



**MM**

# **LEG REPORT**

**Gennaio - Luglio 2024**

**Direzione legale  
MM S.p.A.**

# KEYWORDS

pnrr occupazione  
stazioneappaltante  
anac  
giurisprudenza verde inhouse modifiche  
costi-fissi  
accordo-quadro equo-compenso  
appalto-integrato principi dnsh cybersecurity  
legreport  
digitalizzazione mm  
consigliodistato cam  
subappalto  
tar manodopera  
affidamentodiretto

Gennaio - Luglio 2024



# “Disposizioni in materia di rafforzamento della cybersicurezza nazionale e di reati informatici”

## Legge 28 giugno 2024, n. 90

(G.U. 2 luglio 2024, n. 153)

### cd. Legge sulla Cybersicurezza

[Clicca qui](#)



1

# “Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza”

## Legge 29 aprile 2024, n. 56

(G.U. 30 aprile 2024, n. 100)

## Aggiornamento disposizioni PNRR

[Clicca qui](#)

**MM**

**2**

# Aggiornamento Guida operativa DNSH

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

## Circolare 14 maggio 2024, n. 22

Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato Unità di Missione NGEU presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze aggiorna le linee guida per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (c.d. "DNSH") introdotte con le Circolari della Ragioneria Generale dello Stato n.32 del 30 dicembre 2021 e n.33 del 13 ottobre 2022

## DNHS

[Clicca qui](#)



3

# Comunicato ANAC del 28 giugno 2024

Si formalizza la proroga di alcuni adempimenti previsti nella Delibera n. 582/12/2023, relativa al processo di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, e nel Comunicato del Presidente del 10 gennaio 2024 riguardo la modalità di digitalizzazione degli affidamenti di importo inferiore a 5.000,00 €. Con tale comunicato, l'ANAC mette altresì a disposizione le apposite schede per procedere con gli affidamenti *in house* e conferma la possibilità di utilizzare l'interfaccia web per l'acquisizione del CIG in tutti i casi indicati nell'apposita scheda, incluso il tracciamento dei flussi finanziari.

## DIGITALIZZAZIONE

[Clicca qui](#)



4

# Comunicato ANAC del 5 giugno 2024

ANAC fornisce chiarimenti in merito all'affidamento di accordi quadro ai sensi dell'art. 59 del D.lgs. n. 36/2023 con particolare riguardo ai presupposti e alle condizioni di utilizzo di tale strumento contrattuale attraverso il ricorso a un affidamento diretto.

Il Comunicato ANAC del 5 giugno 2024 è stato parzialmente integrato dal successivo del 10 luglio 2024.

## AFFIDAMENTO DIRETTO di un ACCORDO QUADRO

[Clicca qui](#)



5

# Nota ANAC del 19 aprile 2024

ANAC interviene con una nota indirizzata alla *Cabina di Regia per il Codice dei contratti pubblici*, al MIT e MEF auspicando un coordinamento normativo tra le disposizioni del D.lgs. 36/2023 e la Legge n. 49/2023 in materia di equo compenso. Già a partire dal parere di precontenzioso n. 101 del 28 febbraio 2024, l'ANAC ha fornito una lettura interpretativa volta a promuovere l'esclusione della disciplina sull'equo compenso dall'ambito di applicazione degli appalti pubblici.

Tale tesi è condivisa da alcune recenti sentenze del TAR (cfr. [TAR Campania, Salerno, Sent. n. 1494/2024](#); [TAR Calabria, Reggio Calabria, Sent n. 483/2024](#)), sebbene la giurisprudenza sul tema non sia univoca come attestato da pronunce di segno opposto, quali [TAR Veneto, Sent. n. 632/2024](#); [TAR Lazio, Sent. n. 8580/2024](#).

## EQUO COMPENSO

[Clicca qui](#)



*Per ulteriori approfondimenti si  
veda il focus a pagina 13*

6



# TAR Toscana, sez. III, sentenza 14.06.2024 n. 724

## ACCORDI QUADRO

Il TAR Toscana si pronuncia sulla ammissibilità di variazioni parziali e di dettaglio nei contratti attuativi degli accordi quadro, distinguendo tra modifiche sostanziali e modifiche parziali, in considerazione delle caratteristiche del caso concreto.

[Clicca qui](#)

**MM**

**7**

# TAR Campania, Sez.II, sentenza 13.06.2024, n. 3732

## COSTI DELLA MANODOPERA

Il giudice amministrativo (cfr. [TAR Toscana, Sent. n.120/2024](#); [TAR Calabria, sez. Reggio Calabria, Sent. n. 119/2024](#)) ha escluso la sussistenza di un divieto imperativo di ribassare i costi della manodopera nel rispetto sia del principio della libertà d'impresa che della libera concorrenza. Infatti, i costi della manodopera non possono essere derubricati a meri “costi fissi” dal momento che (i) viene richiesto ai concorrenti di indicare la loro misura nell'offerta economica e (ii) i costi della manodopera concorrono, insieme alle altre voci, a determinare l'anomalia dell'offerta. In ogni caso, il ribasso applicato alla manodopera deve sempre essere motivato e accompagnato da una apposita giustificazione.

[Clicca qui](#)

**MM**

8

# Consiglio di Stato, sez. V, 14.06.2024, n.5351

## SUBAPPALTO

Il Consiglio di Stato evidenzia la necessità di privilegiare la manifestazione della volontà di subappaltare dell'operatore economico, seppur formulata in modo poco chiaro e atecnico, con particolare riferimento alla distinzione tra subappalto necessario e facoltativo.

[Clicca qui](#)

**MM**

**9**

# Consiglio di Stato, sez. III, 27.05.2024, n.4701

## CRITERI AMBIENTALI MINIMI

Il miglior offerente non deve essere scelto sulla sola base dei criteri dell'affidabilità e della economicità ma anche considerando la capacità di perseguire l'interesse pubblico della tutela ambientale. Pertanto, viene esclusa la possibilità di introdurre all'interno della *lex specialis* di gara il riferimento generico alla normativa disciplinante i criteri minimi ambientali o il successivo ricorso al principio di eterointegrazione.

[Clicca qui](#)



10

# Consiglio di Stato, sez. V, 26.01.2024, n.850

## OCCUPAZIONE FEMMINILE E GIOVANILE

Il Consiglio di Stato fornisce specifiche indicazioni in merito alla declinazione dell'obbligo di garantire l'occupazione femminile e giovanile, per una quota almeno pari al 30%, nell'ambito degli appalti integrati per opere finanziate con il PNRR, distinguendo in particolare tra progettisti "indicati" e progettisti riuniti in raggruppamento.

[Clicca qui](#)



# Consiglio di Stato, sez. V, 26.01.2024, nn. 842 e 843

## GESTIONE IN HOUSE DEL PATRIMONIO VERDE

Il Consiglio di Stato accoglie i ricorsi in appello proposti – rispettivamente – dal Comune di Milano e da MM S.p.A., confermando la legittimità delle delibere comunali con le quali è stato formalizzato l'affidamento *in house* a MM S.p.A. della gestione integrata del patrimonio a verde di Milano.

[Clicca qui](#)

A decorative graphic in the bottom right corner featuring a series of vertical red bars of varying heights, creating a stylized, modern architectural or landscape effect. A red circle with the number '12' is overlaid on the bars.

12

## EQUO COMPENSO

Con riferimento alle problematiche applicative connesse al tema dell'equo compenso per i servizi di ingegneria e architettura, il Presidente di ANAC ha pubblicato la nota del 19 aprile 2024, indirizzata alla *Cabina di Regia per il Codice dei contratti pubblici*, al MIT e al MEF, invocando un intervento normativo risolutivo, utile a fare chiarezza sulla materia.

In particolare, con l'approvazione della Legge n. 49/2023, il Legislatore ha riscritto le regole in materia di compenso equo per le prestazioni professionali con l'intento di incrementare le tutele per quest'ultime, garantendo la percezione, da parte dei professionisti, di un corrispettivo equo per la prestazione eseguita, prevedendo - al tempo stesso - la nullità delle clausole in contrasto con il principio di proporzionalità del compenso all'opera prestata, laddove quest'ultimo sia inferiore agli importi fissati dai parametri previsti dai decreti ministeriali.

Tale intervento normativo ha portato a orientamenti amministrativi e giurisprudenziali, in parte contrastanti, in materia di equo compenso alla luce del coordinamento con le previsioni di cui al D.Lgs. 36/2023.

1. Da un lato, a partire dal parere precontenzioso n. 101 del 28 febbraio 2024 e con l'atto del Presidente del 19 aprile 2024, l'ANAC ha fornito una lettura interpretativa volta a circoscrivere il perimetro di applicabilità della disciplina sull'equo compenso. In particolare, l'ANAC:

- con il parere di precontenzioso n. 101 del 28 febbraio 2024, ha chiarito che *"l'assenza di chiare indicazioni normative e di orientamenti giurisprudenziali consolidati circa i rapporti tra la normativa sull'equo compenso di cui alla L. 49/2023 e le procedure di gara dirette all'affidamento di servizi di ingegneria e architettura impedisce che possa operare il meccanismo dell'eterointegrazione del bando di gara e che, per tale via, possa essere disposta l'esclusione di operatori economici che abbiano formulato un ribasso tale da ridurre la quota parte del compenso professionale"*;
- con l'atto del Presidente del 19 aprile 2024, ha evidenziato che *"la previsione di tariffe minime non soggette a ribasso rischia di porsi in contrasto con il diritto euro-unitario, che impone di tutelare la concorrenza. Come chiarito dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 4/7/2019, Causa C-377/2017, infatti, in materia di compensi professionali, l'indicazione delle tariffe minime e massime è vietata in quanto incompatibile con il diritto dell'Unione Europea, ma sono comunque ammesse deroghe per motivi di interesse pubblico, come la tutela dei consumatori, la qualità dei servizi e la trasparenza dei prezzi, posizione confermata dalla successiva sentenza del 25/1/2024, Causa C-438/2022 secondo cui le tariffe minime relative al compenso professionale degli avvocati devono essere disapplicate in quanto contrastanti con il principio di concorrenza."*



La tesi condivisa dall'ANAC è stata recentemente sostenuta anche da alcuni TAR secondo cui l'eterointegrazione della disciplina di gara con quella sull'equo compenso professionale sconterebbe *"... i limiti intrinseci ed estrinseci di compatibilità o sovrapponibilità dei due impianti normativi (D.lgs. n. 36/2023 e L. n. 49/2023), che incidono su campi di materie e rispondono a finalità tra loro non perfettamente coincidenti ed omogenee"* (cfr. [TAR Calabria, Reggio Calabria, Sent. n. 483/2024](#); in termini, anche [TAR Campania, Salerno, Sent. n. 1494/2024](#)).

Secondo tali interventi:

a. la specialità della normativa in materia di contratti pubblici, che risponde a una logica pro-concorrenziale, impedisce la cristallizzazione dei compensi professionali tramite la eterointegrazione automatica delle disposizioni di cui alla Legge n. 49/2023;

b. le disposizioni sull'equo compenso sono pertanto considerabili alla stregua di principi direttivi cui la stazione appaltante deve indefettibilmente improntare la propria valutazione di congruità dell'offerta provvisoriamente aggiudicataria;

c. lo stesso art. 8, comma 2, del Codice dei contratti, pur stabilendo che *"la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso"*, ammette in ogni caso – anche se *in casi eccezionali e previa adeguata motivazione* – *"prestazioni d'opera intellettuale (...) rese dai professionisti gratuitamente"*.

Tale orientamento ritiene che nell'ambito delle gare per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura la formulazione di un ribasso dell'importo a base di gara oltre le soglie del D.M. del 2016 non sia di per sé sufficiente per pregiudicare la tutela dei professionisti di cui alla L. n. 49/2023.

2. *Dall'altro lato*, un diverso orientamento giurisprudenziale in materia ha invece confermato l'obbligo di applicare il principio dell'equo compenso nei confronti dei prestatori d'opera intellettuale nell'ambito dei contratti pubblici. In particolare:

- il [TAR Veneto, Sent. 632/2024](#) ha escluso la sussistenza in concreto di un'antinomia tra la L. 49/2023 e il D.lgs. 36/2023, ritenendo che: (i) il compenso determinato dalla stazione appaltante ai sensi del D.M. 17 giugno 2016 deve ritenersi non ribassabile dall'operatore economico, in quanto tale ribasso si risolverebbe di fatto in una proposta contrattuale volta alla conclusione di un contratto pubblico gravato da una nullità di protezione e contrastante con una norma imperativa; (ii) in ogni caso, trattandosi di una delle plurime componenti del "prezzo" complessivo, quantificato dalla stazione appaltante, l'operatività del criterio di aggiudicazione dell'OEPV è fatta salva in ragione della libertà, per l'operatore economico, di formulare la propria offerta economica ribassando le voci estranee al compenso, ossia le spese e gli oneri accessori;
- il [TAR Lazio, Sent. n. 8580/2024](#) ha ritenuto che la L. 49/2023, oltre a perseguire obiettivi di protezione del professionista, mediante l'imposizione di un'adeguata remunerazione per le prestazioni da questi rese, contribuisce, tra l'altro, analogamente al giudizio di anomalia dell'offerta, a evitare che il libero confronto competitivo comprometta gli standard professionali e la qualità dei servizi da rendere a favore della pubblica amministrazione. Conseguentemente, le pubbliche amministrazioni sono tenute a garantire l'applicazione del principio dell'equo compenso nei confronti dei prestatori d'opera intellettuale.