



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



U-DC/24

Circ. CNI n. 126/XX Sess./2024

Ai Presidenti degli Ordini territoriali degli
Ingegneri

Ai Presidenti delle Federazioni/Consulte degli
Ordini degli Ingegneri

LORO SEDI

Oggetto: ANAC - Schema di Bando tipo n. 2/2023 - Consultazione on line

Gent.mi Presidenti,

la presente per invitarvi a dare riscontro al Bando tipo ANAC n. 2/2023, nella versione pubblicata per la consultazione on line in data 22/01/2024, il cui termine per l'invio dei contributi scadrà inderogabilmente il 1° marzo 2024 alle ore 23:59 al seguente link:

<https://www.anticorruzione.it/-/schema-di-bando-tipo-n.-2/2023>

Come ben sapete dal 1° aprile 2023 è entrato in vigore il nuovo Codice dei Contratti, d.lgs. 36/2023, che ha acquisito efficacia dal 1° luglio 2023. Il Codice richiama nel testo, tra i principi generali, l'equo compenso, ivi genericamente definito. Segnatamente l'art. 8, comma 2 recita: *"Le prestazioni d'opera intellettuale non possono essere rese dai professionisti gratuitamente, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione. Salvo i predetti casi eccezionali, la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso"*.

Il successivo art. 108 introduce varie modalità di aggiudicazione dei lavori, servizi e forniture, differentemente praticabili al variare della tipologia e dell'importo dell'affidamento mediante:

- il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo (comma 1);
- il criterio del minor prezzo (comma 3).

In buona sostanza il Codice prevede che la componente economica sia assoggettata generalmente a un ribasso in sede di gara. Invero lo stesso art. 108, al comma 5, prevede che *"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"*.

In data successiva all'entrata in vigore del Codice, il 20 maggio 2023, entra in vigore la L. 49/23, recante "Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali". L'art. 2 della norma definisce i soggetti rispetto ai quali viene applicata:

- imprese bancarie e assicurative nonché delle loro società controllate, delle loro mandatarie;
- imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro;
- pubblica amministrazione e società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

L'art. 3 chiarisce cosa si intende per compenso equo (comma 1): *"sono nulle le clausole che non prevedono un compenso equo... sono tali le pattuizioni di un compenso inferiore agli importi stabiliti dai parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini o ai collegi professionali, fissati con decreto ministeriale, o ai parametri determinati con decreto del Ministro della giustizia"*. Più avanti (comma 5): *"la convenzione, il contratto, l'esito della gara, l'affidamento, la predisposizione di un elenco di fiduciari o comunque qualsiasi accordo che preveda un compenso inferiore ai valori determinati ai sensi del comma 1 possono essere impugnati dal professionista innanzi al tribunale competente per il luogo ove egli ha la residenza o il domicilio, al fine di far valere la nullità della pattuizione e di chiedere la rideterminazione giudiziale del compenso per l'attività professionale prestata"*.

Nell'ambito dei lavori pubblici, relativamente ai servizi di ingegneria e architettura, risulta cogente (richiamato dall'art. 41, comma 15 del nuovo Codice dei Contratti) il Decreto ministeriale 17 giugno 2016 (decreto parametri). Tale decreto definisce in cosa consiste il compenso (art. 1, comma 2): *"il corrispettivo è costituito dal compenso e dalle spese ed oneri accessori di cui ai successivi articoli"*. Le spese sono stabilite all'art. 5: *"l'importo delle spese e degli oneri accessori è stabilito in maniera forfettaria; per opere di importo fino a euro 1.000.000,00 è determinato in misura non superiore al 25 per cento del compenso; per opere di importo pari o superiore a euro 25.000.000,00 è determinato in misura non superiore al 10 per cento del compenso; per opere di importo intermedio in misura non superiore alla percentuale determinata per interpolazione lineare"*.

Il decreto parametri pertanto stabilisce univocamente il valore del compenso, determinato tramite una formula ivi riportata e l'introduzione di alcuni valori specifici del singolo affidamento (importo lavori, tipologia dell'opera ed elenco delle prestazioni tabellate), mentre rimanda la quantificazione delle spese ad un valore a forfait, non immediatamente corrispondente alle reali spese sostenute dal professionista.

Sulla scorta di queste considerazioni il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha pubblicato, per il tramite del proprio Centro Studi, un documento interpretativo delle implicazioni del combinato disposto del nuovo Codice dei Contratti e della legge sull'Equo compenso. In estrema sintesi le conclusioni a cui siamo giunti possono essere sintetizzate come segue:

- la L. 49/2023 si applica agli affidamenti regolati dal Codice dei Contratti d.lgs. 36/2023;
- per i servizi di ingegneria ed architettura valgono dunque le previsioni della L. 49/2023, ovvero:
 - l'importo a base d'asta negli affidamenti dei servizi di ingegneria ed architettura (SIA), che risultano una branca della ben più ampia categoria dei servizi, viene

determinato mediante il Decreto ministeriale 17 giugno 2016;

- in sede di gara i SIA vengono affidati con competizione sulla sola componente qualitativa (art. 108, comma 5, d.lgs. 36/2023);
- in subordine è possibile chiedere, in sede di gara, agli operatori economici, eventuale ribasso sulla sola componente spese, conseguente ad una differente efficienza organizzativa del singolo partecipante.

A seguito dell'interpretazione del CNI si sono espresse altre categorie, ponendosi sostanzialmente sulla stessa linea, ovvero: il Consiglio Nazionale Geologi, il Consiglio Nazionale Architetti e la Rete delle Professioni Tecniche.

Invero anche ANAC ha rilasciato pareri e note in buona parte convergenti, a nostro avviso, con l'interpretazione del CNI, soprattutto col trascorrere del tempo, segnatamente:

- **Atto presidente 27/06/2023:**

- “A parere dell'esponente, infatti, emergerebbe un difetto di coordinamento nell'ambito della formulazione delle offerte nelle procedure ad evidenza pubblica con riferimento alla disciplina sul c.d. equo compenso di cui alla legge n. 49/2023...
- L'articolo 41, comma 15, rimanda all'allegato I.13 al fine di stabilire le modalità di determinazione dei corrispettivi per le fasi progettuali da porre a base degli affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura, mediante attualizzazione del quadro tariffario di cui alla tabella Z-2 del decreto del Ministro della giustizia 17 giugno 2016...
- ... si pone il problema di valutare se attraverso la legge n. 49 del 2023 il legislatore abbia reintrodotta dei parametri *professionali minimi*”.

- **Delibera 343/2023 del 20/07/2023:**

- “Le tariffe ministeriali, secondo la novella normativa, assurgono a parametro vincolante e inderogabile per la determinazione dei corrispettivi negli appalti di servizi di ingegneria e architettura e l'impossibilità di corrispondere un compenso inferiore rispetto ai suddetti parametri comporta anche la non utilizzabilità dei criteri di aggiudicazione del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa...
- ... alla luce del nuovo quadro normativo sembra potersi ipotizzare che le procedure di gara aventi ad oggetto l'affidamento dei servizi tecnici dovrebbero essere costruite come gare “a prezzo fisso”, con competizione limitata alla componente qualitativa”.

- **Bando tipo SIA 2/2023 del 22/01/2024 (allegato 04):**

- “Il presente schema recepisce la normativa vigente e, in particolare, il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, la legge 21 aprile 2023, n. 49 e il decreto ministeriale 17 giugno 2016, così come integrato dall'Allegato I.13 del Codice...
- L'importo a base di gara è stato calcolato ai sensi dell'allegato I.13 al Codice "Determinazione dei parametri per la progettazione" e del decreto ministeriale 17.06.2016, come da schema di determinazione dei corrispettivi...
- Nelle more di un chiarimento, occorre quindi stabilire come le nuove disposizioni sull'equo compenso impattino sui criteri di valutazione delle offerte. Di seguito si

riportano le possibili soluzioni, tra cui, all'esito della consultazione, sarà scelta l'opzione regolatoria adottata nel bando tipo.

- Opzione 1: Necessità di svolgere gare a prezzo fisso...
- Opzione 2: Possibile ribasso limitato alle spese generali...
- Opzione 3: Non applicabilità della disciplina dell'equo compenso alle procedure di evidenza pubblica...
- In attesa dell'esito della consultazione, nel presente schema di bando tipo è stata riportata l'opzione n. 2".

Il bando tipo SIA 2/2023 del 22/01/2024 è, come detto, attualmente in consultazione (<https://www.anticorruzione.it/-/schema-di-bando-tipo-n.-2/2023>) e si attendono i riscontri dei vari portatori di interesse per stabilirne la forma definitiva, nonché le scelte sulle varie Opzioni in essere. Di fatto, una volta pubblicato, costituirà il principale riferimento per tutte le Stazioni Appaltanti e i RUP per la compilazione dei singoli bandi.

È noto al Consiglio Nazionale che vi sono pressioni di alcune Amministrazioni periferiche per la non ammissibilità delle suddette Opzione 1 e Opzione 2, ritornando alle modalità di affidamento precedenti alla L. 49/23, ovvero quanto previsto dalla Opzione 3. Il riconoscimento del valore delle prestazioni professionali sarebbe dunque nuovamente messo in discussione, dando luogo ad una corsa al ribasso che in questi anni ha spesso raggiunto limiti indecorosi, spesso facendo leva sulle difficoltà della categoria. Tale interpretazione di fatto renderebbe vana l'applicazione della legge, frutto di un disegno di legge con prima firmataria l'attuale Primo Ministro Giorgia Meloni e sul quale sono convenuti altri disegni di legge bipartisan.

Dette pressioni sono ben sintetizzate in varie bozze di documenti interpretativi venuti a conoscenza del sistema ordinistico e che saranno altresì indirizzate alla consultazione del bando tipo ANAC 2/2023, per sterilizzare gli effetti della L. 46/23. In buona sostanza si vuole annacquare i contenuti di una legge dello Stato mediante atti che non sono frutto di iniziativa parlamentare, ma meri documenti amministrativi e burocratici, che vogliono stravolgere l'interpretazione di una norma che invece appare chiara, semplice e ben argomentata.

La L. 49/23 è stata accolta dalle categorie professionali come il successo di una battaglia di dignità, che ha ridato diritti a tanti professionisti che fino a quel momento sovente soccombevano, di fronte a committenti che facevano leva su un potere economico e contrattuale enormemente sproporzionato.

Le ragioni sulle quali si fonda il disconoscimento della Legge da una parte dell'apparato della Pubblica Amministrazione si sostanzia di fatto sul disallineamento della norma con le disposizioni superiori dell'Unione Europea, spesso citando, a sproposito, il pronunciamento della Corte Europea sui minimi tariffari della Germania.

Sapete che nel corso delle interlocuzioni prodromiche all'approvazione del nuovo Codice, il Consiglio ha promosso nel territorio nazionale molteplici incontri con i propri iscritti e con le altre Istituzioni e Organizzazioni della filiera delle opere pubbliche, col fine di evidenziare i punti di criticità del testo e contribuire, anche grazie ad un proficuo dialogo col Ministero competente, al miglioramento dell'articolato successivamente approvato, oltre che alla armonica applicazione della norma sull'Equo Compenso.

Effettivamente diversi accorgimenti si devono a tale interlocuzione, certuni orientati a chiarire aspetti non completamente risolti nel testo originario, altri tesi a colmare lacune (si veda a

mero titolo esemplificativo l'originario mancato riferimento al Decreto Parametri e il relativo allegato I.13, introdotto solo nella versione definitiva del testo su sollecitazione delle professioni).

Nel novero di tali azioni deve essere certamente rammentato il proficuo incontro con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, che ha portato ad un utile confronto sui temi e gli obiettivi del Codice, nonché sui documenti che sarebbero diventati gli strumenti operativi quali, appunto, il bando tipo SIA.

Preme qui anticipare che il documento in esame appare correttamente articolato, chiaro ed esaustivo dei contenuti della norma. Sulla scorta di quelli esitati sul previgente Codice, il testo risulta di facile consultazione e compilazione, ben illustrato da note e opzioni che consentono ai funzionari della P.A. di compilare gli spazi di competenza e operare le migliori scelte in base alle casistiche di specie.

Vi sono tuttavia dei passaggi che nella attuale formulazione risultano importanti per le categorie tecniche ma che verranno messi in discussione nell'ambito della consultazione pubblica. Su questi il Consiglio Nazionale prenderà posizione, partecipando alla consultazione con propri contributi, e ritiene altrettanto importante che gli Ordini territoriali muovano azioni analoghe, anche stimolando gli enti locali e territoriali a fare altrettanto, confermando talune opzioni strategiche per la corretta progettazione ed esecuzione delle Opere Pubbliche.

Senza entrare nel merito di tutti i paragrafi ci si soffermerà esclusivamente su taluni punti, a partire dall'importanza del corretto richiamo, in premessa, della cogenza della legge 21 aprile 2023, n. 49 e del decreto ministeriale 17 giugno 2016, così come integrato dall'Allegato I.13 del Codice. Su questi si incentreranno le note del documento che il Consiglio Nazionale trasmetterà all'ANAC.

Nel punto 3.1, inerente la durata del servizio, si introduce la possibilità di effettuare un ribasso sui tempi di realizzazione della prestazione; si tratta di un tema di particolare delicatezza, dato che i tempi usualmente previsti per le progettazioni sono sovente molto limitati. È certamente dato condiviso che il successo di un appalto consegua ad una corretta progettazione, che necessita di tempi di produzione ed altri di determinazione delle scelte, peraltro non effettuate in autonomia dal progettista incaricato, ma frutto di diverse mediazioni. La richiesta di un ribasso sulla componente tempi restringe ulteriormente un lasso temporale che è fondamentale per la corretta definizione delle progettazioni. Poiché tale previsione non può essere eliminata, si suggerirà di inserire, tra le note, con maggior chiarezza rispetto a quanto ora espresso, l'opportunità di porre a base di gara un tempo più che congruo qualora si richieda un ribasso sullo stesso.

Nel punto 3.2, inerente la modifica del contratto in fase di esecuzione, si introduce una nota sulla revisione prezzi, che contrasta con quanto già chiarito a seguito dell'emanazione del Decreto Legge 17 maggio 2022, n. 50. La nota indirizza il compilatore sulla previsione di corrispettivi incrementali per la revisione prezzi solo per la direzione dei lavori e C.S.E.. Preme sottolineare che la revisione prezzi implica un lavoro di grande approfondimento, soprattutto quando i prezzi in revisione non sono estrapolati direttamente da prezzari regionali. In caso di revisione prezzi difatti il tecnico deve intervenire su tutte le voci di elenco prezzi, producendo nuove analisi, promuovendo aggiornate indagini di mercato che consentano di rideterminare il prezzo dei singoli elementi d'analisi. A questo si accompagna un'assunzione di responsabilità non banale, con contestuale compilazione di modelli e dichiarazioni ministeriali qualora l'ente

non abbia economie sufficienti e debba attingere al Fondo Statale. Alla revisione prezzi deve dunque inevitabilmente conseguire la rideterminazione di tutti i corrispettivi professionali che sono determinati in base al valore delle opere, senza eccezione alcuna.

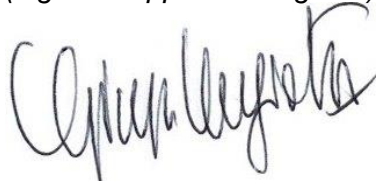
Il punto 6.2 inserisce tra i requisiti professionali gli incarichi di punta, che il nuovo Codice non risulta richiamare. I requisiti di punta sono generalmente difficili da soddisfare, soprattutto quando impostati sugli estremi più alti, anche per il fatto che vengono richiesti a singolo operatore pur nelle fattispecie di raggruppamenti professionali. Le evidenze dimostrano inoltre che incidono più in termini di riduzione della concorrenza piuttosto che di garanzia di qualità dell'operatore economico, portando d'abitudine all'esclusione di diversi soggetti che hanno notevoli competenze documentate ma incidentalmente non soddisfano tale requisito restrittivo. Si avvanzerà pertanto la richiesta di prevederne l'eliminazione, limitando i requisiti professionali al cumulo decennale dei servizi analoghi, dato che la robustezza dell'operatore economico è già garantita dalle coperture assicurative e dal fatturato minimo richiesto.

Al punto 17 si ipotizzano tre vie per la formulazione dell'offerta economica, lasciando la scelta al compilatore, ovvero: prezzo fisso e competizione solo su parametri qualitativi (eventualmente anche sulla variabile tempo); ribasso limitato alla componente per spese; ribasso sugli interi corrispettivi. Si apprezza poi la scelta dell'ANAC di prediligere, in prima istanza, l'opzione 2, sulla quale converge anche l'orientamento dello scrivente Consiglio. Qui preme dunque esclusivamente eccepire sulle argomentazioni che accompagnano, nelle note, l'opzione 3. Ovvero si sostiene che tale scelta possa promuovere la concorrenza, diversamente dalle altre, compresa l'opzione 2, la cui preferenza indurrebbe i concorrenti ad orientarsi verso ribassi allineati. Ciò invero non appare corretto, poiché la concorrenza può efficacemente esprimersi su sole basi qualitative, pesando le esperienze specifiche dei partecipanti e le diverse offerte metodologiche. L'introduzione poi del parametro economico legato alle spese consentirebbe altresì di valutare meglio l'efficienza delle singole organizzazioni, che non potrebbero limitarsi a formulare un ribasso numerico, ma dovrebbero giustificare tale offerta anche esplicitando compiutamente la propria organizzazione. Una competizione sulla sola componente qualitativa esalterebbe poi la concorrenza di qualità, premiando i più meritevoli, che oggi sovente soccombono a vantaggio di altri che offrono meno qualità e ribassi scandalosi, sopravanzando i primi coi punteggi cumulati.

In conclusione, si chiede ai Consigli Territoriali di visionare i documenti in consultazione e procedere con analoghe segnalazioni, rafforzando l'attività fin qui svolta dal Consiglio in collaborazione con l'Assemblea dei Presidenti. Parimenti si chiede di stimolare gli enti locali e territoriali a fare altrettanto, sostenendo dei principi e delle scelte che concorrono a valorizzare la professionalità degli iscritti e promuovere le migliori condizioni per la buona riuscita delle opere pubbliche.

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(ing. Giuseppe M. Margiotta)



IL PRESIDENTE
(ing. A. Domenico Perrini)

