

L'equo compenso nell'ambito dei contratti pubblici

Nozione, interpretazioni giurisprudenziali, interpretazioni ANAC e applicazione

Il [Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36](#) (c.d. nuovo Codice dei contratti pubblici o nuovo Codice), dispone, all'art. 8, comma 2, che *“le prestazioni d'opera intellettuale non possono essere rese dai professionisti gratuitamente, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione. Salvo i predetti casi eccezionali, la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso”*.

Tale previsione e, in particolare, il riferimento a quello che sembra a tutti gli effetti essere un dovere di applicazione del principio dell'**equo compenso** da parte delle pubbliche amministrazioni, si è rivelata di **complessa interpretazione** a seguito dell'entrata in vigore della [Legge 21 aprile 2023, n. 49](#), recante *“Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali”*, avvenuta il 20 maggio 2023 (e, dunque, successivamente alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del d.lgs. n. 36/2023, risalente al 1 aprile 2023, ma precedente l'acquisto di efficacia delle previsioni contenute nel medesimo, avvenuta l'1 luglio 2023 per espressa indicazione dell'art. 229, comma 2, dello stesso nuovo Codice).

La [Legge n. 49/2023](#), infatti, ha **definito l'equo compenso** come 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 dalle tariffe professionali vigenti (art. 1).

La legge, per espressa previsione dell'art. 2, si applica anche alle *“prestazioni rese dai professionisti in favore della pubblica amministrazione”* e prevede, al successivo art. 3, la nullità delle clausole dei contratti *“che non prevedono un compenso equo e proporzionato all'opera prestata, tenendo conto a tale fine anche dei costi sostenuti dal prestatore d'opera”*; la stessa disposizione specifica, inoltre, che *“sono tali le pattuizioni di un compenso inferiore agli importi stabiliti dai parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini o ai collegi professionali, fissati con decreto ministeriale”*.

La struttura generale del quadro normativo come sinteticamente richiamato ha comportato un crescendo di dubbi interpretativi, specie con riguardo alla possibilità o meno di presentare, in sede di offerta economica nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica disciplinata dal nuovo Codice, un ribasso sul prezzo, laddove quest'ultimo sia costituito dai compensi professionali previsti per lo svolgimento di determinati servizi, primi fra tutti i servizi di ingegneria e architettura (che vedono la normativa dei compensi professionali disciplinata dal D.M. del Ministero della Giustizia del 17 giugno 2016), già oggetto di alcune rilevanti pronunce giurisprudenziali dalle quali sono emersi, di fatto, **due contrapposti orientamenti**.

Sommario:

1. [Un primo orientamento: compensi minimi non ribassabili e eterointegrabilità della disciplina di gara](#)
2. [Un secondo orientamento: compensi minimi ribassabili e compatibilità della normativa in materia di contratti pubblici con la legge n. 49/2023](#)
3. [Le considerazioni dell'ANAC e la necessità di un intervento normativo chiarificatore](#)

Notariato, Direzione scientifica: Cassese Sabino, Ed. IPSOA, Periodico, Il bimestrale per approfondire le novità e gli impatti nella P.A della Riforma del Codice dei contratti pubblici.

[Scarica gratuitamente un numero omaggio](#)

1. Un primo orientamento: compensi minimi non ribassabili e eterointegrabilità della disciplina di gara

Secondo un primo orientamento giurisprudenziale (riconducibile alle sentenze, rispettivamente, del **Questo simbolo indica la disponibilità del documento su One LEGALE**

Clicca il link verde per accedere alla piattaforma [TAR Veneto, sez. III, 3 aprile 2024, n. 632](#), e del TAR Lazio, sez. V-ter, 30 aprile 2024, n. 8580) la previsione contenuta nell'[art. 8, comma 2](#), del nuovo Codice, deve essere valorizzata laddove stabilisce che la pubblica amministrazione è tenuta a garantire “l’applicazione del principio dell’equo compenso” e tale esigenza **non può non considerare quanto stabilito dalla legge n. 49/2023**.

Si tutelerebbero, così, i prestatori d’opera intellettuale nei rapporti con la pubblica amministrazione senza, in ogni caso, pregiudicare né precludere a quest’ultima la possibilità di utilizzare il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa in ragione del rapporto qualità/prezzo per la selezione dell’operatore cui affidare l’incarico.

Ciò in quanto le gare per servizi di architettura e ingegneria potrebbero 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**.

In alternativa, pur restando non ribassabile il compenso minimo del professionista stabilito per il tramite della normativa di settore, esso potrebbe costituire una delle componenti del “prezzo” determinato dall’amministrazione come importo a base di gara, al quale si affiancherebbero altre voci, come le “**spese ed oneri accessori**”, **queste ultime sì potenzialmente oggetto di eventuale ribasso** (in tale ottica si è espresso anche il Consiglio Nazionale degli Ingegneri a più riprese).

In questo modo l’operatività del criterio di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa, in ragione del rapporto qualità/prezzo, risulterebbe fatta salva in ragione della libertà, per l’operatore economico, di formulare la propria offerta economica ribassando le voci estranee al compenso, ossia, come detto, le “spese e gli oneri accessori”.

Dal carattere “inderogabile” del compenso “equo” determinato dall’applicazione dei richiamati parametri normativi, e dunque dalla natura imperativa delle previsioni contenute nella legge n. 49/2023, conseguirebbe, poi, l’**eterointegrazione delle disposizioni di gara** che, in via difforme, dovessero consentire la ribassabilità della componente “compenso”, trattandosi di profilo sottratto alla libera disponibilità delle stazioni appaltanti.

2. Un secondo orientamento: compensi minimi ribassabili e compatibilità della normativa in materia di contratti pubblici con la legge n. 49/2023

Secondo una differente tesi (fatta propria da **Questo simbolo indica la disponibilità del documento su One LEGALE**

Clicca il link verde per accedere alla piattaforma [TAR Campania – Salerno, sez. II, 16 luglio 2024, n. 1494](#), e da Questo simbolo indica la disponibilità del documento su One LEGALE

Clicca il link verde per accedere alla piattaforma [TAR Calabria – Reggio Calabria, 25 luglio 2024, n. 483](#)), la eterointegrazione della disciplina di gara con quella sull'equo compenso professionale scontrerebbe “*i limiti intrinseci ed estrinseci di compatibilità o sovrapposibilità dei due impianti normativi (d.lgs. n. 36/2023 e l. n. 49/2023), che incidono su campi di materie e rispondono a finalità tra loro non perfettamente coincidenti ed omogenee*” (così TAR Campania, Salerno, sez. II, 16 luglio 2024, n. 1494).

In base a tale punto di vista, il regime dell'equo compenso non derogherebbe, bensì integrerebbe “*il sistema dei contratti pubblici, senza frustrarne la sostanza concorrenziale di derivazione euro-unitaria (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 immodificabili 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*” (cfr. TAR Campania, Salerno, sez. II, 16 luglio 2024, n. 1494)

In altri termini, il nuovo Codice, tramite il subprocedimento di verifica di anomalia delle offerte, appresterebbe “*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*” (cfr. ancora TAR Campania, Salerno, sez. II, 16 luglio 2024, n. 1494).

La legge n. 49/2023, entrata in vigore il 20 maggio 2023 e, quindi, successiva al nuovo Codice, “*non risulta aver derogato espressamente allo stesso, come richiesto dall'art. 227, da ciò desumendosi un indice testuale particolarmente pregnante nel senso della relativa inapplicabilità al settore degli appalti pubblici.*”

Inoltre, anche il codice dei contratti pubblici già perseguirebbe la finalità sottesa alla legge n. 49/2023, pur dovendo naturalmente orientarsi nel rispetto del diritto europeo e dei principi generali in esso declinati, oltre che con modalità adeguate al meccanismo della gara pubblica” (cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, 25 luglio 2024, n. 483).

Così interpretato, il complessivo quadro normativo analizzato risulterebbe coerente sia a livello nazionale che a livello europeo, dal momento che, rammentano i giudici amministrativi, sotto quest'ultimo profilo anche la Corte di Giustizia UE ha sottolineato come la previsione di tariffe minime non soggette a ribasso rischierebbe “*di porsi in contrasto con il diritto euro-unitario, che impone di tutelare la concorrenza. Come chiarito dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 4 luglio 2019, causa C-377/2017, infatti, in materia di compensi professionali, l'indicazione delle tariffe minime e massime è vietata in quanto incompatibile con il diritto dell'Unione Europea, ma sono comunque ammesse deroghe per motivi di interesse pubblico, come la tutela dei consumatori, la qualità dei servizi e la trasparenza dei prezzi*” (posizione confermata dalla sentenza della stessa Corte di Giustizia UE del 25 gennaio 2024, causa C-438/2022 secondo cui le tariffe minime relative al compenso professionale degli avvocati devono essere disapplicate in quanto contrastanti con il principio di concorrenza).

Inoltre, la concorrenza sul prezzo, in ogni sua componente, rappresenterebbe un elemento essenziale per il corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali delle gare pubbliche, sicché “*l'eventuale limitazione alle sole spese generali o all'elemento qualitativo rischierebbe di introdurre di fatto una barriera all'ingresso per gli operatori, più giovani, meno strutturati e di minore esperienza*”.

In altre parole, la “**specialità**” del sistema dei contratti pubblici e della relativa disciplina risponde ad una sua logica “**proconcorrenziale**” che impedisce “*di cristallizzare i compensi professionali tramite la propugnata eterointegrazione automatica delle disposizioni della l. n. 49/2023*”, inducendo, piuttosto, “*a considerare queste ultime a guisa di principi direttivi cui la stazione appaltante deve indefettibilmente improntare la propria valutazione di congruità dell'offerta provvisoriamente aggiudicataria*” (cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, 25 luglio 2024, n. 483).

3. Le considerazioni dell'ANAC e la necessità di un intervento normativo chiarificatore

Oltre alla giurisprudenza amministrativa, anche l'ANAC a più riprese ha avuto modo di esprimere la propria posizione in relazione alle questioni correlate all'interpretazione e all'applicabilità della normativa sull'equo compenso alle procedure di gara disciplinate dal nuovo Codice.

L'Autorità, in particolare, con una **nota del 19 aprile 2024**, indirizzata alla Cabina di Regia e a due Ministeri (il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), ha manifestato la **necessità** che **“i due ambiti normativi (codice dei contratti pubblici e legge n. 49/2023) vadano adeguatamente coordinati tra loro, accedendo ad una soluzione interpretativa che eviti l'insorgere di contrasti”**, fornendo, di fatto, la base interpretativa sulla quale poggia l'interpretazione fornita dalla giustizia amministrativa con il secondo orientamento sopra descritto.

Già in precedenza, a ben vedere, l'ANAC si era pronunciata sul tema, sostenendo che, in considerazione del **“quadro normativo poco chiaro”** e dell'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”**, **non poteva essere disposta l'esclusione di operatori economici in caso di “ribasso tale da ridurre la quota parte del compenso professionale”** (Deliberazione ANAC n. 101 del 28 febbraio 2024, richiamata e ripresa nella più recente Deliberazione n. 40 del 30 luglio 2024).

Secondo l'ANAC, in conclusione, sarebbe stato auspicabile un intervento legislativo chiarificatore, che precisi il rapporto tra il nuovo Codice e la legge n. 49/2023 sotto il profilo sostanziale e applicativo.

In tal senso, nella giornata del 21 ottobre 2024 è stato approvato in Consiglio dei Ministri lo **schema** di Decreto Legislativo recante **“Disposizioni integrative e correttive al Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36”**.

Lo schema **interviene** su di una pluralità di tematiche del nuovo Codice, tra le quali proprio **l'equo compenso**, seppur – stando ad una prima lettura – limitatamente ai servizi di architettura e ingegneria. Più precisamente il nuovo testo normativo prevede, allo stato, l'introduzione di 3 nuovi commi all'attuale **art. 41 (15-bis, 15-ter e 15-quater)** i quali, in sintesi, prevedono che:

- nel caso di procedure di gara con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, una percentuale pari al 65% della voce “compensi”, determinata sulla base delle previsioni di cui all'All. I.13 al nuovo Codice, assume la forma di prezzo fisso, con possibilità di assoggettare a ribasso il restante 35%;
- per i contratti dei servizi di ingegneria e di architettura affidati tramite affidamento diretto (art. 50, comma 1, lettera b), del nuovo Codice), i corrispettivi, determinati anch'essi in base previsioni di cui all'All. I.13, possono essere ridotti in percentuale non superiore al 20%.

One PA

Leggi d'Italia presenta **One PA**, la soluzione digitale progettata per la Pubblica Amministrazione di oggi e di domani. Tutta l'affidabilità, l'autorevolezza, l'efficacia di Leggi d'Italia in una soluzione ancora più evoluta al servizio di chi affronta ogni giorno adempimenti complessi e crescenti responsabilità in un contesto in continua trasformazione.

[Attiva subito la prova gratuita di 30 giorni](#)

Il servizio è riservato agli utenti registrati

 [Iscriviti](#)

Sei già registrato? [Accedi](#)

Il servizio è riservato agli utenti registrati



[Iscriviti](#)

Sei già registrato? [Accedi](#)

(C) Altalex / Wolters Kluwer