

Publicato il 29/03/2019

N. 02094/2019REG.PROV.COLL.  
N. 07865/2018 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 Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 7865 del 2018, proposto da

Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Regione in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli e Stefania Valeri, con domicilio digitale come da PEC tratta dai Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Vincenzo Cerulli Irelli in Roma, via Dora, n. 1;

***contro***

Ordine degli ingegneri della Provincia di Teramo e Ordine degli architetti della Provincia di Teramo, in persona dei rispettivi rappresentanti legali, rappresentati e difesi dall'avvocato Anna Di Russo, con domicilio digitale come da PEC tratta dai Registri di Giustizia;

Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e

conservatori, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Antonucci, con domicilio digitale come da PEC tratta dai Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Oslavia, n. 30;

*e con l'intervento di*

*ad opponendum:*

Consiglio nazionale degli ingegneri, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Passeri Mencucci, con domicilio digitale come da PEC tratta dai Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, Sezione Prima, n. 00331/2018, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori e dell'Ordine degli ingegneri e Ordine degli architetti della provincia di Teramo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 gennaio 2019 il Cons. Federico Di Matteo e uditi per le parti gli avvocati Cerulli Irelli, Marco Antonucci, Anna Di Russo e Lorenzo Passeri Mencucci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Regione Abruzzo è destinataria di risorse pubbliche, derivanti dal FSC – Fondo per lo sviluppo e la coesione, da impiegare in interventi di recupero di beni pubblici sul territorio regionale.

2. Con nota 9 giugno 2015 prot. N. RA/151995 il Responsabile dell'organismo di programmazione ed attuazione del PAR FSC ha evidenziato la necessità di destinare una quota limitata delle somme stanziare per i singoli interventi al "*finanziamento delle c.d. spese tecniche*", comprendenti le "*spese relative alla progettazione*", "*coordinamento della sicurezza in fase di progettazione*", "*spese per attività tecnico amministrative connesse alla progettazione*", "*direzione lavori*", "*coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione*", "*spese per collaudi*", con lo scopo di assicurare una "*maggior razionalizzazione delle risorse FSC*" a disposizione della Regione.

2.1. Il Presidente della Regione, con nota 17 luglio 2015 prot. RA/189416, dando seguito alla predetta indicazione, ha individuato il compenso da attribuire ai professionisti incaricati delle attività accessorie tra il 6% e l'8% del valore dell'intervento da definire in base alla natura dell'opera e dell'entità dell'impegno intellettuale necessario per l'espletamento del compito.

La nota è stata accompagnata da un "Allegato tecnico" di classificazione delle opere in due distinti livelli – A e B – rispettivamente a seconda del maggior (8%) o minor (6%) grado di complessità.

2.2. Il 17 maggio 2016 il Presidente della Regione e il Presidente del Consiglio dei Ministri hanno siglato il Patto per lo sviluppo della Regione Abruzzo contenente una serie di "*interventi strategici e qualificanti*" da realizzare nel territorio regionale e, in attuazione di detto accordo, il CIPE con delibera 10 agosto 2016, n. 26, ha stabilito le risorse da destinare agli interventi strategici da finanziare con il Fondo FSC 2014 – 2020.

2.3. Con delibera 25 giugno 2016 n. 402/2016 la Giunta regionale ha individuato i soggetti attuatori degli interventi, vale a dire i singoli Comuni o gli altri enti pubblici e successivamente il 5 novembre 2016, con delibera n. 693/2016 del 5 novembre 2016, ha approvato lo “*schema di convenzione*” per l’attuazione degli interventi stessi. In particolare l’art. 4, comma 5, lett. c), di tale schema ha previsto quanto alle attività accessorie (progettazione, direzione, sorveglianza e collaudo delle opere) che i soggetti attuatori siano tenuti ad utilizzare le proprie strutture tecniche interne e “*solo in via derogatoria*” ad avvalersi di professionisti esterni con la specificazione che “*in tale ipotesi l’ammontare delle spese tecniche ammissibili per le attività di cui innanzi non può superare il 6 e 8% nelle opere di cui ai livelli A e B*”.

2.4. Il 10 novembre 2016 è stata sottoscritta tra la Regione Abruzzo e il Comune di Civitella del Tronto una convenzione per interventi di manutenzione e restauro della Fortezza Borbonica, riproduttiva nel suo contenuto dello schema di convenzione approvato dalla Giunta regionale, anche con riguardo alla percentuale delle risorse da destinare al compenso delle attività accessorie alla realizzazione dell’opera.

2.5. La Giunta comunale di Civitella del Tronto, con deliberazione 16 giugno 2017, n. 76, ha approvato il progetto di fattibilità tecnica ed economica dei lavori relativi alla Fortezza Borbonica per un costo complessivo di € 2.850.000,00, di cui € 228.000,00 per i corrispettivi dei professionisti incaricati (“*spese tecniche e oneri speciali generali*”), importo quest’ultimo determinato applicando la percentuale dell’8% al costo complessivo dell’opera secondo le indicazioni della convenzione con la Regione.

2.6. Il 20 settembre 2017 è stato pubblicato il bando di gara avente ad oggetto “*affidamento dei servizi tecnici di ingegneria ed architettura*” per gli interventi da realizzare nella Fortezza Borbonica da aggiudicare con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa e con importo a base di gara di € 153.016,21, riferito ai servizi di progettazione definitiva, progettazione esecutiva, direzione lavori, contabilità e liquidazione (con esclusione dei servizi di coordinamento della sicurezza (progettazione), coordinamento della sicurezza (esecuzione) e collaudo tecnico – amministrativo).

E’ stato allegato al bando un documento denominato “*Elaborato di determinazione dei corrispettivi relativi all’architettura e all’ingegneria*” con cui il RUP ha esplicitato le modalità di determinazione dei corrispettivi dei professionisti, precisando che l’importo totale era stato calcolato in base alle tariffe professionali stabilite dal d.m. Giustizia 17 giugno 2016, ma che essendo stato così superiore alla soglia dell’8% del valore dell’intervento, era stato rimodulato appunto in € 228.000,00 per tutti i servizi accessori e in € 151.016,21 per i soli servizi posti a gara.

3. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per l’Abruzzo l’Ordine degli ingegneri e l’Ordine degli architetti della provincia di Teramo hanno impugnato il bando di gara, unitamente a tutti gli atti regionali in precedenza citati, deducendone l’illegittimità sulla base di due motivi di ricorso.

3.1. Con il primo motivo i ricorrenti hanno lamentato la violazione dell’art. 24, comma 8, d.lgs. 18 aprile 2016 nella parte in cui impone alle amministrazioni contraenti di determinare il compenso dovuto per i servizi accessori oggetto del bando facendo applicazione delle tabelle ministeriali di cui al d.m. Giustizia 17 giugno; la stessa soglia

dell'8%, del resto, era stata fissata, a loro avviso, senza che fosse stata fornita alcuna motivazione logica.

3.2. Con il secondo motivo è stata contestata la legittimità della procedura per aver l'amministrazione comunale frazionato l'appalto in lotti, escludendo le prestazioni relative al coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e quelle relative al coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione per un totale di € 54.339,09 in violazione dell'art. 35, comma 6 e 11, d.lgs. 50 del 2016.

3.3. Nella resistenza della Regione Abruzzo e del Comune di Civitella del Tronto, che, oltre all'infondatezza, hanno eccepito anche l'inammissibilità del ricorso e con l'intervento *ad adiuvandum* il Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, l'adito tribunale con la sentenza, sez. I, 9 agosto 2018 n. 331, ha accolto il ricorso, annullando i provvedimenti impugnati, stante la ritenuta fondatezza del primo motivo di ricorso.

4. Propone appello la Regione Abruzzo; si sono costituiti a mezzo di un unico difensore l'Ordine degli ingegneri e l'Ordine degli architetti della provincia di Teramo, nonché il Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, progettisti e conservatori. E' intervenuto *ad opponendum* il Consiglio nazionale degli ingegneri. Le parti hanno presentato memorie; la Regione Abruzzo ha presentato anche memoria di replica. All'udienza del 10 gennaio 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Preliminarmente va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento *ad opponendum* spiegato nel presente giudizio di appello dal Consiglio nazionale degli ingegneri in qualità di organismo nazionale di rappresentanza degli interessi della categoria professionale degli

ingegneri: questi fonda l'intervento sulla tutela dell'interesse della categoria ad un compenso equo e proporzionato rispetto all'attività svolta, interesse asseritamente leso dai provvedimenti adottati dalla Regione e dal Comune di Civitella del Tronto e per questo impugnati in primo grado dall'ordine professionale.

Tale interesse, come prospettato, radica la legittimazione ad impugnare autonomamente i provvedimenti *de qua*, così che il Consiglio era ed è da qualificarsi come un cointeressato al giudizio che può intervenire negli stretti limiti previsti dall'art. 28, comma 2, Cod. proc. amm., vale a dire nel termine previsto per la proposizione della domanda di annullamento.

Superato tale termine l'intervento va dichiarato inammissibile; tale è dunque l'odierno intervento *ad opponendum* del Consiglio nazionale degli ingegneri.

2. Con il primo motivo di appello la Regione censura la sentenza di primo grado "*per non aver pronunciato in ordine all'eccezione di inammissibilità dell'intervento promosso dal Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori?*" ritualmente proposta nel primo grado del giudizio.

Sostiene l'ente appellante che il Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, per far valere in giudizio l'interesse del gruppo professionale nel suo complesso, sarebbe stato legittimato alla proposizione di autonomo ricorso da esperire nel termine di decadenza. L'intervento *ad adiuvandum* espletato in corso di causa era, pertanto, inevitabilmente tardivo.

3. Il motivo è fondato.

3.1. In realtà, sia pur in maniera implicita, il giudice di primo grado si è pronunciato sull'eccezione di inammissibilità dell'intervento del

Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, affermando che esso, *“in quanto organismo nazionale di rappresentanza degli interessi della categoria”* è pienamente legittimato *“ad agire nel presente giudizio per la tutela dei livelli dei compensi professionali corrisposti da un’amministrazione aggiudicatrice”*.

Sennonché, ciò chiarito, l’intervento spiegato dal Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori è inammissibile in quanto tardivamente proposto: l’eccezione formulata in primo grado dalla Regione Abruzzo è dunque fondata.

3.2. Invero le stesse ragioni espresse dal giudice di primo grado, ribadite anche in sede di appello, ove ha specificato il proprio interesse ad impugnare disposizioni, anche regolamentari, che impattano sull’esercizio della professione, la posizione del Consiglio nazionale nel giudizio rispetto agli Ordini professionali impugnati era quella di un cointeressato, vale a dire di un soggetto che, al pari dei ricorrenti, aveva ed ha interesse all’annullamento degli atti impugnati in quanto lesivi di una situazione giuridica soggettiva di cui è titolare e della quale richiede tutela in giudizio.

3.3. Ne segue, pertanto, che la disciplina processuale è quella posta dall’art. 28, comma 2, Cod. proc. amm. secondo cui: *“Chiunque non sia parte del giudizio e non sia ancora decaduto dall’esercizio delle relative azioni, ma vi abbia interesse, può intervenire accettando lo stato e il grado in cui il giudizio si trova”*; la giurisprudenza amministrativa riferisce tale disposizione – nella parte in cui richiama il termine di decadenza per l’esercizio dell’azione – all’intervento del cointeressato, ammissibile, pertanto, in caso di domanda di annullamento di un provvedimento amministrativo, solo se effettuato nel termine di cui all’art. 29 Cod. proc. amm. (cfr. Cons. Stato, sez. III, 19 settembre 2018, n. 5459;



VI, 13 agosto 2018, n. 4939; V, 10 aprile 2018, n. 2186; IV, 16 dicembre 2016, n. 5340; IV, 29 febbraio 2016, n. 853, più articolato, invece, il ragionamento di Cons. Stato, sez. V, 30 ottobre 2017, n. 4973), dimezzato nel caso di rito appalti.

3.4. Siccome nell'odierno giudizio non è contestato che il Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori ha proposto il suo intervento nel giudizio oltre il termine di decadenza per la proposizione della domanda di annullamento degli atti, l'intervento *ad adiuvandum* va dichiarato inammissibile. Ne segue, peraltro, l'inammissibilità anche della costituzione all'interno del presente giudizio di appello.

4. Il secondo ed il terzo motivo di appello possono essere esaminati congiuntamente.

Con il secondo motivo la Regione contesta la sentenza impugnata *“per aver ritenuto fondato il primo motivo di ricorso in ordine alla pretesa illegittimità della deroga ai parametri ministeriali. Violazione e falsa applicazione dell'art. 24, comma 8, d.lgs. 50/2016. Violazione e falsa applicazione del principio di derogabilità dei c.d. minimi tariffari”*; con il terzo motivo di appello la contestazione è anche *“per aver ritenuto che le soglie percentuali stabilite dalla Regione non garantiscono la qualità delle prestazioni professionali”*.

4.1. Il giudice di primo grado ha ritenuto gli atti impugnati in contrasto con l'art. 24, comma 8, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che impone alle stazioni appaltanti di utilizzare i corrispettivi previsti dalle tabelle predisposte con decreto del Ministero della giustizia di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (e commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività) come criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione

dell'importo da porre a base di gara per l'affidamento dei servizi di progettazione in materia di lavori pubblici.

Secondo il giudice di primo grado il legislatore, pur non ponendo alcun obbligo di trasposizione di detti corrispettivi nei bandi di gara, ha, nondimeno, inteso stabilire uno standard minimo dei compensi professionali a garanzia della qualità delle prestazioni richieste ai professionisti che progettano opere pubbliche; ne segue che gli atti regionali con i quali è fissata nel 6% o nell'8% del valore dell'intervento il compenso per le attività accessorie, per quanto coerenti con i principi di efficienza, economicità ed efficacia, trascurerebbero l'obiettivo della qualità delle prestazioni tecnico – professionali che il predetto art. 24, comma 8, intende perseguire.

In definitiva, secondo il primo giudice, mediante la fissazione della soglia percentuale sul valore complessivo dell'intervento finanziato da destinare al compenso dei professionisti per lo svolgimento delle attività accessorie, la Regione ha sostituito ai corrispettivi ministeriali propri parametri, fissati percentualmente e del tutto svincolati dal livello qualitativo delle prestazioni e delle attività di progettazione. Gli atti dell'amministrazione comunale, che alle indicazioni della Regione si sono adeguati riducendo l'importo dei compensi a base di gara del 45,63% (rispetto al totale complessivo che ne sarebbe derivato dall'applicazione delle tabelle ministeriali) sono anch'essi viziati.

4.2. Il secondo motivo di appello è articolato in due passaggi argomentativi.

In primo luogo è affrontato il tema della corretta interpretazione dell'art. 24, comma 8, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e si afferma che, anche nella formulazione derivante dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 17

(c.d. correttivo al codice dei contratti pubblici, che ha eliminato l'onere di adeguata motivazione), non è imposto alle stazioni appaltanti di far ricorso ai parametri stabiliti dalle tabelle ministeriali, poiché essi costituiscono, in ogni caso, “*criteri o base di riferimento*” con conseguente facoltà di discostarsi dai minimi tariffari ivi previsti.

La Regione appellante precisa, inoltre, che il legislatore non avrebbe potuto sancire l'obbligo per le stazioni appaltanti di fare applicazione dei parametri contenuti nelle tabelle ministeriali senza porsi in contrasto con le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza euro-unitaria, nazionale e dallo stesso legislatore italiano sul superamento del criterio della c.d. inderogabilità dei minimi tariffari (è citata la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea 5 dicembre 2016, C-94/04 e C-202/04, nonché l'art. 2, comma 1, d.l. 4 luglio 2006 n. 223 conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248 c.d. decreto Bersani che ha eliminato il criterio dell'inderogabilità dei minimi tariffari per gli ingegneri e gli architetti, e le sentenze di questo Consiglio di Stato, sez. VI, 6 marzo 2009, n. 1342).

In secondo luogo, l'appellante contesta al giudice di primo grado di aver ritenuto gli atti regionali impositivi in maniera “*generale ed astratta*” di una riduzione dei corrispettivi dovuti ai professionisti; la Regione, con l'introduzione delle soglie percentuali per la remunerazione delle attività accessorie alla realizzazione degli interventi finanziati, ha soltanto effettuato un legittimo contemperamento tra i vari interessi in gioco, tra i quali quelli dei professionisti privati chiamati a collaborare con gli enti attuatori, allo scopo di assicurare la realizzazione del maggior numero di interventi, così riconoscendo ai professionisti incaricati corrispettivi che fossero

comunque congrui, sebbene, eventualmente, inferiori a quelli stabiliti dalle tabelle ministeriali.

4.3. Il terzo motivo di appello, infine, si appunta sull'affermazione della sentenza per la quale la scelta della Regione, di destinare solamente una quota del finanziamento previsto per l'intero intervento alle attività accessorie, determinerebbe la compromissione dell' "*obiettivo di qualità delle prestazioni tecnico professionali*".

L'affermazione è giudicata apodittica e indimostrata, nonché in contrasto con il dato reale costituito dall'entità certamente cospicua in valori assoluti della somma (€ 153.016,21) prevista per le predette attività nel bando pubblicato dal Comune di Civitella del Tronto, senza contare, da un lato, che le soglie percentuali previste dalla Regione risultano decisamente più elevate di quelle stabilite per il caso di compensi dovuti a professionisti interni all'amministrazione per lo svolgimento dei medesimi servizi e, dall'altro, che, in altri casi, la giurisprudenza ha ritenuto legittimo bandi di gara che prevedevano finanche l'affidamento degli incarichi professionali ad architetti ed ingegneri a titolo gratuito in caso di ritorni economici ulteriori rispetto a quelli di natura meramente patrimoniale.

5. I motivi di appello sono fondati e vanno accolti.

5.1. Il ragionamento del giudice di primo grado è compendiato dall'affermazione secondo cui la Regione, con gli atti di indirizzo che hanno preceduto i bandi di gara pubblicati dai soggetti attuatori degli interventi sul territorio regionale, avrebbe, di fatto, definito i compensi dovuti ai professionisti per le attività accessorie alla realizzazione delle opere (progettazione, direzione, sorveglianza, contabilità e collaudo delle opere), sostituendo in questo modo i

corrispettivi stabiliti per ciascuna attività dalle tabelle contenute nel decreto del Ministro della Giustizia 17 giugno 2016.

Tale ricostruzione degli atti regionali non è tuttavia condivisibile: nelle varie determinazioni adottate dagli organi regionali (e, segnatamente, nella nota del Presidente della Regione del 17 luglio 2015, così come nella delibera della Giunta regionale del 5 novembre 2016 contenente lo schema di convenzione con gli enti attuatori), non v'è affatto l'elaborazione di nuovi parametri per l'individuazione dei compensi professionali da corrispondere ai professionisti contraenti, ma solamente la determinazione, del tutto legittima, della quota – parte del finanziamento a valere sul FSC da destinare alle attività accessorie alla realizzazione dell'opera; scelta giustificata dall'intento di realizzare il maggior numero di interventi possibili, senza, peraltro, comprimere in maniera eccessiva i corrispettivi dovuti ai professionisti che contribuiscono all'esecuzione dell'intervento.

5.2. Così più correttamente inteso il contenuto degli atti regionali, per essi non è predicabile la violazione dell'art. 24, comma 8, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 per essere l'oggetto di tali atti – la ripartizione delle risorse poste a disposizione tra le varie attività necessarie alla realizzazione dell'intervento finanziato – del tutto estraneo all'ambito di applicazione della disposizione citata, che, essa sì, si occupa della determinazione dei corrispettivi che le stazioni appaltanti dovranno porre a base di gara per l'affidamento delle attività accessorie (enunciate dall'art. 31, comma 8, d.lgs. 50 cit.).

5.3. Prova ne è una considerazione di carattere logico: sebbene sia previsto negli atti regionali, in via generale, di destinare le somme finanziate nella misura dell' 8% o del 6% (a seconda del livello di

complessità dell'attività da svolgere) al compenso delle attività accessorie, ben può accadere, in concreto, vale a dire negli atti di gara che definiscono i compensi dovuti ai professionisti per la singola opera, che i corrispettivi previsti per le attività accessorie corrispondano a quelli stabiliti dalle tabelle ministeriali, perché, ad esempio, talune attività accessorie possono essere svolte da personale interno alle amministrazioni, con conseguente aumento delle somme da utilizzare, nei limiti percentuale imposta, per remunerare professionisti esterni.

Lo si ricava dalla previsione di cui all'art. 4 della *“Convenzione per l'attuazione degli investimenti del masterplan per l'Abruzzo. Patto per il Sud”*, ove è precisato che *“solo in via derogatoria e motivata le stesse società/ente possono avvalersi di professionisti esterni restando fermo che in tale ipotesi l'ammontare delle spese tecniche ammissibili per le attività di cui innanzi non può superare il 6 e 8% nelle opere di cui ai livelli A e B, in conformità a quanto specificato, in materia di programmazione del F.S.C. comunicazione prot. n. RA/18941/SQ del 17.07.2015 a firma del Presidente della Regione Abruzzo e del Responsabile regionale dell'Organismo di Programmazione ed Attuazione del PAR/FSC”*.

In tali casi, allora, non avrebbe senso affermare – come fatto dal giudice di primo grado con statuizione di carattere generale – che il corrispettivo per i professionisti è determinato, comunque, dalle prescrizioni contenute negli atti regionali. Si tratta di considerazioni che, per certi aspetti, rilevano anche per lo specifico contratto di appalto (il restauro della Fortezza Borbonica) esaminato nel presente giudizio (come si preciserà in seguito).

6. Escluso il contrasto degli atti regionali di indirizzo con l'art. 24, comma 8, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 per la diversità della fattispecie

regolata, resta da valutare se la medesima violazione ricorra nel caso degli atti adottati dal Comune di Civitella del Tronto concernente la “*progettazione definitiva ed esecutiva, direzione lavori, misure, contabilità delle opere, conservazione e restauro, con messa in sicurezza, della Fortezza Borbonica di Civitella del Tronto*”), anch’essi oggetto di impugnazione, non più contestabile la legittimazione degli enti ricorrenti ad impugnare gli atti riferiti alla singola gara in quanto non devoluta al giudice d’appello con specifico motivo di impugnazione, ed annullati dal giudice di primo grado per le già esposte ragioni.

6.1. Il Comune di Civitella del Tronto, nel bando di gara così come nel disciplinare di gara (art. 5 – *Importo a base di gara d’appalto*), ha chiarito di aver determinato l’importo stimato posto a base di gara per i servizi tecnici richiesti (pari ad € 153.016,21) facendo applicazione, in prima battuta, del decreto ministeriale 17 giugno 2016 (secondo il procedimento descritto nel documento denominato *Determinazione dei corrispettivi con elenco delle prestazioni ed allegato agli atti di gara*) e, avendo ottenuto un importo così calcolato superiore all’8% del finanziamento, in dichiarata applicazione degli atti regionali di indirizzo, di aver operato la decurtazione dei corrispettivi rimodulando in proporzione gli importi per le singole prestazioni tecniche in modo da ottenere un importo complessivo pari al limite imposto.

Il Comune ha precisato, peraltro, di aver operato il calcolo dei corrispettivi dovuti sulla base delle tabelle ministeriali per “*tutte le prestazioni tecniche, comprese quelle non rientranti nel presente appalto*”. Su tale precisazione occorrerà di qui a breve soffermare l’attenzione.

6.2. Anche tali atti non confliggono con la previsione contenuta nell’art. 24, comma 8, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Nella sua attuale formulazione, quale risulta a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (c.d. correttivo al codice), detta disposizione prevede che con decreto ministeriale sono definite “*le tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività di cui al presente articolo e all’articolo 31, comma 8*”; detto decreto è stato adottato dal Ministro della Giustizia il 17 giugno 2016 recante “*Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell’art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016*”. Nella seconda parte è stabilito che: “*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 per l’affidamento.*”

La precedente formulazione conteneva l’inciso per il quale le amministrazioni utilizzavano i corrispettivi contenuti nelle tabelle “*ove motivatamente ritenuti adeguati*”; non vi è dubbio che il legislatore abbia inteso fare delle tabelle ministeriali il punto di partenza di ogni determinazione sui corrispettivi dovuti ai professionisti (cfr. Cons. Stato, comm. speciale, parere, 30 marzo 2017, n. 782), evitando così che le stazioni appaltanti possano procedere a determinazioni dei corrispettivi professionali in via forfettaria, ma da ciò non può ricavarsi un divieto imperativo di non discostarsi dalle tabelle ministeriali.

6.3. Ben può applicarsi quivi il principio per cui in *claris non fit interpretatio*: la disposizione è chiara nell’imporre alle stazioni appaltanti di utilizzare i corrispettivi previsti dalle tabelle ministeriali solo quale parametro iniziale del calcolo del compenso da porre a base di gara, con possibilità di apportare riduzioni percentuali giustificate dalle ragioni che esse potranno discrezionalmente



sviluppare (già vigente il nuovo codice dei contratti pubblici, il Cons. Stato, sez. V, 3 ottobre 2017, n. 4614, con argomentazioni di ampio respiro cui è possibile rinviare, ha ritenuto legittimo un bando di gara avente ad oggetto servizi tecnici che non prevedeva il corrispettivo per il professionista ma solo un rimborso delle spese ed ha affermato che *“La garanzia di serietà e affidabilità, intrinseca alla ragione economica a contrarre, infatti, non necessariamente trova fondamento in un corrispettivo finanziario della prestazione contrattuale, che resti comunque a carico della Amministrazione appaltante: ma può avere analogo ragione anche in un altro genere di utilità, pur sempre economicamente apprezzabile, che nasca o si immagini vada ad essere generata dal concreto contratto”*; la questione va ora esaminata alla luce dell’art. 24, comma 8-ter, introdotto dal correttivo al codice, che ha stabilito che il corrispettivo per i servizi di ingegneria ed architettura non può coincidere con il rimborso, ma restano valide le considerazioni sulla serietà dell’offerta ivi contenute; in precedenza sull’art. 92, comma 2, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 recante formulazione identica alla versione dell’art. 24, comma 8, antecedente alla modifica del correttivo, cfr. Cons. Stato, sez. V, 12 agosto 2011, n. 4776 per il quale la disposizione *“esprime in realtà, in primis, proprio la giuridica libertà delle PP.AA. di non porre le tariffe professionali a base di una procedura di evidenza pubblica, affidando il punto ad una loro motivata valutazione discrezionale caso per caso.”*).

In sostanza, il dato normativo inclina nel senso di escludere che i corrispettivi posti dalle tabelle ministeriali costituiscano *“minimi tariffari inderogabili”*, come invece accadrebbe ove volesse seguirsi la tesi degli ordini professionali; se, infatti, è vero, come da questi evidenziato nelle memorie depositate in atti, che in questa sede non si discute delle tariffe professionali, ma dei corrispettivi posti a base

di gara quali indicati nelle tabelle ministeriali, è indubbio che la conseguenza ultima cui conduce la tesi degli appellati è quella di reintrodurre, per via indiretta, nuovi “*minimi tariffari inderogabili*” corrispondenti a quelli indicati nelle tabelle ministeriali.

6.4. In ciò il ragionamento del giudice di primo grado nelle sue prime battute è condivisibile: l’art. 24, comma 8, non sancisce l’obbligo per le stazioni appaltanti di trasporre negli avvisi di gara i corrispettivi indicati nelle tabelle ministeriali, ma le lascia libere di stabilire il corrispettivo a base di gara; vero ciò, la questione si sposta necessariamente sul sindacato che il giudice amministrativo è chiamato a compiere sulle ragioni a fondamento della decisione della stazione appaltante nella determinazione dei compensi ai professionisti (e che le linee guida A.N.A.C. – autorità nazionale anticorruzione n. 1 del 2016 *Indirizzi generali sull’affidamento dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria* impongono siano espresse nella documentazione di gara ai fini di trasparenza e correttezza dell’azione amministrativa). Erra, allora, il giudice di primo grado quando, al termine del suo ragionamento, conclude affermando che la stazione appaltante 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*”, poiché, in maniera contraddittoria, ristabilisce a carico delle amministrazioni appaltanti l’obbligo di attenersi ai parametri contenuti nelle tabelle ministeriali, in precedenza, con chiarezza, escluso.

6.5. La determinazione del Comune di Civitella del Tronto è dunque legittima poiché:

- a) è dato conto nell'elaborato allegato agli atti di gara del procedimento attraverso il quale si è giunti alla definizione dei corrispettivi da porre a base di gara;
- b) le tabelle ministeriali sono state assunte a primo parametro di riferimento per il calcolo dei corrispettivi;
- c) la riduzione è stata motivata dall'applicazione degli atti di indirizzo regionali i quali a loro volta definiscono la percentuale di finanziamento da destinare alle attività accessorie in una misura percentuale delle risorse trasferite per l'intervento allo scopo di ampliare la distribuzione delle risorse sul maggior numero di interventi possibili.

Quest'ultima, che in via mediata, costituisce la ragione a fondamento della determinazione del corrispettivo a base di gara operata dalla stazione appaltante va ritenuta valida giustificazione della riduzione dei compensi ai professionisti che, per tutto quanto in precedenza detto, le stazioni appaltanti sono legittimate a compiere.

6.6. Resta un unico punto d'incertezza nella determinazione dei compensi effettuata dal Comune: la scelta di calcolare il corrispettivo a base di gara applicando le tabelle ministeriali a tutti i servizi accessori, anche quelli non oggetto dell'appalto; ciò ha determinato, all'evidenza, un importo complessivo maggiore di quello che sarebbe stato determinato se fossero state considerate i soli servizi oggetto dell'appalto per essere gli altri affidati a personale interno e, come in precedenza indicato, gli atti di indirizzo regionali non impongono certamente detta condotta. In ogni caso, la questione è estranea al presente giudizio poiché non veicolata con esplicito motivo di ricorso e non può condurre a declaratoria di illegittimità in parte qua degli atti di gara.

7. L'ultimo motivo di appello, proposto in via subordinata, con il quale è censurata la sentenza di primo grado per non aver ritenuto rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 8, d.lgs. n. 50 cit., è assorbito dall'accoglimento degli altri motivi di appello.

8. In conclusione, l'appello della Regione Abruzzo va accolto e, in riforma della sentenza di primo grado, va interamente respinto il ricorso proposto dall'Ordine degli ingegneri e dall'Ordine degli architetti della provincia di Teramo.

9. La particolarità della vicenda giustifica la compensazione delle spese di lite del doppio grado del giudizio.

P.Q.M.

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

- dichiara inammissibile l'intervento *ad opponendum* del Consiglio nazionale degli ingegneri:

- accoglie l'appello proposto dalla Regione Abruzzo e, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, n.331/2018, dichiara inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* del Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, progettisti e conservatori in primo grado e respinge il ricorso proposto dall'Ordine degli ingegneri e dall'Ordine degli architetti della provincia di Teramo;

Compensa tra tutte le parti in causa le spese del doppio grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 gennaio  
2019 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Federico Di Matteo, Consigliere, Estensore

Angela Rotondano, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Federico Di Matteo**

**IL PRESIDENTE**  
**Carlo Saltelli**

**IL SEGRETARIO**