

# Il rapporto tra la disciplina dell'equo compenso ed il codice dei contratti pubblici

Nota a Tar Veneto, Venezia, sez. III, 3 aprile 2024, n. 632

**SOMMARIO:** 1. Introduzione al tema. 2. Il diritto all'equo compenso prima e dopo la disciplina dei contratti pubblici. 3. Il caso esaminato dal Tar Veneto. 4. L'ammissibilità del ricorso alla tecnica dell'eterointegrazione nei diversi orientamenti giurisprudenziali. 5. Conclusioni.

DI JIADA DOMANICO

**ABSTRACT:** Il presente contributo è diretto ad esaminare il vivace dibattito giurisprudenziale che, negli ultimi tempi, ha ad oggetto il rapporto tra la disciplina sull'equo compenso ed il codice dei contratti pubblici. Il punto di osservazione da cui origina l'analisi fa riferimento, segnatamente, alla sentenza del Tar Veneto, n. 632 del 2024, che riconosce un'armoniosa coesistenza delle due normative. Secondo i giudici amministrativi la tutela del professionista, attraverso la garanzia di un compenso equo, non viene considerata come un ostacolo al principio di concorrenza, ma piuttosto come una misura volta a garantire la qualità e l'equità dei servizi offerti.

D'altro canto, un altro filone giurisprudenziale si dimostra più restrittivo, ritenendo che le due normative debbano restare distinte e che il bando di gara non debba essere eterointegrato con disposizioni sull'equo compenso, se non espressamente previsto. Questo approccio, al contrario, sottolinea una possibile tensione tra la protezione del professionista e la promozione della concorrenza.

Il tema si presta a molteplici spunti di riflessione, uno tra tutti, però, richiama la nostra attenzione: una interpretazione più ampia del principio di concorrenza, che includa anche la qualità dei servizi e la sostenibilità delle condizioni di lavoro, può ritenersi un'opportunità di arricchimento del contesto concorrenziale?

**ABSTRACT:** *This contribution aims to examine the lively jurisprudential debate that, in recent times, has focused on the relationship between the regulation of fair compensation and the Public Contracts Code. The analysis is specifically based on the ruling of the TAR Veneto, no. 632 of 2024, which recognizes the harmonious coexistence of the two regulations. According to the administrative judges, the protection of the professional, through the guarantee of fair compensation, is not seen as an obstacle to the principle of competition, but rather as a measure aimed at ensuring the quality and fairness of the services provided.*

*On the other hand, another line of jurisprudence is more restrictive, holding that the two regulations should remain distinct and that the public tender should not be hetero-integrated with provisions on fair compensation unless explicitly provided. This approach, in contrast, highlights a possible tension between the protection of the professional and the promotion of competition.*

*The topic offers multiple points of reflection, but one in particular draws our attention: can a broader interpretation of the principle of competition, which also includes the quality of services and the sustainability of working conditions, be considered an opportunity to enrich the competitive environment?*

## 1. Introduzione al tema.

Negli ultimi anni si è registrato un crescente interesse da parte della giurisprudenza di merito circa la definizione – quanto meno in via interpretativa – dei rapporti tra la disciplina sull'equo compenso e la materia dei contratti pubblici. Si tratta di un tema che ha assunto grande rilevanza richiamando l'attenzione di tutti gli operatori del diritto che, costantemente, si confrontano con le complessità delle questioni che vi orbitano, in assenza di una normativa che chiarisca compiutamente i punti di relazione tra le suddette discipline<sup>(1)</sup>.

L'analisi prende le mosse dai passaggi salienti della sentenza del Tar Veneto, n. 632 del 2024, che - per la prima volta dopo l'entrata in vigore di entrambi gli impianti normativi - si sofferma sul rapporto vigente tra il nuovo codice dei contratti pubblici e la normativa sull'equo compenso (nonché, il D.M. 17 giugno 2016 e il D.M. 140/2012 adottato ai sensi dell'articolo 9 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1), in cui si individuano i parametri generali per la determinazione dei compensi spettanti ai professionisti nell'ambito delle prestazioni intellettuali *ex art.* 2230 del codice civile.

Segnatamente, i giudici amministrativi hanno escluso la sussistenza di un rapporto di antinomia tra la legge n. 49 del 2023 e l'art. 108 del codice dei contratti, laddove quest'ultima, indica tra gli altri criteri di aggiudicazione quello “*dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*”. Tra le normative citate non ricorrerebbe invero alcun contrasto, essendo perseguibile la *ratio* sottesa all'una senza entrare in conflitto con l'altra; con la conseguente impossibilità per la legge di gara – pena la nullità della clausola in tal senso - di ammettere offerte degli operatori economici partecipanti alla gara al ribasso sui compensi minimi ministeriali.

Valorizzando peraltro la portata precettiva dell'art. 3 della legge sull'equo compenso, che prevede l'eterointegrazione delle clausole che violano i principi di equità e proporzionalità delle prestazioni d'opera rese, la pronuncia in rassegna pone l'accento sulla funzione della novella legislativa volta a riconoscere maggiore tutela al “*contraente debole*”<sup>(2)</sup>.

La sentenza in commento non è rimasta un caso isolato: ad essa, infatti, si è affian-

1 Sul tema dei contratti pubblici in dottrina M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1970; M. D'ALBERTI, *Interesse pubblico e concorrenza nel codice dei contratti pubblici*, in *Diritto amministrativo*, n. 2, 2008; M.A. SANDULLI, *Loggetto*, in M.A. SANDULLI R. De NICOLIS, R. GAROFOLI, (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, *I principi generali. I contratti pubblici. I soggetti*, Giuffrè, Milano, 2008; R. CARANTA, *I contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2016; E. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Jovene, Napoli, 2021; G. NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2023, pp. 287; D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, *I contratti pubblici dopo la conversione del decreto sblocca-cantieri*, La Tribuna, 2019; D. BOLOGNINO, H. BONURA, *Per una “nuova stagione” dei contratti pubblici: ratio e genesi del c.d. “decreto sblocca-cantieri”*, in *I contratti pubblici dopo la conversione del decreto sblocca-cantieri*, La Tribuna, 2011; H. BONURA, *L'attuazione del Codice dei contratti pubblici tra Linee Guida e Regolamento: conflitto o composizione di competenze? Commento all'art. 216, comma 27-octies, del D.L.vo n. 50 del 2016*, con F. CLAVARELLA, in *I contratti pubblici dopo la conversione del decreto sblocca-cantieri*, con D. BOLOGNINO, A. STORTO (a cura di), La Tribuna, 2019; H. BONURA, *I contratti pubblici dopo il decreto semplificazioni. Le principali novità in materia di contratti pubblici, responsabilità, controlli, procedimento e processo, tra emergenza e sistema “a regime”*, con D. BOLOGNINO-A. STORTO (a cura di), La Tribuna, 2020; D. BOLOGNINO, H. BONURA, E. GRIGLIO, A. STORTO, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, Tribuna Dossier, 2023.

2 Sul tema dell'equo compenso si v. C. LEGA, *Principi costituzionali in tema di compenso del lavoro autonomo*, in *Giur. it.*, I, 1960; A. PALAZZO, *La prestazione d'opera professionale e l'art. 36 Cost.*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 4, 1973; A. BERLINGUER, *Sulla vexata quaestio delle tariffe professionali forensi*, in *Mercato concorrenza regole*, I, 2011; G. COLAVITTI, *La libertà professionale tra Costituzione e mercato. Liberalizzazioni, crisi economica e dinamiche della regolazione pubblica*, Giappichelli, Torino, 2012; R. BOLOGNESI, *Proporzionalità e ragionevolezza nella pattuizione del compenso dell'avvocato e nell'evoluzione delle norme di legge e deontologiche: dalle tariffe forensi alle “tariffe di mercato”*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), 2014; M. CHIARELLI, *Concorrenza e professioni. Stato e mercato nella regolazione dei servizi professionali*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2018; E. MINERVINI, *Lequo compenso degli avvocati e degli altri liberi professionisti*, Giappichelli, Torino, 2018; A. BURATTI, *Le professioni liberali nel diritto europeo*, in *Diritto e Società*, 2, 2018; M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

cata in senso conforme la successiva pronuncia del TAR Lazio, sede di Roma del 30 aprile 2024, n. 8580.

Prima di esaminare le due questioni giuridiche sottoposte all'attenzione del Tar Venezia, sia concessa una sintetica ricostruzione normativa e pretoria della legge sull'equo compenso utile ad implementare gli strumenti di analisi sulle discrepanti interpretazioni offerte dalla giurisprudenza sull'opportunità di riconoscere, o meno, forme di cooperazione con il codice dei contratti pubblici.

## 2. Il diritto all'equo compenso prima e dopo la riforma del codice dei contratti pubblici.

Come noto, il processo di liberalizzazione dei mercati dei servizi professionali ha portato ad un mutamento delle proprie logiche e strutture regolative producendo – tra i vari effetti – l'indebolimento della posizione dei professionisti nell'ambito dei rapporti con i contraenti “forti”.

Questa drammatica parentesi di impoverimento della classe professionale (specialmente quella forense) è culminata con l'introduzione dell'art. 9, del Decreto legge del 24 gennaio 2012, n. 1, con il quale il legislatore ha inteso abolire le tariffe per i servizi professionali e, contemporaneamente, ha affermato la libera pattuizione dei compensi secondo le regole della concorrenza al ribasso.

Nel tentativo di riequilibrare la posizione dei professionisti rispetto a quella dei committenti dotati di maggiori poteri di influenza contrattuale, secondo i tradizionali parametri normativi previsti dagli artt. 2233, co. 2 c.c. e 36 della Costituzione<sup>(3)</sup>, si è nuovamente intervenuti in materia con una disposizione *ad hoc* che privasse di efficacia qualunque clausola o condotta abusiva determinata *unilateralmente* dal datore di lavoro nei rapporti contrattuali con i professionisti<sup>(4)</sup>. Invero, in questa fase si intuisce l'opportunità di assimilare gli interessi economici dei professionisti – non ancora riconosciuti in termini di diritto ad un “equo compenso” – a quelli dei consumatori. La perdita del potere contrattuale ed il grado di indipendenza insito allo *status* di lavoratore autonomo hanno indotto il legislatore ad estendere le tutele lavoristiche, tipicamente accordate ai lavoratori dipendenti, anche agli autonomi, sempre più spesso soggetti a veri e propri rapporti di dipendenza e subordinazione con i committenti. Peraltro, tra le varie incertezze ampiamente note e dibattute, sullo sfondo, sono stati profilati da una parte della dottrina ulteriori dubbi connessi al rischio di “sovrapporre” le diverse categorie giuridiche<sup>(5)</sup>.

3 Laddove la legge, da un lato, riconosce il principio di sufficiente retribuzione, estensibile come tale anche al lavoro autonomo e, dall'altro lato, afferma che “in ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione” co. 2 art. 2233. In dottrina si cfr. A. PERULLI, *Le tutele civilistiche: il ritardo nei pagamenti; le clausole e condotte abusive (art. 2 e 3)*, in L. FIORILLO – A. PERULLI (a cura di) *Il Jobs Act del lavoro autonomo e il lavoro agile*, Giappichelli, Torino, 2018; G. ALPA, *L'equo compenso per le prestazioni professionali forensi, in La disciplina dell'equo compenso*, Approfondimenti e materiali del CNF, 2018; A. PERULLI, *Oltre la subordinazione, La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2021.

4 Ai sensi dell'art. 3 della Legge n. 81 del 22 maggio 2017 (c.d. *Jobs Act*), si consideravano prive di effetto le clausole e condotte abusive che attribuissero al committente «la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto o, nel caso di contratto avente ad oggetto una prestazione continuativa, di recedere da esso senza congruo preavviso nonché le clausole mediante le quali le parti concordano termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data del ricevimento da parte del committente della fattura o della richiesta di pagamento»; inoltre, veniva estesa ai rapporti professionali la figura dell'abuso di dipendenza economica.»

5 La “sovrapposizione” di queste categorie è stata oggetto di numerose critiche da parte della dottrina giuslavorista, tra tutti, si v. A. PERULLI – T. TREU, *In tutte le sue forme e applicazioni. Per un nuovo Statuto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2022. Per una ricostruzione più dettagliata in tema di rapporti di lavoro ed appalti pubblici si v. in dottrina H. BONURA, *Somministrazione di lavoro e appalti nella pubblica amministrazione: il quadro normativo*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi. Somministrazione, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, Giuffrè, 2006; id. *La riforma degli strumenti del mercato del lavoro. Note introduttive*, con B. CARUSO, in R. DE LUCA TAMAJO e G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (“Riforma Biagi”)*, Cedam, 2007.

Ma la svolta per una compiuta definizione del diritto ad un equo compenso si avrà soltanto con l'approvazione della legge n. 172 del 4 dicembre 2017, con cui si è riconosciuta la suddetta tutela a favore di tutti i professionisti lavoratori autonomi (ivi inclusi i rapporti con la P.a.), organizzati o meno, in forma ordinistica.

Sulla falsariga di quanto previsto dal codice del consumo sono state concepite due particolari misure: una, relativa alla commisurazione economica della prestazione da rapportare necessariamente alla qualità/quantità del lavoro svolto secondo i parametri previsti dai decreti ministeriali<sup>(6)</sup> per la liquidazione dei compensi; l'altra, invece, riguardante la nullità delle clausole vessatorie proposte *unilateralmente* dal committente "forte" e prive di espressa manifestazione del consenso da parte del professionista.

A ben vedere, però, anche da tale impianto normativo sono emersi nella prassi molteplici profili di inadeguatezza ed incompiutezza che ne hanno minato il campo di applicazione.

Una prima causa deve rintracciarsi nella natura delle clausole vessatorie, non efficacemente invocabili dalle altre categorie professionali nei rispettivi rapporti contrattuali, benché originariamente pensate per salvaguardare le prestazioni legali. Altrettanto deficitaria è apparsa la forza vincolante della normativa nei rapporti con le Pubbliche amministrazioni: ed in effetti, è sotto la vigenza della citata disciplina che la giurisprudenza ha dichiarato legittimi gli affidamenti aventi ad oggetto prestazioni professionali a titolo gratuito, ovvero compensati con tariffe simboliche se dallo stesso incarico, sarebbero potute derivare altre forme di utilità o vantaggi per il prestatore medesimo<sup>(7)</sup>.

Nel corso degli anni detto orientamento è stato più volte ripreso, seppur con le dovute puntualizzazioni relative ai bandi aventi ad oggetto prestazioni a titolo oneroso, rispetto ai quali, invece, la disciplina sull'equo compenso si considerava pienamente vincolante a condizione che la proposta contrattuale pervenisse *unilateralmente* dalla Pubblica amministrazione<sup>(8)</sup>. L'altra condizione indefettibile per l'operatività della normativa dipendeva dalla volontà espressa dal professionista di non presentare in autonomia un'offerta economica che fosse al di sotto dei criteri di congruità ed equità.

Dal quadro sinora delineato emerge una chiara compromissione della cogenza della legge sui compensi determinata, in parte, dalla rilevanza attribuita alla discrezionalità amministrativa, ma anche dall'ampio margine decisionale riconosciuto in capo ai singoli professionisti di accettare e/o proporre incarichi a titolo gratuito o aventi scarsa remunerazione.

Tra ambiguità normative ed oscillazioni della giurisprudenza i casi di effettiva applicazione della legge sulle tariffe professionali sono risultati, in definitiva, piuttosto limitati. Ciononostante, non sono mancati atteggiamenti di ritrosia da parte delle Autorità indipendenti sull'evidente contraddizione tra il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, così come disciplinata dall'art. 95 del precedente codice dei

6 Introdotti con il Decreto legge n. 1 del 24 gennaio 2012.

7 In tema di affidamenti professionali a titolo gratuito resi in favore delle Pubbliche Amministrazioni si v. tra tutte Cons. di St. n. 4614 del 3 ottobre 2017; Cons. di St., n. 7442 del 9 novembre 2021 secondo cui «la normativa sul compenso sta a significare soltanto che, laddove il compenso sia previsto, lo stesso debba essere necessariamente equo, mentre non può ricavarsi dalla disposizione ulteriore (e assai diverso corollario) che lo stesso debba essere sempre previsto».

8 Sul punto si v. Cons. di St., n. 2084 del 28 febbraio 2023, in cui è stato affermato che il co. 3 dell'art. 19 *quaterdecies* «esprime l'attenzione del legislatore ordinario per le libere professioni quando l'attività è esercitata al di fuori dei rapporti di lavoro dipendente, che di per sé ricadono sotto la copertura costituzionale dell'art. 36 Cost., in relazione alla necessità, della congruità del compenso, qualora un compenso sia previsto, ferma rimanendo la possibilità che la prestazione sia resa anche gratuitamente».

contratti pubblici e gli *standard* imposti in materia di compensi<sup>(9)</sup>.

Le perplessità sollevate nel tempo, però, non hanno affatto persuaso il nostro legislatore che nel riformare sia il codice dei contratti pubblici (Decreto legislativo n. 31 marzo 2023, n. 36), che la legge sull'equo compenso (legge 21 aprile 2023, n. 49), ha recepito pienamente gli orientamenti espressi dalla giurisprudenza nazionale codificandoli, in netta controtendenza rispetto alle posizioni espresse dalle Autorità<sup>(10)</sup>.

Un esempio concreto si rinviene nell'art. 8 del nuovo codice dei contratti pubblici che vincola le Pubbliche amministrazioni a garantire “in ogni caso”<sup>(11)</sup> l'applicazione del principio dell'equo alla materia degli appalti pubblici<sup>(12)</sup>. Una formulazione coerente se confrontata con quanto prescritto dall'art. 2 della legge sui compensi<sup>(13)</sup> che, nel definire il campo di applicazione, esclude l'estensione della normativa alla generalità delle prestazioni professionali assicurandone la piena compatibilità con il diritto alla libera concorrenza limitando la sua operatività ai soli rapporti convenzionali e per le sole prestazioni rese a favore di committenti “forti”<sup>(14)</sup>.

Altro indice di compatibilità tra i diversi paradigmi normativi potrebbe desumersi dall'art. 108, co.5 del codice dei contratti pubblici laddove assume particolare rilevanza il principio della componente *qualitativa* anche nei casi di aggiudicazione sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa sul rapporto qualità – prezzo, fatte salve le disposizioni in materie di tariffe professionali.

Quest'ultima notazione rappresenta il punto di convergenza più significativo tra le normative in esame atteso che, da un lato, consente agli operatori economici di partecipare alle gare pubbliche a parità di condizioni e, dall'altro lato, garantisce la scelta del contraente migliore, che non sia soltanto quello meno ‘costoso’ per la stazione appaltante quanto piuttosto quello che possa garantire prestazioni qualitativamente mi-

9 Cfr. ANAC, *Documento di consultazione, Uso di metodi e strumenti elettronici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture nelle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria. Equo compenso*, giugno 2018; in merito alla corretta osservanza dei principi concorrenziali l'AGCM, *Misure contenute nel testo di conversione del decreto-legge 148/2017*, 24 novembre 2017. Per un'analisi più ampia si cfr. H. BONURA, *Per valutare i requisiti tecnico-economici del privato è necessaria una procedura a evidenza pubblica*, (commento a CGE, 15.10.2009, n. C- 196/08), con G. CARUSO, in *Guida al Diritto (Il Sole24Ore)*, 48, 2009; H. BONURA, *Partecipate, il tetto ai compensi segue il criterio di competenza*, con D. DI RUSSO, in *IlSole24Ore*, 2020; H. BONURA, *Società pubbliche e rapporti di lavoro: nullità delle clausole dei contratti individuali contrarie ai principi di ordine pubblico economico, ovvero quando il giudice del lavoro si fa carico delle esigenze di tutela delle finanze pubbliche*, con M. VILLANI, in *Rivista della Corte dei conti*, fasc. V, pt. I, 2020.

10 G. NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2023, p. 287; L.R. Perfetti, *Sul nuovo Codice dei contratti pubblici. In principio*, in *Urbanistica e appalti*, 2023, 5.

11 La disposizione prevede espressamente che “le prestazioni d'opera intellettuale non possono essere rese gratuitamente, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione. Salvo i predetti casi eccezionali, la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio sull'equo compenso”.

12 Sull'interpretazione data all'art. 8 del codice n. 36 del 2023 si v. Centro studi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, *La disciplina dell'equo compenso e gli affidamenti di ingegneria e architettura secondo il D. lgs. 36/2023*, 19.

13 Si v. l'art. 2 della legge sull'equo compenso che nel delimitare l'ambito di applicazione oggettivo stabilisce che “la presente legge si applica ai rapporti professionali aventi ad oggetto la prestazione d'opera intellettuale di cui all'articolo 2230 del codice civile regolati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività professionali svolte in favore di imprese bancarie e assicurative nonché delle loro società controllate, delle loro mandatarie e delle 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, fermo restando quanto previsto al secondo periodo del comma 3”.

14 Sul tema delle tariffe professionali come potenziale ipotesi di “accordo restrittivo” si v. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Commissione c. Italia*, C-35/96; id. CGUE, C- 427/16 E 428/16; id. CGUE, C-136/12. Si cfr. anche l'impostazione suggerita dalla Commissione europea nella direttiva sui salari minimi adeguati presentata al Consiglio ed al Parlamento europeo pubblicata il 25 ottobre 2022, nonché le linee guida adottate dalla Commissione Europea sui potenziali conflitti tra la normativa *antitrust* e gli accordi collettivi dei lavoratori autonomi. *Communication from the Commission, C(2022) 6846 final, Guidelines, on the application of Union competition law to collective agreements the working conditions of solo self – employed persons*, 29 settembre 2022.

glieri a prezzi appropriatamente più alti.<sup>15</sup> In questa prospettiva, il diritto ad un equo compenso non si pone come interesse antagonista ai parametri del codice dei contratti pubblici ma, bensì, si affianca alle sue necessità e ai suoi mutamenti; la tutela del contraente debole contribuisce al superamento di quell'oramai anacronistica declinazione del principio della concorrenza come “fine da perseguire” facendola mutare in *mezzo funzionale* per il raggiungimento del risultato migliore.

L'attuale testo sui compensi appare viepiù apprezzabile poiché supera il criterio della *predisposizione unilaterale* del contratto da parte del committente (che, come si è detto, poteva agevolmente aggirarsi con il consenso espresso dal professionista) e, in generale, deroga parzialmente il principio della libera pattuizione, lasciando limitatissimi margini di intesa (o temperamenti) ai contraenti.

La duplice natura del diritto all'equo compenso conferma la volontà del legislatore di soddisfare le esigenze provenienti dal mondo professionale ampliando le forme di tutela previste dall'ordinamento per il contraente debole: talvolta, tale diritto assume le forme di tipico diritto soggettivo del professionista, talaltra, invece, qualificabile come interesse di categoria la cui protezione e garanzia è affidata ai singoli ordini professionali.

Orbene, a fronte del breve riepilogo proposto nei limiti che più ci interessano in questa sede, può essere maggiormente apprezzata la portata innovativa della pronuncia che ci apprestiamo ad esaminare nei prossimi paragrafi.

### 3. Il caso esaminato dal Tar Veneto.

Tornando al caso specifico la vicenda origina dalla procedura di gara indetta da una Stazione Appaltante veneta per la realizzazione dei lavori di “*Adeguamento alla normativa di prevenzione incendi e antisismica del P.P.OO. di san Donà di Piave e di Portogruaro*”, il cui affidamento dell'incarico di progettazione definitiva, con opzione della progettazione esecutiva e del coordinamento della sicurezza in fase progettuale veniva riconosciuto – per entrambi i lotti funzionali - in favore di una impresa locale.

La società ricorrente ha dunque impugnato gli atti di gara presupposti e connessi alla suddetta aggiudicazione, inclusa la deliberazione del Direttore Generale n. 1011 del 31.10.2023, con la quale veniva disposto l'affidamento dei lavori nei confronti della parte controinteressata al giudizio.

Con quattro motivi di gravame è stato chiesto l'annullamento dei provvedimenti impugnati, la declaratoria di nullità del contratto eventualmente stipulato nelle more, nonché la condanna della Stazione appaltante al risarcimento del danno ai sensi degli artt. 121, 122 e 124 c.p.a. per le violazioni asserite. Le censure sono state articolate principalmente sull'errata interpretazione ed applicazione delle norme sull'equo compenso da parte dell'Amministrazione in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'aggiudicatario, in favore dell'operatore economico che, insieme agli altri partecipanti alla gara, aveva proposto una riduzione del compenso per l'attività di progettazione rispetto a quanto determinato dal D.M. 17 giugno 2016.

Secondo l'interpretazione prospettata dalla difesa di parte ricorrente, a seguito dell'entrata in vigore della legge in materia sull'equo compenso, le tariffe stabilite dal D.M. citato, determinate secondo i principi di equità e proporzionalità della presta-

<sup>15</sup> In dottrina, si v. A. BURATTI, *Equo compenso delle prestazioni professionali tra diritto soggettivo e interesse di categoria*, in *Federalismi.it*, 35, 2023; E. CARUSO, *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 871-872, 2023; F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2023.S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in G. CORSO, M. IMMORDINO (a cura di), *Studi in onore di Filippo Salvia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; E. GUARNIERI, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2024, 836.

zione, costituiscono per le Stazioni appaltanti un parametro inderogabile e vincolante per la determinazione dei corrispettivi, anche negli appalti di servizi di ingegneria e di architettura. Alla luce di tale interpretazione normativa, conseguirebbe l'automatica impossibilità per gli operatori economici di proporre offerte al ribasso sui compensi, sia sotto il profilo della quantità, che della qualità del lavoro svolto.

In subordine, è stato evidenziato dalla difesa della società ricorrente che, quand'anche l'Amministrazione avesse legittimamente ritenuto di "non autovincolarsi" ai suddetti parametri, la *lex specialis* di gara dovrebbe ritenersi – in ogni caso - eterointegrata dalle norme imperative previste dalla legge n. 49 del 2023. L'imperatività di tali disposizioni troverebbe peraltro conferma all'art. 3 della legge sull'equo compenso, nella parte in cui il legislatore commina la sanzione della nullità delle clausole *de quibus*, il cui sindacato spetta peraltro al giudice ordinario.

Costituitesi in giudizio sia la Stazione appaltante che l'aggiudicataria controinteressata hanno domandato il rigetto del ricorso con tre ordini di eccezioni.

In primo luogo, è stata rilevata l'inammissibilità del ricorso per decorso dei termini di impugnazione della *lex specialis* adducendo che la clausola del bando che non imponeva al concorrente di presentare un'offerta secondo parametri fissi fosse immediatamente lesiva degli interessi del ricorrente e avrebbe dovuto essere gravata nel termine di 30 giorni dalla sua pubblicazione. Inoltre, la Stazione appaltante eccepiva che il ricorrente avrebbe prestato acquiescenza alla legge di gara, atteso che in fase di presentazione delle offerte il ricorrente, si era uniformato alla condotta tenuta dagli altri operatori economici, salvo poi insistere per l'esclusione di questi ultimi affermando solo in un secondo momento che il proprio ribasso sarebbe stato da imputare quasi esclusivamente alle spese generali e ai compensi accessori e non alla principale parte di compenso. Parte resistente sosteneva poi la carenza di interesse a ricorrere, dal momento che, a prescindere dall'opportunità di consentire (o meno) il ribasso sulla voce dei compensi, il ricorrente non sarebbe stato in ogni caso individuato quale aggiudicatario dell'affidamento atteso che l'offerta tecnica proposta non è stata comunemente ritenuta la migliore sotto il profilo qualitativo.

Venendo al merito, le parti resistenti - cavalcando una precedente interpretazione non del tutto dissimile fornita in materia dall'ANAC nel sollecitare un intervento chiarificatore del legislatore<sup>(16)</sup> - eccepivano una presunta incompatibilità tra la legge sull'equo compenso e la disciplina dei contratti pubblici. Ciò in ragione del fatto che l'applicazione della prima normativa alle procedure di affidamento ad evidenza pubblica avente ad oggetto servizi di architettura o di ingegneria precluderebbe l'adozione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa "sul miglior rapporto qualità/prezzo" (richiesto dall'art. 108, c. 1 D. Lgs. 36/2023, già 95, D. Lgs. 50/2016) ancorando il gioco concorrenziale sulla base di un "prezzo fisso" non ribassabile, individuato dalla stessa stazione appaltante come corrispettivo posto a base di gara, con competizione limitata alla sola componente tecnica dell'offerta e con una evidente compromissione della libera contrattazione, del confronto competitivo tra operatori economici e dei principi comunitari in materia di libertà di circolazione, di stabilimento e di prestazione di servizi.

Il giudice amministrativo di prime cure ha disatteso le eccezioni della amministrazione resistente e di parte controinteressata, tanto in rito, quanto nel merito.

<sup>16</sup> V. Atto del Presidente ANAC del 19 aprile 2024 recante *Problematiche applicative del nuovo codice dei contratti pubblici in materia di servizi di ingegneria e architettura*, indirizzato alla Cabina di regia per il codice dei contratti pubblici Capo Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituita ai sensi dell'articolo 221, comma 1 del D. Lgs. n. 36 del 2023, ampiamente richiamato dall'orientamento di segno contrario alla sentenza in rassegna.

#### 4. L'ammissibilità della tecnica dell'eterointegrazione nei diversi orientamenti giurisprudenziali.

L'arresto in esame risulta particolarmente interessante sotto un duplice ordine di ragioni: in primo luogo, la sentenza si esprime analiticamente sulla questione relativa all'eventuale rapporto di antinomia tra la legge sull'equo compenso e il Codice dei contratti pubblici, escludendo la sussistenza della prospettata incompatibilità; secondariamente, si afferma la capacità della normativa sull'equo compenso di *eterointegrare* clausole contrattuali o la legge di gara che dispongano in senso difforme secondo il modello della nullità di protezione.

Invero, quanto al primo profilo, la motivazione offerta dai giudici amministrativi nel dichiarare l'applicabilità della legge n. 49 del 2023 anche alla materia dei Contratti pubblici, muove nel solco interpretativo tracciato dalla dottrina<sup>(17)</sup> richiamando le note categorie delle antinomie "apparenti" o in senso "concreto" concludendo, come nel caso di specie, il potenziale conflitto tra le norme possa risolversi ricorrendo all'interpretazione letterale, teleologica e adeguatrice delle norme in contrasto. Tale teoria pone l'accento sui risultati delle operazioni interpretative lasciando in disparte gli enunciati normativi.

D'altra parte la tecnica risolutiva adoperata dal TAR Veneto appare vieppiù apprezzabile nel contesto che ci occupa laddove viene in interesse una materia trasversale, quale quella dei contratti pubblici,<sup>(18)</sup> che si interseca con i più disparati ambiti del diritto (amministrativo, civile, commerciale, penale, lavoristico etc.), ed è permeata da una concatenata serie di concomitanti discipline eterogenee sovente non coadiuvate da una chiara tecnica di coordinamento normativo da parte del legislatore.

Invero, negli ordinamenti la cui tutela è sviluppata su un sistema multilivello la possibilità di incorrere in ipotesi di antinomie non rappresenta un'ipotesi del tutto isolata, potendosi concretizzare come casi piuttosto frequenti. Il rischio di andare incontro a contrapposizioni e/o lacune tra le varie fonti del diritto diviene altresì più concreto e forte laddove le diverse normative entrano fra di loro in contatto, in cui il Codice dei contratti pubblici predica, come detto, che sia garantita dalle stazioni appaltanti l'applicazione del principio dell'equo compenso nei confronti dei prestatori d'opera intellettuale.

Non essendo la coerenza una qualità indefettibile dell'ordinamento giuridico si consente dunque all'interprete di poter risolvere i conflitti tra le norme quando di esse vi è necessaria applicazione al fine, appunto, di giungere ad una soluzione univoca sul caso concreto, secondo dei criteri predeterminati dal legislatore (cronologico, gerarchico di competenza e di specialità)<sup>(19)</sup>.

Ma altrettanto valida ed applicabile al caso di specie è l'aggettivazione ricostruita da un'altra parte della dottrina che distingue ulteriormente l'ipotesi dell'antinomia tra

17 Secondo autorevole dottrina ricorre un rapporto di antinomie tra norme allorquando vi sia una situazione di incompatibilità tra due o più norme che disciplinano una medesima fattispecie, la cui contestuale applicazione determina conseguenze giuridiche diverse e incompatibili tra loro. Si v. N. BOBBIO, *Antinomia*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. I, Torino, 1957, 667 ss.; *id.* in *Teoria della norma giuridica*, Torino, 1958.

La suddetta distinzione però non è da tutti condivisa, per altra parte della dottrina V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, 1993, 205 ss. contrapposte alle antinomie *apparenti* (la cui risoluzione si rinviene nei tradizionali criteri sopra citati) vi sono le cd. antinomie *reali* o altrimenti dette *insolubili*, rispetto alle quali non è possibile applicare nessuno dei criteri di risoluzione oppure se ne possono applicare – conflittualmente – più di uno.

18 Si cfr. sul punto G. MELI, *L'affidamento degli incarichi legali da parte delle pubbliche amministrazioni: equo compenso e vincoli procedurali alla prova del tempo*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, F. I, 2023.

19 È stata la dottrina a ricostruire le modalità di risoluzione connesse alla coerenza dell'ordinamento, cfr. H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, 1934, 34; *id.* in *Teoria generale delle norme*, tr. it. a cura di M.G. LOSANO, Torino, 1985, 156; A. ROSS, *Diritto e giustizia*, 1958, 122 ss.; G. GAVAZZI, *Delle antinomie*, Torino, 1959; A. PRIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, 1977, 103 ss.; G. TARELLO, *Interpretazione della legge*, 1980, 143; S. M. CICONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale*, 1992, 53 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, 1997, 85 ss.; R. Guastini, *Interpretare e argomentare*, 2011, 105 ss..



disposizioni (c.d. improprie) da quelle che affligge le norme (c.d. proprie)<sup>(20)</sup>. In questo caso, il giudice, condurre la propria indagine attraverso i citati metodi di solubilità dell'antinomia potrebbe porre a confronto direttamente i precetti censurati valorizzando *ratio* e portata applicativa.

Nonostante la linearità delle motivazioni addotte in sentenza pedissequamente confermate dalla successiva sentenza, n. 8580 del Tar Roma n. 8580 del 30 aprile 2024<sup>(21)</sup>, che ha parimenti negato che l'applicazione della disciplina dell'equo compenso al settore dei contratti pubblici possa determinare interferenze negative sul principio di tutela della concorrenza tramite evidenza pubblica, vi è tuttavia un orientamento contrario non solo nella prassi dell'ANAC (si v. l'atto del Presidente dell'Autorità del 19 aprile 2024 cit.) ma, da ultimo, anche in via pretoria (sentenza del Tar Salerno, n. 464 del 16 luglio 2024 e Tar Reggio Calabria, n. 483 del 25 luglio 2024).

In particolare, questi orientamenti, confermando quanto sostenuto in passato dall'*Authority* di settore, hanno nuovamente escluso l'applicabilità della legge sull'equo compenso al settore degli appalti pubblici e a quelli che riguardano servizi di ingegneria e architettura poiché in contrasto con il principio di libera concorrenza: un'applicazione indiscriminata della citata normativa, nel senso di non ritenere ribassabili i compensi professionali ma la sola voce relativa alle spese generali, porterebbe alla nefasta conseguenza di aggravare i costi della procedura sacrificando i professionisti più deboli.

Le argomentazioni contrarie alla sentenza in esame si impernano essenzialmente su due ordini di ragioni: la prima, fa leva sulla parziale coincidenza degli interessi perseguiti dal Codice dei contratti pubblici e dalla legge n. 49 del 2023 (ossia di impedire che al professionista siano riconosciuti compensi iniqui) che, però, nel campo della contrattualistica sconta l'assoggettamento alle logiche della concorrenza; la seconda, invece, prende le mosse da presupposti squisitamente giuridici-formali atteso che la legge sull'equo compenso, sebbene introdotta successivamente rispetto al codice dei contratti pubblici, non contiene prescrizioni volte a derogare espressamente allo stesso e inoltre, fa salve rispetto alla sanzione della nullità di protezione "le clausole che riproducono disposizioni o attuano principi europei". Quest'ultimo riferimento va alle norme del codice dei contratti che ammettono la possibilità, nell'ambito dell'aggiudicazione sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di offrire uno sconto su tutte le parti economiche della medesima proposta e che naturalmente danno attuazione al principio eurounitario della concorrenza.

Il punto focale che conduce sia parte della giurisprudenza che l'ANAC ad una conclusione opposta rispetto a quella del Tar Veneto è la necessaria compatibilità del sistema con la tutela della concorrenza.

Entrambi i limiti appena ripercorsi (sia sostanziali che giuridici-formali), considerati insuperabili secondo la citata ricostruzione, condurrebbero ad escludere il ricorso al rimedio dell'eterointegrazione delle previsioni della *lex specialis* di gara che difettano dei riferimenti alla normativa sul giusto compenso. Tale rimedio sarebbe precluso in

20 F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000, secondo l'Autore si ricorrerebbe alla qualificazione di "apparenti" per designare le antinomie sussistenti tra norme poste nell'ambito dello stesso tipo di fonte e considerando "reali" invece le mere incompatibilità.

21 Si v. [TAR Roma, Sez. V-ter, n. 8580](#) del 30 aprile 2024 laddove tra l'altro, viene ribadita l'insussistenza di una "ontologica incompatibilità" tra la legge sull'equo compenso ed il Codice dei contratti pubblici, sul presupposto che la prima trova applicazione anche riguardo alle prestazioni rese in favore della P.A. ed il secondo impone alle stazioni appaltanti di improntare il proprio *modus procedendi* al canone generale dell'equo compenso. Infine il TAR capitolino ha escluso che la disciplina sull'equo compenso possa arrecare pregiudizio alla concorrenza: invero, il confronto competitivo si sposta meramente sui profili accessori del corrispettivo globalmente inteso e sui profili tecnici-qualitativi dell'offerta presentata, di tal guisa assicurando alla pubblica amministrazione elevati standard professionali ed una buona qualità dei servizi.

forza del rapporto di “specialità” che farebbe prevalere la disciplina particolare dettata dal codice dei contratti rispetto a quella “generale” governata dalla legge 49 del 2023.

Tuttavia, i presupposti da cui muovono queste diverse interpretazioni non sembrano del tutto condivisibili: se è vero che la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di compensi professionali ha chiarito che l’indicazione delle tariffe minime e massime è vietata per incompatibilità con il diritto dell’UE, tuttavia, al contempo, ne ha espressamente consentito deroghe per motivi di interesse pubblico consistenti, ad esempio, nell’esigenza di tutelare i consumatori ovvero la qualità dei servizi affidati<sup>(22)</sup>. A ben vedere, la legge sul giusto compenso si propone la finalità di tutelare il professionista a fronte di contraenti più forti e, assicurando un compenso congruo e proporzionato, salvaguarda al tempo stesso la qualità dell’incarico professionale prestato. Pertanto, lungi dal costituire una misura anti-concorrenziale, semmai, la legge n. 49 del 2023 integra un’ipotesi di provvedimento normativo di carattere generale adottato da autorità pubbliche che introduce una deroga consentita al principio della concorrenza per motivate esigenze imperative.

D’altra parte come correttamente evidenziato dal Tar Veneto, ciò che il diritto dell’UE intende interdire è l’ipotesi radicalmente diversa da quella di specie di “determinazione orizzontale di tariffe minime imposte” essendo l’art. 101 TFUE rivolto per l’appunto a vietare «*tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare, il gioco della concorrenza all’interno del mercato interno*». Fattispecie che si è verificata nel caso recentemente deciso dalla Cig in cui le tariffe minime erano state imposte dall’ordine degli avvocati bulgaro (soggetto privato) piuttosto che adottate con legge ordinaria (come avviene nel nostro caso).

Inoltre, vi è da precisare che la *ratio* della disposizione che impone di non andare al di sotto dei minimi tabellari, in realtà, è posta proprio a presidio degli operatori meno strutturati evitando che siano obbligati ad offrire ribassi sproporzionati rispetto agli operatori forti già protagonisti nel mercato degli incarichi professionali. In questo caso aprirsi alla concorrenza piena sul prezzo condurrebbe ad un effetto discriminatorio all’inverso e ciò non è ammissibile.

Più convincenti appaiono le argomentazioni somministrate dai tribunali amministrativi di Salerno e Reggio Calabria in ordine al regime della nullità di protezione prevista dall’art. 3 della legge n. 49/2023 ed alle possibili eventuali ripercussioni sulla spesa pubblica. In effetti, la possibilità di ricorrere al giudice civile per contestare - anche in corso di esecuzione del contratto - l’affidamento ad un prezzo inferiore alla tariffa equa non si concilia agevolmente con il sistema di tutela giurisdizionale tipico previsto in materia di procedura ad evidenza pubblica, laddove l’azione di nullità davanti al g.a. è sottoposta a limiti temporali e decadenziali più rigidi a fronte della imprescrittibilità della stessa azione innanzi al g.o..

Si tratta di una commistione di discipline processuali che rischia di minare le garanzie di stabilità e certezza che connotano il provvedimento amministrativo e, segnatamente, gli atti adottati dalle Stazioni Appaltanti, come quelli a chiusura della fase di verifica della congruità dell’offerta ovvero dell’aggiudicazione della gara.

Peraltro, l’eventuale caducazione di tali atti oltre i termini sanciti dal c.p.a. incrinerebbe anche il principio di immodificabilità del quadro economico previsto a base di gara e quindi la capacità della Stazione Appaltante di evitare aggravati di spese pubbliche impreviste.

<sup>22</sup> Si v. C-438/2022 del 25 gennaio 2024 e C-377/2017 del 4 luglio 2019.

## 5. Conclusioni.

Dall'analisi sinora condotta si desume in definitiva che il tema del rapporto tra disciplina dell'equo compenso ed il codice dei contratti pubblici ancora oggi si presta a diverse chiavi di lettura.

Il contrasto dovrà essere dissipato dal Consiglio di Stato chiamato, appunto, ad esprimersi in merito alla compatibilità o meno delle discipline (legge n. 49 del 2023 e d. lgs. n. 36 del 2023) nonché sull'opportunità di ricorrere alla tecnica dell'eterointegrazione della *lex specialis* di gara. Sebbene su quest'ultimo punto la giurisprudenza in passato abbia circoscritto l'ambito di operatività del rimedio in parola entro limiti ben definiti, al fine di non pregiudicare la più ampia partecipazione degli operatori alle procedure ad evidenza pubblica, appare opportuno chiarire se sia consentito allargarne le maglie anche alla disciplina dell'equo compenso considerati l'eterogeneità degli interessi protetti dagli impianti normativi in esame nonché i diversi profili strutturali che ne impedirebbero una piena ed agevole sovrapposibilità<sup>(23)</sup>.

L'intervento del Consiglio di Stato non solo risolverebbe la questione sul piano pratico applicativo (consentendo alle Stazioni Appaltanti di operare in condizioni di maggiore certezza e uniformità giuridica), ma senz'altro, sul piano teleologico (coordinando lo scopo della normativa sull'equo compenso con quello perseguito dal codice n. 36 del 2023), qualora accogliesse positivamente l'estensione della teoria dell'eterointegrazione comporterebbe l'ulteriore vantaggio di sanare le procedure bandite sulla base di prezzi iniqui per il professionista con una semplice rideterminazione dei parametri dei compensi in coerenza con i minimi tabellari.

In quest'ottica nel giudizio di bilanciamento tra i diversi interessi contrapposti, la concorrenza non si porrebbe più come "diritto tiranno"<sup>(24)</sup> sul cui altare sacrificare esigenze parimenti meritevoli di tutela quali il riconoscimento di un corrispettivo dignitoso ed adeguato per il professionista "contraente debole" e la necessità di ricevere una prestazione di qualità da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, in ossequio al sillogismo per cui ancorare un incarico professionale all'obbligo di un compenso equo equivale ad attribuire allo stesso uno *standard* minimo qualitativo garantito. Il *favor participationis* al più, cambierebbe declinazione, atteggiandosi come correttivo *a monte* di possibili situazioni di grave sbilanciamento a vantaggio del concorrente con maggior potere contrattuale.

Di converso, accogliendo la altrettanto legittima lettura di segno opposto all'arresto in esame, si giungerebbe alla conclusione che, a prescindere dagli interessi protetti dalle singole normative, nei rapporti tra disciplina generale e disciplina speciale debba prevalere – in ogni caso – quest'ultima ignorando, però, gli effetti che da tale assunto potrebbero concretamente derivare. Segnatamente si fa riferimento all'opportunità di andare incontro ad impugnazioni dei bandi di gara eterointegrati che garantiscono compensi equi (o comunque superiori) ai professionisti deboli aggiudicatari della medesima procedura. In questo senso gli effetti che scaturirebbero appaiono meno

23 In senso conforme si cfr. Cons. di St., Sez. V, n. 7870 del 21 agosto 2023; Cons. di St., Sez. III, n.10935 del 14 dicembre 2022; Cons. di St., Ad. Plen., n. 7 del 30 gennaio 2014; Cons. Stato, Ad. plen., n. 14 del 20 maggio 2013.

24 Sul tema si v. G. PITRUZZELLA, *La tutela della concorrenza nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Federalismi.it*, 9, 2024, in cui l'Autore esaminando alcune sentenze storiche della CIG in materia di diritto *antitrust*, si sofferma sull'esercizio del giudizio di bilanciamento tra i vari interessi che si contrappongono, caso per caso, al principio della libera concorrenza. *Idem*, R. BIN, *La concorrenza nel bilanciamento dei valori*, in M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*. Atti del Convegno di Studi I fondamenti costituzionali della concorrenza, Laterza, Bari, 2019, 65; M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, 315; G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, 16, 2018; A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Giappichelli, Torino, 2007; T. MARTINES, *Ordine dello Stato e "principi supremi" della Costituzione*, in *ID.*, Opere, Giuffrè, Milano, 2000, 27 ss.; F.P. CASAVOLA, *I principi supremi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, V, 1995, 3.

proporzionati e ragionevoli rispetto ai principi che governano l'*agere* amministrativo.

Vi è da precisare che quanto prospettato varrebbe solo nell'ipotesi in cui le questioni poste dovessero essere risolte solo in via giurisprudenziale. Infatti, rimane aperta l'eventualità che sul punto vi sia direttamente un intervento del legislatore, peraltro già sollecitato dall'ANAC che compiutamente risolve sia i dubbi di compatibilità delle normative che le eccessive distorsioni derivanti dall'attuale regime della nullità di protezione<sup>(25)</sup>.

---

25 Si v. Atto del Presidente del 19 aprile 2024, in cui si specifica che “Con nota prot. n. 13693 del 26/1/2024, l'Autorità ha trasmesso a codesta Cabina di regia il documento di consultazione recante il Bando tipo n. 2/2023 - Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi di architettura e ingegneria di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, chiedendo un sollecito intervento volto a risolvere le criticità interpretative evidenziate”.