

# AFFIDAMENTO DEI SERVIZI LEGALI

DALLA DISCIPLINA COMUNITARIA ED INTERNA ALLE  
BUONE PRASSI APPLICATIVE

## SOMMARIO

### 1 - LA DISCIPLINA DEI «SERVIZI LEGALI» NELLA DIRETTIVA 2014/24/UE

1.1 - CGUE CAUSA C-264/2018, SENTENZA 6.6.2019 (RINVIO PREGIUDIZIALE CORTE COSTITUZIONALE DEL BELGIO – *P.M ET AL*), SUGLI APPALTI DI SERVIZI LEGALI ESCLUSI

### 2 - LA DISCIPLINA DEI «SERVIZI LEGALI» NEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI VIGENTE (D.LGS. 36/24)

### 3 - LA DISCIPLINA DEI «SERVIZI LEGALI» NEL PREVIGENTE CODICE CONTRATTI PUBBLICI (D.LGS. 50/16): CENNI SU ANALOGIE E DIFFERENZE

### 4 – IL SISTEMA DEI (SUPER) PRINCIPI NEL «CODICE 36», APPLICABILI ALL’AFFIDAMENTO DI TUTTI I SERVIZI LEGALI (ESCLUSI E NON ESCLUSI DALL’AMBITO DI APPLICAZIONE DEL CODICE)

4.1 - ACCESSO AL MERCATO E AVVISI PUBBLICI PER L’AFFIDAMENTO ESTERNALIZZATO DEI SERVIZI LEGALI: LE RACCOMANDAZIONI DELL’AGCM (AS 1888 – BOLLETTINO N. 16 DEL 24.4.2023)

### 5 – CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 2.4.2025, N. 2776 SULL’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI LEGALI ESCLUSI DALL’AMBITO DI APPLICAZIONE DEL CODICE 36: ACCESSO AL MERCATO E PROCEDURE A CONCORRENZIALITA’ MINIMA, CIG E TRACCIABILITA’ DEI FLUSSI FINANZIARI

### 6 - LA DISCIPLINA *EXTRA CODICEM* DEI «SERVIZI LEGALI» NON SOTTOPOSTI AL CODICE 36

### 7 - EQUO COMPENSO AVVOCATI E «COMPATIBILITA’ CONDIZIONATA» CON IL DIRITTO EURO UNITARIO ED IL PRINCIPIO DI CONCORRENZA: CGUE CAUSA C-438/22 DEL 25.1.2024 (SENT. *EM AKAUNT BG EOOD*)

**1 - LA DISCIPLINA DEI «SERVIZI LEGALI» NELLA DIRETTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 26 FEBBRAIO 2014 SUGLI APPALTI PUBBLICI E CHE ABROGA LA DIRETTIVA 2004/18/CE**

La direttiva UE 24/2014 inquadra i servizi legali come «appalti di servizi» sottoposti ad un **duplice regime giuridico**:

- Appalti pubblici di servizi NON SOTTOPOSTI all'ambito applicativo della Direttiva, **a prescindere dal loro importo economico (irrilevanza del distinguo sopra o sotto soglia)**;
- Appalti pubblici di servizi SOTTOPOSTI alla Direttiva, MA unicamente al «regime alleggerito», **SE (e solo se) sopra soglia comunitaria**.

La Direttiva UE 24/2014 si applica solo ai contratti sopra soglia, e dunque non prevede alcuna disciplina per gli appalti di servizi legali sotto soglia (ossia di valore economico stimato, al netto dell'IVA, inferiori a **€ 750.000**).

Gli Stati membri comunicano tutti gli strumenti giuridici di cui al presente paragrafo, primo comma, lettera a), alla Commissione che può consultare il comitato consultivo per gli appalti pubblici di cui all'articolo 89.

2. La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici e ai concorsi di progettazione che l'amministrazione aggiudicatrice aggiudica od organizza in base a norme sugli appalti pubblici previste da un'organizzazione internazionale o da un'istituzione internazionale di finanziamento quando gli appalti e i concorsi di progettazione in questione sono interamente finanziati da tale organizzazione o istituzione; nel caso di appalti pubblici e concorsi di progettazione cofinanziati prevalentemente da un'organizzazione internazionale o da un'istituzione internazionale di finanziamento, le parti si accordano sulle procedure di aggiudicazione applicabili.

3. L'articolo 17 si applica agli appalti e ai concorsi di progettazione concernenti aspetti di difesa o di sicurezza che sono aggiudicati o organizzati in base a norme internazionali. I paragrafi 1 e 2 del presente articolo non si applicano a tali appalti e concorsi di progettazione.

### Articolo 10

#### Esclusioni specifiche per gli appalti di servizi

La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi:

- a) aventi per oggetto l'acquisto o la locazione, quali che siano le relative modalità finanziarie, di terreni, fabbricati esistenti o altri beni immobili o riguardanti diritti su tali beni;

- c) concernenti i servizi d'arbitrato e di conciliazione;
- d) concernenti uno qualsiasi dei seguenti servizi legali:
  - i) rappresentanza legale di un cliente da parte di un avvocato ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 77/249/CEE del Consiglio <sup>(2)</sup>:
    - in un arbitrato o in una conciliazione tenuti in uno Stato membro, un paese terzo o dinanzi a un'istanza arbitrale o conciliativa internazionale; oppure
    - in procedimenti giudiziari dinanzi a organi giurisdizionali o autorità pubbliche di uno Stato membro o un paese terzo o dinanzi a organi giurisdizionali o istituzioni internazionali;
  - ii) consulenza legale fornita in preparazione di uno dei procedimenti di cui alla presente lettera, punto i), o qualora vi sia un indizio concreto e una probabilità elevata che la questione su cui verte la consulenza divenga oggetto del procedimento in questione, sempre che la consulenza sia fornita da un avvocato ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 77/249/CEE;
  - iii) servizi di certificazione e autenticazione di documenti che devono essere prestati da notai;
  - iv) servizi legali prestati da fiduciari o tutori designati o altri servizi legali i cui fornitori sono designati da un organo giurisdizionale nello Stato membro interessato o sono designati per legge per svolgere specifici compiti sotto la vigilanza di detti organi giurisdizionali;
  - v) altri servizi legali che, nello Stato membro interessato, sono connessi, anche occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri;

Menu

CGUE\_C-264\_2018 (servizile...)

CdS\_2084\_2023(prezzopiùba...)

Direttiva 24 2014.pdf

+ Crea

Accedi

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

Trova testo o strumenti

gamma di prodotti di un operatore economico che esercita la sua attività nel settore in questione.

(20) Al fine di stimare il valore di un determinato appalto, è opportuno precisare che basare la stima del valore su un frazionamento dell'appalto dovrebbe essere consentito solo se giustificato da ragioni oggettive. Potrebbe ad esempio essere giustificato stimare il valore degli appalti al livello di un'unità operativa distinta dell'amministrazione aggiudicatrice, quali ad esempio scuole o asili, purché l'unità in questione sia responsabile in modo indi-

(<sup>1</sup>)

Decisione 94/800/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1994, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994) (GU L 336 del 23.12.1994, pag. 1).

(<sup>24</sup>)

È opportuno ricordare che i servizi d'arbitrato e di conciliazione e altre forme analoghe di risoluzione alternativa delle controversie sono di norma prestati da organismi o persone approvati, o selezionati, secondo modalità che non possono essere disciplinate da norme di aggiudicazione degli appalti. Occorre precisare che la presente direttiva non si applica agli appalti di servizi per la fornitura di tali servizi indipendentemente dalla loro denominazione nel diritto interno.

(<sup>2</sup>)

Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e dei servizi postali (cfr. pagina 243 della presente Gazzetta ufficiale).

28.3.2014

IT

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

L 94/69

(25)

Taluni servizi legali sono forniti da prestatori di servizi designati da un organo giurisdizionale di uno Stato membro, comportano la rappresentanza dei clienti in procedimenti giudiziari da parte di avvocati, devono essere prestati da notai o sono connessi all'esercizio di pubblici poteri. Tali servizi legali sono di solito prestati da organismi o persone selezionate o designate secondo modalità che non possono essere disciplinate da norme di aggiudicazione degli appalti, come può succedere ad esempio per la designazione dei pubblici ministeri in taluni Stati membri. Tali servizi legali dovrebbero pertanto essere esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva.

(26) È opportuno specificare che la nozione di strumenti finanziari di cui alla presente direttiva è da intendersi con lo stesso significato di cui ad altri atti legislativi relativi al

preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva. La loro esclusione, tuttavia, non dovrebbe essere estesa oltre lo stretto necessario. Si dovrebbe pertanto stabilire esplicitamente che i servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza non dovrebbero essere esclusi. In tale contesto è inoltre necessario chiarire che nel gruppo 601 «Servizi di trasporto terrestre» del CPV non rientrano i servizi di ambulanza, reperibili nella classe 8514. Occorre pertanto precisare che i servizi identificati con il codice CPV 85143000-3, consistenti esclusivamente in servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza, dovrebbero essere soggetti al regime speciale previsto per i servizi sociali e altri servizi specifici («regime alleggerito»). Di conseguenza, anche gli appalti misti per la prestazione di servizi di ambulanza in generale dovrebbero essere soggetti al regime alleggerito, se il valore dei servizi di trasporto dei

69

178



TITOLO III  
PARTICOLARI REGIMI DI APPALTO

CAPO I

*Servizi sociali e altri servizi specifici*

Articolo 74

**Aggiudicazione degli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici**

Gli appalti pubblici di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all'allegato XIV sono aggiudicati in conformità del presente capo quando il valore di tali contratti sia pari o superiore alla soglia indicata all'articolo 4, lettera d).

Articolo 75

**Pubblicazione degli avvisi e dei bandi**

1. Le amministrazioni aggiudicatrici che intendono procedere all'aggiudicazione di un appalto pubblico per i servizi di cui all'articolo 74 rendono nota tale intenzione con una delle seguenti modalità:

- a) mediante un bando di gara, che comprende le informazioni di cui all'allegato V, parte H, conformemente ai modelli di formulari di cui all'articolo 51; o
- b) mediante un avviso di preinformazione, che viene pubblicato in maniera continua e contiene le informazioni di cui all'allegato V, parte I. L'avviso di preinformazione si riferisce specificamente ai tipi di servizi che saranno oggetto degli appalti da aggiudicare. Esso indica che gli appalti saranno

ARTICOLO 76

**Principi per l'aggiudicazione degli appalti**

1. Gli Stati membri introducono norme a livello nazionale per l'aggiudicazione degli appalti ai sensi delle disposizioni del presente capo, al fine di garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento degli operatori economici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici. Gli Stati membri sono liberi di determinare le norme procedurali applicabili fintantoché tali norme consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di prendere in considerazione le specificità dei servizi in questione.

2. Gli Stati membri assicurano che le amministrazioni aggiudicatrici possano prendere in considerazione le necessità di garantire la qualità, la continuità, l'accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi, le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti e l'innovazione. Gli Stati membri possono altresì prevedere che la scelta del prestatore di servizi avvenga sulla base dell'offerta che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo, tenendo conto dei criteri di qualità e sostenibilità dei servizi sociali.

Articolo 77

**Appalti riservati per determinati servizi**

1. Gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici possano riservare ad organizzazioni il diritto di partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per i servizi sanitari, sociali e culturali di cui all'articolo 74 identificati con i codici CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4,

L 94/229

## SERVIZI DI CUI ALL'ARTICOLO 74

229

ALL 1\_LETTERA INCARICO\_...

ALL 2\_BROCHURE\_CORSO ...

☆ Direttiva 24 2014.pdf

×

ALL\_1\_1 (definizioni).pdf

AGCM\_servizi\_legali\_annotat...

+ Crea

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

↶ ↷

Trova testo o strumenti 🔍

📄

🔗

🖨

🔍

🔗

✉

da 55100000-1 a 55410000-7 da 55521000-8 a 55521200-0 [55521000-8 Servizi di catering per feste private, 55521100-9 Servizi di fornitura pasti a domicilio, 55521200-0 Servizi di fornitura pasti] 55520000-1 Servizi di catering, 55522000-5 Servizi di catering per im- prese di trasporto, 55523000-2 Servizi di catering per altre imprese o altre istituzioni, 55524000-9 Servizi di ristorazione scolastica 55510000-8 Servizi di mensa, 55511000-5 Servizi di mensa ed altri servizi di caffetteria per clientela ristretta, 55512000-2 Servizi di gestione mensa, 55523100-3 Servizi di mensa scolastica	Servizi alberghieri e di ristorazione
da 79100000-5 a 79140000-7; 75231100-5;	Servizi legali, nella misura in cui non siano esclusi a norma dell'articolo 10, lettera c bis)
da 75100000-7 a 75120000-3; 75123000-4; da 75125000-8 a 75131000-3	Altri servizi amministrativi e delle ammi- nistrazioni pubbliche
da 75200000-8 a 75231000-4	Servizi della pubblica amministrazione for- niti alla collettività

L 94/230

IT

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

28.3.2014

Codice CPV

Descrizione

229

178

^

v

↺

📄

🔍

🔍



Menu

LexUriServ.pdf

+ Crea

Accedi

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

Trova testo o strumenti

199

375

77610000-9	Servizi di collocamento trappole
77700000-7	Servizi connessi alla pesca
77800000-8	Servizi connessi all'acquacoltura
77810000-1	Servizi connessi alla maricoltura
77820000-4	Servizi connessi all'ostricoltura
77830000-7	Servizi connessi alla coltura di crostacei.
77840000-0	Servizi connessi alla coltura di gamberetti
77850000-3	Servizi connessi alla piscicoltura
77900000-9	Servizi connessi all'apicoltura
79000000-4	Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza
79100000-5	Servizi giuridici
79110000-8	Servizi di consulenza giuridica e di rappresentanza
79111000-5	Servizi di consulenza giuridica
79112000-2	Servizi di rappresentanza legale
79112100-3	Servizi di rappresentanza delle parti interessate
79120000-1	Servizi di consulenza in materia di brevetti e diritti d'autore
79121000-8	Servizi di consulenza in materia di diritti d'autore
79121100-9	Servizi di consulenza in materia di diritti di autore di software
79130000-4	Servizi di documentazione e certificazione giuridica
79131000-1	Servizi di documentazione
79132000-8	Servizi di certificazione
79132100-9	Servizi di certificazione della firma elettronica
79140000-7	Servizi di consulenza e informazione giuridica
79200000-6	Servizi di contabilità, revisione dei conti e servizi fiscali
79210000-9	Servizi di contabilità e revisione dei conti
79211000-6	Servizi di contabilità
79211100-7	Servizi di scritture contabili
79211110-0	Servizi di gestione retribuzioni
79211120-3	Servizi di registrazione di acquisti e vendite
79211200-8	Servizi di stesura di rendiconti finanziari

**1.1 - CGUE CAUSA C-264/2018, SENTENZA 6.6.2019 (RINVIO PREGIUDIZIALE CORTE COST. BELGA – P.M. *et al*), SUGLI APPALTI DI SERVIZI LEGALI ESCLUSI**

**FATTO** - La domanda presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, P.M., N.G.d.M. e P.V.d.S. e, dall'altro, il Ministerraad (Consiglio dei Ministri, Belgio) in merito all'esclusione, ad opera della normativa belga di trasposizione delle disposizioni della direttiva 2014/24, di determinati servizi legali dalle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici. In particolare, P.M., N.G.d.M. e P.V.d.S., ricorrenti nel procedimento principale - **avvocati** - hanno adito il giudice del rinvio, il Grondwettelijk Hof (Corte costituzionale, Belgio), con un ricorso di annullamento delle disposizioni della legge sugli appalti pubblici, che escludono determinati servizi legali, nonché determinati servizi di arbitrato e di conciliazione, dall'ambito di applicazione di detta legge. **I ricorrenti nel procedimento principale affermano che tali disposizioni, poiché hanno l'effetto di sottrarre l'attribuzione dei servizi ivi previsti dalle norme in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici previste da suddetta legge, creano una differenza di trattamento che non può essere giustificata.**

**QUESTIONE** - «Se l'articolo 10, lettera c) e lettera d), i), ii) e v), della direttiva 2014/24 sia conforme al **principio di parità di trattamento**, eventualmente in combinato disposto con il **principio di sussidiarietà** e con gli articoli 49 e 56 TFUE, atteso che i servizi ivi menzionati sono esclusi dall'applicazione delle norme di aggiudicazione di cui alla citata direttiva, che garantiscono peraltro la piena concorrenza e la libera circolazione nell'acquisto di servizi ed opere della pubblica amministrazione»

validità dell'articolo 10, lettera c) e lettera d), i), ii) e v), della direttiva 2014/24 non è priva di pertinenza ai fini dell'esito della controversia principale. Infatti, nell'ipotesi in cui l'esclusione prevista da dette disposizioni sia dichiarata invalida, le disposizioni di cui si chiede l'annullamento dinanzi al giudice del rinvio dovrebbero essere considerate contrarie al diritto dell'Unione.

- 18 Dalle considerazioni che precedono risulta che la questione posta, e pertanto la domanda di pronuncia pregiudiziale, è ricevibile.

### Sulla questione pregiudiziale

- 19 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte di pronunciarsi sulla validità dell'articolo 10, lettera c) e lettera d), i), ii) e v), della direttiva 2014/24, alla luce dei principi di parità di trattamento e di sussidiarietà, nonché degli articoli 49 e 56 TFUE.



- 20 Per quanto concerne, in primo luogo, il principio di sussidiarietà e il rispetto degli articoli 49 e 56 TFUE, si deve ricordare, da un lato, che il principio di sussidiarietà, enunciato all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, prevede che l'Unione, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, intervenga solo e nei limiti in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione prospettata, possano essere realizzati meglio a livello dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C-547/14, EU:C:2016:325, punto 215 e giurisprudenza citata).


- 21 Discende necessariamente dal fatto che il legislatore dell'Unione ha escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/24 i servizi di cui all'articolo 10, lettera c) e lettera d), i), ii) e v), di quest'ultima che esso ha, in tal modo, ritenuto che spettava ai legislatori nazionali determinare se tali servizi dovessero essere soggetti alle norme in materia di aggiudicazione di appalti pubblici.



- 22 Pertanto, non si può sostenere che tali disposizioni siano state adottate in violazione del principio di sussidiarietà.

- 23 Dall'altro lato, quanto al rispetto degli articoli 49 e 56 TFUE, il considerando 1 della direttiva 2014/24




- 



---






**2 - LA DISCIPLINA DEI «SERVIZI LEGALI» NEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI VIGENTE  
(D.LGS. 36/23)**



**Articolo 2.****Definizioni dei contratti.**

«1. Nel codice si intende per:

- a) «contratti» o «contratti pubblici», i contratti, anche diversi da appalti e concessioni, conclusi da una stazione appaltante o da un ente concedente;
- b) «contratti di appalto» o «**appalti pubblici**», i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più stazioni appaltanti e **aventi per oggetto** l'esecuzione di lavori, la fornitura di beni o **la prestazione di servizi**; *[criterio oggettivo (sostanziale), non soggettivo-organizzativo; il contratto di prestazione d'opera intellettuale ex art. 2230 c.c. è qualificabile dal punto di vista della Direttiva 24/2014 come appalto di servizi, a nulla rilevando l'autonomia quale modalità di realizzazione della prestazione tipica del nostro impianto civilistico]*  
(...)
- m) «**contratti esclusi**», i **contratti previsti** dalla Sezione II del Capo I del Titolo I della *direttiva n. 2014/23/UE*, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, **dalla Sezione 3 del Capo I del Titolo I della direttiva 2014/24/UE**, dalla Sezione 2 del Capo I del Titolo I della *direttiva 2014/25/UE*, del Parlamento europeo e del Consiglio, **del 26 febbraio 2014, che non rientrano nel campo di applicazione del codice**».

**Articolo 56.** *Appalti esclusi nei settori ordinari*

«1. Le disposizioni del codice relative ai settori ordinari **non si applicano agli appalti pubblici**:

g) concernenti i servizi d'arbitrato e di conciliazione;

h) concernenti uno qualsiasi dei seguenti servizi legali:

1) **rappresentanza legale** di un cliente da parte di un avvocato ai sensi dell'[articolo 1 della legge 9 febbraio 1982, n. 31](#) [*Libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini degli Stati membri delle Comunità europee*]: 1.1) in un arbitrato o in una conciliazione tenuti in uno Stato membro dell'Unione europea, un Paese terzo o dinanzi a un'istanza arbitrale o conciliativa internazionale; 1.2) **in procedimenti giudiziari** dinanzi a organi giurisdizionali o autorità pubbliche di uno Stato membro dell'Unione europea o un Paese terzo o dinanzi a organi giurisdizionali o istituzioni internazionali;

2) **consulenza legale** fornita in preparazione di uno dei procedimenti di cui al punto 1) [elemento teleologico, ad es. anche per valutare l'opportunità di costituirsi in giudizio], **o qualora vi sia un indizio concreto** [elemento oggettivo, quali atti di diffida, messa in mora, accesso atti difensivo, istanza di autotutela] **e una probabilità elevata che la questione su cui verte la consulenza divenga oggetto del procedimento** [questione giuridica controversa, oppure presenza di contenzioso pregresso], sempre che la consulenza sia fornita da un avvocato ai sensi dell'[articolo 1 della legge 9 febbraio 1982, n. 31](#)»

## **(SEGUE) LA DISCIPLINA DEI «SERVIZI LEGALI» NEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI VIGENTE (D.LGS. 36/23)**

### **Articolo 56. Appalti esclusi nei settori ordinari**

*(V. SUPRA)*

3) servizi di certificazione e autenticazione di documenti che devono essere prestati da **notai**;

4) servizi legali prestati da fiduciari o tutori designati o altri servizi legali i cui fornitori sono designati da un organo giurisdizionale dello Stato o sono designati per legge per svolgere specifici compiti sotto la vigilanza di detti organi giurisdizionali;

5) altri servizi legali che sono connessi, anche occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri [\[parere per elaborazione di un atto regolamentare\]](#)».

### **ERGO:**

- Elenco tassativo dei casi di contratti esclusi, in quanto costituenti deroga al principio di concorrenza per il mercato;
- Necessità di una stretta interpretazione, in armonia con l'art. 14 Preleggi («Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in essi considerati»)
- Individuazione *de residuo* degli appalti di servizi legali diversi da quelli elencati all'art. 56, che pertanto non rientrano fra i «contratti esclusi» dall'ambito di applicazione del Codice

## **APPALTI DI SERVIZI LEGALI DIVERSI DA QUELLI ELENCATI ALL'ART. 56, NON RIENTRANTI FRA I «CONTRATTI ESCLUSI» DALL'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL CODICE**

Orientamento consolidato - **Consiglio di Stato, parere n. 2017 del 3 agosto 2018** (rilasciato sulla base del previgente Codice).

L'affidamento dei servizi legali costituisce appalto - con conseguente applicabilità dell'allegato IX e degli articoli 140 e seguenti del Codice dei contratti pubblici -, qualora la stazione appaltante affidi **la gestione del contenzioso in modo continuativo o periodico al fornitore nell'unità di tempo considerata (di regola il triennio)**; l'incarico conferito ad hoc costituisce invece un contratto d'opera professionale, consistendo nella trattazione della singola controversia o questione, ed è sottoposto al regime di cui all'articolo 17 (contratti esclusi) [ora art. 56 CCP].

Non rientrano tra gli appalti esclusi nemmeno **le consulenze legali non collegate ad una specifica lite.**

## IL TRATTAMENTO GIURIDICO DEI CONTRATTI ESCLUSI NEL CCP VIGENTE (A PRESCINDARA DALLA SOGLIA)

### **Articolo 13.** *Ambito di applicazione*

«1. Le disposizioni del codice si applicano ai contratti di appalto e di concessione.

2. Le **disposizioni** del codice non si applicano ai contratti esclusi, ai contratti attivi e ai contratti a titolo gratuito, anche qualora essi offrano opportunità di guadagno economico, anche indiretto.

(...)

5. L'affidamento dei contratti di cui al comma 2 che offrono opportunità di guadagno economico, anche indiretto, avviene tenendo conto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3». [NB: nessun riferimento all'art. 8, che include il «principio dell'equo compenso»]

*Ergo:*

- agli appalti di servizi legali esclusi sia sopra che sotto soglia si applicano solo i principi; **in ciò consiste la scelta regolatoria dell'ordinamento interno, posto che secondo la direttiva UE ciascuno Stato gode un margine di apprezzamento (si v. caso «P.M. et al») in ragione del principio di sussidiarietà;**
- agli appalti di servizi legali diversi da quelli esclusi si applicano, sia sopra che sotto soglia, i principi e le singole disposizioni rilevanti del CCP;
- **a tutti gli appalti di servizi legali (esclusi e non esclusi) si applicano sempre i «principi comuni» di cui agli artt. 1, 2, 3 CCP.**



## IL TRATTAMENTO GIURIDICO DEI CONTRATTI ESCLUSI NEL NUOVO CCP – VIGILANZA E CONTROLLO

### **Articolo 222.** *Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)*

«3. Nell'ambito dei poteri ad essa attribuiti, l'ANAC:

- a) vigila sui contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali e sui contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza, **nonché sui contratti esclusi dall'ambito di applicazione del codice; ...»**

**TAR LAZIO, Roma, Sez. I, 14.5.2024, n. 9492** afferma che «la scelta di assoggettare a vigilanza anche i contratti esclusi risulta coerente con l'obbligatoria applicazione, alle procedure di affidamento degli stessi, dei principi generali di cui agli artt. 1, 2 e 3 d. lgs. n. 36/23»



DELIBERA N. 584 del 19 dicembre 2023

## Oggetto

Indicazioni relative all'obbligo di acquisizione del CIG e di pagamento del contributo in favore dell'Autorità per le fattispecie escluse dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici

## Riferimenti normativi

Articoli 23 e 222, commi 3 e 12 del decreto legislativo del 31/3/2023, n. 36 (di seguito codice dei contratti pubblici); legge 23 dicembre 2005, n. 266, articolo 1, commi 65 e 67

### Parole chiave

Obblighi di comunicazione all'Autorità - Obblighi contributivi in favore dell'Autorità - Contratti esclusi dall'applicazione del codice

## Massima

Non massimabile

## Visto

**l'articolo 222, comma 2, lettera a) del codice dei contratti pubblici, secondo cui, nell'ambito dei**

Menu

ANAC\_Delibera\_584\_...

TAR\_Lazio\_9492\_2024(contr...

+ Crea

Accedi

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

Trova testo o strumenti

codice

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 19 dicembre 2023

DELIBERA

Nell'esercizio delle attività istituzionali di competenza dell'Autorità, è stata confermata l'esigenza di acquisire dati e informazioni su alcune procedure sottoposte alla vigilanza dell'Autorità escluse dall'applicazione del codice dei contratti pubblici.

Per l'effetto, per le tipologie di affidamento individuate nella tabella sottostante, con la presente delibera sono indicati:

- gli obblighi di acquisizione del CIG;
- gli obblighi di contribuzione, nella misura e con le modalità stabilite annualmente dall'Autorità con la delibera recante l'attuazione dell'articolo 1, commi 65 e 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Restano ferme le indicazioni fornite nella determinazione n. 4 del 7 luglio 2011, come da ultimo aggiornata con delibera n. 585 del 19/12/2023, che disciplina l'acquisizione del CIG ai soli fini degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari.

3

6

^

v

↺

↻

🔍





---

5  
 6  
 ^  
 v  
 ↺  




# IL REGIME SOTTO-SOGLIA COMUNITARIA DEGLI APPALTI DI SERVIZI SOTTOPOSTI A CCP

## **Articolo 4.** *Criterio interpretativo e applicativo*

1. Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3.

## **Articolo 50.** *Procedure per l'affidamento*

- «1. Salvo quanto previsto dagli articoli 62 e 63, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 14 [€ 750.000 per i servizi di cui all'art. 127 CCP] con le seguenti modalità: (...)
- b) **affidamento diretto dei servizi** e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, **di importo inferiore a 140.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali, anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante; (...)**
- e) **procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 140.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14»**



- 








## Art. 49

### Principio di rotazione degli affidamenti

1. Gli affidamenti di cui alla presente Parte avvengono nel rispetto del principio di rotazione.
2. In applicazione del principio di rotazione è vietato l'affidamento o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi.<sup>(C)</sup>
3. La stazione appaltante può ripartire gli affidamenti in fasce in base al valore economico. In tale caso il divieto di affidamento o di aggiudicazione si applica con riferimento a ciascuna fascia, fatto salvo quanto previsto dai commi 4, 5 e 6.
4. **In casi motivati, con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto.** ~~[In casi motivati con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, nonché di accurata esecuzione del precedente contratto, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto.]~~<sup>(1)</sup>
5. Per i contratti affidati con le procedure di cui all'[articolo 50](#), comma 1, lettere c), d) ed e), le stazioni appaltanti non applicano il principio di rotazione quando l'indagine di mercato sia stata effettuata senza porre limiti al numero di operatori economici in possesso dei requisiti richiesti da invitare alla successiva procedura negoziata.
6. È comunque consentito derogare all'applicazione del principio di rotazione per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro.<sup>(D)</sup>

<sup>(1)</sup> Comma così modificato dall'art. 17 del D.Lgs. 31 dicembre 2024 n. 209, a decorrere dal 31 dicembre 2024.

## Art. 50

### Procedure per l'affidamento <sup>(E)</sup>

1. Salvo quanto previsto dagli articoli [62](#) (*Aggregazioni e centralizzazione delle committenze*) e [63](#) (*Qualificazione*)

# IL REGIME SOPRA-SOGLIA COMUNITARIA DEGLI APPALTI DI SERVIZI SOTTOPOSTI A CCP

## **Articolo 4.** *Criterio interpretativo e applicativo*

1. Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3.

## **Articolo 127.** *Norme applicabili ai servizi sociali e assimilati.*

«1. Fermo quanto previsto dall'articolo 6 del codice, per l'affidamento dei servizi sociali e degli **altri servizi assimilati di cui all'[allegato XIV alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014](#), per valori pari o superiori alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1 lettera d) [€ 750.000]**, le stazioni appaltanti procedono alternativamente:

a) **mediante bando o avviso di gara che comprende le informazioni di cui all'allegato II.6, Parte I, lettera E;**

b) mediante avviso di pre-informazione, pubblicato con cadenza continuativa per periodi non superiori a ventiquattro mesi, recante le informazioni di cui allegato II.6, Parte I, lettera F, con l'avvertenza che l'aggiudicazione avverrà senza ulteriore pubblicazione di un avviso di indizione di gara.

2. **Le disposizioni del comma 1 non si applicano quando è utilizzata, in presenza dei presupposti previsti dall'articolo 76, una procedura negoziata senza pubblicazione di bando.»**

## Art. 8

### Principio di autonomia contrattuale.

#### Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito

1. Nel perseguire le proprie finalità istituzionali le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito <sup>(G)</sup>, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge.

2. Le prestazioni d'opera intellettuale non possono essere rese dai professionisti gratuitamente, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione. Salvo i predetti casi eccezionali, la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso <sup>(H)</sup> **secondo le modalità previste dall'[articolo 41](#), commi 15-bis, 15-ter e 15-quater.** <sup>(1)</sup>

---

e servizi disponibili anche in Convenzione. Per ulteriori indicazioni al riguardo, v. il [sito di Consip](#).

**(E)** In argomento, v. il [Comunicato del Presidente ANAC 27 giugno 2023](#), nonché il [Servizio di pubblicazione e consultazione della documentazione relativa agli affidamenti e alla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica](#) implementato dall'ANAC.

- b) per i professionisti iscritti agli ordini e collegi, dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27;
- c) per i professionisti di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 2013, n. 4, dal decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e,

## EQUO COMPENSO, DOPO IL D.LGS. 209/2024?

- 1) Ex. Art. 13, c. 5, CCP, l'art. 8 – in quanto diverso dai principi di cui agli artt. 1, 2, e 3 – NON si applica agli appalti di servizi legali «esclusi». Tuttavia, a tale «voluta omissione» soccorre l'applicazione della L. 49/2023.
- 2) Occorre chiarire, alla luce delle integrazioni apportate con il Decreto correttivo, se ed *in che modo* l'art. 8 si applichi anche all'affidamento dei servizi legali sottoposti all'applicazione del Codice, affidamenti diretti, altri sotto soglia, nonché sopra soglia.



*Estratto determina AAM/PPA n. 288/2024 del 19 aprile 2024*

L'autorizzazione all'immissione in commercio è modificata, a seguito del *worksharing* approvato dallo Stato membro di riferimento (RMS), costituito da: una variazione di tipo II, C.I.4), aggiornamento degli stampati, riassunto delle caratteristiche del prodotto e foglio illustrativo, secondo i testi *common* definiti dal WS n. NL/H/xxxx/WS/618.

Si approva pertanto la modifica dei paragrafi n. 4.3; 4.4; 4.5 del riassunto delle caratteristiche del prodotto e della sezione 2 del foglio illustrativo. Vengono autorizzate anche ulteriori modifiche editoriali.

Relativamente ai seguenti medicinali per le descritte confezioni autorizzate all'immissione in commercio in Italia:

EUTIMIL:

A.I.C. n. 027964030 - «20 mg compresse rivestite con film»  
28 compresse;

A.I.C. n. 027964042 - «20 mg compresse rivestite con film»  
50 compresse;

SEROXAT:

A.I.C. n. 027963038 - «20 mg compresse rivestite con film»  
28 compresse;

A.I.C. n. 027963040 - «20 mg compresse rivestite con film»  
50 compresse;

SEREUPIN:

A.I.C. n. 027965033 - «20 mg compresse rivestite con film»  
28 compresse.

I testi degli stampati sono stati aggiornati inoltre in conformità con le procedure elencate di seguito:

C1A/2023/3452: tipo IAIN, C.I.3.a «Aggiornamento stampati a seguito dello PSUSA/00002319/202212» («Seroxat» A.I.C. n. 027963 tutte le confezioni, «Eutimil» A.I.C. n. 027964 tutte le confezioni);

N1B/2023/1314: tipo IB, C.I.7.a «Soppressione di forma farmaceutica, sospensione orale» («Sereupin» A.I.C. n. 027965021);

C1B/2023/2855: tipo IB, C.I.7.a «Soppressione di forma farmaceutica, sospensione orale» («Seroxat» A.I.C. n. 027963026);

N1A/2023/1532: tipo IAIN, C.I.3.a «Aggiornamento stampati a seguito dello PSUSA/00002319/202212» («Sereupin» A.I.C. n. 027965 tutte le confezioni);

C1B/2023/2856: tipo IB, C.I.7.a «Soppressione di forma farmaceutica, sospensione orale» («Eutimil» A.I.C. n. 027964028).

Codice pratica: VC2/2022/182.

Numero procedura: NL/H/xxxx/WS/618.

macisti sono tenuti a consegnare il foglio illustrativo aggiornato agli utenti, che scelgono la modalità di ritiro in formato cartaceo o analogico o mediante l'utilizzo di metodi digitali alternativi. Il titolare A.I.C. rende accessibile al farmacista il foglio illustrativo aggiornato entro il medesimo termine.

Decorrenza di efficacia della determina: dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione, per estratto, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

24A02171

## CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

## Modifica al codice deontologico in materia di equo compenso

Il Consiglio nazionale forense, nella seduta amministrativa del 23 febbraio 2024, ha adottato la delibera n. 275 con la quale ha modificato l'art. 25-*bis* del Codice deontologico forense in materia di equo compenso:

«Art. 25-bis (Violazioni delle disposizioni in materia di equo compenso). — 1. L'avvocato non può concordare o **prevenire** un compenso che, ai sensi e per gli effetti delle vigenti disposizioni in materia di equo compenso, non sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e non sia determinato in applicazione dei parametri forensi vigenti.

2. Nei casi in cui la convenzione, il contratto, o qualsiasi diversa forma di accordo con il cliente cui si applica la normativa in materia di equo compenso siano predisposti esclusivamente dall'avvocato, questi ha l'obbligo di avvertire, per iscritto, il cliente che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti in materia.

3. La violazione del divieto di cui al primo comma comporta l'applicazione della sanzione disciplinare della censura. La violazione dell'obbligo di cui al secondo comma comporta l'applicazione della sanzione disciplinare dell'avvertimento.».

24A02220



### **3 - LA DISCIPLINA DEI «SERVIZI LEGALI» NEL PREVIGENTE CODICE CONTRATTI PUBBLICI (D.LGS. 50/16): CENNI SU ANALOGIE E DIFFERENZE**

- 1. Entrambi i Codici discendono dalla medesima Direttiva UE 24/2014;**
- L'art. 17, c. 1, lett. c) e d) del «Codice 50» – come il vigente art. 56 CCP – **prevedeva identica categorizzazione degli appalti di servizi legali «esclusi»**, sicché le categorie giuridiche non subiscono modificazioni, **conservando attualità anche la sistematizzazione operata da Consiglio di Stato, parere n. 2017 del 3 agosto 2018** (servizi legali stragiudiziali e di rappresentanza in giudizio continuativi, da un lato – quali appalti non esclusi, e servizi legali singoli e sporadici di rappresentanza in giudizio e/o collegati alla lite, dall'altro, quali appalti esclusi);
- Tuttavia, con riferimento ai principi relativi agli appalti di servizi legali esclusi – **diversamente dal tenore del vigente art. 13 – l'art. 4** faceva riferimento ad un **sistema di principi diverso sia in termini sostanziali sia funzionali**, limitandosi ad affermare che «L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica»; **nessuna menzione ai nuovi principi di risultato e fiducia;**
- Il **trattamento giuridico degli appalti di servizi legali non esclusi sotto soglia** presenta sostanziali differenziazioni sia in termini di importo per l'affidamento diretto, ora elevato a € 140.000 (in linea con i decreti semplificazioni del 2020/21, mentre il previgente Codice prevedeva € 40.000) – **ritenuto rilevante anche ai fini penali ai fini della configurabilità del reato di abuso di ufficio (Corte Cassazione penale, sez. VI, 19.4.24, n. 16659, ora abrogato)** sia anche in termini di modalità di espletamento della procedura maggiormente semplificate; **inoltre è prevista una disciplina dettagliata per la rotazione, prima mancante;**

## **(segue) LA DISCIPLINA DEI «SERVIZI LEGALI» NEL PREVIGENTE CODICE CONTRATTI PUBBLICI (D.LGS. 50/16): ANALOGIE E DIFFERENZE**

- 5. Relativamente agli appalti di servizi legali non esclusi sopra soglia**, la previgente disciplina di cui all'art. 142 è analoga al vigente art. 127 CCP (cd. «regime alleggerito»), **sebbene anche per essi oggi si applichi il nuovo sistema dei principi;**
- 6. Art. 225, c. 16, D.Lgs. 36/2023:** « A decorrere dalla data in cui il codice acquista efficacia ai sensi dell'articolo 229, comma 2, in luogo dei regolamenti e delle linee guida dell'ANAC adottati in attuazione del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, laddove non diversamente previsto dal presente codice, si applicano le corrispondenti disposizioni del presente codice e dei suoi allegati». **Ciò implica che, dal 1 luglio 2023, le linee guida Anac non sono più applicabili ed hanno perso ogni tipo di efficacia (TAR LAZIO, ROMA, SEZ. I, 14.5.24, N. 9492, ora confermata da CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 2.4.2025 N. 2776):**
- **Le Linee guida Anac n. 4, aggiornate al 2019**, vincolanti (ex. Art. 36, c. 7, D.Lgs. 50/2016) sulle «Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici», in quanto *ratione temporis* applicabili anche agli appalti di servizi legali non esclusi dall'ambito di applicazione del Codice;
  - **Le Linee guida Anac n. 12 del 2016**, non vincolanti (ex art. 213, c. 2. D.Lgs. 50/2026) su «Affidamento dei servizi legali».

# TAR LAZIO, ROMA, SEZ. I, 14.5.24, N. 9492: SISTEMA DEI PRINCIPI NON COINCIDENTI FRA I DUE CODICI

Menu

ANAC\_Delibera\_584\_19\_202...

TAR\_Lazio\_9492\_202...

+ Crea

Accedi

Trova testo o strumenti

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

dall'Anac.

Nella relazione istruttoria del 25/09/23, depositata in giudizio in pari data, l'Autorità evidenzia che "la disciplina degli affidamenti di servizi legali nei settori ordinari (individuati mediante richiamo diretto all'allegato XIV della direttiva) è ora contenuta agli articoli 56 e 127 del codice, con previsioni sostanzialmente riproduttive della disciplina previgente. Agli affidamenti di servizi esclusi è, infatti, prevista l'applicazione dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 del codice (sostanzialmente coincidenti con quelli riportati all'art. 4 del vecchio codice), mentre per gli affidamenti di cui all'allegato XIV della direttiva si applicano le disposizioni del codice e le previsioni particolari individuate all'art. 127, coincidenti con le previsioni dell'art. 140 del vecchio codice. Sulla base di tale raffronto può affermarsi che le indicazioni contenute nelle Linee Guida n. 12 potrebbero essere confermate anche alla luce del nuovo codice, essendo improntate a garantire, anche per gli affidamenti di servizi legali esclusi dall'applicazione del codice, il rispetto dei principi di risultato e di accesso al mercato" (pagg. 6-7 della relazione).

L'affermazione dell'Anac, espressa in un atto a valenza processuale ed in forma dubitativa ("potrebbero essere confermate"), muove, però, da un presupposto indimostrato quale l'assoluta omogeneità, in riferimento ai servizi legali, che sarebbe ravvisabile tra la disciplina del d. lgs. n. 50/16 e quella introdotta dal d. lgs. n. 36/23.

In realtà, il d. lgs. n. 50/16 assoggettava gli appalti esclusi, nel cui ambito l'art. 17 riconduceva anche "la rappresentanza legale di un cliente da parte di un avvocato ai sensi dell'articolo 1 della legge 9 febbraio 1982, n. 31, e successive modificazioni", ai principi di cui all'art. 4 secondo cui "l'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica".

Il d. lgs. n. 36/23, oggi vigente, dopo avere ricompreso negli appalti esclusi

9

14

^

v

↺

↻

🔍

🔍

dall'applicazione del codice i medesimi servizi legali (art. 56 d. lgs. n. 36/23), prevede, per questi ultimi, nell'ipotesi di opportunità di guadagno economico, anche indiretto, che l'affidamento avvenga "tenendo conto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3" (art. 13 comma 5 d. lgs. n. 50/16) ovvero dei principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato.

Tali principi, però, non possono, in assoluto, essere ritenuti coincidenti con quelli richiamati dal previgente art. 4 d. lgs. n. 50/16 se non altro per il nuovo ruolo e la nuova funzione che essi assumono nell'economia del d. lgs. n. 36/23, come desumibile dalla loro peculiare collocazione sistematica, dalla stessa relazione illustrativa al d. lgs. n. 36/23 (pagg. 10 e ss.) e dalla novità costituita dalla configurazione, quali categorie autonome, dei criteri del risultato e della fiducia.

Quanto fin qui evidenziato induce il Collegio a ritenere che, a seguito dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 36/23, le linee guida impugnate nel presente giudizio abbiano perso efficacia.

Per questi motivi il ricorso principale è divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse.

Con atto notificato il 13/12/19 e depositato il 18/12/19 i ricorrenti hanno



## 4 - IL SISTEMA DEI (SUPER) PRINCIPI NEL «CODICE 36», APPLICABILI ALL’AFFIDAMENTO DI TUTTI I SERVIZI LEGALI (ESCLUSI E NON ESCLUSI DALL’AMBITO DI APPLICAZIONE DEL CODICE)

Menu

Home

D.Lgs. 36-2023(vigent... x

+ Crea

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

Trova testo o strumenti

Assistente IA

Accedi

PARTE I  
DEI PRINCIPI

Titolo I  
I principi generali

Art. 1  
Principio del risultato

1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

2. La concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti. La trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del presente decreto, di seguito denominato «codice» e ne assicura la piena verificabilità.

3. Il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Esso è perseguito nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea.

4. Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per:

- a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti;
- b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva.

CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

13

578

^

v

↺

↻

🔍

🔍



## Art. 2

### Principio della fiducia

1. L'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici.

2. Il principio della fiducia favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato.

3. Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

4. Per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale <sup>(A)</sup>, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione di cui all'[articolo 15](#), comma 7.

---

(A) In argomento, v. la [Deliberazione n. 89/2023/SRC-PIE/PAR della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo](#)

[per il Piemonte](#), riguardante la tematica delle polizze assicurative, previste dalla legge, stipulate dalla Stazione Appaltante per responsabilità civile verso terzi a copertura dei danni arrecati da propri dipendenti.

Menu

D.Lgs. 36-2023(vigent... x

+ Crea

Accedi

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

Trova testo o strumenti

Assistente IA

13

LIBRO I

DEI PRINCIPI, DELLA DIGITALIZZAZIONE, DELLA PROGRAMMAZIONE, DELLA PROGETTAZIONE

Art. 3

Art. 3

Principio dell'accesso al mercato

1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.

Art. 4

Criterio interpretativo e applicativo

1. Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1 (*Principio del risultato*), 2 (*Principio della fiducia*) e 3 (*Principio dell'accesso al mercato*).

RATTI PUBBLICI

14

578

**UN ANALOGO PRECEDENTE SU ACCESSO AL MERCATO: ART. 2 D.LGS. 163/2006 (DECR. MONTI 201/11)**

**Art. 2. Principi**(art. 2, direttiva 2004/18; art. 10, direttiva 2004/17; art. 1, legge n. 241/1990; art. 1, co. 1, legge n. 109/1994; Corte di giustizia, 7 dicembre 2000, C - 324/1998; Corte di giustizia CE, 3 dicembre 2001, C. 59/2000)

**In vigore dal 21 agosto 2013**

1. L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice.

1-bis. Nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali. Nella determina a contrarre le stazioni appaltanti indicano la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti. I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese. <sup>(7)</sup>

1-ter. La realizzazione delle grandi infrastrutture, ivi comprese quelle disciplinate dalla parte II, titolo III, capo IV, nonché delle connesse opere integrative o compensative, deve garantire modalità di coinvolgimento delle piccole e medie imprese. <sup>(6)</sup>

2. Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

#### **4.1 - ACCESSO AL MERCATO E AVVISI PUBBLICI PER L’AFFIDAMENTO ESTERNALIZZATO DEI SERVIZI LEGALI: LE RACCOMANDAZIONI DELL’AGCM (AS 1888 – BOLLETTINO N. 16 DEL 24.4.2023)**

**CAMPIONE DI ANALISI:** 19 procedure svolte da 19 differenziate stazioni appaltanti in Italia.

##### **IPOTESI:**

- conferimento di singolo incarico;
- attribuzione di incarico di rappresentanza/difesa/consulenza esteso a un determinato periodo di tempo;
- costituzione di un albo fornitori;

##### **CRITICITA’:**

- presenza del requisito di partecipazione (che, in alcuni casi, diviene anche criterio di valutazione della componente tecnico-professionale dell’offerta) consistente nell’aver maturato una qualificata attività pregressa, nelle materie oggetto del bando, esclusivamente con riferimento a soggetti di natura pubblica/pubblicistica (Pubbliche amministrazioni, Enti locali, Asl, ecc.).
- presenza di vincoli di partecipazione relativi a requisiti impostati su base territoriale (iscrizione all’Albo di un determinato Foro geografico, localizzazione dello studio legale del professionista in una certa area geografica, ecc.).

## **ACCESSO AL MERCATO E AVVISI PUBBLICI PER L’AFFIDAMENTO ESTERNALIZZATO DEI SERVIZI LEGALI: LE RACCOMANDAZIONI DELL’AGCM (AS 1888 – BOLLETTINO N. 16 DEL 24.4.2023)**

### **CONCLUSIONI:**

«Si tratta di restrizioni concorrenziali che non risultano proporzionate né, comunque, giustificate e necessarie ai fini del perseguimento dell’obiettivo pubblico che deve porsi la stazione appaltante. Più in particolare, le restrizioni rilevate sono di due tipologie. **Una prima problematica è relativa alla previsione di requisiti di partecipazione (e quindi di fatto di accesso al mercato) che ancora, anacronisticamente, si basano su aspetti di natura territoriale».**

Con riferimento ai requisiti di capacità tecnico-professionale, l’AGCM afferma che **«L’effetto di siffatte previsioni è quello di precludere l’accesso al mercato a numerosi professionisti avvocati e di cristallizzare così il mercato stesso**, creando di fatto una riserva in favore dei professionisti già ivi attivi i quali soli, in una sorta di circolo vizioso, sarebbero in grado di maturare (ulteriore) esperienza con committenti pubblici e, quindi, di partecipare a future procedure selettive. Giova poi sottolineare la circostanza che le previsioni contestate vanno a detrimento delle stesse stazioni appaltanti, private di fatto di una fetta di operatori economici che potrebbero essere parimenti qualificati a eseguire gli incarichi oggetto di affidamento; **la selezione verrebbe quindi operata su un sottoinsieme di potenziali professionisti, potendosi così pregiudicare il raggiungimento dell’esito ottimale della procedura selettiva in termini di qualità/prezzo del servizio acquistato in esternalizzazione»**

**In termini attuali, tale considerazione è plausibile anche alle luce dei principi di cui agli artt. 1 e 3 CCP.**



**5 – CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 2.4.2025, N. 2776 SULL’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI LEGALI ESCLUSI DALL’AMBITO DI APPLICAZIONE DEL CODICE 36: ACCESSO AL MERCATO E PROCEDURE A CONCORRENZIALITA’ MINIMA, CIG E TRACCIABILITA’ DEI FLUSSI FINANZIARI**

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 09492/2024, resa tra le parti.

Menu

mdp.giustizia-amminis...

D.Lgs. 36-2023 (aprile 25 de...

+ Crea

Accedi

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

Trova testo o strumenti

Condividi

Chiedi all'Assistente IA

Risparmia tempo con un riepilogo dei documenti

Visualizza riepilogo

FATTO e DIRITTO

1. Veniva impugnata, da parte del Consiglio Nazionale Forense, la deliberazione n. 907 del 2018 con cui ANAC stabiliva che, per i servizi legali offerti da avvocati del libero foro in favore di pubbliche amministrazioni, occorreva quanto segue: a) preventiva procedura comparativa; b) comunicazione CIG; c) versamento contributo ANAC. Con primi motivi aggiunti veniva impugnata anche il Comunicato ANAC del 25 ottobre 2019. In fine, con secondi motivi aggiunti veniva gravata la Delibera ANAC n. 584 del 19 dicembre 2023 con cui si confermava l'obbligo sia di comunicazione del CIG (Codice Identificativo Gara), sia di versamento del contributo in favore di ANAC.

2. Il TAR Lazio, con la sentenza impugnata:

2.1. Dichiarava improcedibile il ricorso in ordine alla lettera a), ossia l'obbligo di preventiva procedura comparativa, in quanto il nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36 del 2023) prevede una disciplina, sul punto, i cui contenuti non risultano più "coincidenti" con quelli di cui alla superata normativa del decreto legislativo n. 50 del 2016 (vecchio codice dei contratti). Le impugnite Linee Guida, sul punto, hanno dunque "perso efficacia". Di qui la sopravvenuta carenza di interesse e la ridetta improcedibilità in ordine a tale statuizione (obbligo di gara);

2.2. Rigettava invece per i restanti punti (comunicazione CIG e versamento contributo ANAC) in quanto simili oneri continuano a persistere, in base alla nuova disciplina di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023, anche per i "contratti esclusi" quali quelli di specie (servizi legali).

2

14

^

v

↺

📄

🔍

🔍

Menu

mdp.giustizia-amminis...

D.Lgs. 36-2023 (aprile 25 de...

+ Crea

Accedi

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

Trova testo o strumenti

Condividi

Chiedi all'Assistente IA

Risparmia tempo con un riepilogo dei documenti

Visualizza riepilogo

10/04/25, 12:25

mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202407010&nomeFile=202502776\_11.html&subDir=Pr...

5. Alla pubblica udienza del 23 gennaio 2025 la difesa di parte appellante rassegnava le proprie conclusioni ed il ricorso veniva infine trattenuto in decisione.

6. Tutto ciò premesso, l'appalto del CNF si rivela infondato e dunque da rigettare per le ragioni che verranno di seguito esposte.

7. Con il motivo sub 3.1. si lamenta che il giudice di primo grado avrebbe ritenuto applicabile la comunicazione CIG anche ai patrocini legali che, in quanto contratti di prestazione d'opera, sarebbero "estranei" alla disciplina del codice dei contratti pubblici. Osserva al riguardo il collegio che:Contratti estranei/esclusi

7.1. La categoria dei contratti "estranei" non esiste, essendo contemplata soltanto quella dei contratti "esclusi" ossia quegli appalti pubblici tra cui anche i servizi legali che, ai sensi dell'art. 56 del decreto legislativo n. 36 del 2023, sono sottratti dagli obblighi di evidenza pubblica (affidamento mediante gara);

7.2. L'obbligo di "evidenza pubblica" riguarda in ogni caso il procedimento da applicare per individuare il soggetto chiamato a contrarre con la PA. A tale ultimo fine, infatti, l'art. 3 dell'Allegato I.1. al decreto legislativo n. 36 del 2023

Menu

mdp.giustizia-amminis...

D.Lgs. 36-2023 (aprile 25 de...

+ Crea

Accedi

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

Trova testo o strumenti

Condividi

Chiedi all'Assistente IA

Risparmia tempo con un riepilogo dei documenti

Visualizza riepilogo

7.3. Con ciò si vuole dire che, quale che sia la procedura adottata per l'individuazione del contraente (evidenza pubblica o affidamento diretto), il contratto successivamente stipulato va comunque considerato alla stregua di "appalto pubblico". E ciò dal momento che, con esso, la PA persegue un "fine pubblico" ossia una utilità collettiva che può variamente atteggiarsi in funzione delle specifiche esigenze dell'ente che rappresenta quella stessa comunità (realizzazione di un'opera oppure, come nel caso di specie, la difesa in giudizio degli interessi del medesimo ente esponenziale). E tale "fine

https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=ods&nrg=202407010&nomeFile=202502776\_11.html&subDir=Provvedimenti 4/14

10/04/25 mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=ods&nrg=202407010&nomeFile=202502776\_11.html&subDir=Pr...

pubblico", il quale conferisce la matrice altrettanto pubblicistica al relativo contratto, va tenuto distinto dalle finalità che si intende invece perseguire mediante la procedura di evidenza pubblica, quelle ossia di garantire al tempo stesso imparzialità della PA, concorrenzialità nel mercato di riferimento settoriale e buon andamento dell'amministrazione (che deve sempre scegliere "il migliore");

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

mmontalti apr 10

In sostanza, la nozione di contratto "escluso" dall'ambito di applicazione del Codice attiene alla modalità di selezione del contraente, e non alla finalizzazione del contratto all'interesse pubblico. Pertanto, la nozione di "contratto estraneo" all'ambito di applicazione del Codice, finanche ai principi di fondo, è concettualmente incompatibile con i valori anche costituzionali che reggono l'azione amministrativa.

Aggiungi una risposta



Menu

mdp.giustizia-amminis...

D.Lgs. 36-2023 (aprile 25 de...

+ Crea

Accedi

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

Trova testo o strumenti

Condividi

Chiedi all'Assistente IA

Risparmia tempo con un riepilogo dei documenti

Visualizza riepilogo

L'esclusione riguarda dunque la "procedura di evidenza pubblica" ma non anche la "natura pubblica" del contratto stipulato. Ciò in quanto non si deve confondere tipologia e natura dei contratti con la procedura di scelta del contraente;

CONFERMA DEL DUPLICE REGIME: ESCLUSIONE E ALLEGGERIMENTO

8.3. E tanto sia che si qualifichi tale contratto alla stregua di prestazione d'opera professionale in quanto meramente occasionale (*locatio operis*), sia che lo si qualifichi come appalto di servizi in quanto diretto a disciplinare una serie continuativa di incarichi di patrocinio legale in forma complessa ed organizzata (*locatio operarum*: in questo caso occorrerebbe anzi una gara semplificata o "a regime alleggerito", ai sensi dell'art. 127 del codice). Ciò dal momento che il decreto legislativo n. 36 del 2023 racchiude tali fenomeni contrattuali all'interno di un'unica definizione che è quella dei "servizi legali". Dunque il relativo contratto è comunque un appalto pubblico di servizi (di natura legale, per l'appunto);

8.4. In una complementare prospettiva, la constatazione che non si tratti di contratti del tutto "estranei" rispetto al predetto codice dei contratti risulta anzi avvalorata dal fatto che l'art. 13, comma 5, del decreto legislativo n. 36 del 2023, stabilisce che i "contratti esclusi" di cui al comma 2 della medesima disposizione, qualora garantiscano un certo ritorno economico, siano affidati nel rispetto dei principi di cui agli artt. 1, 2 e 3 dello stesso codice. Ebbene l'art. 3 appena richiamato contempla, a sua volta, il principio dell'accesso al mercato secondo cui: "Le stazioni appaltanti ... favoriscono ... l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità". Formulazione questa più ampia rispetto a quella di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 50 del 2016 il quale pure prevedeva, per l'affidamento dei "contratti esclusi", alcuni criteri nel cui novero non rientrava, tuttavia, anche la "concorrenza";

Menu

mdp.giustizia-amminis...

D.Lgs. 36-2023 (aprile 25 de...

+ Crea

Accedi

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

Trova testo o strumenti

Condividi

Chiedi all'Assistente IA

Risparmia tempo con un riepilogo dei documenti

Visualizza riepilogo

il quale pure prevedeva, per l'affidamento dei “contratti esclusi”, alcuni criteri nel cui novero non rientrava, tuttavia, anche la “concorrenza”; CONCORRENZA MINIMA

8.5. Dunque per simili “servizi legali” **quelli almeno non forniti in forma organizzata**, per i quali si applicano le procedure semplificate o “alleggerite” di cui all’art. 127) l’amministrazione appaltante non è tenuta allo svolgimento di

[https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202407010&nomeFile=202502776\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202407010&nomeFile=202502776_11.html&subDir=Provvedimenti) 7/14

10/04/25, 12:25 mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202407010&nomeFile=202502776\_11.html&subDir=Pr...

alcuna gara in senso stretto, ai sensi del codice dei contratti, ma risulta comunque chiamata ad osservare procedure che, in qualche misura, consentano alla amministrazione stessa di scegliere il relativo contraente (ossia il professionista) nel rispetto di taluni specifici principi tra cui anche quelli di imparzialità, pubblicità e concorrenza. Di qui la tendenziale regola, a titolo esemplificativo, di adottare interpellì affinché i singoli interessati possano manifestare la propria disponibilità, istituire elenchi da cui attingere i professionisti più idonei ed effettuare – ove possibile – una certa rotazione degli incarichi stessi;

8.6. Di qui ancora l’esigenza che, anche sul rispetto di taluni principi fondamentali (art. 3 del decreto legislativo n. 36 del 2023, richiamato sul punto dall’art. 13, comma 5, e indirettamente dall’art. 56 stesso codice) possa vigilare una autorità indipendente di settore come l’ANAC la quale dovrà verificare, caso per caso, che non vi siano abusi o eventuali eccessi circa il ricorso al meccanismo procedimentale dell’affidamento diretto;

8.7. Del resto, come si è detto nel paragrafo che precede occorre tenere ben

Menu

mdp.giustizia-amminis...

D.Lgs. 36-2023 (aprile 25 de...

+ Crea

Accedi

Trova testo o strumenti

Condividi

Chiedi all'Assistente IA

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

Risparmia tempo con un riepilogo dei documenti

Visualizza riepilogo

nozione comunitaria di "appalto pubblico di servizi legali";

8.9. Una simile impostazione è stata integralmente sposata dall'art. 222, comma 3, stesso codice, a norma del quale "l'ANAC ... vigila sui contratti pubblici ... nonché sui contratti esclusi dall'ambito di applicazione del codice";

8.10. La ratio di tale esplicita previsione è stata peraltro almeno in parte anticipata: consentire ad ANAC di evitare possibili abusi circa il ricorso all'affidamento diretto ossia il sostanziale rispetto del principio del c.d. "accesso al mercato" di cui all'art. 3 del codice dei contratti (che si traduce in strumenti di concorrenzialità ridotta o minima attraverso interpellì, formazione di elenchi di professionisti e rotazione degli incarichi ove possibile);

8.11. In conclusione, ai fini della sottoposizione alla vigilanza ANAC non rileva il fatto che tali servizi legali possano formare oggetto di affidamento diretto sulla base della fiduciarietà dell'incarico e dunque dell'intuitus personae risultando piuttosto dirimente, in proposito, la circostanza che i relativi contratti siano comunque qualificati alla stregua di "appalti pubblici", benché esclusi da procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente;

8.12. Alla luce di tutte le considerazioni sopra svolte, anche tale profilo di censura deve essere rigettato in quanto è stato ampiamente dimostrato come

mmontalti apr 10

Pertanto, l'intuitus personae - da intendersi come modalità di scelta del contraente - ed il contratto pubblico, quale categoria giuridico del diritto pubblico, ben possono coinvare.

Aggiungi una risposta

Menu

mdp.giustizia-amminis...

D.Lgs. 36-2023 (aprile 25 de...

+ Crea

Accedi

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

Trova testo o strumenti

Condividi

Chiedi all'Assistente IA

Risparmia tempo con un riepilogo dei documenti

Visualizza riepilogo

9.2. Quanto invece al contributo ANAC, come già visto esso costituisce mera conseguenza del fatto che anche simili “contratti esclusi” siano comunque soggetti alla vigilanza di tale autorità. E ciò proprio allo scopo di vigilare sulla corretta osservanza dei principi del c.d. “accesso al mercato” di cui all’art. 3 del decreto legislativo n. 36 del 2023 (concorrenza, imparzialità, non

https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=ods&nrg=202407010&nomeFile=202502776\_11.html&subDir=Provvedim... 10/14

Margine di apprezzamento statale (proconcorrenziale)

10/04/25, 12:25 mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=ods&nrg=202407010&nomeFile=202502776\_11.html&subDir=Pr...

discriminazione, etc.). Dunque la vigilanza ANAC, da cui discende il necessario versamento del relativo contributo per il suo funzionamento, costituisce il frutto di una scelta pro concorrenziale più ampia (ma non per questo vietata) rispetto al quadro eurounitario di riferimento normativo. Ed anche simili scelte (che ampliano come detto lo spettro delle capacità concorrenziali) sono immuni dal divieto di gold plating in quanto la stessa Corte costituzionale, nella citata sentenza, ha apertamente ammesso “un'applicazione più estesa di detta regola comunitaria, quale conseguenza di una precisa scelta del legislatore italiano. Tale scelta, proprio perché reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, non è da questo imposta - e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dallo Stato -, ma neppure si pone in contrasto [...] con la citata normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È infatti innegabile l'esistenza di un "margine di apprezzamento" del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza "nel" mercato e "per" il mercato» (sentenza n. 325 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 46 del 2013). In

## **6 - LA DISCIPLINA *EXTRA CODICEM* DEI «SERVIZI LEGALI» NON SOTTOPOSTI AL CODICE 36**

### **Articolo 6-bis D.Lgs. 165/2001 - Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni**

«1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato sono autorizzati, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, **ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica**».

### **Articolo 7 CCP - Principio di auto-organizzazione amministrativa**

«1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea».



# ART. 7, COMMI 6 E 6-BIS DEL TUPI (D.LGS. 165/01)

Menu

Home

D\_LGS\_165\_2001.pdf

+ Crea

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

Trova testo o strumenti

Assistente IA

6. Fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

- a ) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- b ) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c ) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;[\[61\]](#)
- d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

Il ricorso ai contratti di cui al presente comma per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il secondo periodo dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, è soppresso. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto e, in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma, fermo restando il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si applica quanto previsto dal citato articolo 36, comma 5-quater. [\[55\]](#) [\[59\]](#) [\[67\]](#)

6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione. [\[57\]](#)

17

149

^

v

↺

↻

🔍

🔍

**ART. 1, COMMA 173, L. 266/2005**

«173. Gli atti di spesa relativi ai commi 9 [studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione], 10 [spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza], 56 [incarichi di consulenza] e 57 [contratti di consulenza] di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione».

# DELIBERAZIONE CORTE DEI CONTI - SEZ. REGIONALE DI CONTROLLO PIEMONTE 19/2/2025 N. 21: IL REGIME AUTONOMO DELLA PROCEDURA COMPARATIVA RISPETTO ALLE MODALITA' DISCIPLINATE DAL CCP

Menu Home D\_LGS\_165\_2001.pdf Corte\_Conti\_Piemont... x + Crea Accedi

Tutti gli strumenti Modifica Converti Firma elettronica Trova testo o strumenti

Assistente IA

soggettivo”, già prevista sub lettera c) risulti in sé superflua; ove invece si volesse ad essa attribuire un significato più lato, e idoneo a comprendere la generalità degli ambiti professionali, la stessa risulterebbe in contrasto con il dato normativo sopra citato; quale che sia il percorso argomentativo, l'ipotesi così formulata andrebbe eliminata dall'articolato regolamentare.

L'ulteriore esenzione dalla previa procedura comparativa è associata alla lettera e) dell'articolo 7, a mente della quale l'affidamento diretto sarebbe consentito in tutti i casi in cui per “l'incarico da conferire sia previsto un corrispettivo di importo inferiore alla soglia per gli affidamenti diretti prevista dall'art. 36 del D.Lgs 50/2016 e smi. al quale si rimanda solo ed esclusivamente per la determinazione di una soglia di riferimento, ritenuta coerente con i disposti del presente regolamento”.

Va doverosamente premesso che la disposizione in parola risulterebbe oggi riferibile alle soglie stabilite ex articolo 14 del nuovo codice dei contratti pubblici (D.Lgs n.

Page 5/8



Menu

Home

D\_LGS\_165\_2001.pdf

Corte\_Conti\_Piemont...

+ Crea

Accedi

Trova testo o strumenti

Assistente IA

Tutti gli strumenti

Modifica

Converti

Firma elettronica

36/2023). Tuttavia, a differenza di quanto previsto in materia di contratti aventi ad oggetto prestazioni di servizi (espressamente esclusi dall'ambito di operatività del regolamento, secondo l'articolo 3, lettera f) del medesimo), la disciplina degli incarichi libero-professionali non prevede procedure differenziate a seconda dell'importo della prestazione.

Nel caso degli incarichi previsti dal regolamento ex art. 3 comma 56 della L. 244/2007, la norma di riferimento va rinvenuta nell'art. 7 del D. Lvo 165/2001, il cui comma 6bis impone di disciplinare e rendere pubbliche "procedure comparative per il conferimento di incarichi di collaborazione", senza alcun riferimento a soglie quantitative di importo del corrispettivo.

Di conseguenza la lettera e) dell'articolo 7 appare in contrasto con il disposto di Legge laddove esclude di rendere pubbliche alcune procedure di selezione sulla sola base di un dato "scaglione di valore" del corrispettivo, dal momento che la materia disciplinata dall'art. 7 del T.U.P.I. si presenta unitaria e non consente differenziazioni di valore sulle modalità e procedure di conferimento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione. (cfr. le deliberazioni di questa Sezione nn. 122/2014, 34/2018 e, più recentemente, 24/2019 e 25/2020). Risulta infatti illegittima una generica esclusione del principio concorsuale che, prescindendo da particolari circostanze di fatto, si basi in modo generalizzato sul modico valore del corrispettivo o sulla individuazione di una soglia di valore (in tal senso anche SRC per la Lombardia con deliberazione n. 162/2010/REG e la SRC per la Calabria con deliberazione n. 26/2000/REG).

6

8

^

v

↺

↻

🔍

🔍

## **7 - EQUO COMPENSO AVVOCATI E «COMPATIBILITA' CONDIZIONATA» CON IL DIRITTO EURO UNITARIO ED IL PR. DI CONCORRENZA – CGUE CAUSA C-438/22 DEL 25.1.2024 (SENT. *EM AKAUNT BG EOOD*)**

NORMATIVA DI RIFERIMENTO: Articolo 101 TFUE (ex articolo 81 del TCE)

1. Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli **accordi tra imprese**, tutte le **decisioni di associazioni di imprese** e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e **che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza** all'interno del mercato interno **ed in particolare quelli consistenti nel:** a) **fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione**; b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti; c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento; d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza; e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.

2. **Gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto.**

3. **Tuttavia, le disposizioni del paragrafo 1 possono essere dichiarate inapplicabili:**

- a qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese,
- a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese, e
- a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate,

**che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi; b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.**



## **EQUO COMPENSO AVVOCATI E COMPATIBILITA' CON IL DIRITTO EURO UNITARIO ED IL PRINCIPIO DI CONCORRENZA – CGUE CAUSA C-438/22 DEL 25.1.2024 (*SENT. EM AKAUNT BG EOOD*)**

**1° QUESTIONE:** Il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui un giudice nazionale constati che **un regolamento che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati, reso obbligatorio da una normativa nazionale**, è contrario a tale disposizione, esso può rifiutare di applicare detta normativa nazionale nei confronti della parte condannata a pagare le spese corrispondenti agli onorari d'avvocato, anche qualora tale parte non abbia sottoscritto alcun contratto di servizi d'avvocato e di onorari d'avvocato.

**RATIO DECIDENDI:** «**nei limiti in cui un giudice nazionale dovesse constatare che le restrizioni della concorrenza risultanti dal regolamento relativo agli importi minimi degli onorari degli avvocati non possono essere considerate inerenti al perseguimento di obiettivi legittimi, la normativa nazionale che lo rende obbligatorio sarebbe incompatibile con l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE**»

**DECISIONE:** «L'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dev'essere interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui un giudice nazionale constati che un regolamento che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati, reso obbligatorio da una normativa nazionale, è contrario a detto articolo 101, paragrafo 1, esso è tenuto a rifiutare di applicare tale normativa nazionale nei confronti della parte condannata a pagare le spese corrispondenti agli onorari d'avvocato, anche qualora tale parte non abbia sottoscritto alcun contratto di servizi d'avvocato e di onorari d'avvocato».

## **EQUO COMPENSO AVVOCATI E COMPATIBILITA' CON IL DIRITTO EURO UNITARIO ED IL PRINCIPIO DI CONCORRENZA – CGUE CAUSA C-438/22 DEL 25.1.2024 (SENT. *EM AKAUNT BG EOOD*)**

**2° QUESTIONE:** il giudice del rinvio chiede precisazioni per quanto riguarda, in primo luogo, gli «obiettivi legittimi» che dovrebbe perseguire una normativa nazionale che, da un lato, non consente all'avvocato e al suo cliente di pattuire un compenso inferiore all'importo minimo fissato da un regolamento adottato da un'organizzazione professionale di avvocati, come il Consiglio superiore dell'ordine forense, e, dall'altro, non autorizza il giudice a disporre la rifusione degli onorari per un importo inferiore a tale minimo, per essere conforme all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE e, in secondo luogo, per quanto riguarda il controllo che tale giudice è chiamato a effettuare nel contesto in parola.

**RATIO DECIDENDI:** «è già stato statuito che il Consiglio superiore dell'ordine forense, i cui membri sono tutti avvocati eletti dai loro colleghi, agisce, **in assenza di qualsiasi controllo da parte delle autorità pubbliche e di disposizioni idonee a garantire che esso si comporti quale emanazione della pubblica autorità**, come un'associazione di imprese, ai sensi dell'articolo 101 TFUE, quando adotta i regolamenti diretti alla fissazione degli importi minimi degli onorari forensi».

**DECISIONE:** «L'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dev'essere interpretato nel senso che una normativa nazionale che, da un lato, non consente all'avvocato e al suo cliente di pattuire un compenso inferiore all'importo minimo fissato da un regolamento **adottato da un'organizzazione professionale di avvocati**, come il Visshia advokatski savet (Consiglio superiore dell'ordine forense), e, dall'altro, non autorizza il giudice a disporre la rifusione degli onorari per un importo inferiore a tale minimo, dev'essere considerata una restrizione della concorrenza «per oggetto», ai sensi di tale disposizione. **In presenza di una simile restrizione, non possono essere invocati, al fine di sottrarre il comportamento in questione al divieto degli accordi e delle pratiche restrittivi della concorrenza, enunciato all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, gli obiettivi legittimi asseritamente perseguiti da detta normativa nazionale»**

*Ergo*, «sembrerebbe» che la disciplina di cui alla L. 49/2023, applicabile ai servizi legali non sottoposti al CCP, sia compatibile con il diritto UE perché è legge, e perché preposta alla realizzazione di un fine legittimo. E parrebbe altresì che la riforma del decreto correttivo abbia reso compatibile con il diritto UE anche la disciplina dei servizi legali sottoposti all'ambito di applicazione del CCP.

**GRAZIE!**

[morris.montalti@auslromagna.it](mailto:morris.montalti@auslromagna.it)