

Centro Studi

Consiglio Nazionale Ingegneri

L'applicazione delle norme riguardanti le tariffe professionali degli ingegneri a seguito dell'emanazione del Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 e della Legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248



(c.r.145)

Roma, ottobre 2006



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

Ing. Sergio Polese	Presidente
Ing. Paolo Stefanelli	Vice Presidente
Ing. Roberto Brandi	Consigliere Segretario
Ing. Alessandro Biddau	Consigliere
Ing. Giovanni Bosi	Consigliere
Ing. Pietro De Felice	Consigliere
Ing. Carlo De Vuono	Consigliere
Ing. Ugo Gaia	Consigliere
Ing. Alcide Gava	Consigliere
Ing. Romeo La Pietra	Consigliere
Ing. Giovanni Montresor	Consigliere
Ing. iunior Antonio Picardi	Consigliere
Ing. Giovanni Rolando	Consigliere
Ing. Silvio Stricchi	Consigliere
Ing. Giuseppe Zia	Consigliere

Presidenza e Segreteria 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048

www.tuttoIngegnere.it



CENTRO STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	Presidente
dott. ing. Alberto Speroni	Vice Presidente
dott. ing. Leonardo Acquaviva	Consigliere
dott. ing. Renato Cannarozzo	Consigliere
dott. ing. Ugo Gaia	Consigliere
dott. Massimiliano Pittau	Direttore

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	Presidente
dott. Stefania Libori	Revisore
dott. Francesco Ricotta	Revisore

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800

www.centrostudicni.it



**c.r. 145 – L'APPLICAZIONE DELLE NORME RIGUARDANTI LE
TARIFFE PROFESSIONALI DEGLI INGEGNERI A SEGUITO
DELL'EMANAZIONE DEL DECRETO LEGGE 4 LUGLIO 2006, N. 223
E DELLA LEGGE DI CONVERSIONE 4 AGOSTO 2006, N. 248**

Il presente testo è stato redatto ed elaborato da Lorenzo Passeri.



Indice

Premessa di <i>Giovanni Angotti</i>	Pag. 1
1. Le disposizioni del Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 e della Legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248 in materia di tariffe professionali	“ 4
2. Il quadro normativo previgente	“ 6
3. L'inefficacia delle disposizioni recate in materia tariffaria dal D.L. n. 223/2006	“ 12
4. La diversa efficacia delle disposizioni della legge n. 248/2006 per ciò che attiene alle prestazioni erogate ai privati e quelle erogate alla pubblica amministrazione	“ 15



Premessa

Con la Circolare n. 22 del 18 settembre 2006 (prot. CNI n. 3118) il CNI è intervenuto, fra l'altro, sull'interpretazione dell'art. 2 del D.L. 4.7.2006, n. 223 come convertito, con modificazioni, nella Legge 4.8.2006, n. 248, che abroga le disposizioni di legge che prevedono l'obbligatorietà di tariffe fisse e/o minime.

La predetta Circolare distingue gli effetti della norma a seconda del settore pubblico o privato nel quale è resa la prestazione professionale.

Con riferimento al settore pubblico, la Circolare si preoccupa di verificare gli effetti della norma citata sul sistema dei compensi per gli incarichi tecnici definito, dapprima dall'art. 17 della Legge n. 109/1994 e successive modifiche e, successivamente dall'art. 92 del D.lg. n. 163/2006. Gli argomenti addotti per sostenere la tesi della ininfluenza del D.L. Bersani sul sistema dei lavori pubblici si rifanno ai seguenti elementi:

- a) la clausola di resistenza, la quale attribuirebbe una particolare efficacia alle norme assistite imponendo una specifica ed espressa abrogazione delle norme previgenti da parte delle norme sopravvenute;
- b) il criterio di specialità secondo cui *lex specialis derogat generali*; si tratta di un criterio di equilibrio delle fonti normative che, incentrandosi sulla "competenza" della norma, conferisce una particolare efficacia alla legge speciale relativa ai contratti pubblici che non potrebbe essere abrogata da quella sopravvenuta, priva del medesimo contenuto speciale;
- c) la differenza dei termini adottati dal D.L. 4.7.2006, n. 223 e dalla L. 4.8.2006, n. 248 ("tariffe") con quelli utilizzati dall'art. 92 del Codice degli appalti ("corrispettivi").



A tali, condivisibili, argomentazioni è possibile aggiungerne ulteriori che saranno sviluppate nelle pagine seguenti.

In particolare, è opportuno evidenziare che il D.L. n. 223/2006, nel periodo di vigenza, non ha determinato alcun effetto abrogativo rispetto alle disposizioni ed ai regolamenti che dispongono la fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali; il D.L. n. 223/2006, pur intervenendo in ambiti settoriali di esclusiva competenza statale (concorrenza, ordinamento civile e tutela dei livelli essenziali), interferisce infatti con la materia delle professioni rimessa alla potestà legislativa concorrente e disciplinata dal Decreto legislativo 30/2006 ricognitivo dei principi fondamentali in materia, ai sensi della Legge n. 131/2003. Uno dei principi fondamentali evidenziati dal D.Lgs. 30/2006 è appunto quello della legittimità delle disposizioni che statuiscono regimi tariffari vincolanti per i professionisti, in contrasto dunque con la novella del D.L. n. 223/2006 che per le sue connotazioni (non è una legge né un decreto legislativo “rinforzato”) non può determinare una modifica dei principi fondamentali attinenti alla materia delle professioni.

Inoltre, il regime tariffario vigente nel settore dei lavori pubblici sembra dover sostanzialmente sopravvivere anche dopo la novella determinata dalla Legge n. 248/2006.

Lungi dal determinare una “obbligatorietà” nell’applicazione di definiti compensi tariffari, il quadro normativo statuito dal legislatore nel settore dei lavori pubblici definisce infatti una fascia di compenso, compresa tra i corrispettivi determinati dal D.M. del 4.4.2001 ed uno sconto massimo praticabile del 20%, entro la quale i professionisti possono determinare le proprie offerte. Tale previsione non è intaccata dalla novella della Legge 248/2006 che infatti determina l’abrogazione delle disposizioni che prevedono “*l’obbligatorietà di tariffe fisse o minime*” ma non anche di quelle che, come l’art. 4, comma 12 *bis* del d.l. 4 marzo 1989, n. 65, convertito in legge 26 aprile 1989, n. 155, pongono un limite allo sconto praticabile dai professionisti rispetto alle suddette tariffe.



Quanto detto trova avallo nella previsione normativa di cui all'art. 53, 3° comma del Codice secondo cui, nel caso di appalto di progettazione ed esecuzione “...l'ammontare delle spese di progettazione esecutiva non è soggetto a ribasso d'asta”¹. Tale disposizione conferma come gli importi relativi agli incarichi di progettazione nella materia dei lavori pubblici siano generalmente soggetti a ribasso d'asta (fino ad un massimo del 20%) ed in quanto tali essi non possano inquadarsi come minimi obbligatori e quindi siano esclusi dagli effetti della Legge 248/2006.

Giovanni Angotti

¹ L'efficacia della disposizione di cui all'art. 53, 3° comma del Codice è stata sospesa dalla Legge n. 228/2006; resta però vigente quanto disposto dall'art. 19 della legge 109/94, di identico contenuto rispetto all'art. 53 sospeso.



1. Le disposizioni del Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 e della Legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248 in materia di tariffe professionali

Il Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale* pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 153 del 4 luglio 2006, all'art. 2 (recante *Disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali*), dispone che:

- “1. *In conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché al fine di assicurare agli utenti un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato, dalla data di entrata in vigore del presente decreto **sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali:***
 - a) *la fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti (...).*
2. *Sono fatte salve le disposizioni riguardanti l'esercizio delle professioni reso nell'ambito del Servizio sanitario nazionale o in rapporto convenzionale con lo stesso, nonché le eventuali tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti.*
3. *Le disposizioni deontologiche e pattizie e i codici di autodisciplina che contengono le prescrizioni di cui al comma 1 sono adeguate, anche con l'adozione di misure a garanzia della qualità delle prestazioni professionali, entro il 1° gennaio 2007. In caso di mancato adeguamento, a decorrere dalla medesima data le norme in contrasto con quanto previsto dal comma 1 sono in ogni caso nulle”.*



Il Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 è stato convertito in legge, con modificazioni, con la Legge 4 agosto 2006, n. 248, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 186 dell'11 agosto 2006 - Supplemento Ordinario n. 183.

Per ciò che concerne le tariffe professionali la Legge 248/2006, dispone l'abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari che prevedono con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali *“l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime”* (modificando sul punto quanto previsto dalla D.L. 4 luglio 2006, n. 223, che invece prevedeva l'abrogazione delle disposizioni che prevedevano *“la fissazione”* di tariffe obbligatorie fisse o minime) ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

Nel comma 2 dell'art. 2, la legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248 oltre a far salve le disposizioni riguardanti l'esercizio delle professioni reso nell'ambito del Servizio sanitario nazionale o in rapporto convenzionale con lo stesso, nonché le eventuali tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti stabilisce che *“Il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale. Nelle procedure ad evidenza pubblica, le stazioni appaltanti possono utilizzare le tariffe, ove motivatamente ritenute adeguate, quale criterio o base di riferimento per la determinazione dei compensi per attività professionali”*.

La legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248 inoltre introduce un comma 2-bis, nel quale si dispone la sostituzione del terzo comma dell'articolo 2233 del codice civile con il seguente: *«Sono nulli, se non redatti in forma scritta, i patti conclusi tra gli avvocati ed i praticanti abilitati con i loro clienti che stabiliscono i compensi professionali»*. Viene inoltre ribadito integralmente e senza modifiche quanto disposto dal comma 3, dell'art. 2 del Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223.



2. Il quadro normativo previgente

Con la *legge 2 marzo 1949, n. 143*, entra a regime la disciplina sul compenso professionale di ingegneri ed architetti nell'Italia repubblicana. La disposizione in questione prevede (articolo unico) la sostituzione della tariffa previgente con un articolato corpo normativo allegato all'articolo citato e nel quale vengono distinti gli onorari (regolati dagli artt. 2-5) dalle spese (regolate dall' art. 6) - la cui tipologia è dettagliatamente definita - che "*...salvo contrarie pattuizioni, il committente deve rimborsare al professionista ...*".

Il legislatore è poi intervenuto con la *legge 4 marzo 1958, n. 143*, introducendo un articolo unico relativo al procedimento di formazione della tabella da cui desumere gli onorari e le indennità, nonché i criteri per il rimborso delle spese degli ingegneri e degli architetti².

La *legge 5 maggio 1976, n. 340* aggiunse il secondo comma all'articolo unico citato, con la previsione dell'inderogabilità dei "*minimi di tariffa*" per gli onorari a vacanza, a percentuale ed a quantità, mentre l'inderogabilità non fu estesa agli onorari a discrezione di cui all'art. 5 del testo unico 2 marzo 1949, n. 143³.

Successivamente *l'art. 6 della legge 1 luglio 1977, n. 404*, il quale seppur inserito in una legge concernente l'edilizia carceraria è stato inteso dalla giurisprudenza come disposizione ad efficacia

² Disponeva l'art. unico della legge citata che: "*Le tariffe degli onorari e delle indennità ed i criteri per il rimborso delle spese agli ingegneri ed agli architetti sono stabilite mediante decreto del Ministro per la grazia e giustizia, di concerto con il Ministro per i lavori pubblici, su proposta dei Consigli nazionali riuniti degli ingegneri e degli architetti, sentite, da parte dei Consigli stessi, le organizzazioni sindacali a carattere nazionale delle due categorie*".

³ L'articolo unico della Legge in questione, che ha introdotto il secondo comma dell'articolo unico della Legge n. 143/1958 dispone che: "*I minimi di tariffa per gli onorari a vacanza, a percentuale ed a quantità, fissati dalla legge 2 marzo 1949, n. 143, o stabiliti secondo il disposto della presente legge, sono inderogabili. L'inderogabilità non si applica agli onorari a discrezione per le prestazioni di cui all' art. 5 del testo unico approvato con la citata legge 2 marzo 1949, n. 143*".



generale (Cass. II, 8 ottobre 2004, n. 20039), ha interpretato autenticamente la legge 5 maggio 1976, n. 340, restringendo (per motivi di contenimento della spesa pubblica) “*ai rapporti tra privati*” la prevista inderogabilità delle determinazioni tariffarie. In sostanza con l'interpretazione autentica resa dall'art. 6 della Legge n. 404/1977 si pone in essere, per la prima volta, nel sistema normativo tariffario italiano, una dicotomia fra il caso in cui le prestazioni professionali siano erogate da ingegneri e architetti in favore di soggetti privati e quello nel quale, invece, tali prestazioni vengano erogate alla pubblica amministrazione, limitando la inderogabilità degli importi tariffari ai soli primi rapporti⁴.

È proprio riguardo ai rapporti fra professionista e pubblica amministrazione che la normativa in materia di minimi tariffari trova ulteriore sviluppo. Difatti con l'art. 4, comma 12 *bis* del d.l. 4 marzo 1989, n. 65, convertito in legge 26 aprile 1989, n. 155, si autorizza, nell'ambito dei rapporti dei professionisti in questione a favore dello Stato e degli enti pubblici, e comunque per le opere finanziate dall'erario, la riduzione degli importi tariffari limitandone l'entità alla soglia percentuale massima del 20%. Tale ultima legge rafforza dunque la differenziazione introdotta dalla legge n. 404/1977 fra il regime tariffario afferente i soggetti privati e quello relativo ai rapporti fra questi e la pubblica amministrazione⁵.

Per quanto concerne questi ultimi, ed in particolare il settore della progettazione dei lavori pubblici, il quadro normativo è stato ulteriormente arricchito dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, (più volte integrata dagli interventi normativi succedutisi nel tempo, di cui l'ultimo, per nostro interesse, è la legge n. 166/2002) che all'art. 17,

⁴ In questo senso *ex multis*: Cass. 26.1.2000, n. 863; Cass. 19.7.2001, n. 9806.

⁵ Cass. civ., sez. II, 19/07/2001, n. 9806: “*Correttamente la Corte di merito afferma che nessun rilievo ha la circostanza che il corrispettivo pattuito per le prestazioni del professionista risulti nel caso concreto inferiore ai minimi tariffari di categoria, perché l'inderogabilità di tali minimi è stata circoscritta ai soli incarichi professionali tra privati in forza dell'art. 6 della legge 1.7.1977 n. 404, e non vale pertanto per gli incarichi conferiti da enti pubblici (in senso conforme, Cass. 30.8.1995 n. 9155; Cass. 15.12.1987 n. 9291)*”, in Mass. Giur. It., 2001.



comma 12-ter demanda al Ministro della giustizia, nel concerto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, la determinazione delle tabelle dei corrispettivi per le attività di progettazione e direzione lavori, e prevede che tali compensi vadano considerati “*minimi inderogabili*”, richiamando l'ultimo comma dell'articolo unico della citata legge 4 marzo 1958, n. 143, introdotto dalla legge 5 maggio 1976, n. 340, e sancendo *la nullità dei patti contrari*⁶ alla disposizione. Le tariffe relative alle prestazioni professionali previste dal citato art. 17 della Legge n. 109/1994 sono state dettate dal D.M. del 4.4.2001.

Il nuovo *Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture* (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163) che dà attuazione alle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE conferma l'impostazione della Legge 109/1994 in materia tariffaria.

Difatti l'art. 92, 2° comma del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 demanda al Ministro della Giustizia, di concerto con quello delle Infrastrutture e dei trasporti la determinazione delle tabelle dei corrispettivi per la remunerazione delle prestazioni delle attività di cui al comma 1 dell'art. 90, precisando esplicitamente che: “*I corrispettivi sono minimi inderogabili ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo unico della legge 4 marzo 1958, n. 143, introdotto dall'articolo unico della legge 5 maggio 1976, n. 340. Ogni patto contrario e' nullo*”.

Precisa, poi, il 3° comma, che con il medesimo Decreto ministeriale sono ripartite, ai fini della determinazione dell'importo da porre a base di gara, in tre aliquote percentuali la somma delle aliquote attualmente in vigore, nonché sono determinate le tabelle dei corrispettivi a percentuale relative alle diverse categorie di lavori anche in relazione ai nuovi oneri finanziari assicurativi, e la percentuale per il pagamento dei corrispettivi per le attività di

⁶ Di qui quanto detto sopra circa l'incoerenza dell'orientamento della Corte di Cassazione rispetto alla normativa quadro in materia di lavori pubblici nella parte in cui non ritiene applicabile la sanzione della nullità dei patti in deroga ai minimi tariffari.



supporto di cui all'articolo 10, comma 7 nonché le attività del responsabile di progetto e le attività dei coordinatori in materia di sicurezza introdotti dal decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494. In sintesi l'emanando decreto ministeriale sarà chiamato a determinare:

- 1) le tabelle dei corrispettivi delle attività cd “tecniche” di cui all'art. 90 del Codice;
- 2) la ripartizione delle vigenti aliquote percentuali in tre categorie di aliquote al fine della determinazione dell'importo posto a base di gara;
- 3) le tabelle dei corrispettivi a percentuale relativi alle diverse categorie di lavori.

In tutti i casi citati *“i corrispettivi determinati..... fatto salvo quanto previsto dal comma 12-bis dell'articolo 4 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, sono minimi inderogabili ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo unico della legge 4 marzo 1958, n. 143, introdotto dall'articolo unico della legge 5 maggio 1976, n. 340. Ogni patto contrario e' nullo”*(art. 92, comma 4, D.Lgs. 163/2006).

Medio tempore, ossia fino all'approvazione del citato D.M., l'art. 253, comma 17 del D.Lgs. 163/2006 prevede che continui ad applicarsi quanto previsto dal D.M. del 4.4.2001 pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 96, del 26.04.2001.

Va dunque ribadito che lo Stato italiano ha già sperimentato un regime di determinazione degli onorari degli ingegneri e degli architetti libero dal rispetto di tariffe vincolanti; ciò è avvenuto nel periodo compreso tra il 1977 ed il 1989, quando l'inderogabilità delle tariffe è stata ritenuta non applicabile nei rapporti con la pubblica amministrazione. Tale decisione, motivata da un intento di contenimento della spesa pubblica, è stata supportata dalla considerazione che il committente pubblico potesse disporre di strumenti idonei a valutare e controllare adeguatamente le prestazioni di ingegneri ed architetti.



L'abrogazione delle tariffe vincolanti nel settore pubblico determinò però un rapido decadimento degli standard qualitativi delle prestazioni di ingegneri ed architetti e dunque dei livelli di sicurezza e dello stesso costo delle opere pubbliche. Nel 1989 il legislatore nazionale ha così deciso di porre fine alla derogabilità dell'applicazione dei regimi tariffari nel settore pubblico, con la previsione di un limite massimo del 20% allo sconto praticabile; successivamente, ferma restando la praticabilità di uno sconto massimo del 20%, si è ritornati, nel 2002, alla statuizione della inderogabilità dei regimi tariffari e della "nullità" dei patti ad essi contrari. Accanto a tale disposizione, lo Stato italiano ha provveduto a definire con maggiore dettaglio contenuti, procedure di validazione e verifica, ambiti di responsabilità relativi alle prestazioni professionali degli ingegneri e degli architetti nel settore dei lavori pubblici⁷.

In conclusione in Italia risulta essere vigente un vero e proprio sistema binario per la determinazione delle tariffe degli ingegneri e degli architetti.

Per quanto attiene alle prestazioni erogate dagli ingegneri alla pubblica amministrazione, i corrispettivi tariffari vengono determinati con decreto dal Ministro di Giustizia "*di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*" e "*tenendo conto delle tariffe previste per le categorie professionali interessate*" (art. 92, comma 2, D.Lgs. 163/2006). Tali corrispettivi⁸, prima dell'approvazione della legge di conversione n. 248/2006, dovevano essere ritenuti "*minimi inderogabili*" ed era anche prevista la nullità di ogni patto ad essi contrario. Resta salva, anche nel quadro normativo vigente come vedremo, la facoltà dell'ingegnere e dell'architetto di procedere ad una riduzione dei compensi tariffari fino ad un massimo del 20% (l'art. 4, comma 12 *bis* del d.l. 4 marzo 1989, n. 65, convertito in legge 26 aprile 1989, n. 155).

⁷ In particolare con la legge 109/1994 ed il connesso DPR n. 554/1999.

⁸ Determinati dal D.M. 4 aprile 2001.



Per quanto attiene alle prestazioni erogate dagli ingegneri e architetti ai privati, i corrispettivi tariffari vengono determinati *“mediante decreto del Ministro per la grazia e giustizia (ora Ministro della giustizia ndr), di concerto con il Ministro per i lavori pubblici (ora Ministro delle infrastrutture ndr), su proposta dei Consigli nazionali riuniti degli ingegneri e degli architetti, sentite, da parte dei Consigli stessi, le organizzazioni sindacali a carattere nazionale delle due categorie”* (legge 4 marzo 1958, n. 143). Tali corrispettivi⁹, fino all'approvazione della legge di conversione n. 248/2006, erano *“inderogabili”* (legge 5 maggio 1976, n. 340 come autenticamente interpretata da l'art. 6 della legge 1 luglio 1977, n. 404) mentre nessuna specifica norma prevedeva la nullità dei patti ad essi contrari (come invece era specificamente previsto per le prestazioni erogate alla pubblica amministrazione)¹⁰.

⁹ Attualmente i compensi per le prestazioni erogate dagli ingegneri e dagli architetti italiani ai privati sono definiti, dal D.M. 11 giugno 1987, n. 233, risultando, in media, inferiori di oltre il 30% rispetto a quelli riconosciuti dal DM. 4 aprile 2001 per le prestazioni erogate alla pubblica amministrazione. Il successivo D.M. 3 settembre 1997, n. 417 ha provveduto ad adeguare esclusivamente i compensi a vacanza.

¹⁰ Sulla differenza fra regime tariffario per le prestazioni in favore della pubblica amministrazione e le prestazioni in favore di soggetti privati ed in particolare sulla inderogabilità dei minimi circoscritta esclusivamente a quest'ultima ipotesi si vedano *ex multis*: Cass. 26.1.2000, n. 863; Cass. 19.7.2001, n. 9806.



3. L'inefficacia delle disposizioni recate in materia tariffaria dal D.L. n. 223/2006

Come già detto, l'art. 2 del D.L. 223/2006, in ossequio ai principi della tutela della concorrenza e della libera circolazione di servizi e persone, disponeva l'abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari che prevedevano con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali “**la fissazione**” di tariffe obbligatorie fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

Non è certo questa la sede per soffermarsi sulla natura sostanzialmente trasversale degli ambiti di intervento rimessi in via esclusiva al legislatore statale ai sensi dell'art. 117 2° comma della Costituzione, tuttavia è doveroso considerare che alcuni dei principi affermati dal Decreto incidono direttamente anche su alcune delle materie rimesse alla potestà legislativa concorrente Stato – Regioni come avviene ad esempio per le professioni.

Per queste ultime la situazione è, a dire il vero, aggravata dalla vigenza del D.Lgs. n. 30/2006 di ricognizione dei principi fondamentali della stessa ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 della Legge n. 131/2003¹¹.

¹¹ In particolare il 4° comma, dell'art. 1 citato dispone che: “*In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità. Gli schemi dei decreti, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata: "Conferenza Stato-Regioni", sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere*



Con particolare riferimento alla materie delle professioni l'art. 3 del D.Lgs. n. 30/2006 dispone che: *“L'esercizio della professione si svolge nel rispetto della disciplina statale della tutela della concorrenza, ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti o per ragioni imperative di interesse generale, della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale”*.

È indiscutibile che in materia di tariffe, pubblicità e riserve di attività professionali – per dirla sinteticamente, in materia di *“regolamentazione”* dell'attività professionale – il D.Lgs. n. 30/2006 faccia riferimento ad un quadro normativo anteriore al D.L. n. 223/2006 con il quale ultimo, pertanto, si pone in una chiara situazione di conflittualità.

Anche a voler ritenere che il D.L. n. 223/2006 intervenga a modificare – così come in effetti modifica - la normativa statale in materia di tariffe, riserva ed organizzazione dell'attività professionale, e considerando che le Regioni potrebbero intervenire nel rispetto della normativa statale, il Governo non sembra avere attentamente ponderato la particolare efficacia normativa, che nel contesto gerarchico delle fonti, rivestono i Decreti legislativi ricognitivi *ex lege* n. 131/2003. Questi ultimi, infatti, sono soggetti ad un procedura rinforzata che, proiettata sul rapporto fra fonti normative, conferisce loro una particolare efficacia.

per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Gli schemi di decreto legislativo sono esaminati rilevando se in essi non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo ai sensi del presente comma, ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale. In tal caso il Governo può omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure le può modificare in conformità alle indicazioni contenute nel parere o, altrimenti, deve trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare e indicando in ciascun decreto, gli ambiti normativi che non vi sono compresi”.



Per questo, a voler per quanto possibile semplificare, i Decreti ricognitivi non possono essere abrogati da un D.Lgs. qualsiasi, purché temporalmente successivo, ma solamente da un D.Lgs. approvato con il medesimo procedimento rinforzato di cui all'art. 1, 4° comma, della Legge n. 131/2003 ovvero dall'entrata in vigore di leggi con le quali il Parlamento definisca i nuovi principi fondamentali.

Il D.L. n. 223/2006, dunque, quanto meno per ciò che concerne la materia delle professioni ed in particolare dei regimi tariffari limitatamente al periodo della sua vigenza non può ritenersi produttivo di effetti in quanto:

- a) pur intervenendo in ambiti settoriali di esclusiva competenza statale (concorrenza, ordinamento civile e tutela dei livelli essenziali) esso interferisce con la materia delle professioni rimessa alla potestà legislativa concorrente e disciplinata dal Decreto legislativo 30/2006 ricognitivo dei principi fondamentali in materia, ai sensi della Legge n. 131/2003 con il quale ultima si pone evidentemente in contrasto;
- b) il D.L. n. 223/2006 non è una legge del Parlamento modificativa dei principi fondamentali;
- c) il D.L. non è un D. Lgs. rinforzato ai sensi dell'art. 1, 4° comma, della Legge n. 131/2003;
- d) l'inciso del 4° comma, dell'art. 1 della Legge n. 131/2003, nel fare riferimento ad una legge del Parlamento, lascia aperto il dubbio che a tal fine (ossia al fine di caducare gli effetti del D.Lgs. n. 30/2006) possa essere sufficiente anche una legge di conversione di un Decreto legge.

Si può quindi ragionevolmente concludere che nel periodo di vigenza del D.L. 223/2006 esso non abbia determinato alcun effetto abrogativo rispetto alle disposizioni ed ai regolamenti che dispongono la fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali.



4. La diversa efficacia delle disposizioni della legge n. 248/2006 per ciò che attiene alle prestazioni erogate ai privati e quelle erogate alla pubblica amministrazione

La legge n. 248 del 4.8.2006, con la quale è stato convertito il D.L. n. 223/2006, ha modificato quanto disposto sulla materia tariffaria dal Decreto legge facendo venir meno, con il novellato art. 2, non più le disposizioni che prevedono *“la fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime”* bensì quelle che prevedono *“l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime”*.

Pur permanendo il dubbio se al fine di caducare gli effetti del D.Lgs. n. 30/2006 possa essere sufficiente anche una legge di conversione di un Decreto legge qual è la legge 248/2006, i suoi effetti sono comunque differenti a seconda che le prestazioni degli ingegneri siano erogate a soggetti privati o soggetti pubblici.

L'abrogazione disposta dall'art. 2 comma 1 let. a) della legge n. 248/2006 spiega infatti sicura efficacia in relazione disposizione dell'articolo unico della legge 5 maggio 1976, n. 340 che ha aggiunto un comma all'articolo unico della legge n. 143/1958, secondo cui *“i minimi di tariffa per gli onorari a vacanza, a percentuale ed a quantità, fissati dalla legge 2 marzo 1949, n. 143, o stabiliti secondo il disposto della presente legge, sono inderogabili. L'inderogabilità non si applica agli onorari a discrezione per le prestazioni di cui all'articolo 5 del testo unico approvato con la citata legge 2 marzo 1949, n. 143”*.

A partire dal 12 agosto 2006 (giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della legge n. 248/2006) quindi gli ingegneri possono contrattare liberamente i propri compensi con i committenti privati, senza obbligatoriamente fare riferimento a quanto disposto attualmente dal D.M. 11 giugno 1987, n. 233. Resta peraltro l'obbligo per gli ingegneri di rispettare quanto disposto dall'art. 2233 del Codice civile, il quale statuisce che *“in ogni caso la misura del*



compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione".

Per quanto riguarda le prestazioni erogate dagli ingegneri alla pubblica amministrazione, l'art. 2 comma 1 let. a) della legge n.248/2006 va ad incidere sull'art. 92 del Codice non tanto nella parte in cui questi sancisce l'inderogabilità delle tariffe di cui all'emanando D.M. (ovvero del D.M. del 4.4.2001)¹², ma nella parte in cui impone alle stazioni appaltante di applicare obbligatoriamente tali tariffe per la determinazione della soglia di valore del contratto e del corrispettivo spettante ai professionisti incaricati¹³.

Con le modifiche apportate dalla Legge n. 248/2006 i profili della determinazione della soglia di valore degli appalti di progettazione e della determinazione dei relativi corrispettivi sono rimessi all'apprezzamento discrezionale della stazione appaltante, la quale potrà optare fra una libera determinazione degli stessi e l'applicazione della disciplina di cui al D.M. del 4.4.2001 e dei D.M. che lo sostituiranno ai sensi dell'art. 92, 3° comma del Codice. Lo stesso comma 2 dell'art. 2, della legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248 stabilisce infatti che *"(...) Nelle procedure ad evidenza pubblica, le stazioni appaltanti possono utilizzare le tariffe, ove motivatamente ritenute adeguate, quale criterio o base di riferimento per la determinazione dei compensi per attività professionali"*.

Qualora la stazione opti per l'applicazione della disciplina di cui al D.M. del 4.4.2001, tale applicazione dovrà essere integrale anche per quanto concerne l'elemento della inderogabilità (relativa) dei minimi tariffari; d'altra parte ciò che la Legge n. 248/2006 abroga sono le disposizioni che rendono **obbligatorio** il ricorso alle

¹² Art. 92, 4° comma del Codice secondo il quale: *"I corrispettivi determinati ai sensi del comma 3, fatto salvo quanto previsto dal comma 12-bis dell'articolo 4 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, sono minimi inderogabili ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo unico della legge 4 marzo 1958, n. 143, introdotto dall'articolo unico della legge 5 maggio 1976, n. 340. Ogni patto contrario e' nullo."*

¹³ Tanto è vero ciò che per la determinazione delle soglie di valore l'art. 2 della legge n. 248/2006 prevede che: *Nelle procedure ad evidenza pubblica, le stazioni appaltanti possono utilizzare le tariffe, ove motivatamente ritenute adeguate, quale criterio o base di riferimento per la determinazione dei compensi per attività professionali.*



disposizioni tariffarie, ma non anche **l'inderogabilità** delle stesse (una volta che la stazione appaltante abbia determinato liberamente di applicarle).

Il particolare regime tariffario vigente nel settore dei lavori pubblici sembra però dover sostanzialmente sopravvivere anche dopo la novella determinata dalla Legge n. 248/2006. Come visto, infatti, le tariffe previste dalla legge 109/1994 e dal Codice sono definite “*minimi inderogabili*”, ma nel contempo si lascia al professionista la libertà di presentare offerte inferiori a tali “*minimi*” fino ad un massimo del 20% dell'importo posto a base di gara. In realtà, lungi dal determinare una “obbligatorietà” nell'applicazione di definiti compensi tariffari, il quadro normativo statuito dal legislatore nel settore dei lavori pubblici definisce una fascia di compenso, compresa tra i corrispettivi determinati dal D.M. del 4.4.2001 ed uno sconto massimo praticabile del 20%, entro la quale ciascun professionista può determinare la propria offerta. La *ratio* della statuizione di tale limite allo sconto praticabile rispetto ai minimi tariffari (statuito dall'art. 4, comma 12 *bis* del d.l. 4 marzo 1989, n. 65, convertito in legge 26 aprile 1989, n. 155 e richiamato dalla stessa legge 109/94 e dal Codice recentemente emanato) è quello di preservare la qualità delle opere pubbliche nonché l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica.

Tale previsione non è intaccata dalla novella determinata dalla Legge 248/2006 che infatti determina l'abrogazione delle disposizioni che prevedono “*l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime*” ma non di quelle come l'art. 4, comma 12 *bis* del d.l. 4 marzo 1989, n. 65, convertito in legge 26 aprile 1989, n. 155 che pongono un limite allo sconto praticabile dai professionisti rispetto alle suddette tariffe.

Quanto detto trova avallo nella previsione normativa di cui all'art. 53, 3° comma del Codice secondo cui, nel caso di appalto di progettazione ed esecuzione “*...l'ammontare delle spese di progettazione esecutiva non è soggetto a ribasso d'asta*”¹⁴. Tale disposizione conferma come gli importi relativi agli incarichi di

¹⁴ L'efficacia della disposizione di cui all'art. 53, 3° comma del Codice è stata sospesa dalla Legge n. 228/2006; resta però vigente quanto disposto dall'art. 19 della legge 109/94, di identico contenuto rispetto all'art. 53 sospeso.



progettazione nella materia dei lavori pubblici siano generalmente soggetti a ribasso d'asta (fino ad un massimo del 20%) ed in quanto tali essi non possano inquadrarsi come minimi obbligatori.

La disposizione di cui all'art. 53 si inquadra nell'ambito della "nuova" regolamentazione dell'istituto dell'appalto-integrato il cui ambito oggettivo d'operatività, all'origine ristretto e speciale, è stato generalizzato dal D.Lgs. 163/2006. In particolare il contratto in esame presenta un oggetto composito caratterizzato da una prestazione di servizi intellettuali (progettazione definitiva e/o esecutiva) ed una di esecuzione dei lavori corrispondenti. La prestazione di servizi intellettuali, del tutto analoga a quella di cui agli incarichi di progettazione, dovrebbe essere assoggettata alla medesima regolamentazione di cui agli artt. 92 ss. del Codice. In realtà, dalla lettura in combinato dei citati artt. 92 e 53, è agevole rendersi conto della disomogeneità delle previsioni statuite nei due casi. D'altronde se l'art. 92 non consentisse la ribassabilità dei minimi tariffari, statuire nell'art. 53 che la remunerazione della progettazione negli appalti integrati non è soggetta a ribasso alcuno sarebbe una specificazione del tutto pleonastica. In realtà, come si diceva sopra, pur essendo le prestazioni in questione analoghe (in entrambi i casi si tratta di servizi di progettazione), il Codice non le disciplina analogamente, quanto meno per quanto concerne il profilo dei corrispettivi. Pur prescindendo in questa sede dalla *ratio* di tale diversificazione, essa conferma che i minimi di cui all'art. 92 del Codice sono ribassabili fino ad un massimo del 20%.

In conclusione, a partire dal 12 agosto 2006 (giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della legge n. 248/2006), le stazioni appaltanti potranno definire i compensi degli ingegneri non ricorrendo obbligatoriamente l'applicazione della disciplina di cui al D.M. del 4.4.2001 e dei D.M. che lo sostituiranno ai sensi dell'art. 92, 3° comma del Codice; in ogni caso, comunque tali compensi potranno essere ribassati fino ad un massimo del 20%, stante la vigenza di quanto statuito dal a quanto definito l'art. 4, comma 12 *bis* del d.l. 4 marzo 1989, n. 65, convertito in legge 26 aprile 1989, n. 155.



Tav. 7 – L'applicazione dei corrispettivi tariffari relativi alle prestazioni degli ingegneri prima e dopo l'emanazione del Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 e della Legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248

Tipologia di incarico	Prima della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Legge di conversione n. 248/2006 (fino all'11 agosto 2006)	Dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Legge di conversione n. 248/2006 (dal 12 agosto 2006)
Prestazioni rese allo Stato e agli altri enti pubblici per realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico (il cui onere è in tutto o in parte a carico dello Stato e degli altri enti pubblici)	L'art. 92, 2° comma del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 dispone che i corrispettivi determinati dal D.M. 4 aprile 2001 <i>“sono minimi inderogabili ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo unico della legge 4 marzo 1958, n. 143, introdotto dall'articolo unico della legge 5 maggio 1976, n. 340. Ogni patto contrario è nullo”</i> . Ai sensi dell'art. 4, comma 12 bis della legge n. 155/1989 è però ammessa una riduzione dei corrispettivi fino ad un massimo del 20%.	I compensi, definiti dal D.M. 4 aprile 2001, non sono più <i>“obbligatori”</i> . La determinazione della soglia di valore degli appalti di progettazione e dei relativi corrispettivi è rimessa all'apprezzamento discrezionale della stazione appaltante; ai sensi dell'art. 4, comma 12 bis della legge n. 155/1989 rimane però ammissibile una riduzione dei corrispettivi di cui al D.M. 4 aprile 2001 non superiore al 20%.
Prestazioni rese a privati	I compensi, definiti dal D.M. 11 giugno 1987, n. 233, sono <i>“inderogabili”</i> ai sensi della legge 5 maggio 1976, n. 340 come autenticamente interpretata dall'art. 6 della legge 1 luglio 1977, n. 404. Nessuna disposizione statuisce però la nullità dei patti ad essi contrari.	I compensi, definiti dal D.M. 11 giugno 1987, n. 233, non sono più <i>“obbligatori”</i> ; gli ingegneri possono liberamente contrattare i propri compensi con il committente privato, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 2233 del Codice civile secondo cui <i>“in ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione”</i> .

Fonte: Centro studi CNI, 2006