

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

Il Sindaco di .. ha formulato una richiesta di parere circa *“lo strumento giuridico più corretto per inquadrare”* un **incarico** da affidare ad uno *“psicologo-psicoterapeuta, iscritto all’Albo degli Psicologi, per ottemperare ai compiti previsti dalla legge e/o imposti a seguito di provvedimento dell’Autorità giudiziaria e/o indicati dalle disposizioni regionali”* in materia di tutela dei minori.

In particolare si chiede **se** si tratta di *“appalto di servizi in base al Decreto Legislativo n. 163/2006 e relativo Regolamento di attuazione (DPR n. 207/2010), o di incarico professionale – contratto d’opera / contratto di lavoro autonomo e, nel secondo caso, quali siano i limiti, le condizioni e le procedure definite dalla normativa che l’Amministrazione comunale è tenuta a rispettare”*.

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

- Preliminare ad ogni valutazione circa la qualificazione giuridica dell'affidamento oggetto della richiesta di parere, è l'obbligatoria verifica circa la carenza di risorse interne all'Ente Locale che possano sopperire agli specifici bisogni declinati dall'Amministrazione.
- Il difetto di tali presupposti è titolo per l'azione di risarcimento del danno erariale (cfr. da ultimo, Sezione giurisdiz. Piemonte, sent. n. 89/2012 del 21 maggio 2012).
- Inoltre, occorre evidenziare che l'oggetto della prestazione non deve rientrare nelle funzioni ordinarie e nelle mansioni istituzionali che debbono necessariamente essere svolte dai dipendenti dell'Ente Locale.

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

Il confine fra contratto d'opera intellettuale e contratto d'appalto è individuabile sul piano civilistico in base al carattere intellettuale delle prestazioni oggetto del primo e in base al carattere imprenditoriale del soggetto esecutore del secondo.

L'appalto di servizi, pur presentando elementi di affinità con il contratto d'opera, rispetto al quale ha in comune almeno il requisito **dell'autonomia** rispetto al committente, **si differenzia** da quest'ultimo in ordine al **profilo organizzatorio**, atteso che l'appaltatore esegue la prestazione con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, rivestendo normalmente la qualità di imprenditore. Il prestatore d'opera ha, in comune con l'appaltatore, l'obbligo di compiere dietro corrispettivo un'opera o un servizio senza vincolo di subordinazione o con assunzione del rischio da parte di chi esegue ma si obbliga ad eseguire l'opera o il servizio con lavoro **prevalentemente proprio** e senza l'assunzione del rischio che deriva da un'organizzazione articolata dei mezzi necessari per rendere la prestazione.

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

Le due fattispecie restano, dunque, diversificate in relazione **all'organizzazione e alle caratteristiche del soggetto** preposto al compimento dell'opera

Invero, **il confine fra contratto d'opera intellettuale e contratto d'appalto, sul piano civilistico** individuabile in base al carattere intellettuale delle prestazioni oggetto del primo e in base al carattere imprenditoriale del soggetto esecutore del secondo, **sfuma in relazione alla disciplina dei contratti pubblici, (..)**

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

Secondo una parte della giurisprudenza (TAR Lazio, Latina, n. 604/2011),

il Codice dei contratti pubblici attrae nella nozione di appalto di servizi anche le prestazioni d'opera intellettuale, imponendo di considerare appaltatore non solo chi è tale in base alla nozione civilistica, ma anche il professionista che partecipa ad una gara pubblica per l'affidamento di un servizio di natura intellettuale

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

Altra giurisprudenza (Cons. Stato, sez. V, n. 2730/2012) valorizza invece la differenza ontologica fra i due istituti ai fini della qualificazione giuridica delle fattispecie e delle ricadute ad essa conseguenti in materia di soggezione alla disciplina di cui al Codice dei contratti pubblici. In tale prospettiva **il Giudice amministrativo** ha da ultimo ritenuto **elemento qualificante dell'appalto di servizi**, oltre alla complessità dell'oggetto e alla predeterminazione della durata dell'incarico, **il fatto che l'affidatario dell'incarico necessiti, per l'espletamento dello stesso, di apprestare una specifica organizzazione** finalizzata a soddisfare i bisogni dell'Ente

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

Il Codice dei contratti pubblici adotta quindi una **nozione ampia di appalto di servizi** che **comprende**, dal punto di vista soggettivo, **anche l'attività del professionista** e che è finalizzata ad individuare l'ambito di applicazione della disciplina di cui al D.Lgs. n. 163/2006

Cons. Stato, sez. V, n. 2730/2012

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

Attenzione

Ciò non si ripercuote sulla nozione di appalto di servizi, così come delineata dal Codice civile, che presuppone che la prestazione oggetto dell'obbligazione sia caratterizzata dalla sussistenza di una specifica organizzazione che possa garantire l'adempimento di una prestazione caratterizzata dalla complessità dell'oggetto e dalla predeterminazione della durata.

Consiglio di Stato, sez. V
n. 2730/2012

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

Con riferimento alla fattispecie concreta spetta all'Ente che ha presentato la richiesta di parere valutare se ricorrono nel caso di specie i suddetti presupposti per la qualificazione dell'incarico in termini di appalto di servizi.



Consiglio di Stato, sez. V
n. 2730/2012

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

- Non pare invece ravvisarsi – nel caso dello psicologo in questione - la necessità di un’organizzazione aggiuntiva – tipica dell’appalto - rispetto a quella che normalmente caratterizza il professionista.
- Il Comune, infatti, nel tentativo di qualificare la fattispecie in termini di appalto di servizi, richiama la necessità di utilizzare, da parte dello psicologo, mezzi propri quali “*test proiettivi, cognitivi e tematici, cellulare, personal computer ...*”, che possono tuttavia essere ricompresi fra gli ordinari strumenti cognitivi e operativi a disposizione di qualunque lavoratore del settore

Consiglio di Stato, sez. V
n. 2730/2012

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

- Piuttosto la prestazione richiesta si esaurisce in un'attività prettamente intellettuale e valutativa condotta mediante l'ausilio di dati tecnici rilevati dal medesimo professionista.
- La valorizzazione, contenuta nella richiesta di parere in esame, del carattere fiduciario dell'affidamento non rappresenta del resto un valido aiuto per la qualificazione della fattispecie, posto che l'*intuitus personae* è tratto che permea in modo identico e indefettibile qualsiasi incarico professionale, sia esso ricompreso nella nozione di appalto o di contratto d'opera professionale.

Consiglio di Stato, sez. V
n. 2730/2012

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

Il Sindaco di...prospetta, quale alternativa alla qualificazione in termini di appalto di servizi per l'affidamento dell'incarico ad uno psicologo, la sussunzione di quest'ultimo nella nozione di contratto d'opera, di cui agli articoli 2222 e seguenti del Codice civile e, in particolare, di contratto d'opera intellettuale di cui agli articoli 2229 e seguenti.

Consiglio di Stato, sez. V
n. 2730/2012

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

Il rapporto giuridico che il Comune vorrebbe instaurare con il professionista, per come descritto nella richiesta di parere, non pare possa essere assimilato ad un contratto di lavoro autonomo di natura occasionale. Manca, infatti, almeno in base agli elementi rappresentati nella richiesta di parere, il necessario requisito dell'occasionalità.

Consiglio di Stato, sez. V
n. 2730/2012

Incarico – Appalto

Corte dei conti Lombardia n. 178/2014/PAR

(..) Nel caso di specie deve essere attentamente valutato il presupposto dell'eccezionalità o la sussistenza piuttosto di un'esigenza organizzativa che si configuri come permanente in ordine alla necessità di avere a disposizione un dipendente con professionalità specialistiche di supporto psicologico. L'Ente Locale infatti non può fare ricorso all'affidamento di incarichi a soggetti estranei per lo svolgimento di funzioni ordinarie, attribuibili a personale che dovrebbe essere previsto in organico, altrimenti questa esternalizzazione si tradurrebbe in una forma atipica di assunzione, *“con conseguente elusione delle disposizioni in materia di accesso all'impiego nelle Pubbliche Amministrazioni, nonché di contenimento della spesa di personale”*

-
-

Consiglio di Stato, sez. V
n. 2730/2012

Incarico – Appalto

Corte Conti ER 137/2024

Si ritiene fondamentale individuare la distinzione tra

- **appalto di servizi** di tipo **intellettuale** (ad esempio servizi di architettura e di ingegneria) e
- **incarico professionale** di consulenza, studio o ricerca (Sezioni Riunite della Corte dei conti nella delibera n. 6/2005)

- **L'appalto di servizi** è disciplinato dal Codice dei contratti pubblici, D. Lgs. n. 36/2023
- **L'incarico professionale** afferisce all'art. 7 c. 6 e seguenti del D. Lgs. n.165/2001

Incarico – Appalto

Corte Conti ER 137/2024

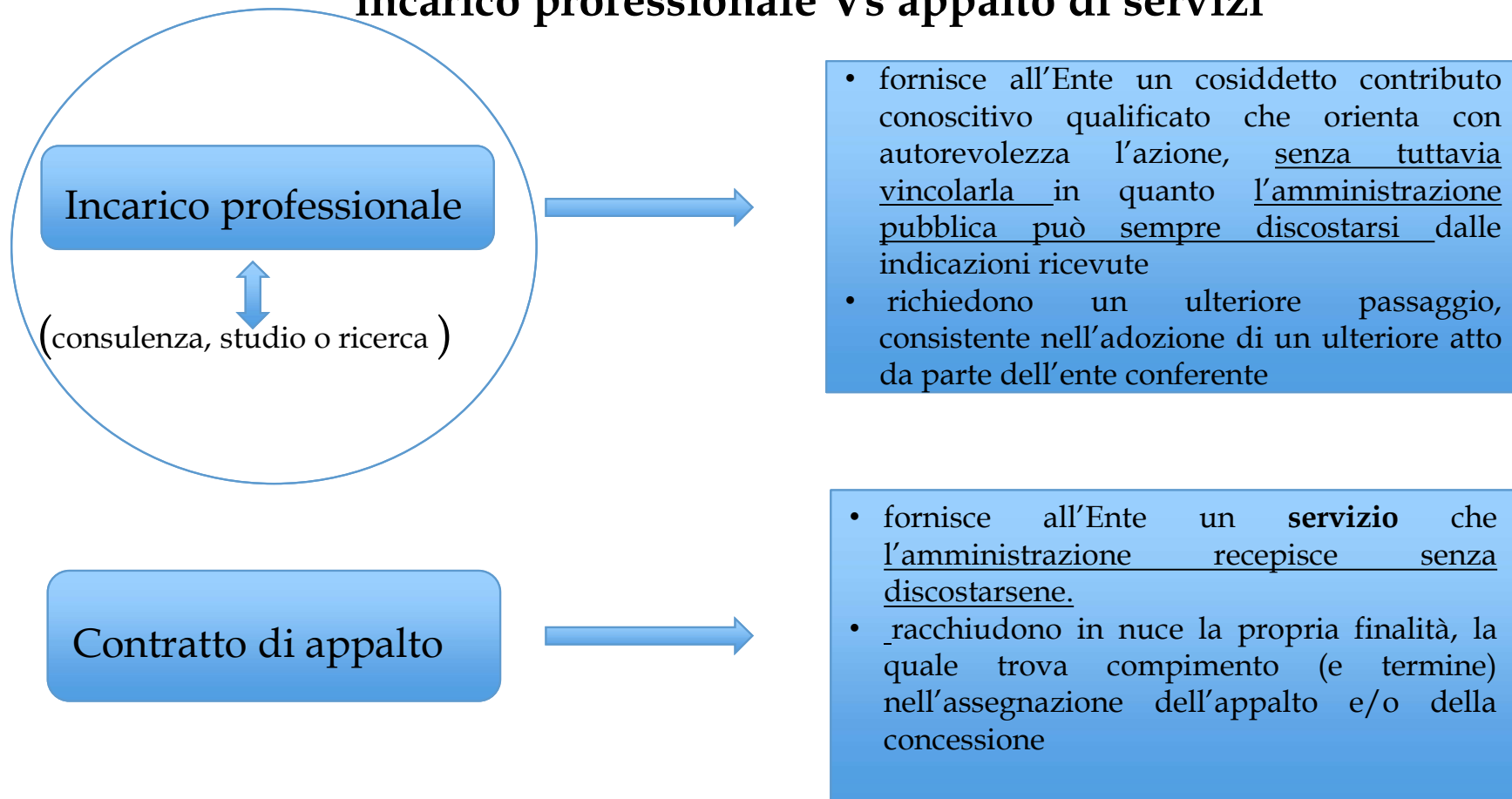
la nozione di **incarico professionale** resta concettualmente distinta dalla nozione di appalto di servizi; gli incarichi di consulenza, studio o ricerca forniscono all'Ente un cosiddetto contributo conoscitivo qualificato che orienta con autorevolezza l'azione, senza tuttavia vincolarla in quanto l'amministrazione pubblica può sempre discostarsi dalle indicazioni ricevute. La prestazione oggetto di un contratto di appalto, invece, coincide con un **servizio** che l'amministrazione recepisce senza discostarsene.

Entrambe le fattispecie contrattuali possono sovrapporsi nella pratica poiché **hanno in comune** l'esecuzione di opere o di servizi.

Incarico – Appalto

Corte Conti ER 137/2024

incarico professionale Vs appalto di servizi



Incarico – Appalto

Corte Conti ER 137/2024

Criteri discretivi Incarico vs Appalto

- 1) Criterio oggettivo (natura della prestazione)
- 2) Criterio soggettivo (soggetto giuridico destinatario della prestazione).

La consulenza è assimilata al contratto d'opera intellettuale, artistica o artigiana, disciplinato dagli artt. 2222 e seguenti del Codice civile, che è considerato una *species del genus* contratto di lavoro. Tale tipo negoziale ricomprende l'esecuzione di una prestazione frutto dell'elaborazione concettuale e professionale di un soggetto competente nello specifico settore di riferimento, senza vincolo di subordinazione e in condizioni di assoluta indipendenza. 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).

Incarico – Appalto

Corte Conti ER 137/2024

Criteri discretivi Incarico vs Appalto

- 1) Criterio oggettivo (natura della prestazione)
- 2) Criterio soggettivo (soggetto giuridico destinatario della prestazione).

Nel contratto di appalto, l'esecutore si obbliga nei confronti del committente al compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro, con organizzazione dei mezzi necessari (di tipo imprenditoriale) e con assunzione in proprio del rischio di esecuzione della prestazione (art. 1655 c.c.).

Nell'appalto, oggetto della **prestazione** non potrà **mai** essere **un'obbligazione di mezzi**, ma **sempre di risultato** (Cfr. Consiglio di Stato, V[^] sezione sent. n. 8/2009).

Incarico – Appalto

Corte Conti ER 137/2024

Criteri discretivi Incarico vs Appalto

- 1) Criterio oggettivo (natura della prestazione)
- 2) Criterio soggettivo (soggetto giuridico destinatario della prestazione).

Il confine fra contratto d'opera intellettuale e contratto d'appalto è individuabile in base al carattere intellettuale delle prestazioni oggetto del primo e in base al carattere imprenditoriale del soggetto esecutore del secondo. L'appalto di servizi, pur presentando elementi di affinità con il contratto d'opera, rispetto al quale ha in comune almeno il requisito dell'autonomia rispetto al committente, si differenzia da quest'ultimo in ordine al profilo organizzatorio, atteso che l'appaltatore esegue la prestazione con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, rivestendo normalmente la qualità di imprenditore (cfr. Sez. Lombardia, delib. n. 178/2014).

Incarico – Appalto

Corte Conti ER 137/2024

Criteri discretivi Incarico vs Appalto

- 1) Criterio oggettivo (natura della prestazione)
- 2) Criterio soggettivo (soggetto giuridico destinatario della prestazione).

Resta sempre nell'ambito della discrezionalità dell'amministrazione la scelta tra incarico professionale di consulenza e appalto, ma **tale scelta non dovrà essere elusiva degli intenti di riduzione di spesa perseguiti né della severa disciplina di cui all'art. 7, cc. 6 e 6-bis.**

Pertanto, il mero *nomen iuris* utilizzato dall'ente conferente, non vale di per sé a ricomprendere nell'una o nell'altra categoria un determinato provvedimento, dovendo darsi prevalenza al comportamento complessivo delle parti e al concreto contenuto dell'atto.

Incarico – Appalto

Corte Conti ER 137/2024

Obbligo perseguimento canone di economicità

anche nel caso degli Appalti di servizi, non diversamente dall'affidamento degli incarichi di cui all'art. 7, c. 6 del D. Lgs. n.165/2001 ...



«si rammenta che le pubbliche amministrazioni devono perseguire i loro fini istituzionali utilizzando il proprio personale, e che il ricorso a figure esterne è consentito solo qualora sia necessaria una specifica professionalità non presente all'interno dell'Ente; in ogni caso l'utilizzo di detta tipologia di personale non deve rappresentare una duplicazione delle risorse umane già presenti» (Corte dei conti, Sez. contr. Piemonte, delib. n. 123/2011/VSG).

Incarico – Appalto

Corte Conti ER 137/2024

Obblighi di trasparenza Incarico vs Appalto

il conferimento di incarichi di collaborazione autonoma individuale secondo le regole dettate dal citato art. 7, comma 6, comporta che i relativi obblighi pubblicitari dovranno essere assolti ai sensi dell'art. 15 del D. Lgs. n. 33/2013 e, pertanto, relativamente ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza dovranno essere pubblicati: *“a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; b) il curriculum vitae; c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato”* (comma 1).

Incarico – Appalto

Corte Conti ER 137/2024

Obblighi di trasparenza Incarico vs Appalto

Ulteriormente, il comma 2 della disposizione di cui si tratta afferma che “la pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi”.

Incarico – Appalto

Corte Conti ER 137/2024

Obblighi di trasparenza Incarico vs Appalto

Qualora il conferimento dell'incarico di collaborazione avvenga in applicazione delle regole del Codice degli appalti, la norma di riferimento per le pubblicazioni nella sezione "Amministrazione trasparente" è l'**art. 37** del D. Lgs. n. 33/2013 il quale, rubricato "obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" **disciplina in modo meno gravoso**, rispetto all'art. 15, gli adempimenti a carico delle Amministrazioni e delle stazioni appaltanti: queste, infatti, pubblicano "*a) i dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (vale a dire i dati relativi alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, anche con riferimento alla modalità prescelta); b) gli atti e le informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*".

Corte Conti ER 62 del 15.05.2025

Comune di Riccione

- *“Affidamento del servizio di supporto tecnico/amministrativo delle attività di monitoraggio e raccolta dei dati connessi alla predisposizione del piano marketing e brand strategy di Riccione” alla sig.ra **Omissis***

Funzionale a



- *Predisposizione del Piano di marketing e brand Strategy della città di Riccione” affidato alla Società (...)*

**In entrambi i casi sono stati affidati con il Codice dei Contratti,
benché con procedure diverse**

Corte Conti ER 62 del 15.05.2025

Comune di Riccione

- *“Affidamento del servizio di supporto tecnico/amministrativo delle attività di monitoraggio e raccolta dei dati connessi alla predisposizione del piano marketing e brand strategy di Riccione” alla sig.ra **Omissis***

Funzionale a



- *Predisposizione del Piano di marketing e brand Strategy della città di Riccione” affidato alla Società (...)*

**In entrambi i casi sono stati affidati con il Codice dei Contratti,
benché con procedure diverse**

Corte Conti ER 62 del 15.05.2025

Comune di Riccione

- Preliminarmente va chiarito che la differenza tra un appalto pubblico di servizi e un incarico professionale, di cui all'art. 7, c. 6, del D. Lgs. 165/2001 risiede nella **causa contrattuale**, avendo riguardo al fatto che il primo rientra nello schema dell'appalto (definito all'art. 1655 del c.c.) mentre il conferimento di incarico professionale rientra nei contratti di prestazione d'opera intellettuale (disciplinato dall'art. 2222 e ss. del c.c.).
- In particolare, mentre l'incarico professionale è caratterizzato principalmente dalla **prestazione di natura personale**, l'appalto ha per oggetto una **attività di tipo imprenditoriale**, comprendente l'organizzazione dei mezzi e l'assunzione dei rischi di gestione da parte dell'appaltatore.
- Pertanto, **va fugato ogni dubbio circa la sussumibilità dell'atto esaminato sotto la disciplina dell'art. 7, c. 6, del D. Lgs. 165/2001**, ritenendosi l'atto sottoposto al controllo rientrante nella categoria del "**contratto di lavoro autonomo di natura occasionale**", che si esaurisce nel compimento di un'opera o di un servizio destinato a non ripetersi nel tempo, e pertanto quale incarico esterno ai sensi della citata norma piuttosto che un contratto rientrante nell'alveo del codice dei contratti pubblici.

Corte Conti ER 62 del 15.05.2025

Comune di Riccione

- Infatti, qualora sia prevalente il “carattere personale o intellettuale della prestazione richiesta”, anziché quello imprenditoriale, l’incarico al professionista esterno è riconducibile al contratto d’opera (art. 2222 cod. civ.), e non al contratto di appalto di servizi (cfr. Sez. Campania, delib. n. 88/2018).
- Il contratto d’opera disciplinato dall’art. 2222 c.c. è caratterizzato dalla prevalenza del lavoro personale rispetto alla componente organizzativa in forma di impresa di mezzi, capitale e gestione del rischio, che contraddistingue invece il contratto d’appalto.
- L’incarico conferito alla sig.ra Omissis si caratterizza per l’assenza di un’organizzazione imprenditoriale di mezzi e di lavoro e, di contro, dalla presenza delle caratteristiche soggettive (prevalenza del lavoro proprio intellettuale), tipiche delle collaborazioni esterne.

Corte Conti ER 62 del 15.05.2025

Comune di Riccione

- La verifica (**dell'assenza di personale in servizio**) in concreto **non può sostanzarsi** semplicemente **nell'invio** di una nota ai dirigenti del Comune di Riccione (v. nota del 6.12.2024 del Dirigente del Settore Risorse Finanziarie – Risorse Umane – Società Partecipate – Patrimonio, avente ad oggetto “Informazione Piano Marketing e Brand Strategy) con la quale *“si invitano i dirigenti a comunicare eventuali disponibilità del proprio personale a partecipare alla suddetta attività”* e alla **constatazione del mancato riscontro** (senza motivazione...ndr), sicché la verifica è da ritenere, coerentemente con gli indirizzi giurisprudenziali citati, nella sostanza ***tamquam non esset***.

Corte Conti ER 62 del 15.05.2025

Comune di Riccione

- L'utilizzo dell'appalto di servizi per il conferimento dell'incarico in esame ha come ulteriore conseguenza l'inadempimento degli obblighi di trasparenza derivanti dall'applicazione dell'art. 7, c. 6 del TUPI.
- In particolare, il conferimento di incarichi di collaborazione autonoma individuale secondo le regole dettate dal citato art. 7, c. 6, determina che i relativi obblighi pubblicitari dovranno essere assolti ai sensi dell'art. **15, c. 1, del D. Lgs. n. 33/2013** e, pertanto, relativamente ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza dovranno essere pubblicati, **entro tre mesi** dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico, secondo cui *“a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; b) il curriculum vitae; c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato”*

Corte Conti ER 89 del 24.07.2025

Comune di Bologna

“Servizio di redazione di uno studio unitario relativo alle aree esterne al nord del distretto Ex scalo Ravone per la promozione del distretto in un’ottica di connessione e completamento dell’intero ambito territoriale finanziato dall’Unione Europea” alla **società Settanta7 srl**, nella persona dell’arch. omissis, per un importo netto di euro 115.896,30



Corte Conti ER 89 del 24.07.2025

Comune di Bologna

Ai fini della migliore distinzione tra “**appalti e concessioni di servizi**” e “**incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca**”, si fa esplicito riferimento al principio teleologico in base al quale nella prima categoria (ossia “appalti e concessioni di servizi”) rientrano quelle procedure che **racchiudono in nuce la propria finalità**, la quale trova compimento (e termine) nell’assegnazione dell’appalto e/o della concessione, mentre per quanto attiene la seconda categoria (“**incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca**”), questa richiede un **ulteriore** passaggio, consistente nell’adozione di un ulteriore atto da parte dell’ente conferente. In effetti, la ratio di tali incarichi è quella di fornire all’Amministrazione un apporto conoscitivo qualificato, al fine orientare (ma non vincolare) l’azione amministrativa.

Corte Conti ER 89 del 24.07.2025

Comune di Bologna

Nel caso di specie, dalla determina di assegnazione si evince che l'incarico di studio è stato conferito alla società, con indicazione nominativa del professionista incaricato, individuato nella persona dell'architetto **omissis**.

Pertanto, **va fugato ogni dubbio circa la riconducibilità** dell'atto esaminato sotto la disciplina **dell'art. 7, c. 6, del D.Lgs. 165/2001**, ritenendosi l'atto sottoposto al controllo più propriamente rientrante nella categoria del “**contratto di lavoro autonomo di natura occasionale**”, che si esaurisce nel compimento di un'opera o di un servizio destinato a non ripetersi nel tempo, e pertanto quale incarico esterno ai sensi della citata norma piuttosto che un contratto rientrante nell'alveo del codice dei contratti pubblici.