U-AZ/18

Circ. n. /XIX Sess.

Ai Presidenti dei Consigli degli
Ordini territoriali
degli Ingegneri
Loro Sedi

Ai Presidenti delle Federazioni e
Consulte degli Ingegneri
Loro Sedi

Oggetto: Regione Abruzzo – Comune di Civitella del Tronto – Unione dei Comuni Città Territorio Val Vibrata - bando di gara per l'affidamento dei servizi di progettazione definitiva ed esecutiva, direzione lavori, misure, contabilità delle opere di conservazione e restauro, con messa in sicurezza, della Fortezza Borbonica di Civitella del Tronto – compensi delle prestazioni professionali dei servizi di ingegneria e architettura – applicabilità del DM 17/06/2016 - **sentenza TAR Abruzzo, 9/08/2018 n.331** – accoglimento parziale del ricorso - necessità del riferimento ai parametri ministeriali - considerazioni

---

Caro Presidente,

con la presente trasmettiamo in allegato la **sentenza TAR Abruzzo**, **Prima Sezione**, **9/08/2018 n.331**, avente ad oggetto i corrispettivi delle prestazioni professionali dei servizi di ingegneria e di architettura e la questione della obbligatorietà o meno del riferimento ai parametri contenuti nel DM 17/06/2016 per determinare gli onorari dei professionisti tecnici.

La decisione del giudice amministrativo di primo grado – favorevole alle ragioni della Categoria – è giunta all'esito di un ricorso promosso dall'Ordine degli Ingegneri di Teramo e dall'Ordine degli Architetti PPC di Teramo.

In particolare, gli Ordini ricorrenti chiedevano l'annullamento sia della deliberazione della Giunta Regionale n. 693/2016, con cui era stato approvato lo schema di Convenzione tra la Regione Abruzzo e i Soggetti Attuatori degli

interventi del Masterplan per l'attuazione dei patti per il Sud, nonché della comunicazione a firma del Presidente della Giunta Regionale con cui la Regione Abruzzo aveva inteso normare la programmazione dei fondi per lo sviluppo e la coesione e limitare al 6% e 8% dell'importo dei lavori il corrispettivo delle spese tecniche e generali, sia del successivo bando di gara per l'affidamento dei servizi tecnici di ingegneria e architettura – Servizi di progettazione definitiva ed esecutiva, direzione lavori, misure, contabilità delle opere di conservazione e restauro, con messa in sicurezza, della fortezza borbonica di Civitella del Tronto - nella parte in cui il compenso a base di gara, "*inizialmente quantificato in euro 470.977,56 secondo i parametri di cui al d.m. 17/06/2016, è stato poi ridotto a euro 228.000,00*", ovvero entro il tetto fissato dalla nota del Presidente della Giunta della Regione Abruzzo che limita la determinazione dei compensi per prestazioni intellettuali ad una percentuale compresa tra il 6% e l'8% dell'importo lordo dei lavori, "*in ragione della natura dell'opera e dell'entità dell'impegno intellettuale necessario per l'espletamento del compito da affidarsi*".

In altre parole, i compensi delle prestazioni professionali dei servizi di architettura e di ingegneria erano stati dal Comune inizialmente calcolati utilizzando i parametri definiti dal DM 17 giugno 2016 ("*Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione, adottato ai sensi dell'articolo 24, comma 8, del decreto legislativo n.50 del 2016*"), per poi essere ridotti entro il limite percentuale (8%) stabilito secondo la nota del Presidente della Giunta Regionale.

Le censure degli Ordini professionali avevano riguardato sia la affermata violazione del disposto dell'art.24, comma 8, del d.lgs. 18/04/2016 n.50 ("… ***I predetti corrispettivi sono utilizzati dalle stazioni appaltanti quale criterio o base di riferimento*** *ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento.*"), sia il lamentato illegittimo frazionamento dell'oggetto dell'appalto, separando le attività di progettazione da quelle di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione.

***

Il TAR Abruzzo – nella sentenza n.331/2018 - ribadisce, *in primis*, la legittimazione all'impugnazione da parte degli Ordini degli Ingegneri e degli Architetti della Provincia di Teramo, "quali enti esponenziali degli interessi della categoria a cui appartengono i loro iscritti", sottolineando come il ricorso proposto miri a salvaguardare i livelli dei compensi professionali stabiliti dalla normativa nazionale.

Ne deriva che l'interesse dedotto in causa ha natura di interesse collettivo omogeneo, riguardando l'intera categoria degli iscritti all'albo professionale, la cui tutela (nel caso di specie: anticipata) - per evidenti ragioni istituzionali – è prerogativa degli Ordini professionali di appartenenza.

Vengono quindi respinte le eccezioni sollevate dal Comune di Civitella del Tronto circa il preteso difetto di legittimazione degli Ordini provinciali degli Ingegneri e degli Architetti e riconosciute le ragioni degli stessi ad attivarsi in sede giudiziaria "per la tutela dei livelli dei compensi professionali corrisposti da un'amministrazione aggiudicatrice".

Nel merito, il ricorso viene dichiarato in parte fondato, distinguendo la questione della assoggettabilità dei compensi professionali alle previsioni del DM 17 giugno 2016 da quella del frazionamento di progettazione e coordinamento della sicurezza.

La questione di maggiore interesse ai nostri fini è quella relativa alla censura di violazione ed errata applicazione dell'art.24, comma 8, del Codice dei contratti pubblici.

Si tratta, in altri termini, di stabilire se le amministrazioni aggiudicatrici siano vincolate dai parametri per la determinazione dei corrispettivi professionali contenuti nel DM 17 giugno 2016, oppure siano libere di discrezionalmente discostarsene.

Per sciogliere il nodo interpretativo, il giudice amministrativo di primo grado procede ad una ricognizione della disciplina e della *ratio* alla base dell'art.24 citato.

Per quanto riguarda la finalità della normativa, viene sottolineato che l'art.24, comma 8, del d.lgs. n.50/2018 dimostra la manifesta volontà del Legislatore di stabilire **uno standard dei compensi professionali "che sia garanzia di qualità delle prestazioni richieste ai professionisti intellettuali che progettano opere pubbliche**".

Si tratta di una affermazione molto importante e in linea con quanto da sempre dichiarato dalle rappresentanze istituzionali della Categoria.

Proseguendo nell'analisi, il Tribunale abruzzese interpreta l'art.24 *cit.* come non introduttivo di un "*obbligo*" delle amministrazioni di trasporre negli avvisi di gara i corrispettivi indicati nel decreto ministeriale ma – allo stesso tempo – disconosce decisamente la facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici di fissare discrezionalmente il corrispettivo a base di gara delle prestazioni di progettazione e direzione dei lavori, perché questo "equivarrebbe a dare un'interpretazione abrogativa" della disposizione dell'art.24 del Codice dei contratti pubblici.

Secondo il TAR, non basta addurre motivazioni legate alla riduzione di costi per l'Amministrazione per giustificare decisioni sui compensi professionali basate sulla più ampia discrezionalità delle stazioni appaltanti, svincolata da ogni riferimento ai parametri ministeriali. Accanto ai principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa occorre infatti – prosegue il giudice – tenere conto dell'obiettivo di "**qualità delle prestazioni tecnico-professionali**", che l'art.24 del decreto legislativo n.50/2016 intende perseguire.

Al contrario, nella fattispecie in esame la determinazione del Presidente della Regione aveva fissato per le spese tecniche riguardanti tutti gli interventi del Masterplan le soglie percentuali del 6% e 8% dell'importo dei lavori e solo all'interno delle anzidette percentuali faceva salve le valutazioni sulla natura dell'opera e sull'entità dell'impegno intellettuale richiesto.

Così facendo, "ne risulta stravolta la stessa *ratio* dell'art.24 citato", perché l'Amministrazione regionale ha finito per sostituire dei propri parametri, *del tutto svincolati dal livello qualitativo delle prestazioni e delle attività di progettazione*, ai parametri ministeriali.

La preventiva limitazione dei compensi per le spese tecniche verso l'alto, in altre parole – conclude il giudice amministrativo, aderendo alla posizione degli Ordini ricorrenti – "costituisce una non consentita deroga generale e astratta ai parametri ministeriali".

Ne deriva l'accoglimento del primo motivo di ricorso.

***

Il secondo motivo di ricorso viene invece respinto, rilevando l'assenza di disposizioni normative che impongano l'affidamento congiunto della progettazione dell'opera e dell'attività di coordinamento della sicurezza.

Il TAR Abruzzo, per un verso, riconosce vigente nell'ordinamento un **principio di unitarietà delle attività di progettazione** ma, per altro verso, dichiara che questo non coinvolge le attività di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione (la cui disciplina – prosegue il giudice – "neppure consente di ritenerle integrate nella progettazione e direzione dei lavori oggetto di gara").

Si tratta infatti di attività autonome e per le quali non è legislativamente previsto che siano affidate necessariamente in maniera congiunta con le prestazioni di progettazione e direzione dei lavori.

In questa circostanza, pertanto, la sentenza riconosce l'esistenza di una discrezionalità della stazione appaltante e quindi non censura la scelta di riservare ad una diversa procedura l'affidamento della attività di coordinamento della sicurezza, "ancorchè inerenti alla stessa opera".

L'accoglimento parziale del ricorso comporta anche la condanna alle spese della Regione Abruzzo.

***

Sulla tematica affrontata dalla sentenza allegata, si segnala che già l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con le Linee Guida n.1/2016, aveva sostenuto che - al fine di determinare l'importo del corrispettivo da porre a base

di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e gli altri servizi tecnici - occorresse fare riferimento ai criteri fissati dal DM 17 giugno 2016. Aggiungeva inoltre che, per motivi di trasparenza e correttezza, fosse obbligatorio riportare nella documentazione di gara il procedimento adottato per il calcolo dei compensi posti a base di gara, inteso come elenco dettagliato delle prestazioni e dei relativi corrispettivi (Cap. III, par.2.2).

Questo anche al fine di permettere ai potenziali concorrenti di verificare la congruità dell'importo fissato e l'assenza di eventuali errori di impostazione o di calcolo.

Il Consiglio Nazionale, come noto, tramite la costituzione di un apposito *Osservatorio bandi di gara*, coordinato dal Consigliere Tesoriere Ing. Lapenna, ha deciso di adottare e proseguire nel tempo una strategia basata sulla previa segnalazione alle stazioni appaltanti delle clausole e delle previsioni dei bandi non in linea con il dettato dell'art.24 del Codice dei contratti pubblici e con il DM 17 giugno 2016, ritenendo che la stringente e mirata interlocuzione con le Amministrazioni interessate, tramite un dialogo preventivo e un'azione di tipo collaborativo, sia – sul piano generale - da preferire e maggiormente proficua e vantaggiosa per la Categoria.

Il CNI, in ogni caso, è dell'avviso che – per effetto delle modifiche recate al testo del secondo periodo del comma 8 dell'art.24 d.lgs. n.50/2016 dall'art.14, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. 19 aprile 2017 n.56 (che ha sostituito le parole "*possono essere utilizzati*" con "*sono utilizzati*") – la formulazione dell'art.24, comma 8, del Codice dei contratti è chiara nel prevedere **l'obbligatorietà** del riferimento ai parametri ministeriali fissati dal DM 17 giugno 2016 "quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento".

Per quanto riguarda poi il corretto significato da dare all'inciso "**criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento**", contenuto nell'art.24 *cit*., secondo il TAR Abruzzo n.331/2018, l'Amministrazione "avrebbe dovuto stabilire, in concreto, l'importo a base d'asta per le attività messe a gara, giustificandolo sulla base dell'importo risultante dall'applicazione dei soli parametri ministeriali".

Riassumendo, secondo il giudice amministrativo:

I) La stazione appaltante non è libera di determinare unilateralmente e discrezionalmente il corrispettivo da porre a base di gara delle prestazioni relative ai servizi di ingegneria e di architettura;
II) I parametri ministeriali fissano uno standard dei compensi professionali e mirano a salvaguardare la qualità della prestazione professionale;
III) Le stazioni appaltanti devono porre a confronto i compensi stabiliti nel caso di specie con i corrispettivi stabiliti in astratto dal decreto sui parametri ("commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività") e procedere ad una verifica di compatibilità tra i due importi, avendo sempre cura di giustificare la quantificazione delle spese

tecniche “sulla base dell’importo risultante dall’applicazione dei parametri ministeriali”.

***

Occorre poi rammentare che anche la disciplina introdotta in materia di equo compenso (su cui v. la **circolare CNI 24/05/2018 n.241**, rinvenibile sul sito Internet del Consiglio Nazionale) contiene una disposizione relativa all’applicabilità del principio dell’equo compenso nei confronti della P.A..

Tale estensione di disciplina nei riguardi della Pubblica Amministrazione appare pienamente in linea con la *ratio* legislativa, perché la Pubblica Amministrazione, in virtù delle regole che presiedono al suo funzionamento e della normazione specifica dei rapporti che la riguardano, costituisce un cliente certo non meno "forte" di banche, assicurazioni e grandi imprese, rispetto ai liberi-professionisti.

Nel caso di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, corollario al richiamato "principio dell'equo compenso” è certamente l'applicazione del DM 17/06/2016 che consente la determinazione di un corrispettivo, da porre a base d'asta, proporzionato alla qualità e quantità della prestazione resa e al contempo rispettoso delle esigenze pubblicistiche.

Le modifiche alla disciplina sull’equo compenso entrate in vigore con la legge di Bilancio 2018 rafforzano quindi quanto previsto dal testo vigente dell’art.24, comma 8, del Codice dei contratti pubblici, ovvero l'obbligo di utilizzo delle tabelle del DM 17 giugno 2016 per il calcolo dei compensi professionali nei contratti di appalto relativi ai servizi di ingegneria e di architettura.

A parere del Consiglio Nazionale è importante evidenziare, per il momento, l’affermazione contenuta nella sentenza, circa l’assenza di una sorta di “libertà” della amministrazione aggiudicatrice – negli appalti pubblici – di fissare (di regola, al ribasso) a proprio piacimento le soglie dei compensi professionali da attribuire nei bandi di gara. Da approfondire appare, invece, a livello giurisprudenziale, l’autentico significato da attribuire all’inciso “quale criterio o base di riferimento”, contenuto nel secondo periodo del comma 8 dell’art.24 *cit*..

Si rimanda comunque alla integrale ed attenta lettura della pronuncia allegata, che – come si è visto – tocca vari argomenti di interesse per la Categoria.

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(Ing. Angelo Valsecchi)

IL PRESIDENTE
(Ing. Armando Zambrano)

ALLEGATO :

- Sentenza TAR Abruzzo, Sezione Prima, 9/08/2018 n.331.

MC2109Circ