



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA



ANCREL
SEZIONE BOLOGNA



Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Bologna

GLI INCARICHI PROFESSIONALI NEGLI ENTI LOCALI: INCARICO O APPALTO DI SERVIZI?

Sugli orientamenti della Corte dei Conti e sulle procedure da applicare

Mercoledì 29 aprile 2026 ore 15:00 – 18:00

Sala XX Maggio 2012 | Viale della Fiera 8 | Bologna



Il quadro normativo

Luciano Gallo



PREMESSA DI METODO

Riteniamo opportuna una premessa di «**metodo**»; il tema, oggetto di esame, deve essere inquadrato all'interno dell'ordinamento giuridico e, dunque, anche nell'ambito del «*rappporto fra ordinamenti*», nonché nell'ambito del «*sistema delle fonti*».

Sulla base di tali premesse, appare corretto muovere da una **domanda** d'*apice*. Non è «*qual è la procedura corretta*», quanto piuttosto «*cosa voglio affidare*».

Prima, però, appare utile richiamare alcuni **principi generali** enunciati dalla giurisprudenza amministrativa ed applicabili anche alla materia dei «**contratti pubblici**».

Contratti pubblici e trasparenza

Appare utile «rispolverare» la celebre **sentenza n. 10/2020** dell'**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato**, che ha chiarito il rapporto fra la disciplina sui **contratti pubblici**, l'**accesso documentale**, ai sensi della legge **241/1990**, e l'**accesso civico generalizzato**, ai sensi del d. lgs. **33/2013**.

«22. Questa Adunanza plenaria ritiene che l'accesso civico generalizzato debba trovare applicazione, per le ragioni che si esporranno, anche alla materia dei contratti pubblici.

22.4. Nel sopra citato parere n. 515 del 24 febbraio 2016 questo Consiglio di Stato, fornendo indicazioni sulle modifiche normative da introdurre nel d.lgs. n. 33 del 2013, ha evidenziato nel par. 11.2 che "il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (from need to right to know, nella definizione inglese F.O.I.A.) rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine [...] della Pubblica Amministrazione trasparente come una "casa di vetro" (...).».

Contratti pubblici e buona fede

Un ulteriore principio rilevante ai fini della nostra analisi è quello affermato dalla giurisprudenza amministrativa in ordine alle modifiche alla legge **241/1990** nel **2020**, il cui articolo **1**, comma **2-bis**, stabilisce che «***I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede***», oggi trasfuso nell'articolo **5** del nuovo codice (d. lgs. **36/2023**) [**Consiglio di Stato sentenza n. 10744/2023**].

Si tratta di un intervento legislativo riconducibile al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. **118, quarto comma**, introdotto con la **legge costituzionale n. 3/2001** di revisione del Titolo V della Costituzione.

Le finalità dei contratti pubblici

A questo punto appare utile richiamare una recente pronuncia del **Consiglio di Stato** (n. **45/2024**), che offre una ricostruzione sulla **portata** e sulle **finalità** della **disciplina** sui **contratti pubblici**. Di seguito alcuni stralci rilevanti.

«(...) Tradizionalmente, e comunque nel periodo precedente all'intervento dell'Unione europea in funzione di sviluppo del mercato interno sulla base del principio di concorrenza, la stipulazione del contratto da parte dell'Amministrazione è considerata materia di contabilità pubblica, come di evince dal fatto che la relativa disciplina è contenuta nel r.d. n. 2440 del 1923, recante appunto la disciplina sulla contabilità generale dello Stato (...)

L'Unione europea ha introdotto nella materia i principi dell'apertura del mercato e della tutela della concorrenza (...) L'obiettivo principale delle norme del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici è l'apertura a una concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri (CGUE, sez. V, 8 maggio 2014, C-15/13). Divengono, almeno in un primo periodo, recessive le esigenze dell'erario»

Le finalità dei contratti pubblici

Continua la stessa sentenza

«(...) Le direttive del 2014 (n. 2014/23/UE, n. 2014/24/UE e n. 2014/25/UE) consolidano il trend già inaugurato in passato, volto a perseguire una dimensione di politica economica (rectius di creazione del mercato interno) degli appalti pubblici (in senso economico, ambientale e sociale).

Al contempo, però, in esse si rinviene il richiamo alla nozione, tipica della disciplina nazionale di stampo contabilistico, di accrescimento dell'“efficienza della spesa pubblica” e di “uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici” (considerando 2 della direttiva n. 2014/24/UE) e di moralità degli attori del mercato (considerando 100 e art. 57 della direttiva n. 2014/24/UE)»

«(...) Il confronto fra le due prospettive alle quali risponde la disciplina della contrattualistica pubblica, le esigenze dell'Amministrazione quale centro di spesa, che ha interesse a spendere nel modo più efficiente possibile le proprie risorse e a ottenere la migliore prestazione, e le esigenze di implementare il mercato interno ponendo regole di concorrenza per il mercato (appunto le regole delle gare pubbliche), permea l'intera disciplina della contrattualistica pubblica ma viene in evidenza soprattutto (ma non solo, come visto) nell'ambito della normativa interna allo Stato membro, in ragione della richiamata attribuzione delle competenze nelle relative materie».

Le finalità dei contratti pubblici

Infine, la stessa sentenza chiarisce che:

«(...) Non è ammissibile infatti, per il nostro ordinamento, che un contratto sia stipulato al solo fine di implementare la concorrenza ma senza che vi sia un reale bisogno pubblico.

Una volta presa detta decisione le modalità di attribuzione della commessa sono disciplinate tenendo conto degli obiettivi posti dalle direttive Ue che richiamano, in più punti, le esigenze tradizionalmente contabilistiche».

Anticipiamo il ruolo del principio del «**risultato**» previsto dall'art. **1** del **CCP**.

Il nuovo codice dei contratti pubblici

Anche l'esame del tema, oggetto del confronto odierno, deve essere ricondotto al fatto «nuovo» del vigente **codice dei contratti pubblici (CCP)**, di cui al d. lgs. n. **36/2023**, in attuazione della **legge delega n. 78/2022** e quale «*Riforma abilitante*» all'interno del **PNRR**.

Quali i «**pilastri**» del nuovo Codice:

- a) la «**qualificazione**» delle stazioni appaltanti (**SA**), in funzione del principio di «professionalità» dell'attività di *procurement*;
- b) la **semplificazione** degli oneri in capo agli operatori economici (OE), al fine di sostenere l'apertura del mercato concorrenziale;
- c) l'introduzione di una disciplina «**auto-applicativa**» (CCP + allegati) al fine di ridurre gli impatti interpretativi in funzione della «deflazione» del contenzioso;
- d) la riespansione della «**discrezionalità**» delle SA, controbilanciata dalla richiamata «professionalizzazione»;
- e) l'introduzione di una disciplina «**ordinaria**» degli appalti e delle concessioni, unitamente all'individuazione degli appalti «**esclusi**» e di quelli assoggettati ad un regime specifico o «**alleggerito**» (Allegato VIX Direttiva 2014/24);
- f) il rafforzamento di un **rito** giurisdizionale accelerato.

I contratti pubblici nella prospettiva europea

Richiamando il noto principio del «**rapporto fra ordinamenti**», l'interpretazione e l'applicazione del diritto interno in materia di contratti pubblici devono avvenire secondo una prospettiva «comunitariamente orientata». A tale proposito, la CGUE nel tempo:

- ✓ ha dilatato il perimetro della nozione di «**appalto**» «*(...) un contratto non può esulare dalla nozione di «appalto pubblico di servizi» per il solo fatto che, come sembra avvenire nel caso di specie, il corrispettivo previsto è limitato al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto (...)*» (CGUE sentenza del **14 luglio 2022, C-436/20**);
- ✓ ha dilatato la nozione di «**organismo di diritto pubblico**» (CGUE, sentenza del **5 ottobre 2017, C-567/15**);
- ✓ infine, ha esteso la nozione di «**operatore economico**» (CGUE, sentenza dell'**11 giugno 2020, C-219/19**) [n.b.. la causa aveva ad oggetto servizi di ingegneria e di architettura].

La «causa» del contratto

Occorre sciogliere, a questo punto, il «nodo» dell'individuazione della «**causa**» del **contratto** ai fini dell'applicazione della **disciplina** di riferimento e, pertanto, della **procedura** riferita allo **strumento giuridico** prescelto.

La sentenza n. **7915/2023** del **Consiglio** di **Stato** come «**bussola**».

La **prima CONCLUSIONE: irrilevanza** del «**nomen juris**» utilizzato negli atti, ma concreta declinazione degli **assetti negoziali** fra le Parti alla luce della corrispondente disciplina di riferimento.

La vigente disciplina in materia di appalti di servizi

Il nuovo codice introduce una disciplina organica, chiarendo – nell'ambito dei principi in precedenza evocati – l'ambito di applicazione delle disposizioni relative agli «appalti» e, al loro interno, di quelli riferiti ai «servizi». Le disposizioni di riferimento sono le seguenti:

- ✓ art. **13** (*ambito di applicazione*);
- ✓ art. **56** (*appalti esclusi nei settori ordinari*);
- ✓ art. **65** (*operatori economici*);
- ✓ art. **127** (*norme applicabili ai servizi sociali e assimilati*);
- ✓ art. **1** (*Definizione dei soggetti*) dell'All. **I.1**, lett. «**l**» (*operatore economico*),
- ✓ art. 2 (*Definizione dei contratti*) dell'All. **I.1** lett. **a**) «*contratti*» o «*contratti pubblici*», lett. **b**) «*contratti di appalto*» o «*appalti pubblici*».

I codici identificativi degli appalti

In conseguenza della richiamata disciplina organica in materia di appalti pubblici, l'Unione europea ha introdotto il c.d. **CPV** (**Common Procurement Vocabulary**) nell'ambito dei quali troviamo, fra gli altri, i seguenti servizi:

- ✓ 71240000-2 *Servizi architettonici, di ingegneria e di pianificazione;*
- ✓ 71241000-9 *Studi di fattibilità, servizi di consulenza, analisi;*
- ✓ 71242000-6 *Preparazione di progetti e progettazioni, stima dei costi;*
- ✓ 71310000-4 *Servizi di consulenza ingegneristica e di costruzione;*
- ✓ 71351200-5 *Servizi di consulenza geologica e geofisica;*
- ✓ 71351220-1 *Servizi di consulenza geologica;*
- ✓ 71356400-2 *Servizi di pianificazione tecnica;*
- ✓ 71400000-2 *Servizi di urbanistica e architettura paesaggistica;*
- ✓ 71410000-5 *Servizi di urbanistica;*
- ✓ 71420000-8 *Servizi di architettura paesaggistica.*

Oggetto di **disciplina** «**alleggerita**» (artt. **127** e ss. CCP) i servizi di cui all'Allegato **XIV** della Direttiva **2014/24**, riconducibili ai seguenti **CPV**:

- ✓ 79111999-5 *Servizi di consulenza giuridica;*
- ✓ 79112999-2 *Servizi di rappresentanza giuridica.*

Il contributo della giurisprudenza amministrativa

La **giurisprudenza amministrativa** – anche sulla spinta del nuovo codice dei contratti pubblici – ha contribuito a chiarire l'ambito di applicazione, soggettivo e oggettivo, della disciplina interna in materia di appalti di servizi, conformemente alla vigente Direttiva «appalti» e dei principi enunciati dalla CGUE.

Ciò è avvenuto con riferimento ai seguenti temi:

- ✓ sulla «**neutralità**» delle **forme giuridiche** assunte dagli **operatori economici** per poter partecipare alle procedure ad evidenza pubblica (**CdS** sentenza n. **2734/2023**);
- ✓ sul concetto di «**affidabilità**» dell'**operatore economico** (**TAR Campania, Salerno**, sentenza n. **1666/2025**);
- ✓ sulla riconduzione degli «**servizi legali**» alla più ampia nozione di «**appalti di servizi**» (**CdS 2776/2025**);
- ✓ infine, sui c.d. «**servizi di natura intellettuale**» (**CdS** sentenza n. **7094/2021**).

Il contributo della giurisprudenza amministrativa

In particolare, con riferimento ai «**servizi legali**» quali «**appalti di servizi**» (CdS 2776/2025) si legge «(...) 7.4. In questa specifica direzione, lo stesso art. 56 del decreto legislativo n. 36 del 2023 qualifica i "servizi legali" alla stregua di "appalti pubblici" (cfr. comma 1, primo periodo) sebbene "esclusi" dai suddetti obblighi di "evidenza pubblica". Ciò anche in forza della legislazione comunitaria la quale non distingue – ricomprendendole in un'unica generale nozione di appalto pubblico di servizio legale – tra singola difesa in giudizio e attività di consulenza legale, prescindendo dalla nozione civilistica nazionale e attraendo anche negozi qualificabili come contratto d'opera o contratto d'opera intellettuale;

7.5. A ciò si aggiunga che la comunicazione CIG è strumentale al monitoraggio dei flussi finanziari cui è soggetta ogni tipo di transazione che effettua la PA. Come correttamente evidenziato da ANAC nelle impugnate linee guida: "Detta normativa si applica ... in ogni caso in cui vengano erogate risorse pubbliche per l'esecuzione di contratti pubblici, a prescindere dallo svolgimento di una procedura di gara" (paragrafo 2.1. "Soggetti tenuti all'osservanza degli obblighi di tracciabilità")».

Il contributo della giurisprudenza amministrativa

Con riferimento, poi, ai c.d. «**servizi di natura intellettuale**» (CdS sentenza n. **7094/2021**), in essa si legge «(...) 16.2. Con riguardo alla interpretazione di tale locuzione, premesso che il Codice dei contratti pubblici non contiene una definizione di servizi di natura intellettuale, il Collegio rileva che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di evidenziare che: "in coerenza alla ratio dell'art. 95, comma 10, del codice dei contratti pubblici ciò che differenzia la natura intellettuale di un'attività è l'impossibilità di una sua standardizzazione e, dunque, l'impossibilità di calcolarne il costo orario" e che non può essere qualificato come appalto di servizi di natura intellettuale quello che "ricomprende anche e soprattutto attività prettamente manuali" o che "non richiedono un patrimonio di cognizioni specialistiche per la risoluzione di problematiche non standardizzate"(cfr. Cons. Stato, sez. III, sent. n. 1974 del 2020); di conseguenza, **per servizi di natura intellettuale si devono intendere quelli che richiedono lo svolgimento di prestazioni professionali, svolte in via eminentemente personale, costituenti ideazione di soluzioni o elaborazione di pareri, prevalenti nel contesto della prestazione erogata rispetto alle attività materiali e all'organizzazione di mezzi e risorse;**

(...) 16.3. Sulla base di tali coordinate ermeneutiche, il Collegio osserva che, nel caso di specie, l'appalto di servizi in questione ha natura chiaramente intellettuale, dovendo l'aggiudicatario predisporre, all'esito di una prestazione professionale altamente qualificata, un software specialistico gestionale per il controllo delle attività che la medesima (...) deve svolgere in favore del Comune di (...)».

L'impatto del principio del risultato

In precedenza è stato richiamato il **principio** del **risultato**, che apre le disposizioni del **CCP**. Si tratta di una disposizione caratterizzante l'intera Riforma della materia.

Intanto, sul ruolo dei «**principi**», di cui agli articoli da **1** a **12**, dalla **Relazione illustrativa** predisposta dalla Commissione speciale « (...) che lo stabilimento di tutti questi principi corrisponde a una logica precisa, ossia quella di contribuire ad «un "sistema" normativo» (rendendo «intelligibile il disegno armonico, organico e unitario sotteso al Codice» e rendendo palese per tale via il «fondamento giuridico della disciplina considerata»), con l'effetto di esprimere una «funzione genetica ("nomogenetica") rispetto alle singole norme»;
(...) tali principi, non volendo generare pratiche interpretative foriere di incertezza, hanno una prevalente «funzione ordinante e nomofilattica»;
(...) l'art. 1 del Codice, codificando il principio del risultato, enuncia «l'interesse pubblico primario del codice, come finalità principale che stazioni appaltanti ed enti concedenti devono sempre assumere nell'esercizio delle loro attività»

L'impatto del principio del risultato

In primo luogo, pertanto, il **principio** del **risultato**, aumenta il sindacato giurisdizionale attraverso una sorta di «dilatazione» dell'area della **legittimità**, dentro la quale entrano scelte e opzioni tradizionalmente riconducibili al c.d. «**merito**» amministrativo, come tale insindacabile, fatte salve le note figure sintomatiche dell'eccesso di potere (nei termini, **CdS n. 2866/2024**, **TAR Lazio, Roma n. 22130/2024**, **CdS n. 4701/2024**, **CdS n. 5217/2025** e **CdS n. 795/2026**).

Si coglie, dunque, tutta la forza del principio che «*(...) è posto in difesa dell'interesse pubblico per il quale viene prevista una procedura di affidamento*» (**TAR Sicilia, Catania, n. 3738/2023**).

Si realizza, in definitiva, quella armonica coerenza fra **procedure di affidamento** di un **servizio** e **finalità** dei **contratti pubblici**, con conseguente «**residualità**» delle fattispecie di affidamento diverse dagli «appalti di servizi», compresi quelli «esclusi», che comunque sono assoggettati al rispetto dei principi di cui agli articoli 1), 2) e 3) del più volte richiamato codice dei contratti pubblici.

Grazie per l'attenzione

Luciano Gallo

luciano.gallo@anci.emilia-romagna.it