del contratto";
2. lo accoglie limitatamente a quanto previsto dall'art. 34, comma 3, c.p.a. e, per l'effetto, accerta, nei limiti e per le ragioni indicate in parte motiva, l'illegittimità della deliberazione del Direttore Generale n. 1011 del 31.10.2023 della Azienda Unità Locale Socio sanitaria n. 4 "Veneto Orientale" di aggiudicazione della

procedura di gara in favore del RTP Manens e degli atti di gara impugnati nella parte in cui la Stazione appaltante, in ragione della proposizione di una offerta economica formulata in violazione della legge n. 49/2023, non ha escluso dalla procedura il raggruppamento controinteressato e ha aggiudicato allo stesso l'appalto in oggetto .

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Nasini, Presidente FF

Massimo Zampicinini, Referendario

Andrea Gana, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Andrea Gana

IL PRESIDENTE

Paolo Nasini

IL SEGRETARIO

Pubblicato il 30/04/2024

N. 08580/2024 REG.PROV.COLL.
N. 01076/2024 REG.RIC.



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 per il Lazio

(Sezione Quinta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1076 del 2024, proposto da Società di ingegneria Litos Progetti s.r.l., in persona del legale rappresentante *p.t.*, in relazione alla procedura CIG A00A2F391F, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Zaccone e Simona Russello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Agenzia del demanio, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliata;

nei confronti

- Benedetti&Partners studio associato di ingegneria, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maurizio Ferlini e Elisa Orlandini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- Y.U.Ppies' services s.r.l., Franchi Valeriano, Archeomodena ass. prof. Benassi Guandalini Scaruffi;

per l'annullamento

degli atti e delle operazioni concernenti la procedura aperta indetta dall'Agenzia del demanio - Direzione Roma Capitale per "l'affidamento del servizio di vulnerabilità sismica, diagnosi energetica e rilievi da restituire in modalità BIM per taluni beni immobili di proprietà dello Stato siti in Roma" - CUP G86C23000060001 - LOTTO 2 CIG A00A2F391F, nell'ambito della quale, a seguito dello svolgimento del subprocedimento di verifica dell'anomalia, si è disposta l'esclusione della ricorrente, originaria aggiudicataria del servizio, e, in particolare:

- della determina di esclusione, nota prot. n. 14410 del 28 dicembre 2023 dell’Agenzia del demanio, Direzione Roma Capitale, a firma del RUP, comunicata a mezzo pec in pari data;
- della nota prot. n. 12396 del 13 novembre 2023, con la quale la stazione appaltante ha chiesto i giustificativi dell’offerta alla Litos Progetti s.r.l., nonché delle valutazioni e delle attività anche istruttorie svolte dalla stazione appaltante in sede di verifica di congruità;
- degli atti (non conosciuti) di verifica dell’anomalia dell’offerta del RT “Benedetti & Partners studio associato di ingegneria/Y.U.Ppies’ services s.r.l./Franchi Valeriano/Archeomodena ass. prof. Benassi Guandalini Scaruffi”;
- del provvedimento di aggiudicazione del servizio in favore del RT “Benedetti & Partners studio associato di ingegneria/Y.U.Ppies’ services s.r.l./Franchi Valeriano/Archeomodena ass. prof. Benassi Guandalini Scaruffi”, approvato con determina del direttore della Direzione di Roma Capitale dell’Agenzia del demanio prot. n. 406 del 15 gennaio 2024;

- del verbale di verifica n. 6 dell’offerta anomala;

nonché, per quanto di necessità, in quanto lesivi:

- della determina a contrarre prot. n. 9541 del 31 agosto 2023, in particolare nella parte in cui prevede che *“sulla base delle disposizioni di cui alla l. 49/2023, alla luce dell’interpretazione da ultimo resa dall’ANAC i compensi stabiliti per le prestazioni d’opera intellettuale attinenti ai servizi di ingegneria e architettura determinati in base agli artt. 2 e ss del suddetto DM, devono ritenersi inderogabili e non ribassabili”*, stabilendo altresì che il ribasso è limitato ai costi, al netto dei costi della manodopera, per le attività propedeutiche all’esecuzione dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria, quali indagini strutturali distruttive, non distruttive, indagini su solai, saggi in fondazione, indagini geologiche, geotecniche, spese di laboratorio e per rilascio certificati di prova, ecc., nonché per il ripristino post indagine;

- della legge di gara e, in particolare, del disciplinare di gara (ivi inclusi gli allegati e il capitolato prestazionale tecnico) nella parte in cui prevede l’inderogabilità (e la non ribassabilità) dei compensi stabiliti per le prestazioni d’opera intellettuale attinenti ai servizi di ingegneria e architettura, determinati in base agli artt. 2 e ss. del D.M. 17 giugno 2016;

per la dichiarazione di inefficacia

- del contratto di appalto, ove stipulato nelle more, in relazione al quale la ricorrente, ai sensi degli artt. 122 e 124 c.p.a., formula espressamente domanda di subentro;

e per la condanna

- della stazione appaltante alla reintegrazione in forma specifica, mediante aggiudicazione della gara alla ricorrente e conseguente stipulazione del contratto di appalto;

- ovvero, in subordine, all’integrale risarcimento del danno a titolo di lucro cessante, perdita di *chance*, danno curriculare e danno emergente, con riserva di precisazione in corso di causa, ove

per fatto e/o colpa della stazione appaltante non risulti praticabile la reintegrazione in forma specifica.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Agenzia del demanio e di Benedetti&Partners studio associato di ingegneria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2024 la dott.ssa Annalisa Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

1. Con ricorso notificato il 26 gennaio 2024 (depositato il successivo 31 gennaio), Litos Progetti s.r.l. ha esposto che:

- con determina a contrarre prot. n. 9541 del 31 agosto 2023, l'Agenzia del demanio - Direzione Roma Capitale ha stabilito di indire una procedura aperta, ai sensi dell'art. 71 d.lgs. n. 36/2023, da espletarsi tramite piattaforma in modalità ASP di Consip s.p.a., per l'affidamento del servizio di verifica della vulnerabilità sismica, diagnosi energetica e rilievi da restituire in modalità BIM per taluni beni immobili di proprietà dello Stato siti in Roma, mediante il sistema informatico nella disponibilità di Consip s.p.a.;

- la gara era suddivisa in due lotti e il servizio oggetto del lotto n. 2, cui ha partecipato la ricorrente, era da eseguirsi su due edifici per un "importo complessivo del servizio a base della procedura" pari a euro 325.806,48, "di cui compensi non soggetti a ribasso" per un importo pari a euro 258.064,54, costi per la manodopera, non soggetti a ribasso, per un importo di euro 6.451,61 e oneri per la sicurezza non ribassabili pari a euro 3.225,81. In definitiva, la quota parte assoggettabile a ribasso era pari a euro 58.064,52 (vi era inoltre la previsione di un servizio opzionale - da svolgere su un ulteriore manufatto 1 - per un importo a base di gara pari a euro 63.013,69 di cui compensi non ribassabili pari a euro 51.783,53, costi della manodopera non ribassabili per euro 1.247,80 e oneri per la sicurezza non ribassabili pari a euro 623,90 - cfr. § 3 del disciplinare);

- il disciplinare indicava altresì che l'importo a base di gara era stato calcolato ai sensi del decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 17 giugno 2016 - recante "Approvazione delle Tabelle dei corrispettivi commisurati a livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2026" - (di seguito, D.M. 17 giugno 2016), e che sulla base delle disposizioni dell'art. 41, comma 15, e dell'All. I.13 del d.lgs. n. 36/2023 e della l. n. 49/2023, in linea con la delibera dell'ANAC n. 343 del 20 luglio 2023, i compensi stabiliti per le prestazioni

d'opera intellettuale attinenti ai servizi di ingegneria e architettura, determinati in base agli artt. 2 e ss. del suddetto D.M., avrebbero dovuto considerarsi inderogabili e non ribassabili;

- il criterio di aggiudicazione prescelto era quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell'art. 108, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 36/2023, in base ai seguenti criteri di attribuzione del punteggio (a loro volta articolati in sub-criteri e distinti per fattori ponderali): a) professionalità e adeguatezza dell'offerta; b) caratteristiche tecniche metodologiche dell'offerta; c) ribasso percentuale unico; d) riduzione percentuale unica sui tempi (v. § 18 disciplinare);

- all'esito dell'esame delle offerte economiche, svolto nella seduta del 25 ottobre 2023, la ricorrente risultava aver raggiunto il primo posto, con 95,89 punti e un ribasso del 99,90%;

- peraltro, le offerte classificate al primo, secondo e terzo posto in graduatoria risultavano anomale; sicché, superata la fase dell'esame della documentazione amministrativa, il RUP, con nota prot. n. 12396 del 13 novembre 2023, chiedeva alla ricorrente di produrre i giustificativi ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023, in particolare sui seguenti aspetti: *“Metodologia utilizzata per effettuare il servizio di verifica di vulnerabilità sismica e delle relative attività di caratterizzazione delle proprietà meccaniche dei materiali e relative indagini diagnostiche, geologiche, geotecniche; Criteri metodologici e strumentazioni utilizzate per effettuare il rilievo geometrico, architettonico e strutturale da restituirsi in BIM grazie anche alle informazioni strutturali, tecnologiche e dei materiali acquisite in sede d'indagine strutturale; Criteri metodologici e strumentazioni utilizzati per svolgere l'attività di Diagnosi Energetica; evidenziando, tra l'altro, gli elementi che comprovino gli obblighi di cui al D.lgs. 36/2023 e il rispetto dei minimi salariali retributivi e ai sensi dell'art. 110 comma 5 lett. d). Si evidenzia la necessità che all'interno della documentazione prodotta vengano incorporati e giustificati i costi della manodopera (così come indicati in sede di offerta), ai fini della verifica del rispetto di quanto previsto all'art. 110, comma 5 lett. d), avendo cura di distinguere la quota parte relativa alle indagini”;*

- nella relazione giustificativa, la società ricorrente chiariva di aver considerato il costo orario per ciascun professionista, parte del *team* di lavoro, in base ai diversi trattamenti salariali applicati nei rapporti con le varie figure professionali: in particolare, il costo lordo complessivo orario dei dipendenti con qualifica di “ingegnere/architetto” e di “geometra” utilizzati ai fini della partecipazione della gara era determinato alla luce del Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro per Studi Professionali – Confprofessioni (Consilp). La società ricorrente produceva altresì dei quadri sinottici in cui per ogni prestazione professionale da eseguirsi e per ogni fase del servizio oggetto di gara si dettagliava il calcolo del costo del lavoro relativo alle diverse figure professionali impiegate, distinto per manufatto oggetto del servizio, e si evidenziava, infine, un utile pari a euro 105.842,14, ossia a circa il 23,1% calcolato sul totale dei costi (diretti della commessa e indiretti di gestione aziendale);

- la stazione appaltante disponeva infine l'esclusione della società ricorrente perché avrebbe "operato di fatto un ribasso anche sui compensi determinati sulla base degli artt. 2 e ss del DM 17 giugno 2016 in violazione della lex specialis che li ha qualificati come 'inderogabili e non ribassabili' ai sensi delle disposizioni in tema di equo compenso di cui al citato art. 41, comma 15 e dell'all. I.13 del d.lgs. 36/2023 e della L. 49/2023 in linea con la Delibera dell'ANAC n. 343 del 20/07/2023" (det. n. 14410 del 28/12/2023). Ciò in quanto l'operatore economico in questione avrebbe indicato "spese - tra cui € 55.171,20 a titolo di 'costo indagini e prove strutturali e geognostiche' documentate con apposito preventivo (all. 4) - per un importo di gran lunga superiore rispetto alla quota risultante per le medesime voci ed attività dall'applicazione del ribasso percentuale unico offerto in sede di gara (pari al 99,9%) all'importo ribassabile (€ 58.064,52)".

A parere della ricorrente, "dalla riferita sottostima (derivante dal ribasso del 99,9%) delle componenti di costo remunerate dalla quota parte dell'importo a base di gara (€ 58.064,52) assoggettabile a ribasso, la S.A. [avrebbe] inferito apoditticamente, senza alcuna ulteriore istruttoria ed in forza di un indimostrato sillogismo che la Litos avrebbe assoggettato 'di fatto' a ribasso anche gli importi esclusi dal medesimo ribasso, ossia i 'compensi determinati sulla base degli artt. 2 e ss del DM 17 giugno 2016'".

2. Svolte le premesse illustrate, la ricorrente ha impugnato i provvedimenti in epigrafe per i seguenti motivi:

- *"I. Violazione di legge. Violazione degli artt. 1, 8, 41, 44, 91, 95, 108 e 110 del D.Lgs. 36/2023 e dell'art. 69 della Direttiva 2014/24. Violazione delle regole sul giusto procedimento. Eccesso di potere per difetto di esame e di istruttoria e sviamento. Grave travisamento. Violazione del principio del contraddittorio, delle regole che presiedono alla verifica di congruità e delle finalità della verifica. Contraddittorietà manifesta, illogicità, difetto di motivazione"*.

In sintesi, la ricorrente lamenta la violazione del principio del contraddittorio, evidenziando come l'esclusione per incongruità dell'offerta presupponga necessariamente un giudizio assunto all'esito di un subprocedimento, in contraddittorio con l'operatore economico, diretto a valutare la sostenibilità e affidabilità dell'offerta. In particolare, l'amministrazione avrebbe omesso di esaminare le giustificazioni presentate e avrebbe errato nell'applicazione dei principi che governano la verifica di congruità. La semplice considerazione dell'utile esposto in sede di giustificazioni (pari a euro 105.000 circa) avrebbe dovuto indurre la stazione appaltante a ritenere compensati e remunerati ampiamente e adeguatamente tutti i fattori di costo, sì da rendere l'offerta certamente sostenibile e affidabile ed escludere qualsivoglia violazione delle norme a tutela del lavoro e della professione. Inoltre, il giudizio di anomalia dell'offerta attivato e l'esclusione disposta dalla stazione appaltante sarebbero altresì inficiati da un errore prospettico, consistente nell'equiparare in via automatica il pur elevato ribasso (99,90%)

proposto dalla ricorrente sulla sola quota parte dell'importo d'appalto assoggettabile a ribasso (euro 58.064,52) a una violazione del principio dell'equo compenso e delle previsioni recate sul punto dalla legge di gara, assumendo impropriamente che per tale via la Litos Progetti s.r.l. “[avrebbe] operato di fatto un ribasso anche sui compensi determinati sulla base degli artt. 2 e ss del DM 17 giugno 2016”. Al riguardo, la ricorrente adduce di aver ampiamente riferito e documentato in sede di giustificazioni di voler procedere all'esecuzione del servizio mediante la propria organizzazione, facendo applicazione del CCNL di riferimento, senza alcuna lesione per la retribuzione delle figure professionali (dipendenti) coinvolte nell'esecuzione.

Infine, il nuovo codice dei contratti pubblici consentirebbe senz'altro di affidare le prestazioni professionali a fronte di un corrispettivo ribassato rispetto a quello indicato nelle tariffe professionali, pena la violazione del “principio di concorrenzialità” e dell'art. 108, ai sensi del quale “il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione” deve essere perseguito “con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo”.

In aggiunta, la ricorrente rileva che l'articolo 2, comma 1, della l. n. 49/2023 fa riferimento alle prestazioni d'opera intellettuale di cui all'articolo 2230 c.c.; da ciò conseguirebbe che l'ambito di applicazione della disciplina sull'equo compenso non potrebbe che risultare circoscritta alle ipotesi in cui la prestazione professionale trovi fondamento in un contratto d'opera caratterizzato dall'elemento personale (in cui il singolo professionista assicuri lo svolgimento della relativa attività principalmente con il proprio lavoro autonomo), non estendendosi all'appalto di servizi;

- “II. Illegittimità della legge di gara per contrarietà con gli artt. 1, 8, 41, 44, 91, 95, 108 e 110 del D.Lgs. 36/2023. Violazione delle regole sull'equo compenso. Nullità della legge di gara”.

In via subordinata, la ricorrente censura la *lex specialis* per contrasto con le disposizioni del d.lgs. n. 36/2023 richiamate, nonché evidenziandone la nullità ai sensi dell'art. 10 dello stesso d.lgs. n. 36/2023 nella parte in cui introdurrebbe una causa di esclusione (l'assoggettamento a ribasso degli importi determinati secondo le tariffe professionali) non prevista dalla legge. Secondo parte ricorrente, in alternativa, la stazione appaltante avrebbe potuto adottare il criterio del cd. “prezzo fisso”, limitando la competizione tra i concorrenti ai soli aspetti qualitativi dell'offerta.

3. La ricorrente ha, pertanto, formulato le domande indicate in epigrafe.

4. Si è costituita l'Agenzia del demanio, depositando memoria e documenti e chiedendo il rigetto del ricorso.

5. Si è costituita altresì la controinteressata Benedetti&Partners studio di ingegneria, depositando memoria con cui ha chiesto il rigetto del ricorso.

6. Con ordinanza 14 febbraio 2024, n. 595, è stata disposta la sospensione degli atti impugnati.

7. All'udienza pubblica del 16 aprile 2024, in vista della quale le parti hanno presentato ulteriori memorie, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato.

2. In primo luogo, non meritano accoglimento le censure che si appuntano sulle modalità del giudizio di anomalia.

2.1. Va premesso che per l'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023 si possono predicare gli stessi esiti raggiunti dalla giurisprudenza sulla portata del previgente art. 97 del d.lgs. n. 50/2016, stante la sostanziale coincidenza delle previsioni in materia di procedura di verifica di anomalia che in questa sede rilevano.

Si può, quindi, anche oggi affermare che la nuova disposizione (come quella previgente) *“non articola il contraddittorio inerente alla valutazione di anomalia secondo rigide, predeterminate e vincolanti scansioni procedurali, limitandosi a prevedere [...] un'unica richiesta di chiarimenti da parte della Stazione appaltante [...] così delineando un procedimento monofasico e non più trifasico (giustificativi, chiarimenti, contraddittorio) come nella precedente disciplina”* (Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2021, n. 3472).

2.2. Nel caso in esame, non può sostenersi che vi sia stata assenza di contraddittorio (cfr. pag. 14 del ricorso): la società ricorrente è stata posta nelle condizioni di esporre eventuali giustificazioni, in quanto il RUP (con la menzionata nota prot. n. 12396/2023) ha avviato il sub-procedimento di verifica dell'anomalia, chiedendole giustificativi a comprova della congruità, serietà e realizzabilità dell'offerta presentata, con particolare riferimento alla sostenibilità del ribasso percentuale proposto e al tempo di esecuzione del servizio, ai sensi del citato art. 110 del d.lgs. n. 36/2023. Successivamente, proprio i dati forniti dall'odierna ricorrente in sede di relazione giustificativa dell'offerta (in data 20 novembre 2023) hanno fatto emergere l'incongruenza rispetto al ribasso percentuale unico del 99,90% offerto in sede di gara.

In particolare, va considerato che:

- la somma sulla quale si sarebbe potuto praticare il ribasso in questione era pari, per il contratto principale, a euro 58.064,52, e che, pertanto, sottraendo il ribasso percentuale offerto (99,90 %) da tale somma, si otteneva l'importo di euro 58,06;
- in sede di giustificativi, la ricorrente ha trasmesso un preventivo di euro 55.171,20 per le sole indagini strumentali;
- da ciò l'amministrazione ha desunto che il ribasso offerto andasse necessariamente a erodere i compensi professionali, tuttavia dichiarati dalla disciplina di gara - in applicazione della legge n. 49/2023 - non derogabili e non ribassabili: più nel dettaglio, al netto dei costi - non ribassabili - della sicurezza e della manodopera (pari a complessivi euro 9.677,42), la stazione

appaltante ha ritenuto che il decremento dei compensi professionali fosse quantificabile in complessivi euro 55.113,14 (importo ricavato sottraendo il prezzo offerto mediante il ribasso del 99,90%, pari a euro 58,06, dai costi dichiarati in sede di anomalia per sostenere le indagini strumentali, come detto, pari a euro 55.171,20).

La stazione appaltante ha in definitiva ritenuto che la “sovrastima” dei costi per le indagini strumentali emersa in sede di anomalia andasse a esclusivo detrimento dei compensi professionali e ha proceduto con l’esclusione dell’offerta della società in questione, per violazione della *lex specialis*.

2.3. Sovvengono al riguardo *“i consolidati principi giurisprudenziali secondo cui nel procedimento di verifica dell’anomalia non vi è necessità di un’analitica confutazione delle deduzioni opposte dall’impresa, ma è sufficiente a fondare il giudizio finale di incongruità una motivazione che renda nella sostanza percepibile il percorso logico sotteso al loro mancato accoglimento ed esterni le ragioni di inidoneità degli argomenti spesi dall’interessata a superare le criticità dell’offerta”* (Cons. Stato n. 3472/2021 cit. e giurispr. ivi richiamata).

Né *“può dirsi che la stazione appaltante fosse tenuta, ricevuti i chiarimenti richiesti [...], a far precedere l’esclusione da una sorta di preavviso al fine di dare all’impresa la possibilità di replicare. Il contraddittorio procedimentale, infatti, ha funzione meramente istruttoria – serve alla stazione appaltante ad acquisire ogni elemento utile alla miglior valutazione dei dati contenuti nell’offerta sui quale nutre dei dubbi – non a risolvere in via anticipata un contrasto tra differenti posizioni”* (Cons. Stato, sez. V, 4 giugno 2020, n. 3508).

2.4. Illustrato il percorso argomentativo svolto dalla stazione appaltante, va altresì condivisa l’affermazione di parte resistente per cui anche *“un’istruttoria più estesa sulle altre componenti dell’offerta economica comunque non avrebbe potuto condurre ad un risultato diverso”* (pag. 15, memoria depositata il 29 marzo 2024).

Tanto più che, in ogni caso, neanche in sede di giudizio la ricorrente ha fornito elementi utili a superare il motivo su cui la stazione appaltante ha fondato l’esclusione dalla procedura (ovverosia il ribasso operato sui compensi professionali).

Viceversa, sebbene abbia censurato il *modus procedendi* dell’Amministrazione - che avrebbe *“inferito apoditticamente, senza alcuna ulteriore istruttoria ed in forza di un indimostrato sillogismo che la Litos avrebbe assoggettato ‘di fatto’ a ribasso anche gli importi esclusi dal medesimo ribasso, ossia i ‘compensi’”* (pag. 8, ricorso) - la stessa ricorrente, nelle proprie deduzioni difensive, ha confermato di aver previsto compensi di importo inferiore rispetto a quelli delle tariffe di cui al D.M. 17 giugno 2016, applicando il CCNL Confprofessioni.

2.5. Di qui, l’infondatezza del mezzo.

3. Passando agli aspetti sostanziali della vicenda, è opportuno dare sinteticamente conto della nuova disciplina dell’equo compenso (per quanto oggi di interesse).

3.1. Come è noto, la legge n. 49/2023, pubblicata nella G.U. 5 maggio 2023, n. 104 (entrata in vigore il 20 maggio 2023), ha riscritto le regole in materia di corrispettivo per le prestazioni professionali, garantendo la percezione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale, ossia - per quanto qui rileva - conforme ai compensi previsti *“per i professionisti iscritti agli ordini e collegi, dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell’articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27”* (art. 1, co. 1, lett. b).

Ai sensi dell’art. 2, co. 1, tale disciplina *“si applica ai rapporti professionali aventi ad oggetto la prestazione d’opera intellettuale di cui all’articolo 2230 del codice civile regolati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività professionali svolte in favore di imprese bancarie e assicurative nonché delle loro società controllate, delle loro mandatarie e delle imprese che nell’anno precedente al conferimento dell’incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro”*. Le medesime disposizioni *“si applicano altresì alle prestazioni rese dai professionisti in favore della pubblica amministrazione e delle società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175”* (art. 2, co. 3).

Il legislatore ha quindi stabilito la nullità delle clausole che non prevedano un compenso equo e proporzionato all’opera prestata (art. 3), introducendo una nullità relativa o di protezione che consente al professionista di impugnare la convenzione, il contratto, l’esito della gara, l’affidamento, la predisposizione di un elenco di fiduciari o comunque qualsiasi accordo che preveda un compenso iniquo innanzi al Tribunale territorialmente competente in base al luogo in cui ha la residenza, per chiedere la rideterminazione del compenso per l’attività professionale prestata con l’applicazione dei parametri previsti dal decreto ministeriale relativo alla specifica attività svolta.

3.2. Orbene, a differenza di quanto affermato - con articolate argomentazioni - dalla parte ricorrente, si deve ritenere che non vi sia contrasto tra le disposizioni appena illustrate e la libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) o il “diritto di prestare servizi in regime di concorrenzialità” (artt. 101 TFUE e 15 direttiva 2006/123/CE) (come viceversa sostenuto dalla società istante, cfr. pagg. 13 e ss. e 25, memoria depositata in data 29 marzo 2024), né “ontologica incompatibilità” tra la stessa legge e la disciplina di cui al d.lgs. n. 36 del 2023 (cfr. pagg. 8 e ss. e pag. 24, memoria depositata in data 29 marzo 2024).

3.3. Con riferimento all’asserita incompatibilità della disciplina dell’equo compenso con il diritto eurounitario, in giurisprudenza si è già condivisibilmente affermato come la prima *“non sia in grado di pregiudicare l’accesso, in condizioni di concorrenza normali ed efficaci, al mercato italiano da parte di operatori economici di altri Stati dell’Unione Europea [...] Si tratta [...] di un rafforzamento delle*

tutele e dell'interesse alla partecipazione alle gare pubbliche, rispetto alle quali l'operatore economico, sia esso grande, piccolo, italiano o di provenienza UE, è consapevole del fatto che la competizione si sposterà eventualmente su profili accessori del corrispettivo globalmente inteso (ad esempio, [...] sulle spese generali) e, ancor di più sul profilo qualitativo e tecnico dell'offerta formulata. [...] il meccanismo derivante dall'applicazione della legge n. 49/2023 è tale da garantire sia dei margini di flessibilità e di competizione anche sotto il profilo economico, sia la valorizzazione del profilo qualitativo e del risultato, in piena coerenza con il dettato normativo nazionale e dell'Unione Europea" (Tar Veneto, sez. III, 3 aprile 2024, n. 632).

Neppure potrebbe giungersi a conclusioni diverse in forza del richiamo fatto dalla ricorrente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e, in particolare, alla sentenza 4 luglio 2019, nella causa C-377/17 – pronuncia che non afferma, invero, la sussistenza di preclusioni assolute, riconoscendo, viceversa, in capo agli Stati Membri il potere di introdurre tariffe minime per le prestazioni professionali che siano non discriminatorie, necessarie e proporzionate alla realizzazione di un motivo imperativo di interesse generale *ex art. 15, par. 3, della direttiva 2006/123/CE* – o alla recente sentenza 25 gennaio 2024, nella causa C-438/22 (pag. 14 memoria di parte ricorrente depositata il 29 marzo 2024), che ha affermato l'obbligo di rifiutare l'applicazione di una normativa che fissi importi minimi degli onorari degli avvocati.

Va, infatti, considerato che nel caso oggetto di quest'ultima pronuncia gli importi erano stati determinati dal Consiglio superiore dell'Ordine forense della Bulgaria *"in assenza di qualsiasi controllo da parte delle autorità pubbliche e di disposizioni idonee a garantire che esso si comporti quale emanazione della pubblica autorità"*: la Corte ha cioè ritenuto come tale organismo agisse alla stregua di *"un'associazione di imprese, ai sensi dell'articolo 101 TFUE"* (§ 44, sent. cit.), nel perseguimento di un proprio interesse specifico e settoriale (realizzando un'ipotesi di *"determinazione orizzontale di tariffe minime imposte, vietata dall'art. 101, paragrafo 1, TFUE"*), in un contesto, quindi, del tutto diverso da quello oggetto del presente giudizio, in cui rilevano norme di carattere generale (la l. n. 49/2023 e gli inerenti decreti ministeriali) adottate da autorità pubbliche e, per questo, non suscettibili nell'ambito (soggettivo e oggettivo) di applicazione dell'art. 101 TFUE (rivolto a vietare *"tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno"*).

3.4. Va altresì escluso l'ipotizzato (dalla ricorrente) *"disallineamento"* tra la legge n. 49/2023 e il d.lgs. n. 36/2023, alla luce dell'indirizzo secondo cui *"un'antinomia può configurarsi 'in concreto' allorché – in sede di applicazione – due norme connettono conseguenze giuridiche incompatibili ad una medesima fattispecie concreta. [...] Nell'ipotesi in esame, l'interpretazione letterale e teleologica della legge n.*

49/2023 *depone in maniera inequivoca per la sua applicabilità alla materia dei contratti pubblici*” (Tar Veneto, n. 632/2024, cit.).

3.4.1. In particolare, non merita accoglimento la tesi di parte ricorrente laddove esclude che “la disciplina dettata dalla L. 49/2023 sia idonea a perseguire il proprio obiettivo anche in materia di appalti pubblici”, in quanto nessuna esigenza di protezione vi sarebbe “quando la prestazione avviene istituzionalmente tramite il libero confronto tra gli operatori” alla “presenza di offerte libere e adeguatamente ponderate da parte degli offerenti” e con la garanzia di “adeguati meccanismi atti proprio ad evitare la presentazione di offerte eccessivamente basse e quindi non sostenibili (anomalia dell’offerta)” (pag. 15, memoria 29 marzo 2024).

Invero, la legge n. 49/2023, oltre a perseguire obiettivi di protezione del professionista, mediante l’imposizione di un’adeguata remunerazione per le prestazioni da questi rese, contribuisce, tra l’altro, analogamente al richiamato giudizio di anomalia dell’offerta, a evitare che il libero confronto competitivo comprometta gli *standard* professionali e la qualità dei servizi da rendere a favore della pubblica amministrazione.

Risulta dunque indimostrato che la legge sull’equo compenso venga a collidere con le disposizioni del codice dei contratti pubblici che assicurano il confronto competitivo tra gli operatori; del resto, analoghe perplessità non nutre il ricorrente in relazione ad altre disposizioni parimenti poste a presidio dell’esatto adempimento, come, appunto, quelle in materia di anomalia (la cui finalità è di “evitare che offerte troppo basse esponano l’amministrazione al rischio di esecuzione della prestazione in modo irregolare e qualitativamente inferiore a quella richiesta e con modalità esecutive in violazione di norme, con la conseguente concreta probabilità di far sorgere contestazioni e ricorsi”, Cons. Stato, sez. V, 27 settembre 2022, n. 8330).

3.4.2. La prospettata incompatibilità tra la legge sull’equo compenso e il codice dei contratti pubblici è in ogni caso smentita dal dato testuale.

Da un lato, la legge n. 49/2023 prevede esplicitamente l’applicazione alle prestazioni rese in favore della P.A., senza esclusioni, dall’altro lato, l’art. 8 del d.lgs. n. 36/2023 impone alle pubbliche amministrazioni di garantire comunque l’applicazione del principio dell’equo compenso nei confronti dei prestatori d’opera intellettuale (salvo che in ipotesi eccezionali di prestazioni rese gratuitamente).

3.4.3. Né può condividersi l’ulteriore argomento basato sull’asserita diversità del tenore letterale dei commi 1 e 3 dell’art. 2 della l. n. 49 del 2023.

In particolare, la società ricorrente valorizza la circostanza che, se, da un lato, il comma 1 del predetto art. 2 ha cura di specificare che l’equo compenso si applica ai rapporti aventi a

oggetto la prestazione d'opera intellettuale ex art. 2230 c.c., regolamentati da convenzioni aventi a oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività professionali prestate a favore di imprese bancarie e assicurative, delle loro società controllate e delle loro mandatarie, imprese che, nell'anno precedente al conferimento dell'incarico, hanno occupato alle proprie dipendenze più di 50 lavoratori ovvero hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro, dall'altro lato, il comma 3 si limita a prevedere "lapidariamente" l'applicabilità della legge alle *"prestazioni rese dai professionisti in favore della Pubblica Amministrazione"*.

In sintesi, secondo parte ricorrente, nel "declinare la disciplina dell'equo compenso anche in relazione ai servizi intellettuali forniti alla p.a., significativamente, la norma [farebbe] riferimento ai soli professionisti senza estendere il campo di applicazione anche ai servizi forniti dai medesimi in forma associata o societaria" (pag. 25, memoria 29 marzo 2024). Nei rapporti con la P.A., la legge sull'equo compenso sarebbe cioè applicabile esclusivamente alle prestazioni rese da singoli liberi professionisti, che trovino "fondamento in un contratto d'opera caratterizzato dall'elemento personale" ("in cui il singolo professionista assicura lo svolgimento della relativa attività principalmente con il proprio lavoro autonomo", pag. 17, memoria 29 marzo 2024), con l'esclusione, invece, delle prestazioni rese da società e imprese, laddove vi è "una articolata organizzazione di mezzi e risorse e [...] assunzione del relativo rischio imprenditoriale" (pag. 17, memoria 29 marzo 2024, e pag. 30, ricorso). Ciò in quanto soltanto il professionista singolo si troverebbe nella condizione del "contraente debole" da tutelare, mentre nei confronti di chi esercita la professione in forma associata o societaria, vi sarebbe un "certo grado di minore dominanza della posizione degli Enti pubblici" (cfr. pag. 25, memoria 29 marzo 2024).

La prospettazione non è condivisibile.

In primo luogo, la scelta di applicare la disciplina sull'equo compenso esclusivamente alle prestazioni di natura intellettuale rese in favore della P.A. dal singolo professionista, che non necessiti (o comunque non si avvalga) di un'organizzazione di mezzi e risorse, sarebbe difficilmente giustificabile dal punto di vista logico, considerata l'ontologica corrispondenza tra le prestazioni rese dal singolo e quelle rese nell'ambito di una società/impresa (tanto più che per "servizi di natura intellettuale" oggetto di appalto, come i servizi di ingegneria e architettura, si intendono "quelli che richiedono lo svolgimento di prestazioni professionali, svolte in via eminentemente personale, costituenti ideazione di soluzioni o elaborazione di pareri, prevalenti nel contesto della prestazione erogata rispetto alle attività materiali e all'organizzazione di mezzi e risorse"; Cons. Stato, sez. V, 21 febbraio 2022, n. 1234).

Inoltre, considerato che, da un lato, l'ordinamento lascia libero il professionista di scegliere di svolgere la propria attività come singolo o in forma associata e che, dall'altro, lo stesso art. 66 del d.lgs. n. 36/2023 stabilisce che “[s]ono ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria nel rispetto del principio di non discriminazione fra i diversi soggetti sulla base della forma giuridica assunta: a) i prestatori di servizi di ingegneria e architettura: i professionisti singoli, associati, le società tra professionisti di cui alla lettera b), le società di ingegneria di cui alla lettera c), i consorzi, i GEIE, i raggruppamenti temporanei fra i predetti soggetti (...)”, imporre il rispetto della norma sull’equo compenso soltanto per le prestazioni rese dal professionista che operi (e partecipi a una procedura a evidenza pubblica) *uti singuli* avrebbe l’effetto di concretizzare una inammissibile disparità di trattamento tra quest’ultimo e i professionisti che, viceversa, operino (e concorrano) nell’ambito di società, associazioni o imprese, i quali ultimi potrebbero in ipotesi trarre vantaggio dalla mancata applicazione della normativa in materia di equo compenso e quindi praticare ribassi sui compensi (con la presentazione di offerte verosimilmente più “appetibili”).

3.4.4. Né può ravvisarsi un’incompatibilità tra la legge sull’equo compenso e l’art. 108, co. 2, del codice dei contratti pubblici, nella parte in cui impone l’applicazione del “*criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*” ai “*contratti relativi all’affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 140.000 euro*”.

E invero, la legge n. 49/2023 non preclude l’applicabilità ai contratti in questione del criterio di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa: il compenso del professionista è, infatti, soltanto una delle componenti del “prezzo” determinato come importo a base di gara, al quale si affiancano altre voci, relative in particolare a “spese ed oneri accessori” (peraltro, anche la delibera ANAC n. 101 del 28 febbraio 2024 non esclude la legittimità delle tre ipotesi contemplate nel bando-tipo n. 2/2023: a) procedura di gara a prezzo fisso in virtù dell’applicazione della l. n. 49/2023 a tutte le voci del corrispettivo posto a base di gara; b) procedura di gara da aggiudicare secondo il criterio dell’OEPV, con ribasso limitato alle sole spese generali; c) inapplicabilità della disciplina sull’equo compenso, con conseguente ribassabilità dell’intero importo posto a base di gara).

3.4.5. Infine, non si può ritenere che l’art. 41, comma 15, e l’all. I.13 al d.lgs. n. 36/2023 individuino nelle tariffe professionali i criteri per la determinazione del (solo) importo da porre a base di gara, non precludendo affatto l’applicabilità di un ribasso alla base d’asta così composta (cfr. pag. 23, memoria parte ricorrente 29 marzo 2024).

Delle disposizioni da ultimo menzionate va, infatti, offerta un’interpretazione coerente con il richiamato art. 8 dello stesso d.lgs. n. 36/2023, ai sensi del quale, come detto, le pubbliche

amministrazioni debbono garantire comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso nei confronti dei prestatori d'opera intellettuale.

3.5. Chiariti la portata delle norme in materia di equo compenso e il rapporto con le norme del d.lgs. n. 36/2023, vanno dunque respinte tutte le censure mosse al gravato provvedimento di esclusione e quelle rivolte, in via subordinata, alla disciplina di gara, la quale, lungi dall'introdurre una clausola di esclusione non prevista dalla legge, ha dettato regole conformi all'esaminata disciplina primaria.

4. Dalla reiezione della domanda caducatoria discende altresì l'infondatezza delle restanti domande.

5. In conclusione, per le ragioni esposte, il ricorso non merita accoglimento.

6. La novità della questione giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Sezione Quinta *Ter*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Mario Alberto di Nezza, Presidente

Annalisa Tricarico, Referendario, Estensore

Pierluigi Tonnara, Referendario

L'ESTENSORE
Annalisa Tricarico

IL PRESIDENTE
Mario Alberto di Nezza

IL SEGRETARIO