



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.

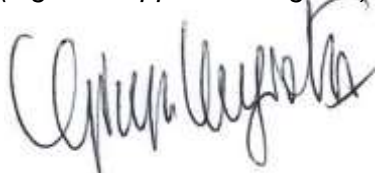
Alla luce di quanto sopra e per superare le difficoltà ed i ritardi che suddette contrapposizioni stanno comportando alle procedure di realizzazione delle opere pubbliche, si chiede alle Autorità in indirizzo, ciascuno secondo le proprie attribuzioni, un pronunciamento che, con estrema chiarezza, recepisca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

