



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**

## **APPLICAZIONE PRATICA NEGLI ENTI LOCALI**

Marco Mordenti | Segretario generale comuni di Cesena e Montiano  
e Direttore generale Provincia di Forlì-Cesena



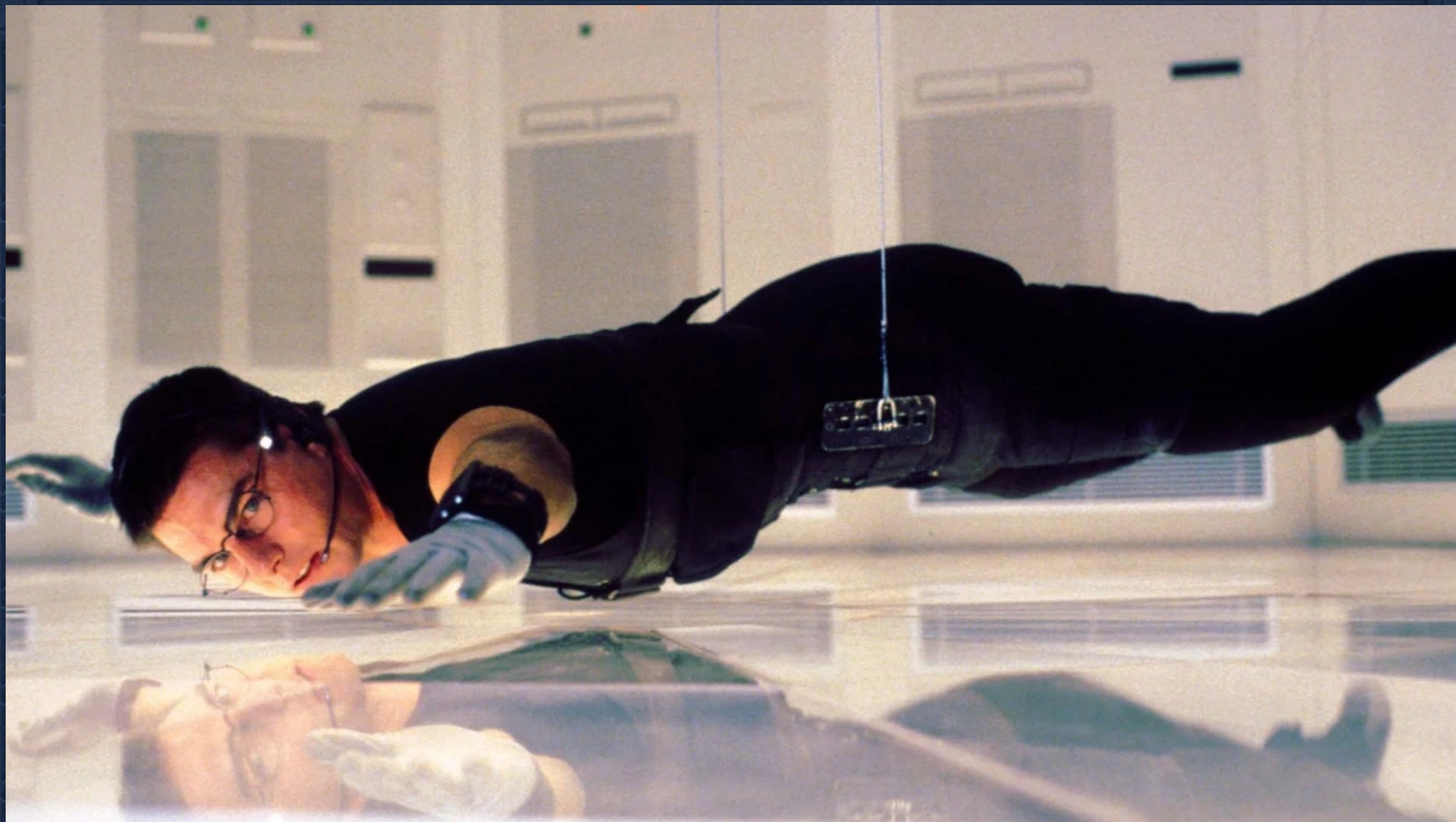
**250.000**

250.000



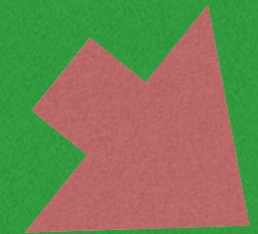
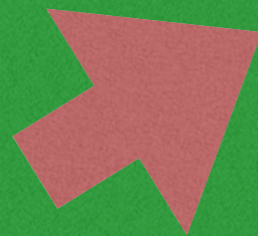
«A fronte di una media europea, a spanne, di 25mila leggi, in Italia ne abbiamo 250.000. Più lo Stato è corrotto, più sforna leggi»  
Ministro Nordio, intervista con il Corriere della sera del 12.12.2022 (\*)

*\*In realtà, secondo l'Ufficio studi della Cgia di Mestre le leggi sarebbero "soltanto" 160.000. Ma sono tante lo stesso, troppe...*



Uno dei nodi interpretativi storicamente più intricati è quello degli **incarichi esterni**, sospesi fra i principi orientati al risultato e i vincoli della spending review. Gli uffici pubblici sono costretti a scegliere quotidianamente fra *soluzioni efficaci, ma non sempre prudenti*, e *soluzioni prudenti, ma non sempre efficaci*. Vediamo perché.

DILEMMA



FLESSIBILITA' OPERATIVA

CONTENIMENTO  
DELLA SPESA

**COME DISTRICARSI FRA GLI  
APPALTI DI SERVIZI E GLI  
INCARICHI DI CONSULENZA**



## SERVIZIO O CONSULENZA

La PA può fare ricorso per gli affidamenti esterni a due istituti affini ma diversi tra loro:

- \* **appalti di servizi**, assoggettati al **Codice dei contratti** che consente tra l'altro l'affidamento diretto fino alla soglia di 140.000 euro + IVA;
- \* **atti relativi a consulenze, studi o ricerche**, assoggettati alla disciplina dell'articolo 7, comma 6, d. Lgs. 165/01.

## SERVIZIO O CONSULENZA

Se non che la disposizione sulle consulenze e' piuttosto datata ed esige un costante raffronto interpretativo con il panorama normativo e giurisprudenziale intervenuto *medio tempore* ed in particolare con il Codice dei contratti.

Si sconta l'**asimmetria tra le due normative:**

- da un lato l'ampia *discrezionalità* riconosciuta alle stazioni appaltanti per l'affidamento di lavori, forniture e servizi,
- dall'altro, i *vincoli* posti in materia di consulenze.

Ed il **mancato coordinamento:**

- il Codice dei contratti non sembra distinguere fra le varie tipologie di "*operatori economici*",
- la disposizione del 2001 è riferibile alle sole consulenze "*individuali*"...

**APPALTI DI SERVIZI**  
**Codice dei contratti**  
**D. Lgs. 36/23**



**INCARICHI DI**  
**CONSULENZA**  
**Art. 7, comma 6, D. Lgs.**  
**165/01**

## SERVIZIO O CONSULENZA

La magistratura contabile ha fatto chiarezza sulla disciplina in materia, anche se permangono - come vedremo - alcuni nodi interpretativi: cfr. Linee guida Corte dei conti, sez. Emilia Romagna, approvate con delibera n. 135/2024: <https://www.corteconti.it/Download?id=a86243c3-1db4-4bd3-aafo-8e211b8411b5>

(In attuazione delle Linee guida nazionali)

## SERVIZIO O CONSULENZA

La **scelta tra i due istituti** - benchè spettante alla discrezionalità dell'Amministrazione – deve essere conforme ai principi in materia e non deve essere elusiva degli obiettivi di razionalizzazione della spesa perseguiti dal Legislatore in materia di consulenze: le Linee guida ci ricordano che il *nomen iuris* utilizzato dall'ente non vale di per sé a ricomprendere nell'una o nell'altra categoria un determinato provvedimento, dovendosi dare prevalenza al comportamento complessivo delle parti e al concreto contenuto dell'atto.





# APPALTI DI SERVIZI IL REQUISITO OGGETTIVO



Si può interpretare la **distinzione tra “servizio” e “contributo conoscitivo qualificato”** nel seguente modo:

- \* si configura un appalto di servizi se viene richiesta all'esterno una attività con cui si realizza un prodotto utile per l'Ente (utilità diretta e misurabile);
- \* la nozione di servizio non comprende studi, ricerche e consulenze, come un parere non vincolante per l'Amministrazione committente o una relazione interlocutoria che richiede attività ulteriori per il suo eventuale recepimento in un prodotto utile *(utilità indiretta e non agevolmente misurabile)*.

*In sostanza, mentre con l'appalto viene acquisito un prodotto (output), con la consulenza viene acquisito un semplice pezzo di carta, un approfondimento conoscitivo in vista di decisioni future (input).*

# APPALTI DI SERVIZI IL REQUISITO OGGETTIVO



Se tale principio può essere condivisibile, non sono del tutto chiare le ulteriori indicazioni della Corte con riferimento alla diversa responsabilità dell'appaltatore rispetto al prestatore d'opera: *“nel contratto d'opera la prestazione richiesta può assumere tanto i connotati di un'obbligazione di mezzi (ad es. un parere, una valutazione o una stima peritale), quanto i caratteri dell'obbligazione di risultato (ad es. la realizzazione di uno spartito musicale, o di un'opera artistica di particolare pregio). Nell'appalto, oggetto della prestazione non potrà mai essere un'obbligazione di mezzi, ma sempre di risultato (Cfr. Consiglio di Stato, V<sup>a</sup> sezione, sentenza n. 8/2009).”*

A ben vedere tale assunto non è sempre così netto in ambito civilistico: oggi infatti si tende a ricondurre la progettazione allo schema della obbligazione di risultato (cfr. Cassazione civile n. 1214/2017); al contrario, la direzione lavori è considerata un'obbligazione di mezzi da svolgersi secondo canoni di diligenza professionale (cfr. Cassazione civile n. 1004/2021); poi ci sono i casi ibridi (ad es. il geologo, pur essendo la sua un'obbligazione di mezzi, è responsabile della correttezza del modello geologico del sottosuolo; se il modello è falso, il professionista è responsabile).

# APPALTI DI SERVIZI IL REQUISITO OGGETTIVO



Il problema si pone a maggior ragione in ambito pubblico.  
Quella riportata è una *giurisprudenza oscillante*, che può contribuire ad una definizione equa degli eventuali rimedi risarcitori tra le parti tenuto conto delle pattuizioni contenute nello specifico contratto, **ma che proprio per questo non ha senso utilizzare ai fini di una individuazione certa della normativa applicabile nelle materie in esame.**  
Si ritiene *semmai* di poter individuare la normativa applicabile in ambito pubblico in base alla distinzione fra “prodotto” e “contributo conoscitivo qualificato” - da intendersi nell’accezione che abbiamo descritto, tutto sommato più semplice da utilizzare oltre che più ragionevole.



# APPALTI DI SERVIZI

## IL REQUISITO OGGETTIVO



Di conseguenza, la nozione di “servizio” comprende tra le altre le seguenti attività:

- il **progetto esecutivo** per la realizzazione di un’opera pubblica o una parte del progetto che richiede una specializzazione non disponibile nell’Ente, come la **relazione geologica**, intesa come documento ufficiale che l’Ente approva una volta integrato con gli ulteriori documenti progettuali elaborati internamente;
- le altre attività legate alla progettazione previste dal Codice, come il **progetto di fattibilità tecnico economica (PFTE)**, necessario per acquisire un finanziamento,
- la **direzione lavori**,
- le **attività di supporto al RUP**, anch’esse qualificate come “appalto di servizi” dal Codice dei contratti.











## APPALTI DI SERVIZI IL REQUISITO OGGETTIVO

- servizio di supporto delle attività di monitoraggio e raccolta dei dati connessi alla predisposizione del piano marketing e brand strategy (*prestazione meramente strumentale al piano marketing esternalizzato ad altro soggetto con separato affidamento: cfr. Deliberazione Corte dei conti sez. E. Romagna n. 62/2025/VSG*)
- relazione geologica (*sono ricomprese tra le attività richieste all'incaricato il reperimento di materiale bibliografico, l'emissione di valutazioni e l'elaborazione di analisi dei dati acquisiti, che confluiscono in una relazione finale ad uso di altro professionista incaricato, tutte attività tipicamente riconducibili agli incarichi professionali: cfr. Deliberazione Corte dei conti sez. E. Romagna n. 46/2026/VSG*).







## APPALTI DI SERVIZI IL REQUISITO SOGGETTIVO

*Tuttavia, occorre considerare anche sotto questo profilo il dato normativo di diritto pubblico, costituito dal Codice dei contratti, che ai fini dell'accesso agli appalti di servizi in generale fa riferimento all'ampia nozione degli "operatori economici" senza alcuna distinzione fra persone fisiche e giuridiche (cfr. art. 65; art. 1 lettera l) Allegato I.1).*

Tutto questo in attuazione della definizione data dalle direttive europee in materia, per cui l'«operatore economico» è una persona fisica o giuridica o un ente aggiudicatore o un raggruppamento di tali persone e/o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, che offre sul mercato la realizzazione di lavori e/o un'opera, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi.

# APPALTI DI SERVIZI IL REQUISITO SOGGETTIVO



In una lettura conforme al dato normativo di diritto pubblico, è preferibile imperniare il requisito di tipo soggettivo sulla **adeguatezza** della organizzazione rispetto alla prestazione richiesta dall'Ente: si può configurare un appalto di servizi se il soggetto esterno mette a disposizione della PA la sua “organizzazione imprenditoriale” o – si ritiene - “professionale”.

Infatti, a integrazione delle Linee guida del 2024, in cui si richiede “*normalmente*” un’organizzazione d’impresa (cfr. **Linee guida sopra citate**), la stessa sezione regionale della Corte ha opportunamente precisato che: *“La Sezione non ignora certo che la nozione di impresa è applicabile sia alle persone fisiche che alle persone giuridiche e che, per tale ragione, sono considerati imprenditori ai fini della disciplina del Codice dei contratti anche i professionisti intellettuali”* (cfr. **Corte dei conti, sez. Emilia Romagna, Deliberazione n. 9/2026/VSG**).



## APPALTI DI SERVIZI IL REQUISITO SOGGETTIVO

In particolare, **l'articolo 66 del Codice** ammette alle procedure di affidamento dei “*servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria*” i professionisti singoli o associati, le società tra professionisti, le società di ingegneria, i consorzi e gli altri soggetti citati dalla norma. Del resto il percorso di accesso alla libera professione garantisce alle pubbliche amministrazioni livelli organizzativi adeguati ai fini della erogazione del servizio; livelli forse persino superiori a quelli assicurati dalla iscrizione al Registro delle imprese.



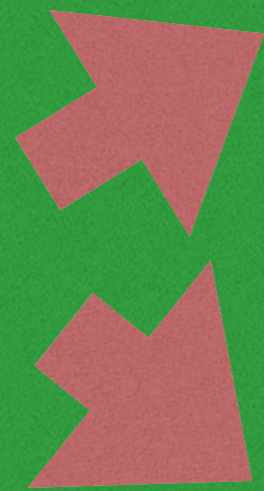
## APPALTI DI SERVIZI IL REQUISITO SOGGETTIVO

Pertanto, il requisito soggettivo può essere soddisfatto sia con l'iscrizione al **Registro delle imprese**, sia con l'iscrizione ad un **Albo professionale**: si può affidare un appalto di servizi a persone giuridiche o ditte individuali o liberi professionisti - senza dover effettuare ogni volta valutazioni ulteriori di tipo discrezionale.

Ciò premesso, in relazione al requisito soggettivo occorre considerare con particolare *attenzione* uno dei casi sopra citati (cfr. **Deliberazione Corte dei conti sez. E. Romagna n. 62/2025/VSG**) mentre negli altri casi il rilievo non appare del tutto comprensibile agli operatori.

REQUISITO OGGETTIVO (= prodotto  
direttamente utile e misurabile)

SERVIZIO



REQUISITO SOGGETTIVO (“operatore  
economico” iscritto al Registro delle imprese o ad  
Albo professionale)





## INCARICHI DI CONSULENZA

In assenza dei requisiti sopra illustrati,  
si applica la diversa e più gravosa disciplina  
degli atti relativi a CONSULENZE,  
STUDI O RICERCHE (art. 7, comma 6,  
d. Lgs. 165/01) tenuto conto delle  
indicazioni contenute nelle **Linee guida**  
**della Corte del 2024** con riferimento agli  
adempimenti preliminari e successivi.



## INCARICHI DI CONSULENZA VERIFICHE ISTRUTTORIE PREVENTIVE

Riconducibilità della prestazione richiesta alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel “programma”.

*In base al DL 112/2008, art. 46, «gli enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, 267.»*

*Ciò premesso, si ricorda che “spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze” (art. 13 TUEL); nei casi dubbi è necessario richiamare il “programma” approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, TUEL, in quanto richiesto dal DL 112/2008, art. 46, con riferimento agli atti NON relativi ad attività istituzionali.*



## INCARICHI DI CONSULENZA VERIFICHE ISTRUTTORIE PREVENTIVE

La prestazione consulenziale deve essere di natura “temporanea e altamente qualificata”.

L'Ente deve far fronte con i propri uffici ai compiti di natura ordinaria, vale a dire a quelli permanenti e/o di complessità medio-bassa: si può far ricorso a soggetti esterni *solo in casi eccezionali*, per **compiti di natura straordinaria** di cui occorre evidenziare la durata limitata e la elevata qualificazione.

*“L'incarico, infatti, deve rispondere ad esigenze di natura eccezionale e straordinaria, oggettivamente non sopperibili dalle professionalità interne, non già ad esigenze ordinarie e permanenti” (cfr. Linee guida par. 2.2.2).*

*“La scelta di affidare l'incarico a soggetto esterno per un'attività - che non richiede professionalità specifiche - di segreteria, di raccolta, inserimento e monitoraggio dati, risulta assolutamente priva di motivazione” (cfr. Corte dei conti, Emilia Romagna, deliberazione n. 62/2025/VSG).*



## INCARICHI DI CONSULENZA VERIFICHE ISTRUTTORIE PREVENTIVE

*“Comprovata specializzazione anche universitaria”*  
**del soggetto incaricato.**

In correlazione con la prestazione “altamente qualificata” che si richiede, occorre prevedere l’acquisizione di un *curriculum* in grado di attestare il possesso di conoscenze specialistiche adeguate: **di norma deve trattarsi di una specializzazione di livello “universitario”**, si prescinde da tale livello soltanto nelle fattispecie consentite dalla norma in esame (*fra cui: professionisti iscritti in ordini o albi oppure soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell’attività informatica*).



## INCARICHI DI CONSULENZA VERIFICHE ISTRUTTORIE PREVENTIVE

### Rispetto del principio generale di autosufficienza organizzativa.

Prima dell'affidamento esterno, l'amministrazione deve avere accertato **l'oggettiva impossibilità** di utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno. Tale verifica non può limitarsi a enunciazioni generali e apodittiche circa l'impossibilità di utilizzo delle risorse in servizio, ma deve dimostrare l'effettiva impossibilità di utilizzo di tale personale per i compiti in questione; la verifica non può neppure consistere nel semplice invio di una nota ai capi area e nella constatazione del mancato riscontro.

*“E’ richiesto all’ente un accertamento reale della mancanza di strutture e apparati preordinati al soddisfacimento dell’esigenza manifestatasi, ovvero, pur in presenza di detta organizzazione, della carenza di personale in relazione all’eccezionalità delle finalità da perseguire sia sotto l’aspetto quantitativo che qualitativo” (Corte dei conti, sez. Emilia Romagna, delibera n. 13/2024).* La verifica deve essere *“un ben preciso esame dell’organigramma dell’Amministrazione al fine di individuare i soggetti che dispongano della professionalità specifica e che non siano impegnati in attività complesse” (Corte dei conti, sez. E. Romagna, delibera n. 89/2025).*

# INCARICHI DI CONSULENZA VERIFICHE ISTRUTTORIE PREVENTIVE



In sostanza, il RUP prima di affidare una consulenza esterna deve predisporre apposita **RELAZIONE** dettagliata, argomentando in modo articolato – con gli opportuni riferimenti quantitativi e qualitativi ai profili potenzialmente interessati – che nell'organigramma dell'Ente (anche negli altri settori):

- **non vi sono dipendenti dotati della professionalità specialistica in grado di far fronte al fabbisogno emerso in tempi e modi soddisfacenti;**
- **(oppure) i dipendenti in organico dotati della professionalità necessaria sono già impegnati in altre attività.**

Nella consapevolezza che l'autosufficienza non dipende solo dai titoli posseduti dal personale interno, ma anche dalle difficoltà concrete in cui versano gli enti, in considerazione dei carichi di lavoro che impediscono spesso agli stessi di gestire i loro servizi secondo livelli accettabili di efficacia ed efficienza.



# INCARICHI DI CONSULENZA VERIFICHE ISTRUTTORIE PREVENTIVE

## Congruità del compenso.

Si ricorda che **in base all'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023** si applica alla PA il **principio dell'equo compenso**, da contemperare con l'esigenza generale di **contenimento della spesa** che deve improntare la quantificazione del compenso.



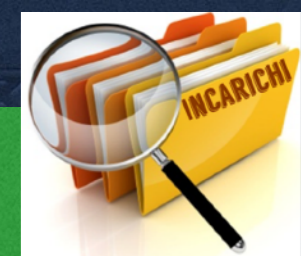
## INCARICHI DI CONSULENZA VERIFICHE ISTRUTTORIE PREVENTIVE

### Acquisizione preventiva del parere dell'organo di revisione.

Per gli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, il provvedimento in ambito consulenziale deve essere corredato del parere obbligatorio (*anche se non vincolante*) dell'organo di revisione, **in applicazione dell'art. 1, c. 42, della L. 30 dicembre 2004, n. 311, operante per qualunque importo.**

Beninteso: *“qualora l'ente locale ritenga di non aderire alle osservazioni dell'organo di controllo la motivazione del provvedimento dovrà presentarsi esaustiva e completa circa il percorso motivazionale che ha portato ad un differente risultato”* (Corte dei conti, sez. E. Romagna, delibera n. 89/2025).

## INCARICHI DI CONSULENZA ADEMPIMENTI PROCEDURALI



Adozione di una procedura comparativa, ai sensi dell'art. 7, comma 6bis, mediante pubblicazione di avviso pubblico nel quale devono essere predeterminati i **criteri di scelta**; la PA può valutare *“anche solo esclusivamente i curricula pervenuti”* nonchè, se previsto sull'avviso, le condizioni economiche proposte (**Corte dei conti, sez. E. Romagna, delibera n. 62/2025**).

L'affidamento diretto è ammesso dalla magistratura contabile unicamente nei seguenti casi eccezionali:

- procedura comparativa andata deserta; unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo;
- assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine o ad un evento che s'intende fronteggiare.

L'affidamento diretto non è considerato legittimo invece nel caso di esiguità del compenso.



## INCARICHI DI CONSULENZA ADEMPIMENTI PROCEDURALI

Obbligo di pubblicazione degli incarichi individuali secondo le regole dettate dall'art. 15 del D. Lgs. n. 33/2013.

Si sottolinea che la pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi è condizione necessaria per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi.



## INCARICHI DI CONSULENZA ADEMPIMENTI PROCEDURALI

Obbligo di trasmissione degli incarichi individuali (sopra la soglia di 5.000 euro lordi) alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, c. 173, legge 23 dicembre 2005, n. 266.

# I NODI NON ANCORA DEL TUTTO RISOLTI



## Punti non del tutto risolti/1

I requisiti fissati dalla Corte per l'applicazione del Codice dei contratti sono tendenzialmente chiari e univoci, ferma restando l'esigenza di favorire la definizione di un *quadro esemplificativo* conforme alle disposizioni in materia (cfr. *supra*).



## Punti non del tutto risolti/2

Sembrano piuttosto chiare e tassative le condizioni che legittimano il ricorso ad una consulenza esterna, anche se sarebbe opportuno un ulteriore processo di *tipizzazione delle condizioni di legge* con riferimento particolare al tema controverso della “autosufficienza organizzativa” (cfr. *supra*).



## Punti non del tutto risolti/3

Abbiamo detto che si applica il Codice dei contratti in presenza dei due requisiti sopra illustrati e che in assenza degli stessi si applicano i vincoli previsti dall'art. 7, comma 6. Quale normativa si applica se manca uno solo dei due requisiti?



- se manca il requisito oggettivo e s'intende affidare una consulenza ad un'organizzazione d'impresa o professionale: si ritiene preferibile applicare comunque prudenzialmente la procedura ex art. 7 comma 6, sopra illustrata, fermo restando che a causa della asimmetria normativa in cui ci troviamo impantanati si tratta di una procedura cogente e quindi sanzionata solo per gli incarichi individuali (= consulenze conferite a liberi professionisti oltre che ovviamente a persone fisiche non albizzate) così come confermato dalle **Linee guida CDC** al punto 2.2: *“si evidenzia che in base all'art. 7, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001, gli incarichi sono di tipo “individuale”, escludendosi dall'ambito di applicazione, pertanto, gli incarichi a persone giuridiche, associazioni, comitati o fondazioni”*;

- se manca il requisito soggettivo e s'intende affidare un servizio a soggetto privo di organizzazione d'impresa o professionale: la questione non si pone neppure poiché non è configurabile l'affidamento di un servizio a soggetto diverso dagli “operatori economici”, alla luce delle considerazioni svolte in merito al Codice dei contratti.

## Punti non del tutto risolti/4

Le verifiche ex art. 7, comma 6, ed in particolare quella sulla autosufficienza organizzativa, si applicano in via analogica anche agli appalti di servizi?



In assenza di un principio univoco, occorre richiamare le disposizioni specifiche vigenti in materia.

Ad esempio, *per i servizi di ingegneria e architettura* si vedano:

- per i requisiti, l'art. 66 del Codice;
- per il compenso, l'art. 41 del Codice come integrato dal decreto correttivo del 31.12.2024 n. 209, che ha risolto in maniera equilibrata il nodo dei rapporti tra la necessaria congruità delle parcelle oggetto di ribasso e il principio di equo compenso (legge n. 49/2023).

NON sono certamente applicabili agli appalti di servizi:

- la procedura comparativa, dal momento che trovano applicazione le disposizioni del Codice suddivise per fasce di affidamento;
- l'obbligo di acquisire il parere del revisore, che riguarda le sole consulenze (*ferma restando la facoltà da parte del RUP di acquisire comunque nei casi dubbi un parere informale...*);
- gli obblighi di pubblicazione relativi agli incarichi, visto che si applicano gli obblighi specifici di pubblicazione degli appalti (art. 37 d. lgs. 33/2013).

ATTENZIONE: per gli appalti di servizi assegnati a “professionisti esterni” le **Linee guida del 2024** prescrivono – sopra la soglia di 5.000 euro - l'obbligo di trasmissione dell'atto alla Corte dei conti, che in questo modo può accertare l'adozione negli Enti di eventuali prassi elusive rispetto ai vincoli sulle consulenze individuali a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato (**v. paragrafo 2.6**).

Veniamo infine all'aspetto più controverso.

Secondo le **Linee guida del 2024**, *“quello dell'autosufficienza organizzativa è principio immanente all'ordinamento e comporta che il ricorso a professionalità esterne per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, tanto nel caso di conferimenti di incarichi quanto nel caso di ricorso all'appalto di servizi, debba essere considerata un'extrema ratio, cui ricorrere solo in casi eccezionali”*.

In sostanza, la verifica del principio generale di **autosufficienza organizzativa** viene ritenuta applicabile dalla Corte ad ogni tipologia di affidamento esterno indipendentemente dalla sua natura giuridica (servizio o consulenza): a questo proposito, possiamo anche condividere la necessità di motivare in premessa agli atti di affidamento degli appalti di servizi l'oggettiva impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili a **patto di non trasformarla in una sorta di prova diabolica.**

*Non a caso le verifiche previste dall'articolo 7, comma 6, d. lgs. 165 sono rivolte espressamente alle consulenze, che il legislatore intende evidentemente scoraggiare in quanto non sempre di rilevante utilità; dunque, devono ritenersi verifiche meno stringenti nel campo degli appalti di servizi (cfr. Valentina Papa: *“L'affidamento degli incarichi di consulenza e patrocinio legale nelle pubbliche amministrazioni”*, pag. 30, Rivista della Corte dei conti - [www.rivistacorteconti.it](http://www.rivistacorteconti.it) n. 2/2023).*

L'onere motivazionale deve avere in questo caso un'ampiezza **ragionevole**: diversamente opinando il RUP sarebbe chiamato a fare una relazione dettagliata per ogni tipo di spesa, anche di minima entità; l'estensione in via analogica di un adempimento del genere a decine o centinaia di casi metterebbe a repentaglio la funzionalità e - a ben vedere - l'autonomia stessa dell'Ente locale...

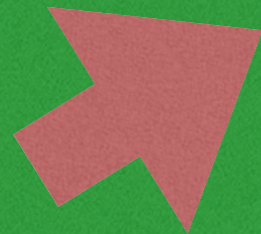
L'ordinamento, *in definitiva*, scoraggia il ricorso alle consulenze esterne ma non l'acquisizione dei servizi necessari alla realizzazione delle attività programmate: per le consulenze serve un check analitico, per i servizi un iter rigoroso ma più sintetico. Anche perchè l'appalto di un servizio - *purché attentamente ponderato dall'Ente* - può risultare **la scelta più efficace ed efficiente**, al fine per esempio di favorire il completamento del programma delle opere pubbliche senza rinunciare a nessuno dei finanziamenti ottenuti e al tempo stesso senza irrigidire la spesa corrente con assunzioni di personale non strettamente necessario.

# ALLA RICERCA DI PRASSI OPERATIVE CONDIVISE

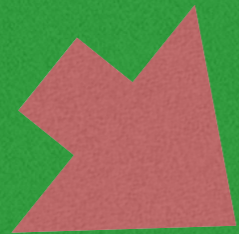




più sintetica per gli APPALTI DI SERVIZI  
= se requisito oggettivo (prodotto utile)  
+ soggettivo (operatore economico)



SI PROPONE UNA  
DOPPIA CHECK LIST



più analitica per gli  
INCARICHI DI CONSULENZA  
= se mancano i predetti requisiti



**CHECK LIST SERVIZIO/1 (che il RUP “può” sottoporre all’organo di revisione prima di procedere all’affidamento)**

**A) VERIFICA REQUISITO OGGETTIVO**

- s’intende acquisire un “servizio”, direttamente utile e misurabile, e non un “approfondimento conoscitivo qualificato” in vista di decisioni future? Descrivere il servizio .....
- sono stati pattuiti per iscritto i prodotti da realizzare, le scadenze e le relative penali? .....

**B) VERIFICA REQUISITO SOGGETTIVO**

- la prestazione viene affidata ad un “operatore economico” iscritto al Registro delle imprese o ad Albo professionale? .....
- il contratto è stato redatto in conformità allo schema giuridico dell’appalto (art. 1655 c.c.)? .....

**C) VERIFICA AUTOSUFFICIENZA ORGANIZZATIVA**

- È stata accertata l’oggettiva impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili all’interno dell’Ente per far fronte al fabbisogno necessario? Tale verifica deve consistere in una motivazione articolata ma sintetica .....





## **CHECK LIST CONSULENZA/I (che il RUP “deve” sottoporre all’organo di revisione per l’acquisizione del parere preventivo prescritto dalla legge)**

### **A) VERIFICA ATTIVITA’ ISTITUZIONALE**

- s’intende acquisire una consulenza con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o (in alternativa) previste nel programma approvato dal Consiglio? Precisare di quale attività si tratta ...

### **B) VERIFICA NATURA STRAORDINARIA CONSULENZA**

- la consulenza è finalizzata a compiti di natura straordinaria cioè ad una prestazione limitata nel tempo e non rinnovabile? .....
- si tratta di una consulenza di natura straordinaria vale a dire “altamente qualificata”? .....
- in correlazione con la prestazione “altamente qualificata” che si richiede, è stata prevista l’acquisizione di un *curriculum* in grado di attestare il possesso di una specializzazione di livello “universitario” (*fatte salve le diverse fattispecie consentite dalla norma in esame*)? .....

### **C) VERIFICA AUTOSUFFICIENZA ORGANIZZATIVA**

- È stata accertata l’oggettiva impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili all’interno dell’Ente per far fronte al fabbisogno necessario? Tale verifica non può limitarsi a enunciazioni generali e apodittiche ma deve consistere in apposita **RELAZIONE** dettagliata, redatta sulla base di riscontri oggettivi

### **D) VERIFICA CONGRUITA’ COMPENSO**

- Viene rispettato il principio dell’equo compenso unitamente alla esigenza generale di contenimento della spesa? .....



## **CHECK LIST CONSULENZA/2 (che il RUP trasmette al revisore dopo l'adozione dell'atto)**

### **A) ACQUISIZIONE PARERE REVISORE**

- *(Per gli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti) è stato acquisito il parere obbligatorio (anche se non vincolante) dell'organo di revisione, operante per qualunque importo? .....*
- *(Nel caso vi siano osservazioni non recepite nell'atto) è stato illustrato in premessa il percorso motivazionale che ha portato ad un differente risultato? .....*

### **B) VERIFICA PROCEDURA COMPARATIVA**

- *è stata adottata apposita procedura comparativa, ai sensi dell'art. 7, comma 6bis, mediante pubblicazione di avviso pubblico nel quale devono essere predeterminati i criteri di scelta con riferimento ai curricula pervenuti nonchè, se previsto sull'avviso, alle condizioni economiche proposte (fatte salve le deroghe espressamente previste dalla norma in esame)? .....*

### **C) VERIFICA ONERE PUBBLICAZIONE**

- *è stato adempiuto l'obbligo di pubblicazione degli incarichi individuali secondo le regole dettate dall'art. 15 del D. Lgs. n. 33/2013, dunque prima della acquisizione dell'efficacia dell'atto e della liquidazione dei relativi compensi? .....*

### **D) VERIFICA ONERE TRASMISSIONE ALLA CORTE DEI CONTI**

- *è stato adempiuto l'obbligo di trasmissione degli incarichi individuali (sopra la soglia di 5.000 euro lordi) alla Corte dei conti? .....*

# MISSIONE POSSIBILE ?





Si diceva all'inizio che l'operatore locale si trova sempre più spesso di fronte al **dilemma** se adottare *una scelta efficace o prudente*.

Si pone infatti la necessità di **contemperare** due esigenze non sempre coincidenti:

- La flessibilità dell'azione amministrativa;
- Il contenimento della spesa pubblica.



Tale contemperamento deve avvenire in modo conforme ai *criteri ermeneutici* sopra illustrati, da applicare in modo **ragionevolmente rigoroso** al fine di orientare la discrezionalità dell'Ente alla seguente *duplice ratio*:

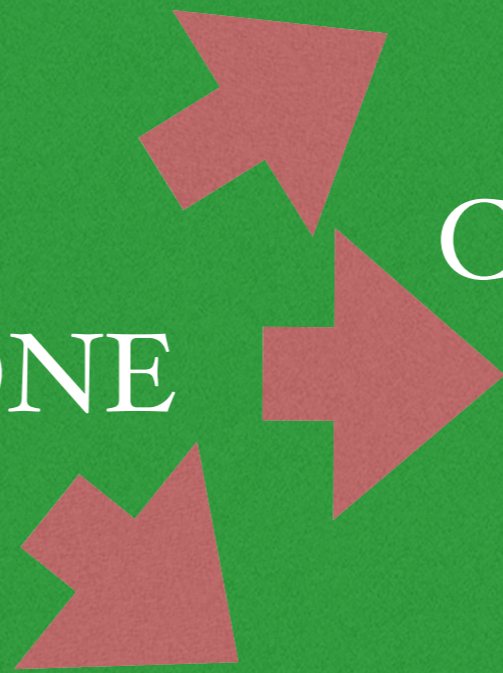
- affidamento di servizi in appalto nei casi necessari, per esigenze di **flessibilità**, perché una condotta rinunciataria può generare disservizi e opere incompiute;
- ricorso alle consulenze esterne in casi eccezionali, per ragioni di **contenimento della spesa** e al fine di prevenire possibili sprechi.



È del tutto evidente che valutazioni complesse come queste richiedono ***norme semplici e lineari***, mentre invece ci troviamo di fronte a una normativa confusa, “asimmetrica” e scarsamente coordinata: come sappiamo, l’incertezza genera opacità e non consente agli operatori di armonizzare le esigenze in gioco.

Auspichiamo pertanto una **semplificazione ulteriore** del quadro interpretativo emerso finora in *diritto vivente*, anche attraverso una rinnovata attività formativa imperniata se possibile su ***Check List condivise*** - in attesa della agognata *riforma chiarificatrice* che attendiamo tenacemente da diversi decenni.

SEMPLIFICAZIONE



FLESSIBILITA'

CONTENIMENTO  
DELLA SPESA

MASSIMA TRASPARENZA

*Bruno Munari*

Complicare è facile,  
**semplificare è difficile.**

Per complicare basta aggiungere,  
**tutto quello che si vuole.**

Tutti sono capaci di complicare.  
**Pochi sono capaci di semplificare.**

Per semplificare bisogna togliere e, per togliere,  
**bisogna sapere che cosa togliere.**



GRAZIE PER  
L'ATTENZIONE

  
CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

  
ANCI  
Emilia-Romagna

  
ANCREL  
SEZIONE BOLOGNA

  
ODCEC  
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**