Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

RIVISTA GIURIDICA ONLINE • ISSN 3103-7305
NOTA A SENTENZA • DIRITTO E GIURISPRUDENZA

Equo compenso nei servizi di ingegneria e clausole di gara

Consiglio di Stato n. 844/2025: la facoltà di blindare i compensi professionali minimi e la verifica di anomalia dell'offerta

FP Federico Palumbo Diritto Amministrativo 2 Novembre 2026 Lettura 13 min

SCHEDA PRONUNCIA

ORGANO GIUDICANTE
Consiglio di Stato

ESTREMI PROVVEDIMENTO
3 febbraio 2025, n. 844

DECISIONE
Rigetta l'appello

PRINCIPIO DI DIRITTO

In tema di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, la legge 21 aprile 2023, n. 49 non trova immediata applicazione alle procedure di evidenza pubblica regolate dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36; tuttavia, la stazione appaltante gode della facoltà discrezionale di modulare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa introducendo nella lex specialis clausole di non ribassabilità della quota di corrispettivo destinata al compenso professionale ex d.m. 17 giugno 2016. Ne consegue che, qualora il concorrente formuli un ribasso vertiginoso sulla componente accessoria o sulle indagini stimando costi vivi eccedenti la quota ribassata residua, tale disavanzo rifluisce necessariamente sulla componente inderogabile dei compensi, determinando l'esclusione dell'offerta per anomalia economica e violazione della legge di gara (Consiglio di Stato, 3 febbraio 2025, n. 844).

Stato della questione: 2 novembre 2026 — Il quadro regolatorio sull'equo compenso nei servizi di ingegneria si consolida intorno al raccordo tra la discrezionalità della stazione appaltante, la tassatività delle clausole di bando e il sindacato giurisdizionale in sede di verifica di anomalia dell'offerta.

ABSTRACT (ITALIANO)

Abstract: L'applicazione della disciplina sull'**equo compenso nei servizi di ingegneria** all'interno delle procedure ad evidenza pubblica ha generato un intenso dibattito tra **tutela tariffaria del professionista** e **principio proconcorrenziale di ribassabilità**. Il Consiglio di Stato, con la pronuncia n. 844 del 2025, ha chiarito che, sebbene la legge n. 49 del 2023 non trovi immediata eterointegrazione automatica nel codice dei contratti pubblici, la stazione appaltante può legittimamente introdurre clausole di non ribassabilità parziale o totale del compenso. L'evoluzione normativa confluita nell'art. 41, comma 15-bis, del d.lgs. n. 36 del 2023 sposta il fulcro del contenzioso sulla **verifica di anomalia dell'offerta**, distinguendo tra giustificazioni analitiche basate sull'apporto diretto dei soci e presunzioni generiche destinate a tradursi in una vietata erosione dei compensi minimi inderogabili.

ABSTRACT (ENGLISH)

Abstract: *The application of fair compensation regulations to engineering and architectural public procurement has sparked a significant debate between professional fee protection and competition principles. With judgment no. 844/2025, the Council of State clarified that, while Law no. 49/2023 does not automatically override public procurement rules, contracting authorities retain discretionary power to implement non-discountable fee clauses. The legislative reform codified in Article 41, paragraph 15-bis of Legislative Decree no. 36/2023 shifts the operational core onto the abnormal tender verification procedure, distinguishing documented technical justifications based on direct partners' performance from unsupported assumptions that result in the unlawful erosion of mandatory minimum fees.*

Punti chiave dell'analisi

01.
Autonomia dell'evidenza pubblica:
La disciplina generale sull'equo compenso non eterointegra automaticamente le procedure di evidenza pubblica; l'art. 8, comma 2, del Codice dei contratti funge da principio generale attuato mediante regole speciali.

02.
Legittimità delle clausole di non ribassabilità:
Le amministrazioni possono fissare nella lex specialis l'incomprimibilità parziale o totale del compenso professionale ex d.m. 17 giugno 2016 nell'esercizio della discrezionalità prevista dall'art. 108, comma 5, del d.lgs. n. 36 del 2023.

03.
Centralità della verifica di anomalia:
La sostenibilità dell'offerta economica nei servizi tecnici si valuta verificando che i ribassi applicati alle quote accessorie non implichino un'erosione della componente fissa a presidio del compenso.

04.
Valore dell'apporto diretto dei soci:
Nelle società tra professionisti e di ingegneria, l'esecuzione diretta delle indagini e dei rilievi da parte dei soci con mezzi propri azzera i costi della manodopera esterna, remunerati mediante l'utile e i dividendi.

01. IL QUADRO SISTEMATICO DELL'EQUO COMPENSO NEI SERVIZI DI INGEGNERIA TRA L. 49/2023 E CODICE DEI CONTRATTI

L'intersezione tra la **tutela della tariffa professionale** e la **struttura concorrenziale** delle commesse pubbliche rappresenta uno dei temi più discussi della recente giurisprudenza amministrativa. La materia dell'**equo compenso nei servizi di ingegneria** e architettura ha visto fronteggiarsi due istanze di rango primario: da un lato, l'esigenza di assicurare una remunerazione proporzionata alla **qualità e alla quantità della prestazione intellettuale**;

dall'altro, la salvaguardia del **confronto economico** che anima le gare pubbliche. Con la legge 21 aprile 2023, n. 49, il legislatore ha introdotto una disciplina rigorosa posta a presidio del lavoro autonomo, comminando la **nullità delle clausole** che prevedano compensi inferiori ai **minimi tariffari stabiliti con decreto ministeriale**. Tuttavia, l'innesto di tale disciplina nel tessuto del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 ha generato una forte tensione ermeneutica tra opposti orientamenti.

Il nodo centrale della controversia risiede nella qualificazione dell'**art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023**, il quale stabilisce che la pubblica amministrazione garantisce l'applicazione del **principio dell'equo compenso** nelle prestazioni d'opera intellettuale. La giurisprudenza ha dovuto chiarire se tale disposizione costituisca una norma di rinvio materiale alla disciplina protettiva della legge n. 49 del 2023, oppure se esprima una direttiva di massima affidata al peculiare microsistema del codice dei contratti pubblici. Con una pronuncia di grande rilievo sistematico, il Consiglio di Stato ha escluso l'**eterointegrazione automatica** tra i due plessi normativi, ribadendo che nella materia dei contratti pubblici vige una **disciplina speciale e autosufficiente** che impedisce la diretta applicazione della legge n. 49 del 2023 [1].

La ricostruzione operata dal supremo consesso amministrativo fa leva sulla diversità strutturale dei due sistemi. La normativa sull'equo compenso è concepita a presidio del professionista inteso come **contraente debole** nei confronti di committenti forti, nell'ambito di contratti d'opera intellettuale stipulati ai sensi dell'**art. 2230 del codice civile**. Al contrario, il sistema delle gare pubbliche è strutturato per selezionare la migliore offerta mediante un confronto competitivo trasparente, in cui la base d'asta determinata attraverso i **parametri del d.m. 17 giugno 2016** è fisiologicamente esposta al ribasso. L'applicazione indifferenziata di minimi tariffari inderogabili rischierebbe di neutralizzare la leva del prezzo, trasformando l'aggiudicazione in una procedura fondata esclusivamente su elementi tecnici o, peggio, alterando l'equilibrio tra istanze sociali ed **economicità dell'azione amministrativa** [D1].

In questa prospettiva, la garanzia dell'equo compenso non opera come sbarramento automatico alla **libertà negoziale**, bensì si inserisce nell'alveo dei principi generali dell'ordinamento dei contratti pubblici. La valorizzazione della qualità della prestazione deve necessariamente raccordarsi con il principio del risultato e legalità negli appalti, che impone alle stazioni appaltanti di perseguire la massima **tempestività ed efficacia** nell'affidamento delle commesse senza sacrificare la correttezza sostanziale della procedura. L'equo compenso trova così la propria collocazione non come limite eteronomo imposto alla stazione appaltante, ma come criterio direttivo che orienta la **discrezionalità amministrativa** nella conformazione della gara.

02. CLAUSOLE DI GARA E LIMITI AL RIBASSO: L'AUTONOMIA DELLA STAZIONE APPALTANTE

2.1 — La legittimità delle clausole di non ribassabilità dei compensi professionali

Esclusa l'applicazione automatica della normativa generale sull'equo compenso ai contratti pubblici, l'attenzione della giurisprudenza si è concentrata sul potere della pubblica amministrazione di auto-vincolarsi attraverso la **legge di gara**. La questione trae origine dalla facoltà delle stazioni appaltanti di conformare la procedura selettiva stabilendo che una quota del corrispettivo posto a base d'asta non possa essere assoggettata a ribasso percentuale. Tale scelta trova un saldo fondamento normativo nell'**art. 108, comma 5, del d.lgs. n. 36 del 2023**, il quale prevede espressamente che l'elemento relativo al costo possa assumere la forma di un **prezzo o costo fisso**, limitando la competizione tra gli operatori economici ai soli **profili qualitativi dell'offerta**.

L'introduzione di una clausola che qualifichi i compensi determinati ai sensi del decreto ministeriale 17 giugno 2016 come **inderogabili e non ribassabili** non si pone in contrasto con il **principio di tassatività delle cause di esclusione** sancito dall'art. 10 del Codice. Come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, la previsione di un limite al ribasso non introduce un requisito soggettivo spurio o un motivo di estromissione atipico, ma rappresenta una legittima modulazione del criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**. Attraverso questa tecnica redazionale del bando, l'amministrazione valorizza la **componente tecnica dell'affidamento**, impedendo che la competizione economica si traduca in un depauperamento delle prestazioni progettuali e preservando la **dignità economica dei professionisti** coinvolti [D2].

> *L'autonomia della stazione appaltante nell'introdurre clausole di non ribassabilità del compenso professionale non configura una causa atipica di esclusione, bensì una legittima modulazione qualitativa del criterio di aggiudicazione orientata al principio del risultato.*

Tale orientamento armonizza la discrezionalità della committenza con il **principio della fiducia** declinato dall'art. 2 del d.lgs. n. 36 del 2023, che attribuisce all'amministrazione la **piena responsabilità nelle scelte gestionali** e organizzative per il miglior perseguimento dell'interesse pubblico. La decisione di sottrarre al ribasso la voce relativa agli onorari professionali risponde a una logica di **sostenibilità qualitativa del progetto**, precludendo **condotte predatorie** orientate all'accaparramento della commessa mediante ribassi eccessivi non compensabili sul piano operativo.

2.2 — Come opera il ribasso integrale in assenza di divieti espressi nel bando

Una situazione radicalmente diversa si verifica quando la documentazione di gara non contenga un **divieto espresso di ribasso**, ma si limiti a menzionare genericamente il principio dell'equo compenso o i parametri tariffari vigenti. In questo scenario operativo, sorge il dubbio se i concorrenti possano ribassare l'intera base d'asta, comprensiva degli onorari professionali, o se sussista un vincolo di **incomprimibilità implicita** desumibile direttamente dalla legge n. 49 del 2023. Sul punto, la giurisprudenza ha fornito risposte rigorose a tutela della **certezza delle regole di gara** e della **parità di trattamento** tra gli operatori economici.

Chiamato a pronunciarsi sull'affidamento di **servizi di fattibilità tecnico-economica**, il TAR Liguria, Genova ha affrontato la questione dell'ammissibilità di offerte che avevano applicato sconti considerevoli sull'intero corrispettivo a base d'asta. Il tribunale ha statuito che, in difetto di una prescrizione chiara e puntuale della **lex specialis** che qualifichi i compensi come inderogabili, non è consentito desumere in via interpretativa l'incomprimibilità della quota professionale a pena di esclusione [2]. Un'operazione ermeneutica di tal genere si tradurrebbe in una **vietata integrazione postuma** del bando, contravvenendo al principio di buona fede e alle esigenze di trasparenza che impongono alla committenza di formulare **regole certe e inequivoche**.

Ne deriva che, in assenza di una clausola espressa di non ribassabilità, l'importo calcolato sulla base delle tabelle ministeriali assolve alla funzione di **base d'asta liberamente comprimibile** nel confronto concorrenziale. La tutela della congruità e della serietà dell'offerta non viene meno, ma si trasferisce interamente nella sede tipica della **verifica di anomalia dell'offerta**. È in questa fase subprocedimentale che la stazione appaltante deve accertare se il ribasso praticato consenta comunque di remunerare adeguatamente i professionisti impiegati e di coprire i **costi operativi effettivi**, garantendo l'esecuzione della commessa a regola d'arte.

03. LA VERIFICA DI ANOMALIA E IL RISCHIO DI EROSIONE DELL'EQUO COMPENSO NEI SERVIZI DI INGEGNERIA

3.1 — Il riparto tra quota fissa e quota variabile nell'art. 41 comma 15-bis

L'evoluzione del quadro regolatorio ha trovato una composizione legislativa organica con l'introduzione dell'**art. 41, comma 15-bis, del d.lgs. n. 36 del 2023**, ad opera del **decreto legislativo correttivo n. 209 del 2024**. La norma ha recepito le indicazioni della giurisprudenza amministrativa, positivizzando un modello duale per l'affidamento dei **servizi di architettura e ingegneria** di importo pari o superiore a 140.000 euro. Il corrispettivo complessivo determinato sulla base dell'allegato I.13 viene ripartito in due componenti distinte: per il **sessantacinque per cento dell'importo** l'elemento del prezzo assume la forma di un **prezzo fisso** ai sensi dell'art. 108, comma 5; il restante **trentacinque per cento** costituisce invece la **quota suscettibile di ribasso economico** in sede di gara, con un **tetto massimo** fissato al trenta per cento per il relativo punteggio.

Questa cristallizzazione percentuale mira a bilanciare la protezione dell'equo compenso con la **salvaguardia della tensione concorrenziale**, evitando che il confronto tra professionisti si trasformi in una gara a prezzo fisso integrale. Tuttavia, la presenza di una quota comprimibile pari al trentacinque per cento ha determinato lo spostamento del contenzioso sulle modalità con cui gli operatori economici formulano la propria proposta economica. Nella prassi operativa delle commesse relative alla **vulnerabilità sismica** e alla **progettazione esecutiva**, tale quota variabile viene frequentemente imputata alla copertura delle spese accessorie e delle **indagini geognostiche e strutturali**.

Quando un concorrente concentra ribassi particolarmente aggressivi sulla componente accessoria, la stazione appaltante è chiamata a verificare se l'abbattimento del prezzo non nasconda una **manovra elusiva**. Il rischio connaturato a siffatte offerte consiste nella **traslazione occulta dei costi operativi** sulla quota non ribassabile: qualora le spese effettive necessarie per eseguire rilievi e prove di laboratorio superino la somma residua della quota variabile, il disavanzo economico finisce inevitabilmente per intaccare il **compenso professionale non ribassabile**, vanificando la finalità protettiva perseguita dalla legge.

3.2 — L'onere probatorio per i ribassi estremi tra assertività e prova documentale

L'attivazione del subprocedimento di **verifica di anomalia dell'offerta** disciplinato dall'**art. 110 del Codice** assume una funzione determinante per scrutinare la sostenibilità delle proposte economiche. In presenza di offerte che azzerano interamente la quota ribassabile o propongono sconti prossimi al cento per cento, la giurisprudenza ha delineato con estremo rigore la **ripartizione dell'onere probatorio**. Il concorrente non può limitarsi a fornire spiegazioni apodittiche o a invocare genericamente sinergie aziendali ed economie di scala, ma deve assolvere a un vero e proprio onere di **dimostrazione analitica**.

La pronuncia resa dal **TAR Campania, Napoli** in relazione a una procedura promossa dall'Agenzia del Demanio illustra perfettamente questo canone di giudizio. Nel caso esaminato, un raggruppamento temporaneo di professionisti aveva offerto un **ribasso del cento per cento** sulla quota del trentacinque per cento destinata alle indagini, sostenendo che le attività sarebbero state interamente assorbite dall'organizzazione interna. Il collegio ha respinto il ricorso contro l'esclusione, evidenziando come sia pienamente giustificata la preoccupazione dell'amministrazione volta a impedire che i costi effettivi della parte variabile vengano sopportati attingendo alla **quota intangibile dei compensi** [3].

In mancanza di un **supporto documentale obiettivo** — quali preventivi vincolanti, contratti con laboratori certificati o dati contabili verificabili — la stazione appaltante non è tenuta ad accettare dichiarazioni meramente assertive. L'assenza di giustificazioni concrete rende legittima la deduzione che le attività d'indagine, comportando inevitabili costi per

personale e strumentazione, trovino copertura mediante l'erosione del compenso professionale non ribassabile, determinando l'esclusione dell'offerta per **manifesta inaffidabilità economica**.

Fattispecie processuale	Giustificazione offerta dal concorrente	Valutazione del giudice amministrativo
Ribasso del 100% sulla quota variabile (TAR Campania n. 3911/2026)	Richiamo generico a economie di scala, disponibilità di attrezzature e convenzioni non documentate.	**Esclusione legittima:** difetto di prova documentale; presunzione di erosione dell'equo compenso non ribassabile.
Ribasso dell'85% sulla quota variabile (TAR Campania n. 3960/2026)	Esecuzione diretta delle prove da parte dei soci con mezzi propri già ammortizzati; costi residui coperti dal 15%.	**Esclusione illegittima:** difetto di istruttoria; l'apporto dei soci è remunerato con gli utili d'impresa senza oneri di manodopera aggiuntiva.

3.3 — Limiti applicativi ed esecuzione diretta delle prestazioni da parte dei soci

Il rigore richiesto nella giustificazione del ribasso non autorizza tuttavia le stazioni appaltanti ad applicare **automatismi espulsivi**. A differenza delle ipotesi in cui il ribasso estremo rimanga privo di riscontro, la concreta **struttura organizzativa** dell'offerente può rendere perfettamente sostenibile uno sconto consistente sulla quota variabile. Ciò accade in particolare quando il concorrente rivesta la forma di **società di ingegneria** o società tra professionisti e dimostri che le attività specialistiche siano svolte direttamente dai **soci qualificati**.

In una controversia analoga decisa pochi giorni dopo, lo stesso TAR Campania, Napoli ha annullato il provvedimento di esclusione adottato nei confronti di un concorrente che aveva offerto un ribasso dell'ottantacinque per cento sulle indagini. Il tribunale ha affermato che la committenza non può dirsi esonerata dal valutare adeguatamente la **congruità dell'offerta** analizzando le sue specifiche componenti, al fine di verificare la reale sostenibilità del ribasso senza pregiudizio per l'equo compenso [4].

Il giudice amministrativo ha evidenziato che l'impiego diretto dei soci per l'esecuzione di **indagini non distruttive** — mediante **strumentazione tecnologica** di proprietà della società già completamente ammortizzata — non comporta alcun costo vivo di manodopera. I soci professionisti trovano infatti la propria remunerazione nell'**utile d'impresa e nei dividendi societari**, sicché la voce stipendiale non si configura come costo per l'ente. La mancata considerazione di tale assetto organizzativo vizia l'esclusione per **carenza di istruttoria** e difetto di motivazione, dimostrando che la tutela dell'equo compenso deve sempre misurarsi con la **realtà economica dell'impresa** concorrente.

04. PROFILI OPERATIVI E STRATEGIE DI DIFESA NEL CONTENZIOSO SUGLI APPALTI DI SERVIZI TECNICI

L'articolato assetto interpretativo delineatosi tra la normativa primaria e gli orientamenti dei giudici amministrativi impone agli operatori del settore e ai loro difensori l'adozione di precise **cautele operative**. Nella gestione delle procedure di affidamento, la tutela dell'**equo compenso nei servizi di ingegneria** richiede un'attenta distinzione delle fattispecie concrete. In via di preliminare **distinguishing**, occorre rimarcare che il regime sanzionatorio della **nullità relativa** ex art. 3 della legge n. 49 del 2023 **non trova applicazione diretta** agli appalti pubblici sopra soglia, operando esclusivamente nei contratti d'opera intellettuale conclusi al di fuori di procedure evidenziali competitive.

I **limiti applicativi** della disciplina divergono sensibilmente anche in relazione alla soglia economica dell'affidamento. A differenza delle commesse di importo pari o superiore a 140.000 euro — governate dal rigido riparto tra il **sessantacinque per cento fisso** e il **trentacinque per cento ribassabile** ex art. 41, comma 15-bis —, negli affidamenti diretti di valore inferiore il **comma 15-quater** dello stesso articolo circoscrive il **ribasso massimo consentito** sui compensi entro il limite del venti per cento. Tale differenziazione incide direttamente sull'attività difensiva: mentre nel primo caso il contenzioso si concentra sulla **sostenibilità del ribasso** della quota accessoria, nel secondo la violazione del tetto percentuale comporta l'**illegittimità immediata della proposta economica** per violazione di un vincolo di legge espressamente posto a pena di esclusione.

Sul terreno del contraddittorio procedimentale, l'**onere probatorio** a carico del concorrente sottoposto a verifica di anomalia deve essere assolto sin dalla prima memoria giustificativa. La **struttura monofasica del subprocedimento** delineata dall'**art. 110 del d.lgs. n. 36 del 2023** non impone alla stazione appaltante di richiedere ulteriori chiarimenti prima di deliberare l'esclusione. Il **difensore** e il consulente tecnico dell'operatore devono pertanto predisporre **giustificazioni rigorosamente documentate**: è indispensabile produrre i cespiti ammortizzati delle attrezzature, le convenzioni contrattuali con i laboratori d'indagine e le tabelle di imputazione oraria dei soci, allegando i bilanci societari a riscontro della capacità di remunerare l'attività mediante **utili e dividendi** piuttosto che tramite costi salariali aggiuntivi [D3].

In sede di **contenzioso giurisdizionale**, la tempestività dell'impugnazione risponde a precise regole processuali. Qualora la **lex specialis** introduca una clausola di non ribassabilità ritenuta illegittima o sproporzionata, l'onere di impugnazione immediata sussiste solo ove la previsione rivesta portata immediatamente escludente; diversamente, l'interesse a ricorrere sorge solo all'esito dell'aggiudicazione o del provvedimento di esclusione. Il difensore dell'impresa esclusa dovrà denunciare in giudizio il **difetto di motivazione** e l'**eccesso di potere per travisamento dei fatti**, eccependo l'omesso esame delle peculiarità dell'assetto societario. Al contrario, il difensore dell'amministrazione o del controinteressato potrà valorizzare la mancata dimostrazione analitica dei costi operativi, sostenendo la sussistenza di una **presunzione grave, precisa e concordante** di violazione dell'equo compenso per erosione della quota intangibile del corrispettivo.

FONTI UTILIZZATE

GIURISPRUDENZA CITATA

1. **Consiglio di Stato, 3 febbraio 2025, n. 844**
   — Esito: rigetta l'appello. Punto: 2.3.5, 2.3.7.

2. **TAR Liguria, Genova, 21 marzo 2025, n. 363**
— Esito: rigetta il ricorso. Punto: 3.2.1, 4.

3. **TAR Campania, Napoli, 19 giugno 2026, n. 3911**
— Esito: rigetta il ricorso. Punto: 5.2, 5.3.

4. **TAR Campania, Napoli, 22 giugno 2026, n. 3960**
— Esito: accoglie in parte il ricorso. Punto: 6.4, 6.5.

DOTTRINA RICHIAMATA

D1. **Metodo Giuridico**
— Principio del risultato e legalità negli appalti pubblici .

D2. **Metodo Giuridico**
— L'art. 10 e la tassatività delle cause di esclusione negli appalti .

D3. **Metodo Giuridico**
— Raggruppamenti temporanei di imprese e anomalia dell'offerta .

FP

Avvocato del Foro di Roma

Si occupa di diritto civile, diritto amministrativo e diritto del lavoro. Per Metodo Giuridico firma approfondimenti e note a sentenza sui profili sostanziali e processuali del contenzioso civile e amministrativo.