

# **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 8442 del 30 ottobre 2025**

Servizi di ingegneria e architettura – Equo compenso – Importo non ribassabile per espressa previsione lex specialis – Legittimità

Pubblicato il 30/10/2025

**N. 08442/2025REG.PROV.COLL.**

**N. 04745/2025 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

## **SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 4745 del 2025, proposto da (...) s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...) s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

(...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise (Sezione Prima) n. 00098/2025, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) s.r.l. e dell'(...);

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 Cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2025 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati (...), (...) e (...);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. La (...) s.r.l. partecipava alla procedura di gara indetta dall'(...) con bando pubblicato il 5 novembre 2024 per l'affidamento diretto, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 36 del 2023, del servizio di ingegneria e architettura di verifica della vulnerabilità sismica comprensiva di indagini strumentali e di rilievi geometricostrutturale, architettonico, tecnologico ed impiantistico, fotografico e del quadro fessurativo, nonché redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali, in relazione a un fabbricato strumentale di proprietà dello stesso (...) sito in (...).

A seguito di presentazione dell'offerta e giustificazione dei ribassi proposti, la (...) riceveva comunicazione del Rup in cui si dava conto che la detta offerta non poteva essere presa in considerazione in quanto tale da non garantire la corresponsione dell'“equo compenso” previsto dalla legge n. 49 del 2023; la gara veniva dunque aggiudicata alla (...) s.r.l. – Società d'Ingegneria.

Avverso i suddetti provvedimenti e gli altri atti di gara la (...) proponeva ricorso deducendo, in sintesi, la legittimità della propria offerta alla luce della pertinente normativa, in quanto offerta che esprimeva un ribasso del 100% sulle sole voci relative alle spese accessorie e alle indagini, ma lasciava intatti gli importi inerenti all'espletamento delle attività professionali, i costi della manodopera e gli oneri per la sicurezza.

2. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza dell'(...) e di (...), respingeva

il ricorso.

Premessi i rapporti fra la disciplina sull'equo compenso e il diritto degli appalti pubblici, il giudice di primo grado riteneva che le censure svolte dalla ricorrente, incentrate sulla calcolabilità del compenso professionale col sistema "a vacazioni", ai sensi dell'art. 6, comma 2, d.m. 17 giugno 2016, non fossero condivisibili, stante la sussumibilità nella specie delle prestazioni individuate quali non ribassabili fra quelle di cui all'art. 6, comma 1, d.m. 17 giugno 2016, ben applicabile alla fattispecie.

Di qui la corretta determinazione dell'amministrazione sui compensi non ribassabili e la conseguente legittima esclusione della ricorrente che, per il tramite di un ribasso del 100% sulle altre voci, aveva finito per ridurre il compenso al di sotto della soglia non ribassabile (legittimamente) fissata dall'amministrazione.

In tale prospettiva, le voci ribassate al 100% restavano sostanzialmente prive di copertura economica, non potendosi attingere appunto agli importi del (non ribassabile) compenso professionale, non remunerabile "a vacazione".

Di qui il duplice vizio riscontrabile sull'offerta della (...), che risultava al contempo economicamente anomala ed elusiva della disciplina dell'equo compenso recepita dalla *lex specialis*.

3. Avverso la sentenza ha proposto appello la (...) deducendo *error in iudicando et in procedendo* dei primi giudici, per aver ritenuto che il corrispettivo delle prestazioni professionali non soggette a ribasso dovesse calcolarsi solo sulla base delle tabelle parametriche indicate al d.m. 17 giugno 2016, con esclusione del calcolo "a vacazione", di cui all'art. 6.2 del medesimo d.m.; violazione e/o falsa applicazione della *lex specialis*, nonché del d.m. 17 giugno 2016.

4. Resistono al gravame l'(...) e la (...), chiedendone la reiezione.

5. All'udienza pubblica del 9 ottobre 2025 la causa è stata trattenuta indecisione.

## DIRITTO

1. Può prescindersi dall'esame delle eccezioni preliminari sollevate dai resistenti -

salvo quanto di seguito indicato in relazione ai singoli motivi di dogianza - stante l'infondatezza nel merito del gravame.

2. Con unico motivo di gravame l'appellante si duole dell'errore che il giudice di primo grado avrebbe commesso nel trascurare che la (...) aveva presentato un'offerta pari a complessivi € 71.352,70, che lasciava intatta la componente non ribassabile dell'equo compenso, della manodopera e delle spese di sicurezza, con conseguente piena legittimità del proprio operato e sostenibilità della corrispondente offerta.

Ciò in ragione della piana applicazione, per il calcolo dei compensi, del metodo “a vacazione” di cui all’art. 6, comma 2, d.m. 17 giugno 2016; segnatamente, a fronte dell’assenza dei parametri generali per la determinazione del compenso di cui all’art. 2 d.m. 17 giugno 2016 - difettando, nella specie, il presupposto dei costi delle categorie di lavorazioni da progettare, giusta parametro V, e cioè il “costo delle singole categorie componenti l’opera” - ben doveva trovare applicazione il criterio delle vacazioni.

Al contempo il criterio dell’equo compenso non sarebbe genericamente applicabile al servizio di verifica di vulnerabilità sismica oggetto di gara, considerato che il servizio di ingegneria e architettura previsto non contempla nella specie la progettazione delle opere, e dunque non presenta un collegamento con un importo dei lavori quale base per il relativo calcolo.

Di qui l’applicabilità appunto del parametro dei compensi cd. “a vacazione”.

Deduca ancora l'appellante, al riguardo, che il d.m. 17 giugno 2016 è applicabile unicamente alle prestazioni aventi a oggetto l’attività di progettazione, ben diverse dalla verifica di vulnerabilità sismica; né rileverebbe, in senso inverso, il solo fatto che i codici prestazionali coincidano con quelli della tabella Z-2 d.m. 17 giugno 2016, considerato che occorre comunque a tal fine l’oggettiva integrazione dei parametri espressamente previsti dal d.m. per la determinazione del compenso.

Segnatamente, difetterebbe nella specie il suddetto parametro V, corrispondente

all'importo delle opere da progettare, con conseguente inapplicabilità del corrispondente metodo di calcolo tabellare, né potrebbe farsi riferimento in proposito al calcolo ipotetico fatto proprio dall'amministrazione.

In aggiunta, il giudice di primo grado avrebbe trascurato che il giudizio di anomalia svolto dal Rup sarebbe illegittimo, risolvendosi nella specie nella sola asettica riproduzione di una disposizione di gara, correlata alla non ribassabilità del compenso, senza alcun apprezzamento d'inaffidabilità dell'offerta.

Del resto, la congruità dell'offerta di (...) sarebbe di per sé confermata dal fatto che la stessa è del tutto in linea con l'importo che scaturirebbe dall'utilizzo delle pertinenti Linee guida Consip.

## 2.1. Il motivo non è condivisibile.

2.1.1. Occorre premettere che la regola concernente la non ribassabilità dei compensi professionali e determinazione della loro misura promanava nella specie direttamente dalla *lex specialis* di gara.

Il capitolato tecnico prestazionale prevedeva infatti che “*Il corrispettivo delle prestazioni professionali poste a base d'appalto è stato determinato ai sensi dell'art. 41, c. 15 del D. Lgs. 36/2023 con riferimento alle tariffe del D. M. 17/06/2016 come specificato dall'allegato I.13 del D. Lgs. 36/2023.*

*Ai fini del calcolo dei corrispettivi relativi alle prestazioni professionali si è assunto un valore (V) del fabbricato ottenuto dal prodotto del volume del fabbricato per il costo di costruzione parametrico di 300 €/m<sup>3</sup>. Tale costo è ottenuto incrementando del 50% il valore desunto dal Prontuario dei valori unitari di costo per tipologie edilizie ed opere ricorrenti - Giugno 2021 - a cura dell'Agenzia dell'Entrate Veneto con riferimento al 'Valore di costo di riproduzione dei fabbricati' per la tipologia 'Costruzioni per uffici e servizi' con caratteristiche 'Uffici strutturati dotati di finiture/impianti di una certa rilevanza' nel valore massimo pari a 600 €/m<sup>2</sup> corrispondente a 200 €/m<sup>3</sup>.*

A seguire, lo stesso capitolato indicava gli “*Importi a base di gara*”, fissando specificamente quello dei “*compensi professionali non soggetto a ribasso*” nella misura di €

66.571,38, quello dei “*costi della manodopera non soggetti a ribasso*” per l’importo di € 3.354,35, e quello degli “*oneri della sicurezza non soggetti a ribasso*” nella misura di € 1.426,98; a fianco a tali importi era previsto anche quello “*a base di gara soggetto a ribasso*”, per € 46.103,70.

Analoghe previsioni erano contenute nel documento “*Richiesta preventivo*”, il quale espressamente dava conto che “*Il valore presunto dell’affidamento ammonta a complessivi € 117.456,40, di cui € 66.571,38 di equo compenso non soggetto a ribasso, ai sensi dell’art. 1 della l. 49/2023, € 3.354,35 di manodopera e € 1.426,98 spese per la sicurezza anch’essi non soggetti a ribasso ed € 15.914,50 di spese e oneri accessori soggette a ribasso, al netto di oneri previdenziali e IVA e € 30.189,20 di indagini esclusi di manodopera anch’esse soggette a ribasso*”, a seguire di nuovo specificando che “*Tale importo è stato calcolato ai sensi dell’allegato I.13 al Codice ‘Determinazione dei parametri per la progettazione’ e del D.M. 17.06.2016, come da schema di determinazione dei corrispettivi, con una stima parametrica del costo di costruzione unitario (€ / mc) pari a € 300 [...]*”.

In tale prospettiva, il preventivo offerto avrebbe dovuto “*contenere l’indicazione del ribasso percentuale applicato all’importo destinato a ‘Indagini esclusi di manodopera’ e ‘Compensi per spese e oneri accessori’ in totale pari a € 46.103,70*”.

Alla luce di ciò, emerge chiaramente come fosse la *lex specialis*, non solo a prevedere la non ribassabilità del compenso professionale (oltreché delle spese di sicurezza e di manodopera), ma anche a determinarne specificamente *l’importo* non ribassabile.

Per questo le censure in ordine all’entità del compenso eventualmente ammissibile (*i.e.*, anche inferiore al suddetto importo, facendo applicazione del calcolo “*a vacazione*”) avrebbero dovuto essere rivolte - pur al di fuori di una “immediata” impugnazione, come ritenuto dal Tar - direttamente nei confronti della *lex specialis*, atteso che è quest’ultima a fissare l’entità del compenso (nella misura di € 66.571,38, non ribassabile, appunto); nella specie, manca tuttavia una specifica e puntuale censura in tal senso proposta nella presente sede dall’appellante, che non

rivolge critiche mirate alle suddette pertinenti previsioni della *lex specialis* in quanto tali.

In tale contesto, è anzi la stessa (...) ad affermare di non aver effettuato alcun ribasso sull'importo di € 66.571,38 previsto a titolo di equo compenso (cfr. appello, pag. 5 e 11, ad es.) - così assumendo di aver rispettato il dettato della *lex specialis* e sostanzialmente aderendovi (cfr., esplicitamente, memoria, pag. 4 e 6, ove si afferma, rispettivamente, che “*Con il ricorso proposto, l'appellante non ha mai inteso contestare la legittimità o meno della non ribassabilità della somma di € 66.571,38 posta quale equo compenso dalla S.A.*”, e che “*l'offerta presentata dalla ricorrente è conforme al disciplinare, per la dirimente ragione per cui non è stato fatto alcun ribasso sull'importo desunto dalla S.A. quale equo compenso*”)) - e nondimeno espone nei giustificativi un corrispettivo per compensi di ben più bassa entità, pari a € 35.253,40, pur a fronte di altre considerevoli spese (tali da pervenire, cioè, all'importo di complessivi € 70.953,86). Il che offre chiara e oggettiva evidenza della violazione commessa dalla (...) (e, al contempo, della contraddittorietà dei corrispondenti assunti difensivi), la quale, non avendo specificamente criticato nella presente sede la *lex specialis*, afferma anzi di averla rispettata - non avendo operato, in tesi, alcun ribasso sull'importo dell'equo compenso - mentre l'effettiva entità dell'importo giustificato è considerevolmente più bassa di quella prevista, a fronte di altrettante consistenti voci di spesa che effettivamente valgono a erodere la misura dell'equo compenso stabilito dalla *lex specialis* (cfr., similmente, Cons. Stato, V, 3 febbraio 2025, n. 844). In realtà emerge chiaramente dai giustificativi presentati dalla (...) che l'entità del compenso previsto era ben inferiore a quello non ribassabile, e affiancato da altrettante spese da sostenere: il che, in difetto di una specifica impugnativa della previsione di gara che stabiliva l'importo (non ribassabile) del compenso - previsione, anzi, condivisa ed assunta come rispettata (assunto, come visto, non condivisibile, nei sensi suindicati) da (...) - vale di per sé al rigetto dell'appello, non potendosi censurare l'azione amministrativa in sé conforme alla (non gravata) *lex*

*specialis* di gara.

Né alla luce di ciò rileva, in diverso senso, la deduzione per cui l'importo offerto sarebbe in linea con altri parametri, quali quelli risultanti dalle Linee guida Consip.

2.1.2. A ciò si aggiunga, in ogni caso, che anche gli argomenti di merito con cui l'appellante vorrebbe affermare l'adeguatezza del compenso calcolato col sistema “a vacazione” (così finendo peraltro per criticare, in sostanza, la determinazione del compenso non ribassabile nella suddetta misura di € 66.571,38) non sono condivisibili.

L'art. 1 d.m. 17 giugno 2016, nell'approvare «*le tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività di progettazione e alle attività di cui all'art. 31, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 recante «codice dei contratti pubblici»*», allora vigente, si riferisce alla «*progettazione*», che è attività composita, ricomprensiva in sé prestazioni di varia natura e contenuto (cfr., in tal senso, lo stesso secondo periodo dell'art. 31, comma 8, d.lgs. n. 50 del 2016 che elenca alcune delle attività sottese alla progettazione).

Le prestazioni oggetto dell'appalto controverso rientrano senz'altro nel novero di quelle considerate e valorizzate dal d.m. 17 giugno 2016, come emerge dalla coincidenza delle prestazioni enumerate e qualificate dal capitolato (con rimando alle corrispondenti voci di cui all'all. I.13 al d.lgs. n. 36 del 2023) con quelle di cui alle tabelle Z-2 e Z-1 indicate al decreto.

Alla luce di ciò, non è condivisibile l'assunto di parte appellante in base al quale potrebbe trovare applicazione nella specie il criterio di calcolo dei compensi “a vacazione”.

Quest'ultimo criterio è infatti previsto a ben vedere per le «*prestazioni non determinabili ai sensi del comma 1*» dell'art. 6 d.m. 17 giugno 2016 (in tal senso, cfr. il comma 2 della disposizione), e cioè per quelle (non solo non direttamente ricomprese nelle tabelle annesse al decreto, bensì) neppure riconducibili fra le «*complementari non ricomprese nelle tavole indicate al [...] decreto*» e valorizzabili facendo

ricorso «*al criterio di analogia con le prestazioni comprese nelle tavole allegate*» (art. 6, comma 1, d.m. 17 giugno 2016).

Solo se non valorizzabile in quanto non riconducibile, direttamente o per analogia, alle categorie tabellari tipizzate la prestazione è dunque liquidabile con criterio “a vacazione”, di cui all’art. 6, comma 2, cit.

Del resto, è lo stesso decreto a prevedere che le fasi della progettazione (il cui compenso è regolato dallo stesso d.m.) siano varie e articolate, incluse le «*attività propedeutiche alla progettazione*» (art. 7, comma 1, lett. b)); ciò senza considerare, peraltro, che l’oggetto dell’affidamento ricomprendeva nella specie anche la redazione di documenti quali il “*Documento di fattibilità delle Alternative progettuali*” (su cui cfr. l’art. 2 all. I.7 al d.lgs. n. 36 del 2023).

Nella specie, come già osservato, non v’è dubbio che le attività oggetto dell’appalto rientrino a pieno fra quelle tabellate dal decreto, i cui compensi sono dunque come tali passibili di determinazione con applicazione dei criteri ordinari.

Né rileva, in diverso senso, il fatto che non sia contemplata nella specie una vera e propria realizzazione di opere, atteso che l’attività da affidare ben rientra comunque tra quelle afferenti alla progettazione, nei sensi sopra chiariti, e l’amministrazione ha anche eseguito al riguardo una determinazione del valore delle corrispondenti opere (in termini di “*costo di costruzione parametrico*” al mc.), che l’appellante non censura nel merito e che non si dimostra essere di suo irragionevole, in relazione - si ripete - ad attività ben rientranti nel novero di quelle soggette a determinazione dei compensi in base al d.m. 17 giugno 2016, e di cui l’amministrazione si è limitata a calcolare il valore delle corrispondenti opere, nei termini parametrici suindicati.

Per tali ragioni, le doglianze formulate dall’appellante non sono condivisibili.

3. In conclusione, per le suesposte ragioni, l’appello va respinto.

3.1. La peculiarità della fattispecie e la parziale novità delle questioni trattate giustifica l’integrale compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge;

Compensa integralmente le spese di lite fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Alberto Urso**

**IL PRESIDENTE**

**Diego Sabatino**

**IL SEGRETARIO**