

## Ufficio Studi CODAU

**"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"**

**Incarichi professionali e confini applicativi del Codice dei contratti pubblici: commento alla Deliberazione n. 89/2025/VSG della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti Emilia-Romagna.<sup>1</sup>**

La deliberazione n. 89/2025/VSG della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti Emilia-Romagna rappresenta un passaggio importante nel dibattito giuridico e amministrativo sulla corretta qualificazione degli incarichi esterni e sul confine tra appalto di servizi e incarico professionale di natura intellettuale.

Il caso sottoposto all'attenzione dei magistrati contabili riguarda l'affidamento, da parte di un Comune, di uno studio urbanistico finalizzato alla promozione di un distretto territoriale, con finanziamento a valere su fondi europei. L'amministrazione aveva qualificato tale prestazione come servizio di ingegneria e architettura, ricorrendo a un affidamento diretto ai sensi dell'art. 50 del Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, "Codice dei contratti pubblici").

La Corte, tuttavia, non ha condiviso tale impostazione, ritenendo che l'attività oggetto di affidamento non presentasse le caratteristiche proprie di un servizio di architettura o di ingegneria. Al contrario, essa si configurava come un incarico professionale di studio e consulenza, riconducibile all'art. 7 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

La deliberazione è rilevante sotto vari profili.

### **1. La distinzione tra incarico professionale e appalto di servizi**

La differenza giuridica tra un appalto pubblico di servizi e un incarico professionale 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.).

Evidenziando le differenze tra le due tipologie, la Corte ha ribadito un principio noto per cui l'appalto di servizi implica un'attività organizzata con mezzi e personale, svolta a rischio dell'appaltatore, e produce un risultato vincolante per l'ente committente mentre l'incarico di studio o consulenza ha natura eminentemente intellettuale e consiste in un apporto conoscitivo qualificato, che l'ente può anche non recepire integralmente nelle proprie decisioni.

Nello specifico il contenuto degli incarichi di consulenza, studio o ricerca coincide e concretizza un contratto di prestazione d'opera intellettuale (artt. 2229-2238 del c.c.), riconducibile alla *locatio operis*, in cui assume carattere centrale la personalità della prestazione resa dall'esecutore, concettualmente distinta dall'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.

Nella deliberazione viene precisato che 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),

---

<sup>1</sup> Ha collaborato alla stesura del presente documento Laura Goracci Politecnico di Torino

quanto i caratteri dell'obbligazione di risultato (ad es. la realizzazione di uno spartito musicale, o di un'opera artistica di particolare pregio).

Nel contratto di appalto, l'esecutore si obbliga invece 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).

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

Nella categoria degli "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 categoria degli "incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca" è richiesto un ulteriore passaggio, consistente nell'adozione di un ulteriore atto da parte dell'ente conferente.

Tale distinzione è bene evidenziata dalla dottrina (cfr. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, 2023) che sottolinea come l'appalto di servizi si caratterizzi per il profilo **organizzativo e imprenditoriale** dell'esecutore, che assume su di sé il rischio dell'esecuzione e fornisce un risultato vincolante per l'amministrazione. L'incarico professionale, al contrario, ha un contenuto eminentemente **intellettuale e personale**, si fonda sull'"intuitus personae", con conseguente infungibilità della prestazione, e produce un apporto conoscitivo qualificato, che l'ente può accogliere ma non è obbligato a recepire.

Come evidenzia Sandulli (*Contratti pubblici e discrezionalità amministrativa*, 2020), il discrimine va cercato non solo nella natura della prestazione, ma anche nell'"effetto giuridico" che essa genera sull'amministrazione: l'appalto determina un vincolo oggettivo e pienamente operativo, mentre la consulenza resta un ausilio decisionale.

## **2. I vincoli stringenti dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001**

La Corte richiama l'attenzione delle amministrazioni su un punto molto importante: gli incarichi di studio e consulenza esterni hanno carattere eccezionale e temporaneo. Possono essere conferiti solo in presenza di una oggettiva impossibilità di utilizzare risorse interne; una specifica e congrua motivazione che giustifichi l'esternalizzazione; un limite di durata e di oggetto chiaramente circoscritto.

Nel caso in esame, l'amministrazione aveva effettuato una verifica preliminare, ma non aveva qualificato correttamente l'incarico, presentando il rischio di aggirare la disciplina più rigorosa dell'art. 7 attraverso un improprio richiamo al Codice dei contratti pubblici.

In tema di incarichi esterni di lavoro di autonomo la Corte dei Conti si è più volte pronunciata, dapprima, con deliberazione n. 241/2021/INPR del 16 novembre 2021, dettando "*Linee guida riguardanti incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, ai fini dell'adempimento di cui all'art. 1, c. 173 della L. n. 266/2005*"; successivamente, con deliberazione n. 135/2024/INPR dell'11 dicembre 2024, di ulteriore specificazione delle "*Linee guida riguardanti incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, ai fini dell'adempimento di cui all'art. 1, c. 173 della L. n. 266/2005*". In particolare nella deliberazione n. 135/2024, è precisato che "*per principio generale dell'ordinamento, le Pubbliche Amministrazioni devono far fronte alle ordinarie competenze istituzionali col migliore e più produttivo impiego delle risorse umane e professionali di cui dispongono: prima del conferimento dell'incarico, la cui prestazione deve avere un oggetto definito, circoscritto e determinato, l'amministrazione deve avere accertato l'oggettiva impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno (cfr. Corte dei conti, Sezione*

centrale di controllo di legittimità, deliberazione n. 13/2013 "l'amministrazione deve previamente accertare l'impossibilità oggettiva di utilizzare le proprie risorse umane, impossibilità connotata da un carattere qualitativo e non quantitativo, nel senso che le professionalità che occorrono non devono essere soggettivamente indisponibili, ma oggettivamente non rinvenibili all'interno dell'amministrazione"). Non integra i presupposti dell'articolo 7, comma 6, la circostanza che le risorse presenti siano già impegnate a tempo pieno: 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, seppur urgenti per mancata, erronea o tardiva valutazione o programmazione dei fabbisogni di personale; inoltre, il conferimento deve essere adeguatamente motivato, nel senso che l'ente è tenuto a dimostrare, con congrua ed esaustiva motivazione, l'effettiva impossibilità di utilizzo del personale dipendente (cfr. Corte dei conti, Sezione controllo Molise, deliberazione n. 67/2024)." Nella stessa delibera, sempre in merito all'accertata impossibilità oggettiva di poter utilizzare le risorse umane disponibili al proprio interno, era stato precisato che la carenza di personale è da intendersi come oggettivamente (e non soggettivamente) non disponibile in quanto: "Non integra i presupposti dell'art. 7, comma 6, la circostanza che le risorse presenti siano già impegnate a tempo pieno: 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, seppur rese urgenti da mancata, errata o tardiva valutazione e/o programmazione dei fabbisogni di personale".

Secondo la dottrina amministrativistica (cfr. G. Piperata, *Gli incarichi esterni nelle pubbliche amministrazioni*, 2021), questa disciplina è volta a evitare il ricorso "facile" a consulenze esterne che possano diventare un surrogato delle funzioni ordinarie degli uffici pubblici. Non a caso, la giurisprudenza contabile ha più volte rilevato (per tutte, Corte dei conti, Sez. contr. Lombardia, del. n. 166/2020) che l'abuso di tali incarichi costituisce fonte potenziale di responsabilità erariale.

### 3. La prospettiva della responsabilità erariale

Un altro elemento significativo della pronuncia riguarda il richiamo al possibile danno erariale. L'erronea qualificazione dell'incarico non è un semplice vizio procedurale, ma può tradursi in una lesione concreta delle finanze pubbliche, soprattutto se si considera che la prestazione è stata finanziata con fondi europei. La trasmissione degli atti alla Procura contabile evidenzia l'attenzione crescente verso la corretta gestione delle risorse del PNRR e di altri strumenti di finanziamento.

Su questo punto, autorevole dottrina (cfr. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, 2022) ha osservato che il corretto inquadramento dei contratti pubblici non è un esercizio nominalistico, ma risponde a una logica di **allocazione efficiente e trasparente delle risorse pubbliche**. La trasmissione degli atti alla Procura regionale della Corte dei conti appare quindi coerente con l'indirizzo, sempre più rigoroso, di vigilanza sull'utilizzo delle risorse straordinarie legate al PNRR.

### 4. Il valore sistemico della deliberazione

La decisione non ha solo una valenza "casistica", ma si propone come un vero e proprio orientamento interpretativo per le amministrazioni. Essa chiarisce che non rientrano nei servizi di ingegneria e architettura gli incarichi di natura conoscitiva o esplorativa, privi di un contenuto progettuale vincolante.

Come nota R. Garofoli (*Compendio di diritto amministrativo*, 2024), il rischio maggiore per le amministrazioni è quello di una "deriva formalistica": ricondurre attività di mera consulenza nell'alveo degli appalti per usufruire di regole più snelle in tema di affidamento diretto, con conseguente esautorazione delle cautele previste per gli incarichi esterni.

### 5. Implicazioni pratiche per le amministrazioni

La pronuncia invita le amministrazioni a rivedere con attenzione le proprie prassi di affidamento. Spesso, per ragioni di rapidità o semplicità, si tende a inquadrare incarichi di studio come appalti, ritenendo che il Codice dei contratti offra una cornice più lineare. Tuttavia, questo approccio rischia di condurre a conseguenze sul piano della legittimità e della responsabilità contabile.

Ne discende la necessità di un'attenta istruttoria preliminare, capace di documentare non solo l'indisponibilità di professionalità interne, ma anche la natura intellettuale della prestazione. Inoltre, occorre predisporre motivazioni puntuali che giustifichino l'esternalizzazione e ne delimitino l'oggetto.

La distinzione tra appalto di servizi e incarico professionale non è pertanto una questione nominalistica, ma un presidio di legalità e di corretta allocazione delle risorse pubbliche. In questo contesto la deliberazione della Corte dei Conti rappresenta una vera e propria bussola interpretativa toccando un punto nevralgico della gestione amministrativa degli Enti.