

L'equità del compenso nel Codice dei contratti pubblici post Correttivo

di **Beatrice Armeli**

“ Con la novella introdotta con il d.lgs. 31 gennaio 2024, n. 209, il legislatore sembra aver optato per una soluzione mediana rispetto ai pregressi orientamenti giurisprudenziali contrapposti, salvando sostanzialmente il criterio dell'OEPV, in virtù di quanto previsto dall'art. 3 della l. 49/2023, il quale, nonostante al comma 1 sancisca con la nullità le pattuizioni di un compenso inferiore agli importi stabiliti in base ai parametri, esclude al contempo al comma 2 la nullità delle clausole che riproducono disposizioni di legge. L'attenzione del legislatore si è dunque giustamente spostata sul margine di ribasso "consentito" al fine di garantire comunque l'equità del compenso, ispirandosi peraltro a una storia già nota che narrava una percentuale massima del 20%.

1. Premessa

Come noto, la novella introdotta con il d.lgs. 31 gennaio 2024, n. 209 si è incentrata su *“dieci temi sostanziali, ritenuti prioritari per assicurare la piena funzionalità delle norme di settore dei contratti pubblici”*. Di questi, il primo ambito tematico oggetto di intervento spiegato dalla Relazione illustrativa è proprio quello relativo alla disciplina del c.d. *“equo compenso”*.

In argomento, infatti, sono emersi, all'indomani dell'entrata in vigore della legge 20 maggio 2023, n. 49, recante *“Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali”*, orientamenti divergenti in ordine all'applicabilità al settore dei contratti pubblici della normativa introdotta *ex novo* dalla predetta legge.

Con il Correttivo, pertanto, si è posta l'occasione per fornire, in via legislativa, una soluzione alla *vexata*

quaestio, apportandosi modifiche agli artt. 8 e 41 del Codice, nonché al relativo Allegato I.13¹. Il legislatore è dunque intervenuto in materia al fine di bilanciare le regole sull'applicabilità del principio dell'equo compenso con l'operatività di specifici vincoli connessi al settore dei contratti pubblici, che impongono valutazioni comparative ai fini dell'affidamento di tutti i servizi, compresi quelli connessi alla progettazione, e che richiedono un'adeguata ponderazione degli effetti finanziari delle scelte regolatorie. In particolare, la novella mira espressamente a garantire *“il principio dell'equa remunerazione del progettista, aprendo al contempo ad una valutazione competitiva tra diverse offerte economiche, al fine, in ogni caso, di valorizzare nell'affidamento quegli operatori economici che propongono migliori condizioni di economicità e qualità del servizio”*.

Del resto, *“equo”* compenso non equivale a compenso *“minimo”*.

(1) *“Determinazione dei parametri per la progettazione”*.

2. Gli orientamenti giurisprudenziali progressi e attuali

Come si ricorderà, sulla dibattuta tematica, sono andati profilandosi, nelle prime prassi applicative, due contrapposti orientamenti interpretativi:

- a) da una parte, si è sostenuta l'assenza di antinomia tra la l. 49/2023 e la disciplina dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023, con conseguente piena operatività delle previsioni dettate dalla prima anche nel campo dell'evidenza pubblica (TAR Venezia, sez. II, 3 aprile 2024, n. 632; TAR Roma, sez. V, 30 aprile 2024, n. 8580; TRGA Bolzano, 9 ottobre 2024, nn. 230 e 231; a tale filone, ancorché il dispositivo non sia esplicito sul punto, può ricondursi anche la sentenza del: TAR Catania, sez. II, 10 ottobre 2024, n. 3319; cfr. anche: TAR Lazio, Roma, sez. III-*quater*, 14 novembre 2024, n. 20274);
- b) dall'altra parte, in senso opposto, si è affermata l'incompatibilità tra i due sistemi normativi, con esclusione dell'applicazione delle regole del c.d. "equo compenso" alle procedure di gara regolate dal Codice dei contratti pubblici (TAR Salerno, sez. II, 16 luglio 2024, n. 1494; TAR Reggio-Calabria, 25 luglio 2024, n. 483).

Mentre l'ANAC, di fronte all'asserita incertezza normativa per la quale aveva più volte richiesto l'intervento chiarificatore del legiferante, da ultimo si è dimostrata incline ad escludere la disciplina sull'equo compenso introdotta con la l. 49/2023 dall'ambito degli appalti pubblici², possiamo osservare come le sentenze amministrative, che si sono inizialmente espresse sul tema, abbiano affermato, in prevalenza, l'applicabilità della legge sull'equo compenso anche alle gare pubbliche di servizi tecnici, con conseguente impossibilità per i concorrenti di formulare ribassi sui compensi professionali, da reputarsi invariati, ferma la ribassabili-

(2) Cfr. in tal senso: ANAC, nota del 19 aprile 2024, nonché ANAC, delibera 28 febbraio 2024, n. 101, ove l'Autorità ha sostenuto che "l'assenza di chiare indicazioni normative e di orientamenti giurisprudenziali consolidati circa i rapporti tra la normativa sull'equo compenso di cui alla l. 49/2023 e le procedure di gara dirette all'affidamento di servizi di ingegneria e architettura impedisce che possa operare il meccanismo dell'eterointegrazione del bando di gara e che, per tale via, possa essere disposta l'esclusione di operatori economici che abbiano formulato un ribasso tale da ridurre la quota parte del compenso professionale".

tà delle spese generali, anche nella misura del 100%³. In sostanza, in base al diritto vivente profilatosi ante-Correttivo, in applicazione della l. 49/2023, sarebbe stata consentita agli operatori economici la formulazione di un ribasso solo su spese e oneri accessori.

Più di recente, probabilmente anche alla luce della scelta optata con il Correttivo (su cui cfr. *infra*, § 3), la giurisprudenza amministrativa, chiamata ancora a pronunciarsi sulla disciplina non ritoccata dalla novella, ha inteso invece affermare l'autosufficienza della disciplina del Codice dei contratti pubblici in materia di corrispettivi professionali, statuendo nel senso che la disciplina sull'equo compenso, introdotta con la l. 49/2023, non si applica agli importi spettanti per l'affidamento di servizi tecnici negli appalti pubblici, posto che per questi il riferimento normativo resta il d.lgs. 36/2023 (cfr. in tal senso: Cons. Stato, sez. III, 27 gennaio 2025, n. 594; Id., sez. V, 3 febbraio 2025, n. 844; da ultimo: TRGA Trento, sez. unica, 13 marzo 2025, n. 59, ove si conferma che l'equo compenso definisce un compenso minimo inderogabile, mentre il Codice disciplina il corrispettivo per le gare pubbliche, consentendo ribassi regolati dal principio di concorrenza). Dunque, attualmente, con riguardo ai casi disciplinati ancora dalla normativa applicabile prima dell'entrata in vigore del Correttivo, possiamo dire che "vale" l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato con l'avvento del nuovo anno.

2.1. L'equo compenso diventa equo ribasso

In particolare, con la sentenza n. 594/2025, il Consiglio di Stato ha riformato la pronuncia del TAR Venezia n. 632/2024 sopra citata, con la quale, per la prima volta in

(3) Cfr. anche ANAC, delibera 16 ottobre 2024, n. 458, con la quale l'Autorità ha affermato che, qualora il bando di gara distingua una parte del valore del contratto di appalto come spesa incompressibile mentre nulla specifichi con riferimento alla restante parte della base d'asta, deve ritenersi consentita anche un'offerta con il 100% del ribasso, salva la necessità che il predetto ribasso sia congruamente giustificato nell'ambito del sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta. Più recentemente: ANAC, Parere di precontenzioso 3 marzo 2025, n. 77, ove l'Autorità ha ritenuto che non sia possibile escludere automaticamente le offerte che riportano un ribasso del 100% sulle spese e sugli oneri accessori, qualora la *lex specialis* di gara non preveda espressamente tale esclusione. Anche in tal caso, l'ANAC ha ribadito che spetta alla stazione appaltante, nell'ambito del subprocedimento di anomalia, verificare la sostenibilità e l'affidabilità di tali offerte.

termini molto approfonditi, la giustizia amministrativa si era soffermata sull'esame della l. 49/2023, proprio con specifico riferimento all'affidamento dei servizi tecnici negli appalti pubblici.

Dopo aver ricordato il contrasto giurisprudenziale venutosi a delineare nella giurisprudenza di merito sulla predetta *quaestio iuris*, il Collegio afferma che **“non può predicarsi alcuna antinomia tra la disciplina dei contratti pubblici e la sopravvenuta disciplina sull'equo compenso”**. Cionondimeno, **“[l]’ assunto, in tesi assiomatico, merita comunque la giusta contestualizzazione”**, posto che **“i due plessi normativi in parola devono essere interpretati e applicati in modo integrato e coordinato valorizzando le rispettive rationes legis, l’una proconcorrenziale per la disciplina sui contratti pubblici, l’altra di favor del professionista intellettuale, per la disciplina sull’equo compenso”**.

Anzitutto, il Consiglio di Stato, per la prima volta, pone l'accento su un argomento che, invero, non era stato sino a quel momento sollevato. Premesso che, secondo quanto previsto dalla l. 49/2023: i) il compenso è equo se è conforme ai compensi previsti dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'art. 9 del d.l. 1/2012; ii) mentre il compenso è iniquo (ovvero non equo e proporzionato all'opera prestata) se risulta inferiore agli importi stabiliti dai parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini o ai collegi professionali, fissati con decreto ministeriale, il Collegio osserva come **i due meccanismi di parametrizzazione (quello di cui alla l. 49/2023 e quello di cui Codice dei contratti pubblici) restino normativamente distinti**. E infatti il rinvio all'art. 9 del d.l. 1/2012 (operato dalla l. 49/2023) richiama un decreto del Ministro vigilante per la determinazione dei parametri di liquidazione dei compensi da parte di un organo giurisdizionale (nel caso di specie si tratta del d.m. 140/2012), da impiegarsi anche ai fini dell'acclaramento del compenso iniquo, laddove invece viene richiamato un decreto interministeriale (del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) per la determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria (nella specie, d.m. 17 giugno 2016).

In particolare, il d.m. 140/2012 stabilisce espressamente per le professioni dell'area tecnica un range di flessibilità in ragione della complessità della prestazione

(espressa dal parametro G) che tenga conto della natura dell'opera, del pregio della prestazione, dei risultati e dei vantaggi, anche non economici, conseguiti dal cliente, nonché dell'eventuale urgenza della prestazione, tanto che l'organo giurisdizionale può aumentare o diminuire il compenso, di regola, fino al 60% rispetto a quello altrimenti liquidabile. **Tale meccanismo rientra a pieno titolo nei “parametri per la liquidazione dei compensi” richiamati dalla l. 49/2023 e definisce una soglia minima (e massima) del compenso del professionista, al di sotto del quale scatta la qualificazione normativa di “compenso non equo” passibile di nullità di protezione (a legittimazione relativa).**

Di contro, il d.m. 17 giugno 2016, pur condividendo lo stesso meccanismo algoritmico di calcolo con il recepimento della formula moltiplicatoria di cui al d.m. 140/2012, non contempla alcun meccanismo di flessibilità, in quanto mira a definire i corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione utilizzabili dalle stazioni appaltanti, ove motivatamente ritenuti adeguati, quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo dell'affidamento, ai sensi dell'art. 24, comma 8, del d.lgs. 50/2016. Tale impianto è stato poi ripreso e in parte aggiornato, quanto alle aliquote, dal nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. art. 41, comma 15, del d.lgs. 36/2023 e relativo Allegato I.13).

In definitiva, **i due meccanismi di parametrizzazione previsti dal d.m. 140/2012 e dal d.m. 17 giugno 2016, pur recando un nucleo comune (ovvero la formula moltiplicatoria per il compenso), differiscono quanto a:**

- i) **natura della fonte normativa** (si tratta di due regolamenti ministeriali ben distinti, l'uno ministeriale, l'altro interministeriale);
- ii) **scopi** (l'uno mira a disciplinare la liquidazione dei compensi equi, l'altro punta alla determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara);
- iii) **struttura** (l'una si contraddistingue per un range di flessibilità, mentre l'altro definisce un importo fisso).

Tale distinzione legittima una “ricostruzione dicotomica” nel senso che:

- a) **il d.m. 140/2012 individua il minimum corrispettivo inderogabile (ovvero il compenso equo ribassabile sino al 60%);**
- b) **il d.m. 17 giugno 2016 individua il corrispettivo equo da porre a base di gara.**

Per inciso, è da notarsi come, con la successiva sentenza n. 844/2025, lo stesso Consiglio di Stato, abbia rimarcato che “[i]n tale quadro, le tabelle ministeriali per la determinazione dei corrispettivi fungono [...] da strumento per la individuazione dell’importo da porre a base di gara dell’affidamento, a carattere vincolante per le stazioni appaltanti, a differenza peraltro da quanto accadeva nella vigenza del precedente art. 24, comma 8, d.lgs. n. 50/2016, che considerava le tabelle ministeriali quale mero criterio o base di riferimento ai fini dell’individuazione dell’importo da porre a base di gara dell’affidamento”⁴.

Ricostruito dunque nei suddetti termini il rapporto tra i due plessi normativi, per il Supremo consesso della giustizia amministrativa (cfr. ancora sentenza n. 594/2025) deve dissolversi ogni dubbio di possibile antinomia tra la disciplina sui contratti pubblici e quella sopravvenuta sull’equo compenso. Ne deriva che “la nozione di equo compenso applicabile alla contrattualistica pubblica deve essere riformulata più perspicuamente in termini di equo ribasso, nozione frutto dell’esegesi coordinata tra corrispettivo equo e proporzionato posto a base di gara e minimum inderogabile evincibile dal range di flessibilità del compenso liquidabile in ragione della complessità della prestazione dedotta nell’affidamento”.

Al contempo, lo stesso Collegio rimarca come la sede naturale della verifica dell’equo ribasso operato dagli offerenti rispetto agli importi stabiliti dai parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini o ai collegi professionali, fissati col d.m. 140/2012, unitamente alla verifica di sostenibilità giuridico-economica di tale ribasso, vada individuata in modo strutturale nel modulo sub-procedimentale di verifica dell’anomalia dell’offerta demandata al RUP.

(4) Anche l’ANAC, nella delibera 20 luglio 2023, n. 343, ha ritenuto che “le tariffe stabilite dal d.m. 17 giugno 2016 non possono più costituire un mero ‘criterio o base di riferimento ai fini dell’individuazione dell’importo da porre a base di gara dell’affidamento’, come previsto dall’art. 24, comma 8, del d.lgs. 50/2016, ovvero un mero parametro dal quale è consentito alle stazioni appaltanti di discostarsi motivando adeguatamente la scelta effettuata. Le tariffe ministeriali, secondo la novella normativa, assurgono a parametro vincolante e inderogabile per la determinazione dei corrispettivi negli appalti di servizi di ingegneria e architettura”. Concetto ribadito anche nel Parere di precontenzioso 19 marzo 2025, n. 102.

Il Consiglio di Stato, a suffragio della predetta conclusione, osserva inoltre come la **contrapposta tesi del valore fisso e inderogabile dell’equo compenso per i professionisti negli appalti per i servizi di architettura e ingegneria incontrerebbe talune criticità**. In particolare, un’individuazione univoca e rigida dell’equo compenso, di valore quindi sempre predeterminabile, si scontrerebbe con:

- a) l’art. 8 del d.lgs. 36/2023, il quale evoca solo il “principio” dell’equo compenso, tanto da ammettere, sia pur eccezionalmente, ipotesi derogatorie di prestazioni *pro bono*⁵;
- b) la *ratio* proconcorrenziale che permea la contrattualistica pubblica, relegando il confronto competitivo ad uno spazio sostanzialmente virtuale sulle voci per spese e oneri accessori;
- c) i canoni di necessità e proporzionalità dettati dalla Direttiva 2006/123/CE per la sottoposizione dell’esercizio di un’attività o di un servizio a requisiti limitativi tra cui, per l’appunto, “tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare” (v. art. 15).

Viceversa, l’esegesi proposta in sentenza – come rimarcato dallo stesso Consiglio – troverebbe manforte nella novella recata dal d.lgs. 209/2024, il quale, come sopra anticipato, ha dettato disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici, anche nella materia

(5) Ancorché con riguardo alla disciplina previgente di cui al d.lgs. 50/2016, cfr. recentemente: Cass. civ., sez. II, 20 marzo 2025, n. 7431, ove si legge che “[l]’utilità economica cui aspira il concorrente può concretarsi anche su leciti elementi immateriali inerenti al fatto stesso del divenire ed apparire esecutore, evidentemente diligente, della prestazione richiesta dall’Amministrazione, il che consente di accedere ad una nozione ampia e particolare dell’espressione ‘contratti a titolo oneroso’, tale da dare spazio all’ammissibilità di un bando che preveda le offerte gratuite (salvo il rimborso delle spese), ogniqualvolta dall’effettuazione della prestazione contrattuale il contraente possa figurare di trarre un’utilità economica lecita e autonoma, quand’anche non corrispostagli come scambio contrattuale dall’Amministrazione appaltante. È, quindi, l’effetto, indiretto, di potenziale promozione esterna del professionista, come conseguenza della comunicazione al pubblico dell’esecuzione della prestazione professionale, appare costituire, nella struttura e nella funzione concreta del contratto pubblico una controprestazione contrattuale anche se a risultato aleatorio, in quanto l’eventuale mancato ritorno (positivo) di immagine (che è naturalmente collegato alla qualità dell’esecuzione della prestazione) non può dare luogo ad effetti risolutivi o risarcitori”.

che qui occupa, con la modifica all'art. 8 e all'art. 41 del d.lgs. 36/2023.

È lo stesso Consiglio di Stato che, a chiosa delle illustrate argomentazioni, compendia l'approdo esegetico tratteggiato con una locuzione di sintesi, nel senso di "equa ribassabilità del compenso dei professionisti nell'ambito degli affidamenti dei servizi di architettura e ingegneria".

A riguardo è comunque da rimarcare come detto approdo si riferisca ad una normativa non più in vigore, pur trovando conforto nelle recenti scelte legislative.

3. Le novità apportate dal Correttivo

Con la novella in esame, il legislatore sembra aver optato per una soluzione mediana rispetto ai pregressi orientamenti giurisprudenziali contrapposti, salvando *sostanzialmente* il criterio dell'OEPV, in virtù – a nostro vedere – di quanto previsto dall'art. 3 della l. 49/2023, il quale, nonostante al comma 1 sancisca con la nullità le pattuizioni di un compenso inferiore agli importi stabiliti in base ai parametri, esclude al contempo al comma 2 la nullità delle clausole che riproducono disposizioni di legge. L'attenzione del legislatore si è dunque giustamente spostata sul margine di ribasso "consentito" al fine di garantire comunque l'equità del compenso, ispirandosi peraltro ad una storia già nota che narrava una percentuale massima del 20%⁶.

3.1. Le modifiche all'art. 8 del d.lgs. 36/2023

Come noto, l'art. 8 del Codice disciplina il divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito, disponendo, in particolare, al comma 2, primo periodo, che le prestazioni d'opera intellettuale non possono essere rese dai professionisti gratuitamente, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione. Il secondo periodo del medesimo comma precisa inoltre che, fatti salvi i predetti casi

eccezionali, la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso. Il legislatore, nella versione definitiva del Correttivo (a dispetto della bozza originaria), è intervenuto, integrando l'ultimo periodo del predetto comma 2, con l'art. 1 del decreto in esame, al fine di precisare che l'applicazione del principio dell'equo compenso, da parte della pubblica amministrazione, avviene secondo le modalità previste dai nuovi commi 15-bis, 15-ter e 15-quater dell'art. 41, così come introdotti dall'art. 14 dello stesso Correttivo (su cui cfr. *infra*, § 3.2). Ciò significa, come si avrà modo di meglio esplicitare nel proseguo, che il principio dell'equo compenso, nel peculiare campo degli appalti pubblici, trova oggi una declinazione speciale, dettata *ad hoc* dallo stesso legislatore.

3.2. Le modifiche all'art. 41 del d.lgs. 36/2023

L'art. 14 del Correttivo, al comma 1, lett. i), integra con nuovi commi l'art. 41 del Codice, il quale, come si ricorda, consente alle stazioni appaltanti di individuare l'importo da porre a base di gara per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria ed altri servizi tecnici sulla base dell'Allegato I.13, ove vengono recepite le tabelle aggiornate dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività richieste. La novella in esame, in particolare, nell'ottica di prevedere una normativa che assicuri, da un lato, il rispetto dei principi dell'equo compenso, e, dall'altro, la promozione del principio di concorrenzialità proprio della disciplina in materia di appalti, introduce *ex novo* nell'art. 41 in parola i commi 15-bis, 15-ter e 15-quater. La Relazione illustrativa spiega a riguardo come l'espresso richiamo ai predetti principi, di cui le disposizioni del Codice costituiscono diretta attuazione, sia finalizzato a chiarire la portata speciale delle previsioni codicistiche rispetto a quanto previsto dalla l. 49/2023, relativa alla disciplina generale in materia di equo compenso delle prestazioni professionali⁷.

(6) Cfr. l. 26 aprile 1989, n. 155, apportante modificazioni in sede di conversione del d.l. 2 marzo 1989, n. 65, al cui art. 1, comma 12-bis, si leggeva: "[p]er le prestazioni rese dai professionisti allo Stato e agli altri enti pubblici relativamente alla realizzazione di opere pubbliche o comunque di interesse pubblico, il cui onere è in tutto o in parte a carico dello Stato e degli altri enti pubblici, la riduzione dei minimi di tariffa non può superare il 20 per cento".

(7) A riguardo, il Consiglio di Stato, nel proprio Parere, ha rilevato come le nuove previsioni sembrino invero utili ad inferire che "nella materia dei contratti pubblici non si applica la disciplina in materia di 'equo compenso delle prestazioni professionali' di cui alla legge 21 aprile 2023, n. 49, vigendo la suesposta disciplina speciale" (Cons. Stato, Adunanza della Commissione speciale del 27 novembre 2024, Parere sullo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti

Viene dunque chiaramente sancito che i corrispettivi determinati secondo le modalità dell'Allegato I.13 sono utilizzati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara per gli affidamenti dei contratti relativi ai SIA e agli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 140.000 euro (di cui all'art. 108, comma 2, lett. b), del d.lgs. 36/2023), comprensivo dei compensi, nonché delle spese e degli oneri accessori, fissi e variabili. E ciò, in attuazione, come spiegato, dell'art. 1, comma 2, primo periodo, e dell'art. 8, comma 2, secondo periodo, i quali prevedono rispettivamente: i) la preordinazione del principio di concorrenza tra gli operatori economici a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti; ii) e la salvaguardia del principio dell'equo compenso di cui la pubblica amministrazione è tenuta a garantire l'applicazione.

Il legislatore distingue poi tra procedure di gara sopra-soglia e affidamenti diretti sotto-soglia europea⁸.

1. Per gli affidamenti dei SIA di importo pari o superiore a 140.000 euro: le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione sulla base del criterio dell'of-

pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, n. 1463 del 2 dicembre 2024). Curioso notare come invece l'ANAC, in sede di audizione, abbia interpretato all'opposto, nel senso che le disposizioni del Correttivo hanno avuto il "merito di chiarire che l'equo compenso è applicabile agli affidamenti relativi ai servizi di architettura e ingegneria". La sostanza, comunque, non cambia: vero è, infatti, che l'equo compenso si applica, seppur alle condizioni "speciali" dettate dalla disciplina di settore.

(8) Si ricorda che i Regolamenti Delegati (UE) n. 2023/2495, n. 2023/2496 e n. 2023/2497 della Commissione del 15 novembre 2023 hanno modificato, rispettivamente, la Direttiva 2014/24/UE, la Direttiva 2014/25/UE e la Direttiva 2014/26/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, aggiornando, per il biennio 2024-2025, le soglie di rilevanza comunitaria per l'affidamento dei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, nei settori sia ordinari che speciali, e per l'affidamento dei contratti di concessione. Come noto, i Regolamenti sono immediatamente applicabili nell'ambito degli ordinamenti degli Stati membri, senza quindi la necessità che questi ultimi adottino provvedimenti interni che diano attuazione agli stessi. Pertanto, per quanto concerne i SIA, le soglie dell'art. 14 del Codice sono passate: a) nei settori ordinari: i) da € 140.000 a € 143.000 per gli appalti aggiudicati da stazioni appaltanti che sono autorità governative centrali; ii) da € 215.000 a € 221.000 per gli appalti aggiudicati da stazioni appaltanti sub-centrali; b) nei settori speciali: da € 431.000 ad € 443.000.

ferta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo nel rispetto dei seguenti criteri:

- a) per il 65% dell'importo a base di gara, l'elemento relativo al prezzo assume la forma di un prezzo fisso, secondo quanto previsto dall'art. 108, comma 5, del Codice, consentendosi così di individuare la componente non ribassabile dell'importo complessivo, in coerenza con il principio dell'equo compenso, in relazione alla quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi;
- b) il restante 35% dell'importo a base di gara può essere assoggettato a ribasso in sede di presentazione delle offerte, ma, per mitigare l'impatto di tali ribassi sull'aggiudicazione e valorizzare la componente tecnica della progettazione, per tale residuo 35%, la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico, entro il limite del 30%⁹.

Come evidenziato nella Relazione illustrativa, tale costruzione: i) appare coerente con quanto previsto dall'art. 108, comma 2, lett. b), del Codice, nel quale si prevede che "sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo i [...] b) 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"; ii) consente, altresì, di applicare anche ai contratti di servizi di ingegneria e architettura i principi relativi alla concorrenza, mitigando al contempo il peso da attribuire al punteggio economico al fine di valorizzare la componente relativa all'offerta tecnica e, dunque, l'elemento qualitativo della prestazione oggetto dell'affidamento.

2. Per gli affidamenti dei SIA di importo inferiore a 140.000 euro (di cui all'art. 50, comma 1, lett. b), del d.lgs. 36/2023), i corrispettivi determinati secondo le modalità dell'Allegato I.13 possono essere ridotti in percentuale non superiore al 20%. Pertanto,

(9) L'ottava Commissione alla Camera aveva suggerito di valutare l'opportunità di modificare le suddette percentuali, tramutando il 65% in 80% e il restante 35% in un 20%.

anche in caso di affidamento diretto, dunque senza confronto concorrenziale e per importi contenuti, l'importo a base di gara, comprensivo di compensi, spese e oneri accessori, viene sostanzialmente suddiviso in due quote, ma con percentuali diverse, **dovendosi garantire un minimo dell'80% del corrispettivo previsto**¹⁰.

Restano in ogni caso ferme le disposizioni in materia di verifica di anomalia delle offerte e di esclusione automatica delle offerte anomale. Dunque, anche all'affidamento dei contratti di servizi di ingegneria e architettura si applicano, in ogni caso, le norme sulla verifica di anomalia dell'offerta, le quali consentono di escludere automaticamente dalla procedura competitiva proposte giudicate "anomale", in generale, sulla base dei criteri indicati nell'Allegato II.2. Tuttavia, più precisamente, nella versione definitiva del Correttivo, rettificata rispetto al precedente schema, si richiama puntualmente e unicamente la previsione di cui all'art. 54, comma 1, terzo periodo, del Codice, ai sensi della quale "[i]n ogni caso le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa".

Interessante notare come, nel presentare la nuova disciplina, la Relazione illustrativa menzioni la giurisprudenza del TAR Calabria, facendo propri i principi espressi, in particolare, nella sentenza n. 483 del 25 luglio 2024, come a significare che, tra i diversi orientamenti giurisprudenziali, il prescelto dal legislatore, nel delineare l'attuale normativa, sia proprio quello espresso dal TAR calabrese, di cui vengono riportati gli estratti di due passaggi cruciali della pronuncia citata. Infatti, in base a quanto si legge nella predetta

(10) In Senato, la Commissione Ambiente aveva criticato la soluzione così individuata, osservando in particolare come "la possibilità di effettuare da parte dell'operatore economico il ribasso solo sul 35 per cento del corrispettivo per le procedure di gara e sul 20 per cento in caso di affidamenti diretti, rischia di fatto di azzerare la rilevanza dell'offerta economica. Per le procedure sopra soglia potrebbe inoltre paventarsi un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, posto che tale procedura non è prevista negli altri Stati membri dell'UE e potrebbe essere considerata pregiudizievole della concorrenza, tenuto conto anche dei principi già espressi con la sentenza del 25 gennaio 2024 (C-438/22) che ha sancito l'illegittimità di regolamenti che fissano importi minimi inderogabili per i professionisti". La critica, già comunque di per sé non ostativa, non è evidentemente risultata convincente per il Governo.

Relazione, il regime dell'equo compenso previsto per i servizi di ingegneria e architettura nel settore degli appalti pubblici, così come configurato dalla **novella in esame, non derogherebbe, bensì "integrerebbe il sistema dei contratti pubblici, senza frustrarne la sostanza proconcorrenziale di derivazione eurounitaria (artt. 49, 56, 101 TFUE, 15 della dir. 2006/123/CE), e, quindi, senza elidere in radice la praticabilità del ribasso sui corrispettivi professionali, la cui determinazione non è da intendersi rigidamente vincolata a immutabili parametri tabellari, ma la cui congruità (in termini di equilibrio sinallagmatico) rimane, in ogni caso, adeguatamente assicurata dal modulo procedimentale di verifica all'uopo codificato, quale, appunto, quello dell'anomalia dell'offerta con riferimento al ribasso praticato sul corrispettivo dei servizi di progettazione"**. Il Codice dei contratti pubblici, pertanto, grazie all'introduzione della nuova disciplina, con la conferma espressa dell'applicabilità del subprocedimento di verifica di anomalia delle offerte, assicura in ogni caso "meccanismi idonei ad evitare che le prestazioni professionali siano rese a prezzi incongrui, consentendo, nel contempo, alle amministrazioni di affidare gli appalti a prezzi più competitivi".

3.3. Le modifiche all'Allegato I.13

In conseguenza delle novità apportate dal Correttivo in materia di equo compenso, è stato modificato anche l'Allegato I.13¹¹, il quale, come sopra già ricordato, disciplina 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 d.m. 17 giugno 2016 alle disposizioni di cui all'art. 41 del Codice¹².

(11) Invero, quest'ultimo interviene sull'Allegato in questione, non solo tenendo conto di quanto previsto in tema di "equo compenso", ma anche alla luce della disciplina relativa all'impiego di "metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni", anch'essa revisionata.

(12) La precisazione che l'Allegato in questione sarà destinato ad essere abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che lo andrà a sostituire integralmente anche in qualità di Allegato al Codice, presente *ab origine* nel testo del comma 15 dell'art.

A riguardo, l'art. 83 del Correttivo introduce, *sub lett. b)*, il nuovo art. 2-*bis* (rubricato "Metodi di calcolo dei punteggi economici"), al fine di definire – appunto – i punteggi da attribuire alle offerte economiche presentate per gli affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura di importo pari o superiore a 140.000 euro, secondo un metodo di calcolo di natura non lineare, ivi puntualmente descritto, alla luce di quanto previsto dal correlato art. 41 del Codice.

Nel documento redatto in occasione dell'audizione alle Camere, l'ANAC aveva tuttavia espresso perplessità in ordine al suddetto metodo di calcolo per l'attribuzione dei punteggi economici.

In particolare, per l'Autorità, le criticità atterrebbero, da un lato, al fatto che la formula non indichi quale sia il punteggio da attribuire all'offerta economica quando il concorrente *i*-esimo offra un ribasso pari alla media dei ribassi e, dall'altro, all'evidenza che, per come la medesima formula è congegnata, gli operatori economici sarebbero spinti ad effettuare ribassi molto elevati. Ciò in quanto la differenza di punteggio tra un operatore economico che offra un ribasso di poco inferiore alla media e l'operatore economico che, invece, proponga un ribasso di poco superiore alla media è talmente elevata da indurre tutti i concorrenti a posizionarsi sul livello massimo di ribasso possibile. D'altra parte, "l'eventuale

applicazione di una formula spezzata non lineare nel tratto crescente (che, forse, era nell'intenzione del Legislatore) sembrerebbe introdurre troppi meccanismi volti a contenere i ribassi offerti. In questo caso, anche a fronte di un ribasso medio elevato, un ribasso contenuto da parte dell'operatore economico consentirebbe, comunque, a quest'ultimo di ottenere un punteggio economico non del tutto trascurabile, soprattutto nel caso di coefficiente 'a' pari 0,15. Chiaramente se la media dei ribassi si riduce, si riducono ulteriormente le differenze di punteggio. Tale formula sarebbe di per sé sufficiente a scoraggiare la presentazione di ribassi elevati".

Anche l'OICE aveva, come l'ANAC, espresso perplessità in ordine al medesimo metodo, suggerendo in particolare di "eliminare il riferimento alla media dei ribassi, atteso che già la formulazione con esponente < 1 comporta un calmieramento dei ribassi". In particolare, secondo l'Associazione, il riferimento alla media dei ribassi comporterebbe una situazione paradossale nella quale coloro che hanno offerto un ribasso inferiore alla media dello 0,1%, si vedrebbero assegnare meno punti rispetto a coloro che hanno proposto un ribasso superiore alla media dello 0,1%.

4. Osservazioni conclusive

In conclusione, limitandoci in questa sede a focalizzare l'attenzione sulle modifiche apportate all'art. 41 del Codice, la scelta optata dal legislatore, come già sopra rilevato, si colloca su una linea mediana rispetto agli opposti orientamenti inizialmente delineatisi in giurisprudenza. Possiamo quindi dire che la disciplina dell'equo compenso venga accolta nell'alveo delle procedure ad evidenza pubblica, ma non "passivamente", o, ancor meglio, che il principio dell'equo compenso venga praticamente tradotto in numeri. Lo stesso, infatti, viene declinato nel concreto ambito in cui è chiamato ad esplicarsi, ossia quello degli affidamenti di contratti pubblici di SIA, in cui trovano altresì – e ancor prima – spazio i principi di libera concorrenza e apertura al mercato. Principi che, per effetto della suesposta soluzione legislativa, non patirebbero alcun detrimento, essendo del resto di pari rango rispetto a quello dell'equo compenso, il quale, a sua volta, viene espressamente tutelato da norme di legge speciali e imperative.

La soluzione apportata dal Correttivo pare quindi po-

41, è stata soppressa dal Correttivo. A riguardo, si deve infatti rilevare l'introduzione, ad opera dell'art. 72, comma 1, della novella in esame, di un nuovo art. 226-*bis* (rubricato "Disposizioni di semplificazione normativa"), il quale, come osservato dal Consiglio di Stato, "allo scopo di mantenere l'immediata applicabilità del Codice senza rinvii a fonti secondarie snellendo al contempo la formulazione di numerosi articoli, prevede tre modalità di 'sostituzione' e abrogazione della quasi totalità degli allegati" (Parere n. 1463/2024, cit.). A tal fine, per gli Allegati ivi indicati, tra cui anche l'Allegato I.13, viene disposto il rinvio a fonti secondarie (quali regolamenti ai sensi della l. 400/1988 o decreti di natura regolamentare), con l'indicazione dei soggetti istituzionali partecipanti al procedimento. L'effetto di semplificazione deriverebbe dal fatto che, essendo tali modalità già previste dai singoli articoli del Codice cui si riferiscono gli Allegati, le relative disposizioni sono eliminate dal corpo dei corrispondenti articoli, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 72. Quest'ultimo, in particolare, per quanto qui di interesse, *sub lett. f) n. 4)*, sopprime il terzo periodo del comma 15 dell'art. 41 del Codice. È invece il comma 2, lett. l), del nuovo art. 226-*bis* che oggi dispone che l'Allegato I.13 è destinato ad essere abrogato e sostituito con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

tersi accogliere con favore¹³, non foss'altro per una – finalmente – chiara presa di posizione del legislatore che, dopo tante sollecitazioni anche da parte dell'ANAC, supera le diffuse incertezze alimentate ancor di più dal diritto vivente.

È bene peraltro osservare come la **percentuale assoggettabile a ribasso, di cui il legislatore impone la soglia massima, è da riferirsi all'importo complessivo, in cui sono inglobati sia il compenso, sia le spese e gli oneri accessori**. Viene quindi superata – concettualmente – la ribassabilità delle sole spese generali. Il che pare corretto, anche perché, come si ricorderà, tra le criticità che erano state sollevate per l'ipotesi di ribasso limitato alle spese (che, come visto, potrebbe spingersi astrattamente fino al 100%), non è mancato l'appunto secondo il quale detto ribasso può incidere negativamente sulla "equità" del compenso, determinandone una indiretta ed illegittima lesione, nel senso che, qualora l'importo stabilito a titolo di rimborso delle spese fosse insufficiente alla loro effettiva copertura, quest'ultima non potrebbe che essere raggiunta attraverso l'utilizzo di una parte delle somme riconosciute come "compenso", determinando così un indiretto ed artificioso ribasso¹⁴.

La scelta del legislatore, dunque, tutela il "corrispettivo" professionale latamente inteso, in quanto comprensivo di spese e oneri accessori. Si tratta pertanto di una tutela *sostanziale*¹⁵. Così come del resto *sostanziale* è anche la salvaguardia del criterio di aggiudicazione dell'OEPV. Dunque, con l'entrata in vigore del decreto in esame:

- l'operatore economico concorrente può proporre offerta con un ribasso sull'importo a base di gara che sia contenuto entro le percentuali *ex lege* indicate (con distinzione tra affidamenti diretti e pubbliche gare);
- la stazione appaltante può comunque sempre valu-

tare la congruità dell'offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa;

- un ribasso superiore alle percentuali predette determina – possiamo inferire – una presunzione *iuris et de jure*, quindi assoluta, di anomalia dell'offerta.

Il tema, pertanto, non è più quello della ribassabilità o meno di spese ed oneri accessori e, soprattutto, quello della misura di tale ribassabilità per non incidere, in via indiretta, sull'equità del compenso. Il legislatore, infatti, ha risolto a monte il problema, fissando *ex lege* le percentuali di ribasso applicabili sull'importo a base di gara. Piuttosto, considerato che lo stesso Correttivo fa salve le disposizioni in materia di verifica di anomalia delle offerte e di esclusione automatica delle offerte anomale, il tema si sposta, da un lato, sulla qualità delle giustificazioni addotte dal concorrente a sostegno della "non anomalia" dell'offerta, nonostante l'elevato ribasso applicato¹⁶ (pur contenuto entro le percentuali di legge), e, dall'altro lato, sulla tenuta della motiva-

(13) In tal senso, in effetti, si sono espressi l'OICE (salve le criticità evidenziate in sede di audizione) e, in una nota congiunta, i Consigli Nazionali di Architetti, Ingegneri e Geologi.

(14) Cfr. Centro Studi CNI, *La disciplina dell'equo compenso e gli affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura secondo il d.lgs. 36/2023*, luglio 2023.

(15) Pur non essendo totale, per il margine di ribasso consentito, appare comunque una tutela decisamente più incisiva rispetto a quella meramente formale (o nominale) che lasciava intatta la quota di compenso, ammettendo, al contempo, l'azzeramento della restante quota di corrispettivo.

(16) Cfr. TAR Reggio Calabria, 28 ottobre 2024, n. 642, con riguardo ad un caso in cui la stazione appaltante aveva espulso dal confronto concorrenziale la società ricorrente in giudizio, non in quanto questa, azzerando le spese generali ed oneri accessori (con un ribasso del 100% delle stesse), aveva, sia pure indirettamente, eroso il compenso indicato nella *lex specialis*, così incorrendo, in via immediata e diretta, nella violazione dei principi di cui alla l. 49/2023, bensì in quanto le giustificazioni "ondivaghe" rese dalla concorrente in questione erano state reputate non condivisibili. In particolare, la società istante aveva affermato di poter validamente coprire le spese e gli oneri accessori mediante "risorse economiche nella disponibilità" della stessa e "già utilizzate per altri servizi di architettura e ingegneria svolti e in corso". Tali poste economiche negative sarebbero dunque state remunerate con "risorse economiche già maturate ed utilizzate per altri servizi svolti e in corso di svolgimento". Tali giustificazioni, tuttavia, non sono state considerate valide dalla stazione appaltante, secondo cui la copertura dei costi azzerati avrebbe dovuto trovare titolo nelle dinamiche di svolgimento dei servizi tecnici oggetto di gara e non già in flussi economico-finanziari relativi ad appalti ulteriori e diversi. Ne è, quindi, conseguito, nell'impostazione motivazionale dell'esclusione, un'erosione ingiustificata, e come tale illegittima, dell'equo compenso fissato *ex ante* nel disciplinare di gara, con conseguente violazione dei principi di cui alla l. 49/2023. Nel caso di specie, il Collegio ha reputato il ricorso infondato, rigettandolo, posto che la società ricorrente non aveva in realtà contestato "la valutazione di non condivisibilità delle giustificazioni" dalla stessa offerta e, quindi, non aveva contestato le ragioni per le quali la stazione appaltante aveva ritenuto violato, in concreto, il principio dell'inderogabilità dell'equo compenso.

zione costruita dalla stazione appaltante a corredo del provvedimento di esclusione, a valle del giudizio di anomalia dell'offerta per violazione del principio di equità del compenso¹⁷.

A riguardo, una recente giurisprudenza ha nuovamente rimarcato come, nelle gare pubbliche, il giudizio di anomalia dell'offerta sia finalizzato alla verifica dell'attendibilità e della serietà della stessa nel suo insieme ovvero all'accertamento dell'effettiva possibilità dell'impresa di eseguire correttamente l'appalto alle condizioni proposte. Esso ha natura globale e sintetica e deve risultare da un'analisi di carattere tecnico delle singole componenti di cui l'offerta si compone, al fine di valutare se l'anomalia delle diverse componenti si traduca in un'offerta complessivamente inaffidabile. Detto giudizio

costituisce espressione di un tipico potere tecnico-discriminatorio riservato alla p.a. ed è insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che nelle ipotesi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato della commissione di gara¹⁸.

Peraltro, mentre la bozza di decreto entrante in Consiglio dei Ministri lo scorso 23 dicembre aveva previsto, innovando rispetto allo schema approvato in via preliminare, la soppressione dell'ultimo periodo del comma 14 dell'art. 41, nel testo definitivo, così come pubblicato in Gazzetta Ufficiale, non compare più la relativa previsione. Dunque, oggi come ieri, "[r]esta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale"¹⁹.

(17) Cfr. TAR Reggio Calabria, 24 ottobre 2024, n. 632, ove si è affermato che lo standard della motivazione relativa alla valutazione di congruità è strutturalmente diverso rispetto a quello della motivazione che deve sorreggere una valutazione di anomalia dell'offerta, posto che solo una valutazione favorevole circa le giustificazioni dell'offerta sospetta di anomalia non richiede un particolare onere motivazionale, mentre invece, qualora l'amministrazione ritenga di non condividere le giustificazioni dell'impresa, al fine di disporre l'esclusione, la stessa deve motivare in modo approfondito e articolato. Nel caso di specie, il Collegio ha ritenuto non sufficiente la motivazione adottata dalla stazione appaltante in merito al complesso delle spiegazioni fornite dal ricorrente a fondamento del ribasso offerto. Il TAR ha pertanto accolto il ricorso e annullato il provvedimento di esclusione.

(18) Cfr. la consolidata giurisprudenza richiamata nella sopra citata sentenza del TAR Reggio Calabria n. 632/2024.

(19) Cfr. la pronuncia del TRGA Trento, sez. unica, 17 dicembre 2024, n. 194, nella quale si è affermato che costituisce *ius receptum* il fatto che la congruità dell'offerta debba trovare dimostrazione nell'ambito della pianificazione finanziaria dell'appalto, vale a dire nella stessa offerta, unica fonte da cui derivare la copertura di costi, spese e attività. Ciò è infatti quanto sotteso, costituendone la *ratio*, al procedimento di verifica dell'anomalia che, mirando ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto, postula per sua natura, la valutazione degli elementi interni escludendo di poter considerare fattori esterni all'offerta poiché è quest'ultima che di per sé deve risultare congrua, seria, sostenibile, realizzabile e, appunto, non pregiudicante la corretta esecuzione dell'appalto. In tale prospettiva, per il Collegio, non è certo ammissibile il ricorso, al fine di compensare eventuali voci in perdita, all'utile generale di impresa o all'utile complessivo risultante dal bilancio della società e, in definitiva, neppure il ricorso alla voce "promozione e marketing del proprio bilancio previsionale", per compensare l'azzeramento della voce "spese e oneri accessori". E ciò, pur non ignorando la costante e consolidata giurisprudenza secondo cui "nel sub-procedimento di verifica della congruità dell'offerta, la valutazione dell'autorità amministrativa va effettuata considerando se le stime previsionali delle diverse voci siano attendibili e complessivamente credibili, fermo restando che un sospetto di anomalia per una specifica componente non incide necessariamente ed automaticamente sull'intera offerta, che deve essere comunque apprezzata nel suo insieme, con un giudizio globale e sintetico di competenza della stazione appaltante, non censurabile nel merito in sede giurisdizionale nell'ambito del sindacato di legittimità spettante al giudice amministrativo, a meno che non emerga una manifesta irragionevolezza o abnormità, ovvero un macroscopico travisamento dei fatti" (ex multis: TAR Liguria, sez. I, 3 aprile 2023, n. 382; Cons. Stato, sez. V, 15 settembre 2023, n. 8356). Per il medesimo Collegio, infatti, tale condiviso approdo giurisprudenziale si riferisce pur sempre alle stime previsionali delle diverse voci all'interno dell'offerta ammettendo "giustificazioni sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione e a tale momento dia garanzia di una seria esecuzione del contratto" (Cons. Stato, sez. III, 31 maggio 2022, n. 4406; Id., sez. V, 2 agosto 2021, n. 5644).