



CONSIGLIO NAZIONALE  
DEGLI **INGEGNERI**



presso il  
Ministero della Giustizia

U-SC/25

Circ.CNI n.332/XX Sess./2025

Ai Presidenti dei Consigli degli Ordini  
territoriali degli Ingegneri

E p.c.

Ai Presidenti delle Federazioni/  
Consulte degli Ingegneri

LORO SEDI

Oggetto: Equo compenso – applicabilità della disciplina sull'equo compenso  
(legge n.49 del 2023) alle gare secondo il Codice dei contratti pubblici  
– **sentenza Consiglio di Stato, 3 luglio 2025 n.5741** – importanti  
principi in tema di onorari dei professionisti - considerazioni

-----

Cari Presidenti,

con la presente circolare intendiamo portare a conoscenza degli Ordini territoriali la recente pronuncia del **Consiglio di Stato**, III Sezione, **3 luglio 2025 n.5741**, riguardante l'applicazione del principio dell'equo compenso all'interno degli affidamenti dei servizi di ingegneria e di architettura, nonché svolgere alcune considerazioni di portata generale sulla rilevante tematica, alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali.

\*\*\*

È opportuno precisare subito che la sentenza del Consiglio di Stato, 3 luglio 2025 n.5741 costituisce una buona notizia per i Professionisti e per tutti coloro che hanno a cuore le sorti dell'equo compenso nel settore dei contratti pubblici.

Tale sentenza – destinata a costituire un importante precedente – interviene infatti nel dibattito sull'inderogabilità del compenso professionale minimo nell'ambito delle gare pubbliche, confermando l'orientamento che il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha da sempre sostenuto in materia.

In particolare, il Consiglio di Stato ha esaminato il caso di una gara indetta da una Pubblica Amministrazione (Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana), - per l'affidamento dei servizi di ingegneria e di architettura per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica finalizzato alla demolizione e ricostruzione del capannone acquisito alla sede di Roma "M. Aleandri" dell'Istituto - in cui il disciplinare di gara prevedeva espressamente una clausola di non ribassabilità del compenso professionale posto a base d'asta (determinato secondo i parametri ministeriali di cui al DM 17 giugno 2016), consentendo la competizione tra gli offerenti esclusivamente sulle componenti accessorie di costo (ovvero, spese e oneri vari).

La controversia è sorta a seguito dell'esclusione di un operatore economico che, - in sede di offerta economica e successiva verifica di anomalia - aveva praticato un ribasso del 100% sulle spese ed oneri accessori ribassabili, riuscendo così di fatto ad erodere indirettamente anche la quota di compenso professionale teoricamente intangibile. Il TAR competente aveva inizialmente annullato l'esclusione disposta dalla stazione appaltante, ritenendo non provato che il ribasso sulle spese incidesse sull'equo compenso<sup>1</sup>, ma tale decisione era stata impugnata innanzi al Consiglio di Stato.

Nel giudizio di appello il Consiglio di Stato, accogliendo il ricorso, ha riformato la pronuncia di primo grado e annullato gli atti impugnati, con ciò riconoscendo la legittimità dell'azione della Stazione Appaltante volta a tutelare l'equo compenso nel caso di specie.

Pur basando il proprio *decisum* anche su profili procedurali, il Consiglio di Stato, con la sentenza n.5741/2025, ha affrontato in modo approfondito il nodo giuridico di fondo, ossia l'applicabilità della disciplina dell'equo compenso – introdotta dalla legge 21 aprile 2023 n.49 – nell'ambito delle gare pubbliche per servizi tecnici.

La decisione in commento conferma innanzitutto l'orientamento più recente secondo cui la legge n. 49/2023 sull'equo compenso non si applica *tal quale* alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, trattandosi di un *corpus* normativo distinto rispetto a quello dei contratti pubblici. Il Consiglio di Stato ribadisce quanto già affermato in proprie precedenti pronunce (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 27 gennaio 2025 n.594 e Consiglio di Stato, Sez. V, 3 febbraio 2025 n.844): il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n.36/2023) costituisce una disciplina speciale e autosufficiente in materia di determinazione dei compensi professionali negli appalti, sicché le regole della legge 49/2023 non possono essere automaticamente invocate per modificare o integrare le disposizioni di gara.

In altre parole, **non opera alcun meccanismo di eterointegrazione automatica del bando attraverso la normativa sull'equo compenso, esterna al Codice**; di conseguenza non è ammessa, ad esempio, l'esclusione di un concorrente di una

---

<sup>1</sup> Secondo il TAR per il Lazio, nella sentenza in forma semplificata n.20274/2024, "l'offerta della ricorrente appare in linea con quanto richiesto dalla normativa attuale che permette di ribassare le sole 'spese e oneri accessori', ma non il compenso, non ravvisandosi alcun vincolo normativo che potesse impedire al concorrente di effettuare un ribasso del 100% sulle voci cui la stessa stazione appaltante permetteva il ribasso. Infatti, l'offerta in questione si è attenuta alle indicazioni della stazione appaltante sulle somme ribassabili, avendo operato il ribasso sulle cd voci accessorie e non sul compenso, mentre la Stazione appaltante non ha dimostrato che questo ribasso intaccasse l'equo compenso."

gara pubblica direttamente in applicazione della legge n.49/2023, se la *lex specialis* (il bando di gara) non prevede espressamente tale causa di esclusione.

Tuttavia – e qui risiede la portata innovativa e chiarificatrice della sentenza – il Consiglio di Stato afferma contestualmente che **nulla vieta alla stazione appaltante di introdurre nei documenti di gara clausole finalizzate a garantire il principio dell'equo compenso professionale**; ad esempio, prevedendo la non ribassabilità (in tutto o in parte) del corrispettivo posto a base d'asta.

Questa facoltà - esercitabile in via discrezionale dalla P.A. entro i margini consentiti - è anzi pienamente coerente con il quadro normativo vigente: la pronuncia richiama espressamente il disposto dell'**art.108, comma 5, del d.lgs. n.36/2023**<sup>2</sup> (già previsto in termini simili dall'art.95, comma 7, del d.lgs. n.50/2016), il quale autorizza la Stazione Appaltante a stabilire a monte un prezzo fisso o massimo, spostando la competizione tra gli operatori economici unicamente sugli aspetti qualitativi.

**Tale meccanismo** – precisa il Collegio – non viola in sé i principi di concorrenza, né rappresenta un *tertium genus* di criterio di aggiudicazione, bensì **una specificazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa** (miglior rapporto qualità/prezzo) ammessa dall'ordinamento. Anzi, il vigente Codice dei contratti pubblici incoraggia una maggiore valorizzazione degli aspetti qualitativi nelle gare di servizi di natura intellettuale: si noti che l'art.108, comma 2, lett. b), del d.lgs. n.36/2023 richiede l'utilizzo del criterio qualità/prezzo per gli affidamenti di ingegneria e architettura sopra soglia, senza precludere la possibilità per la P.A. di modulare tale rapporto, riducendo il peso del prezzo.

In questa prospettiva, l'inserimento di limiti al ribasso economico per tutelare compensi professionali minimi non è di per sé lesivo dei principi di *par condicio* o di buon uso delle risorse pubbliche, specialmente se giustificato da finalità meritevoli di considerazione, come la salvaguardia del decoro professionale e della qualità della prestazione.

Il Consiglio di Stato sottolinea peraltro che lo stesso Codice dei contratti esplicita il principio dell'equo compenso: l'art.8, comma 2, del d.lgs. n.36/2023 include, tra i principi generali, quello secondo cui deve essere garantita una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità della prestazione, in linea con l'art.36 della Costituzione.

I nuovi commi inseriti nel Codice dal decreto “correttivo” n.209/2024<sup>3</sup> (art.41, commi 15-*bis* e 15-*quater*) rappresentano pertanto la traduzione applicativa di dettaglio di tale principio nelle procedure di affidamento.

La sentenza in esame evidenzia proprio come il “regime normativo dell'equo compenso” funzioni da principio di carattere generale per le prestazioni d'opera intellettuale, al quale corrispondono nel Codice puntuali regole operative (come la

<sup>2</sup> Si riporta di seguito il testo dell'**art.108, comma 5, del d.lgs. 31 marzo 2023 n.36**: “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.”.

<sup>3</sup> Per un commento alle previsioni del Decreto correttivo (**d.lgs. 31 dicembre 2024 n.209**) si rinvia alla lettura della **circolare CNI 15/01/2025 n.240**, pubblicata sul sito Internet istituzionale.

determinazione del corrispettivo a base d'asta secondo parametri ministeriali e la possibile fissazione di prezzi non ribassabili).

Si tratta, quindi, di un sistema integrato: la legge 49/2023 segna l'affermazione di un principio di tutela del compenso dei servizi professionali, e il Codice dei contratti ne assicura l'attuazione concreta nell'ambito delle gare pubbliche, evitando però commistioni normative che possano generare incertezza o contenziosi procedurali.

Infine, con specifico riferimento al caso esaminato, la sentenza del Consiglio di Stato n.5741/2025 chiarisce che, qualora la *lex specialis* di gara – come nella fattispecie – preveda in partenza espressamente l'intangibilità del compenso professionale a base d'asta, tale clausola è perfettamente valida e vincolante. In tal caso, qualsiasi stratagemma dell'offerente volto ad aggirare detta previsione (ad esempio, ribassando al massimo le voci accessorie, per poi riassorbirle nella parte di compenso teoricamente fissa, durante la giustificazione dell'offerta) può legittimamente essere sanzionato dalla stazione appaltante.

Il Consiglio di Stato, riesaminando la documentazione tecnica, ha concordato sul fatto che nell'offerta esclusa le spese generali e persino un margine di utile d'impresa erano stati indebitamente ricompresi nell'importo del compenso professionale "non ribassabile", con l'effetto di ridurre quest'ultimo ben al di sotto del livello minimo previsto. Ciò ha confermato la fondatezza dell'esclusione disposta dalla Commissione di gara, poiché l'azzeramento delle spese comprimibili si era tradotto, *in concreto*, in un inammissibile pregiudizio all'equo compenso dei professionisti.

In definitiva, il Consiglio di Stato ha rimarcato che le clausole di salvaguardia del compenso professionale, inserite nel bando, devono essere rispettate dagli offerenti e fatte rigorosamente rispettare dalle stazioni appaltanti, pena altrimenti la violazione dei principi posti a tutela della dignità della Professione.

Il CNI accoglie con particolare favore questa pronuncia, in quanto avvalorata la posizione da sempre sostenuta dalle rappresentanze istituzionali degli Ingegneri in tema di equo compenso negli appalti pubblici. Sin dall'entrata in vigore della normativa sull'equo compenso, il Consiglio Nazionale ha ribadito la necessità che, anche nelle procedure di gara per servizi di ingegneria e di architettura, si assicurino compensi proporzionati e dignitosi, attraverso l'adozione dei parametri ministeriali e la limitazione dei ribassi eccessivi.

La decisione del Consiglio di Stato n.5741/2025 conferma in modo autorevole tale impostazione di principio, riconoscendo che la tutela dell'equo compenso non è affatto estranea al sistema degli appalti pubblici, ma al contrario vi trova spazio nel rispetto delle regole concorrenziali e a beneficio della qualità delle prestazioni rese alla P.A..

Si evidenzia come la pronuncia in oggetto si inserisca in un filone giurisprudenziale ormai consolidato, che ha visto negli ultimi mesi una progressiva convergenza dei giudici amministrativi verso il riconoscimento della legittimità e opportunità della tutela dell'equo compenso nelle gare pubbliche.

Nella **circolare CNI 14/10/2024 n.223<sup>4</sup>**, ad opera del Centro Studi della Fondazione CNI, erano già state analizzate alcune decisioni di rilievo, sia di primo grado che d'appello, mettendo in luce due orientamenti allora contrapposti.

Da un lato, taluni TAR avevano espresso argomenti ostativi all'applicazione della legge n.49/2023 nel settore dei contratti pubblici.

Di segno opposto, e destinato a divenire prevalente, è l'orientamento emerso in altre sedi.

Tali orientamenti, richiamati espressamente dal CNI nella citata circolare n.223/2024, sono ora stati fatti propri e ulteriormente sistematizzati dal Consiglio di Stato, chiudendo di fatto il dibattito interpretativo con una chiara investitura di legittimità alle clausole pro-equo compenso.

Giova segnalare, a completamento del quadro, che lo stesso Consiglio di Stato aveva in altre pronunce recenti (precedenti alla n.5741/2025) riconosciuto la possibilità di contemperare il principio dell'equo compenso con le dinamiche concorrenziali. Nella **sentenza Consiglio di Stato, sez. V, n.844/2025**, ad esempio, si è sottolineato come il Codice Appalti 2023 miri a fissare una base d'asta soggetta a ribasso nell'ambito di criteri qualità/prezzo (dunque con una fisiologica riducibilità del prezzo), mentre la legge n.49/2023 persegue l'obiettivo di stabilire un minimo remunerativo inderogabile, la cui violazione comporta la nullità della pattuizione contrattuale. Ne deriva – afferma il Giudice Amministrativo – che **la legge speciale (Codice) e la normativa primaria sull'equo compenso operano su piani diversi, ma comunicanti**: l'equo compenso è un principio generale da tenere presente, attuato però mediante le regole specifiche dettate dal Codice per gli affidamenti dei servizi professionali.

La sentenza n. 5741/2025 si allinea perfettamente a questa impostazione duale, affermando in sostanza che ciò che conta è assicurare in concreto un compenso proporzionato e dignitoso al professionista, obiettivo che l'Amministrazione può e deve perseguire sin dalla fase di gara, servendosi degli strumenti offerti dal Codice dei contratti (parametri obbligatori, criteri di aggiudicazione incentrati sulla qualità, clausole di non ribassabilità, verifica dell'anomalia sulle offerte anormalmente basse, etc.).

\*\*\*

Alla luce di quanto sopra, preme riepilogare i riferimenti normativi attualmente vigenti in materia, così da fornire agli Ordini territoriali elementi utili per l'interpretazione ed applicazione delle regole sull'equo compenso nelle procedure di affidamento di servizi di ingegneria e architettura.

L'art.41 del d.lgs. n.36/2023 (Codice dei Contratti Pubblici), rubricato "Livelli e contenuti della progettazione", al comma 15 prescrive che per gli affidamenti di servizi di progettazione le stazioni appaltanti determinino i compensi a base di gara utilizzando i parametri stabiliti dal decreto del MIT 17 giugno 2016. In particolare,

<sup>4</sup> Rinvenibile sul sito Internet istituzionale.

l'Allegato I.13 al Codice disciplina nel dettaglio le modalità di calcolo dei corrispettivi dovuti per le diverse prestazioni progettuali, con l'esplicito scopo di porre a base d'asta importi congrui e proporzionati alla prestazione da affidare. In altri termini, già nella sua formulazione originaria, il Codice del 2023 ha recepito il principio per cui il valore economico delle prestazioni intellettuali deve essere determinato sulla base di standard oggettivi, così da evitare basi d'asta irrisorie o non remunerative.

Tale meccanismo costituisce una garanzia preliminare di equità del compenso: fissando un importo a base gara "equo" – in quanto derivante dai parametri – si intende assicurare che eventuali ribassi d'offerta non comprimano il compenso al di sotto di una soglia considerata minima e adeguata.

Va evidenziato che, nelle prime applicazioni del Codice del 2023, era emersa qualche incertezza interpretativa sul limite dei ribassi ammissibili rispetto a tale base parametrica. Proprio per fugare tali dubbi, il decreto legislativo correttivo n.209/2024 (in vigore dal 1° gennaio 2025) ha integrato l'art.41 con i nuovi commi 15-*bis*, 15-*ter* e 15-*quater*, dettando una disciplina più puntuale dell'equo compenso negli appalti pubblici di servizi tecnici.

In conclusione, su questo aspetto, la sentenza allegata del Consiglio di Stato n.5741/2025 conferma che **non esiste un conflitto insanabile tra Codice Appalti e legge equo compenso, bensì un rapporto di complementarità**: il Codice costituisce la *lex specialis* di riferimento nelle procedure selettive, mentre la legge n.49/2023 ispira i principi di base e disciplina il rapporto contrattuale risultante. Entrambi mirano al medesimo obiettivo di fondo – garantire compensi giusti e proporzionati – sebbene con tecniche e momenti applicativi differenti.

Pertanto, gli Ordini professionali possono legittimamente invocare sia le norme codicistiche, sia la normativa primaria per promuovere il rispetto dell'equo compenso, avendo cura di riferirsi alle sedi e fasi corrette: in fase di predisposizione dei bandi e nei pareri di congruità, richiamando art.41 d.lgs. n.36/2023 e parametri allegati; in fase di esecuzione contrattuale, ove necessario, facendo valere le tutele della legge n.49/2023.

\*\*\*

Alla luce della sentenza in esame e delle evoluzioni normative descritte, il CNI raccomanda fortemente agli Ordini territoriali di diffondere questi elementi informativi all'interno della comunità professionale.

In particolare, si suggerisce di:

- Informare gli iscritti circa il contenuto e la rilevanza della pronuncia del Consiglio di Stato n.5741/2025, sottolineando come tale decisione rappresenti un punto fermo a tutela dell'equo compenso negli appalti pubblici.
- Sensibilizzare le Stazioni Appaltanti nel territorio di competenza sull'importanza di prevedere nei bandi clausole conformi all'art. 41 del Codice e ai principi dell'equo compenso. Gli Ordini, nell'ambito delle proprie interlocuzioni istituzionali, potranno richiamare il fatto che il massimo organo della giustizia amministrativa ha legittimato le clausole di non ribassabilità dei compensi



professionali, evidenziando i benefici in termini di qualità delle prestazioni e contenimento di offerte anomale.

- Vigilare sulle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura bandite sul territorio: qualora venissero riscontrate clausole potenzialmente in contrasto con i principi sopra esposti (ad es.: compensi base d'asta al di sotto dei parametri, richieste di prestazioni gratuite o ribassi indiscriminati sulla componente tecnica), i Consigli degli Ordini sono invitati a segnalarlo prontamente all'Osservatorio Bandi del CNL e, se del caso, a fornire supporto ai propri iscritti nell'impugnazione di bandi illegittimi. Come ricordato dal Consiglio di Stato, eventuali clausole che eludano la normativa di riferimento (ad esempio, non applicando i parametri ministeriali) potrebbero risultare nulle o comportare l'illegittimità della procedura.

Il Consiglio Nazionale degli Ingegneri confida che la presente circolare, unitamente alle considerazioni sopra riportate, possa costituire un utile strumento di riferimento per l'azione degli Ordini e dei professionisti.

La tutela dell'equo compenso – inteso come giusto riconoscimento economico del valore del lavoro intellettuale – è un pilastro della dignità e della qualità della nostra Professione. La recente evoluzione normativa e l'importante conferma proveniente dal Consiglio di Stato forniscono ora basi ancora più solide per perseguire tale tutela in ogni sede.

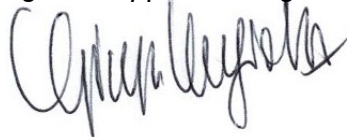
Si sollecitano pertanto gli Ordini territoriali a perseverare nell'azione di monitoraggio e promozione del rispetto dell'equo compenso, nell'interesse tanto dei professionisti quanto della Pubblica Amministrazione e della collettività, che traggono beneficio da prestazioni tecniche adeguatamente compensate e quindi qualitativamente migliori.

\*\*\*

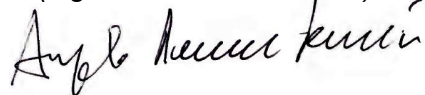
Si invitano nel frattempo i destinatari della presente circolare a realizzarne la più ampia diffusione nel proprio ambito territoriale.

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO  
(ing. Giuseppe M. Margiotta)



IL PRESIDENTE  
(ing. A. Domenico Perrini)



ALLEGATO:

- Sentenza Consiglio di Stato, Sezione III, 3/07/2025 n.5741.

Pubblicato il 03/07/2025

N. 05741/2025REG.PROV.COLL.  
N. 09421/2024 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9421 del 2024, proposto dal R.T.I. Engi.S. Engineering Service s.r.l. – Gruppo s.p.a. s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B0D357CEDD, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Staniscia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

### *contro*

SM Architetti s.r.l. in proprio e quale mandataria capogruppo del R.T.I., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Menditto, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Conca D'Oro, n. 285,

il R.T.I. European Engineering Consorzio Stabile di Ingegneria e il R.T.I. Sertec Engineering Consulting s.r.l., non costituiti in giudizio;

### *nei confronti*

Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;



Eupro s.r.l. quale mandataria del raggruppamento, La Sia s.p.a. quale mandataria del raggruppamento, Lenzi Consultant S.r.l. quale mandataria del raggruppamento, 3ti Progetti Italia s.r.l. quale mandataria del raggruppamento, G.E. Granda Engineering s.r.l. quale mandataria del raggruppamento, Gruppo s.p.a. quale mandataria del raggruppamento, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 20274/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana e di SM Architetti s.r.l. in proprio e quale mandataria capogruppo R.T.I.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 10 aprile 2025, il Cons. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti gli avvocati come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Con ricorso proposto dinanzi al Tar Lazio la SM Architetti s.r.l., in proprio e quale mandataria/capogruppo del RTI partecipante alla gara per cui è causa (d'ora innanzi il raggruppamento SM), ha impugnato tutti gli atti, provvedimenti e operazioni concernenti la procedura indetta dall'Istituto Zooprofilattico del Lazio e della Toscana "M. Aleandri" (CUP B87B23000280005 - CIG B0D357CEDD), per *"l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica finalizzato alla demolizione e ricostruzione del capannone recentemente acquisito alla Sede di Roma dell'Istituto Zooprofilattico del Lazio e della Toscana "M. Aleandri", con specifico riferimento agli atti e/o alle parti in cui è stata disposta l'aggiudicazione in favore del R.T.I. Engi.S. Engineering Services s.r.l. – Gruppo s.p.a. s.r.l. (d'ora innanzi il raggruppamento Engi.S. o l'appellante).*

In particolare, il bando ha previsto quale criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, e, per l'art. 16 del disciplinare, l'offerta economica doveva *“indicare, a pena di esclusione, il seguente elemento: ribasso percentuale unico riferito esclusivamente all'importo delle spese ed oneri accessori, comprensivo del relativo importo destinato alle sole indagini e prove (esclusa manodopera ed oneri della sicurezza relativi alle sole indagini e prove, non assoggettati a ribasso), al netto dell'iva e degli oneri previdenziali, ossia: importo da ribassare pari ad € 107.947,02 (euro centosettemilanovecentoquarantasette/02)”*.

Il raggruppamento SM ha offerto un importo pari a € 384.052,98, ovvero esattamente corrispondente a quello massimo ribassabile che risultava essere stato indicato dalla stazione appaltante.

La stazione appaltante ha valutato, nondimeno, pari a zero l'offerta economica del raggruppamento SM in ragione del fatto che la normativa sull'equo compenso non consentirebbe di ricomprendere nel compenso stesso i costi generali e gli oneri accessori di commessa elencati nei giustificativi del raggruppamento SM, avendo quest'ultimo azzerato le voci comprimibili proprio per costi generali e oneri accessori.

2. – L'impugnativa promossa innanzi al TAR per il Lazio si è incentrata sulla dedotta violazione della disciplina sul subprocedimento di verifica dell'anomalia *ex art. 110 d.lgs. n. 36/2023* sotto plurimi profili.

All'esito del giudizio di prime cure, definito *ex art. 60 c.p.a.*, il TAR, nell'accogliere il ricorso del raggruppamento SM ha concluso che *“l'offerta della ricorrente appare in linea con quanto richiesto dalla normativa attuale che permette di ribassare le sole “spese e oneri accessori” ma non il “compenso”, non ravvisandosi alcun vincolo normativo che potesse impedire al concorrente di effettuare un ribasso del 100% sulle voci cui la stessa stazione appaltante permetteva il ribasso. Infatti, l'offerta in questione si è attenuta alle indicazioni della stazione appaltante sulle somme ribassabili, avendo operato il ribasso sulle c.d. voci accessorie e non sul compenso, mentre, la Stazione appaltante non ha dimostrato che questo ribasso intaccasse l'equo compenso”*.

3. – Interposto rituale appello, il raggruppamento Engi.S. ha dedotto due profili di censura così rubricati:

I) *“Error in iudicando: violazione del disposto degli artt. 88, comma 2, lett. d), e 105, comma 1, c.p.a.: Motivazione carente, contraddittoria, perplessa ed apparente della pronuncia impugnata”*.

L'appellante lamenta il *deficit* motivazionale della sentenza in considerazione di una ritenuta contraddizione tra gli assunti del giudicante – il ribasso sull'equo compenso come potenziale indice di anomalia in contrapposizione all'inderogabilità della disciplina sull'equo compenso - unitamente ad un errore materiale, riconducibile alla circostanza che il raggruppamento Engi.S. non avrebbe mai presentato con la propria offerta un ribasso del 99 %, bensì del 41 % siccome comprovabile *per tabulas* dalla offerta economica versata in atti.

II) *“Error in iudicando: violazione del disposto degli artt. 88, comma 2, lett. d), e 105, comma 1, c.p.a.: motivazione carente, contraddittoria, perplessa ed apparente della pronuncia impugnata”*.

Il giudice amministrativo, annullando il verbale di aggiudicazione - contenente peraltro il criterio scelto dall'amministrazione per valutare le offerte economiche nel caso si fossero presentate offerte pari o vicine al 100% del ribasso - si sarebbe sostituita alla stazione appaltante, così violando il principio di separazione dei poteri e il principio di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*. Così facendo avrebbe inoltre imposto un esito necessitato – l'aggiudicazione in favore del raggruppamento SM – in patente violazione della disciplina imperativa sull'equo compenso.

4. – L'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana (di seguito, anche, IZS) appellato si è costituito in giudizio per domandare l'accoglimento dell'appello e il conseguente rigetto della sentenza di primo grado.

5. – Il raggruppamento SM quale controinteressato ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per aspecificità delle censure e l'inammissibilità

della memoria difensiva dell'IZS perché in parte riproduttiva delle difese di primo grado senza contestualizzazione rispetto alla pronuncia gravata, e in parte introduttiva di temi e documenti nuovi in spregio del divieto di *nova* in appello. Nel merito ha diffusamente controdedotto per la reiezione del gravame e la conferma della statuizione di prime cure.

5.1. – Il raggruppamento SM ha anche riproposto i motivi assorbiti in prime cure ai sensi dell'art. 101, co. 2 c.p.a. volti sostanzialmente a censurare:

- *in primis*, la conduzione “in concreto” del subprocedimento di valutazione di anomalia della propria offerta, con riguardo al fatto che tale verifica sarebbe stata condotta dalla Commissione, e non dal RUP, in via preventiva e indiscriminata nei confronti di tutti i concorrenti sfociando, per giunta, nell'azzeramento del punteggio e non già nell'esclusione *tout court* delle offerte ritenute anomale;

- l'erroneità dei calcoli relativi all'attribuzione dei punteggi dell'offerta economica da parte della Commissione giudicatrice, la quale avrebbe applicato una formula diversa rispetto a quella indicata all'art. 17.4 del disciplinare, così generando un ragionevole dubbio sulla correttezza dei punteggi anche delle offerte tecniche, ed in conseguenza su quelli “finali” che sono stati poi considerati ai fini dell'aggiudicazione;

- il contegno tenuto dalla stazione appaltante successivamente alla verifica di anomalia, e segnatamente dopo la formulazione della proposta di aggiudicazione operata dalla Commissione all'esito della seduta del 21 agosto 2024 mediante la frettolosa stipula del contratto, avvenuta in pendenza della definitiva efficacia dell'aggiudicazione e in violazione del termine di *stand still*.

6. – In esito alla camera di consiglio del 9 gennaio 2025, il Collegio ha negato la concessione della sospensione cautelare della sentenza appellata, riservando alla sede di merito la disamina del tema decisorio della derogabilità della disciplina sull'equo compenso nell'ambito della contrattualistica pubblica e rilevando, *per incidens*, che l'esito applicativo scrutinato in prime cure per cui l'originario ricorrente raggruppamento SM si è limitato a sfruttare al massimo

grado il margine di ribassabilità dell'offerta economica previsto dalla *lex specialis* non appariva *prima facie* censurabile.

7. – In vista dell'udienza pubblica del 10 aprile 2025 le parti hanno espletato lo scambio di memorie difensive *ex art.* 73 c.p.a. ribadendo i propri assunti.

All'esito della discussione nel corso dell'udienza pubblica del 10 aprile 2025 la causa è stata incamerata per la decisione.

## DIRITTO

1. – La controversia si iscrive nel contenzioso sull'applicabilità della disciplina dell'equo compenso (legge n. 49/2023) a gare per appalti pubblici, con riferimento al quale il Consiglio di Stato si è pronunciato a favore della derogabilità della disciplina sull'equo compenso – in termini di equa ribassabilità del compenso dei professionisti – nell'ambito della contrattualistica pubblica (v. Cons. St., sez. III, 27 gennaio 2025, n. 594, e in termini anche Cons. St. sez. V, 3 febbraio 2025, n. 844).

2. – Nella fattispecie in esame, l'art. 16 del disciplinare prevedeva che l'offerta economica dovesse “*indicare, a pena di esclusione, il seguente elemento: ribasso percentuale unico riferito esclusivamente all'importo delle spese ed oneri accessori, comprensivo del relativo importo destinato alle sole indagini e prove (esclusa manodopera ed oneri della sicurezza relativi alle sole indagini e prove, non assoggettati a ribasso), al netto dell'IVA e degli oneri previdenziali, ossia importo da ribassare pari ad € 107.947,02 (euro centosettemilanovecentoquarantasette/02)*”, mentre nella “Tabella” riportata alla pag. 8 e ss. del disciplinare, si distingueva tra “compenso” (€ 381.802,98) e “spese” (€ 110.197,02), comprensive del costo delle indagini (€ 15.000,00), della manodopera stimata per le stesse (€ 1.500,00) e degli oneri della sicurezza (€ 750,00), queste ultime due voci da ritenersi non ribassabili (€ 110.197,02 - € 1.500,00 - € 750,00 = € 107.947,02 importo ribassabile).

Infine, si stabiliva sempre all'art. 16 del disciplinare che, “*ai sensi dell'articolo 41 comma 14 del d. lgs. n. 36/2023 i costi della manodopera indicati al paragrafo 3 del presente capitolato non sono ribassabili. Resta la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente*

*organizzazione aziendale o da sgravi contributivi che non comportano penalizzazioni per la manodopera”.*

3. – La fattispecie in esame differisce da quella oggetto della citata pronuncia n. 594/2025 della Sezione in cui, nel silenzio della *lex specialis*, si poneva la questione dell’eterointegrazione del bando con la disciplina dell’equo compenso: nel caso in esame, la stessa *lex specialis* precisa, anche con successivi chiarimenti della stazione appaltante, che la voce dei compensi professionali non fosse comprimibile, limitando la competizione alle sole voci per le spese e oneri accessori. Va evidenziato che tale precipua disciplina di gara non ha formato oggetto di impugnazione nell’ambito del presente giudizio.

3.1. – Sicché, deve trovare applicazione la *ratio decidendi* enunciata dalla parallela pronuncia Cons. St., sez. V, 3 febbraio 2025, n. 844 secondo cui (punto 2.3.7 parte in diritto) “*Seppure infatti la legge n. 49 del 2023 non trova diretta applicazione nell’ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, nulla vieta che la stazione appaltante possa, nell’esercizio della propria discrezionalità ed entro termini ragionevoli, prevedere clausole di non ribassabilità del corrispettivo a fini di tutela dell’equo compenso professionale.*

*Del che si rinviene anzitutto un riferimento testuale fra le regole codicistiche relative ai criteri di aggiudicazione: segnatamente all’art. 108, comma 5, d.lgs. n. 36 del 2023 (oggi peraltro richiamato in parte qua anche dal citato art. 41, comma 15-bis, lett. a), d.lgs. n. 36 del 2023, e già dall’art. 9 del relativo Schema di correttivo), a tenore del quale «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» (cfr. già l’art. 95, comma 7, d.lgs. n. 50 del 2016).*

*Si tratta di un’opzione, riconosciuta espressamente alla stazione appaltante, che limita il confronto concorrenziale ai soli profili qualitativi delle offerte, azzerando il peso della componente prezzo, con un criterio che non rappresenta un tertium genus alternativo a quelli del prezzo più basso e del miglior rapporto qualità/prezzo, bensì una semplice specificazione di quest’ultimo. D’altra parte, lo stesso articolo 108, comma 2, lett. b), d.lgs. n. 36 del 2023, nel prevedere che «Sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio*

*dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo: [...] b) i 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» non preclude in radice una modulazione del suddetto «rapporto qualità/prezzo» in termini di maggior valorizzazione della prima, e cioè con previsione di (parziali) limiti alla ribassabilità del corrispettivo, né il che può esser ritenuto di per sé lesivo dei principi concorrenziali o di tutela delle risorse pubbliche.*

*Quanto sopra tanto più vale del resto se tale modulazione avviene per finalità in sé meritevoli a mente dei principi di cui al titolo I, parte I del Codice, fra i quali quello dell'equo compenso, sancito dall'art. 8, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023, ben perseguibile - rispetto alle «prestazioni d'opera intellettuale» in generale - per il tramite di siffatte previsioni della lex specialis». A ciò si aggiunga peraltro che, come suesposto, gli stessi parametri di riferimento utilizzati per la determinazione dei valori rilevanti sono parzialmente diversi fra loro, sicché il limite alla ribassabilità è stabilito nella specie dal disciplinare di gara su un corrispettivo calcolato a norma del d.m. 17 giugno 2016, di suo distinto da quello, calcolato a norma del d.m. n. 140 del 2012, cui l'art. 3, comma 1, l. n. 49 del 2023 associa la nozione di "equo compenso".*

3.2. – Ad ogni buon conto, neanche le parti del giudizio contestano l'incomprimibilità della voce compensi, ma controvertono circa i potenziali riflessi erosivi dell'azzeramento delle voci comprimibili sull'intangibilità della voce compensi nella misura indicata dalla *lex specialis* (pari a euro 381.802,98).

4. – Tanto chiarito al fine dell'inquadramento della fattispecie concreta, prima di esaminare le doglianze dell'appellante, occorre rispondere alle eccezioni di inammissibilità svolte dal controinteressato raggruppamento SM.

4.1. – Ad avviso del Collegio, l'appello, pur non distinguendosi per chiarezza ed esaustività, resiste, se unitariamente considerato, all'eccezione di inammissibilità per genericità e vaghezza sollevata dal raggruppamento SM.

Il gravame non manca, infatti, di enucleare l'esposizione sommaria dei fatti, le specifiche censure contro i capi della sentenza gravata e le conclusioni a norma dell'art. 101, co. 1 c.p.a.: il primo motivo individua, ad esempio, plurimi



passaggi della decisione di prime cure che stigmatizza per contraddittorietà, giungendo ad ipotizzare il vizio radicale di motivazione apparente laddove la sentenza appellata, pur legittimando l'azzerabilità dei costi per spese generali, afferma che un ribasso eccessivo, tale da erodere in materia significativa il compenso professionale, potrebbe essere indice di scarsa serietà dell'offerta. Del pari, il secondo motivo di appello denuncia l'*error in iudicando* in cui incorre il giudice di prime cure allorché non solo si sarebbe sostituito alla stazione appaltante ma, rimandando gli atti alla stessa, avrebbe obbligato l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Lazio e della Toscana a far vincere la gara al raggruppamento SM che ha effettuato un ribasso al 100% dell'offerta economica. Vieppiù specificamente, il secondo motivo di gravame denuncia la decisione di prime cure laddove ravvisa l'illegittimità del verbale di aggiudicazione nella parte in cui la stazione appaltante ha valutato l'offerta economica più vantaggiosa tra quelle formulate secondo i parametri rispettosi dell'art. 8, co. 2 del d.lgs. n. 36/2023, senza avvedersi che da un'attenta lettura dei documenti inviati dal raggruppamento SM, si sarebbe potuto facilmente verificare che gli stessi hanno fatto rientrare nell'equo compenso i costi generali, gli oneri accessori di commessa e le spese relative alle indagini e alle analisi propedeutiche alla redazione della relazione geologica.

Il gravame appare, pertanto, rispettoso delle previsioni essenziali dettate dalla disciplina codicistica in punto di contenuti minimi del ricorso in appello.

L'eccezione deve essere, dunque, respinta.

4.2. – Nel merito, i due motivi di gravame devono essere esaminati unitariamente per la stretta connessione delle censure svolte: il nucleo della prima censura verte, infatti, sulla contraddittorietà della motivazione della pronuncia gravata che, da un lato, afferma l'intangibilità dell'equo compenso, e, dall'altro, acclara la conformità dell'offerta del raggruppamento SM, il quale si sarebbe limitato ad azzerare le voci ribassabili, mancando tuttavia di rilevare che, nel caso di specie, il ribasso sarebbe risultato di proporzione tale da

erodere in maniera significativa la componente del 'compenso professionale', come comprovabile dai giustificativi prodotti.

La motivazione che offre il giudice di prime cure sul perché l'esito della verifica di anomalia sarebbe stato fallace (e cioè perché *“l'offerta della ricorrente appare in linea con quanto richiesto dalla normativa attuale che permette di ribassare le sole “spese e oneri accessori” ma non il “compenso”, non ravvisandosi alcun vincolo normativo che potesse impedire al concorrente di effettuare un ribasso del 100% sulle voci cui la stessa stazione appaltante permetteva il ribasso”*) si rivela insoddisfacente proprio perché trascura *sic et simpliciter* i riflessi erosivi che un siffatto ribasso può sortire sulla tutela dell'equo compenso professionale introdotta espressamente dalla *lex specialis* di gara.

La doglianza mette, inoltre, a nudo, un palese errore di fatto circa il ribasso offerto dall'appellante – pari al 41% e non già al 99% indicato dal primo giudice, pur dovendosi rilevare che tale refuso non integra un vizio invalidante della procedura.

Con il secondo motivo l'appellante chiude il ragionamento sui denunciati riflessi erosivi del ribasso totalitario della voce “spese e oneri accessori” sull'intangibilità dei compensi professionali osservando che *“da un'attenta lettura dei documenti inviati alla S.A. [dal raggruppamento SM], si può facilmente verificare che gli stessi hanno fatto rientrare nell'equo compenso i costi generali, gli oneri accessori di commessa e le spese relative alle indagini e alle analisi propedeutiche alla redazione della relazione geologica: [...] Alla luce della documentazione di primo grado, non si comprende come il Collegio di prime cure abbia potuto apoditticamente affermare che la stazione appaltante non abbia motivato il punteggio dell'offerta economica [del raggruppamento SM]”*.

Viene qui criticato in particolare il capo di sentenza in cui il primo giudice ha statuito *“l'offerta in questione si è attenuta alle indicazioni della stazione appaltante sulle somme ribassabili, avendo operato il ribasso sulle c.d. voci accessorie e non sul compenso, mentre, la Stazione appaltante non ha dimostrato che questo ribasso intaccasse l'equo compenso”*.

4.3. – Le due censure, unitariamente considerate, sono fondate.

Il raggruppamento SM, dopo aver ribassato al 100% nell'offerta economica le voci ribassabili e aver offerto un importo pari a quello incomprimibile risultante dalla somma dei compensi professionali e degli oneri di sicurezza, in sede di verifica di anomalia delle offerte ha presentato un giustificativo oggettivamente dubbio da cui si inferisce che le voci per spese generali, spese di indagine e addirittura per l'utile di impresa ricadono nella somma di 384.052,98 euro che, a rigore, doveva essere destinata incomprimibilmente all'equo compenso dei professionisti (euro 381.802,98) assieme agli oneri per manodopera (euro 1.500,00) e sicurezza (euro 750,00).

Ne consegue che la valutazione negativa dell'offerta economica da parte della Commissione non appare destituita di fondamento atteso che le voci per spese e oneri accessori, apparentemente ribassate al 100%, si sono riespanse in sede di giustificativo cubando un importo pari a euro 63.133,71 oltre ad un utile teorico di impresa pari a euro 38.079,27 che sono andati ad erodere la quota, in tesi incomprimibile, dei compensi professionali, correlativamente ridotta all'importo di euro 282.840 (come evincibile dal subtotale A delle scheda di analisi prodotta in sede di giustificativi). Tale considerazione corrobora, dunque, la scelta della Commissione di valutare non congrua, né attendibile l'offerta del raggruppamento SM.

In conclusione, meritano accoglimento i due motivi di appello unitariamente considerati dovendosi dare evidenza alla fallacia argomentativa in cui è incorso il primo giudice laddove ha ritenuto che l'azzeramento delle voci ribassabili non si riverberasse in concreto sull'entità dell'equo compenso, in tesi non ribassabile per espressa previsione del bando.

5. – L'accoglimento dell'appello, cui consegue la necessaria riforma della pronuncia gravata, onera, per l'effetto, il Collegio dello scrutinio dei motivi di ricorso assorbiti in primo grado e riproposti ritualmente in questo grado dal raggruppamento SM.

5.1. – Tali censure colgono nel segno nella parte in cui lamentano l'irregolarità formale dell'intera procedura di verifica dell'anomalia dell'offerta, segnatamente sotto i seguenti profili.

Il sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta è stato condotto irritualmente dalla commissione di gara, in contrasto con le previsioni del disciplinare (art. 22) che invece riservavano l'intera gestione della sub-procedura di verifica al R.u.p., in linea con gli indirizzi applicativi della giurisprudenza amministrativa per cui, in punto di principio, il sub-procedimento di anomalia è di competenza del R.u.p. e non della commissione di gara (Cons. St., sez. III, 5 giugno 2020, n. 3602; sez. V, 24 febbraio 2020, n. 1371; id., 13 novembre 2019, n. 7805; id. 24 luglio 2017, n. 3646), con la precisazione che *“non è preclusa al responsabile del procedimento la possibilità di individuare ulteriori soggetti cui affidare la verifica, soprattutto quando questa comporti valutazioni tecniche particolarmente complesse, per lo svolgimento delle quali né il R.u.p. né gli uffici interni alla stazione appaltante siano professionalmente adeguati. Non è escluso, quindi, che la scelta ricada sulla stessa commissione giudicatrice, che ben conosce il contenuto dell'offerta da sottoporre a verifica, non solo sotto il profilo del merito tecnico (per averla valutata ai fini dell'attribuzione dei punteggi) ma anche sotto il profilo economico (che l'art. 77, comma 1, cit., non esclude dalla portata della commissione, che ha per oggetto la «valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico»).* Resta comunque ferma la necessità che il R.u.p. valuti l'operato della commissione di gara e adotti l'eventuale provvedimento di esclusione dell'offerta ritenuta anomala ovvero il provvedimento di aggiudicazione” (Cons. St., sez. V, 11 marzo 2021, n. 2086).

Inoltre, la conduzione in concreto della sub-procedura di verifica è incorsa in ulteriori abnormità con riguardo alla tempistica e alla platea dei destinatari. Rispetto al primo profilo, la commissione di gara ha attivato la verifica ben prima che fosse formulata una proposta di aggiudicazione, anzi prima che fossero assegnati i punteggi stessi alle offerte. Dipoi, siffatta verifica è stata estesa a tutti gli offerenti che avevano intaccato la quota incompressibile destinata all'equo compenso, diversamente da quanto prevede la disciplina

codicistica che assoggetta alla verifica di congruità e sostenibilità solo la migliore offerta che appaia anormalmente bassa (art. 110, co. 1 d.lgs. 36/2023 e con tenore pressoché conforme anche il disciplinare di gara all'art. 22).

5.2. – In conclusione, i vizi dedotti in primo grado nel I motivo del ricorso introduttivo a carico della verifica dell'anomalia, e poi assorbiti nella decisione gravata, inficiano irrimediabilmente la procedura e impongono, previo annullamento degli atti, la riedizione dei segmenti di esercizio del potere viziati.

6. – Tutto ciò considerato, all'esito della disamina complessiva del piano delle censure, sia sul piano del gravame principale, sia su quello dei motivi riproposti in appello, il Collegio deve concludere per l'accoglimento dell'appello e, in riforma della sentenza impugnata, per l'accoglimento del ricorso di primo grado con diversa motivazione; per l'effetto, devono essere annullati gli atti di gara fatta salva la riedizione dei segmenti di esercizio del potere viziati.

Considerato che il contratto tra IZS e il raggruppamento appellante è stato concluso il 1° ottobre 2024 e la progettazione oggetto del contratto era in procinto di essere realizzata prima della sospensione disposta cautelamente dal TAR, il Collegio non ritiene di dichiarare l'inefficacia del contratto *medio tempore* stipulato tra le parti tenuto conto dell'avanzato stato di esecuzione dell'opera di progettazione e della oggettiva difficoltà di un ipotetico subentro.

7. – La peculiarità della controversia giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite in relazione al doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado con diversa motivazione e annulla i provvedimenti impugnati ai sensi e nei termini di cui in motivazione.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Angelo Roberto Cerroni**

**IL PRESIDENTE**

**Rosanna De Nictolis**

**IL SEGRETARIO**