



DELIBERA n. 335

del 23 luglio 2025

Fascicolo n. 1627/2024

Oggetto: Affidamento dei servizi/incarichi legali nel Comune di Lamezia Terme negli anni 2011-2026.

Riferimenti normativi

Artt. 1, 2, 3, 56, 127 del d.lgs. n. 36 del 2023;
Art. 4, 17, 30, 35, 36 e 140 del d.lgs. n. 50 del 2016
Artt. 20, 27 65, 68 e 225 del d.lgs. n. 163/2006

Parole chiave

Appalto di Servizi legali
Principio di rotazione
Concorrenza

Massima

Appalto pubblico – Servizi - Servizi legali - Scelta del contraente - Procedura - Affidamento diretto - Ratio - Limiti.

L'affidamento dei servizi legali costituisce un 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; l'incarico conferito ad hoc costituisce invece un contratto d'opera professionale, consistendo nella trattazione di una singola controversia o questione ed è sottoposto al regime di cui all'articolo 17 del d.lgs. n. 50 del 2016.

VISTO

l'articolo 19, comma 2, del decreto - legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTO

il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni;

VISTO

il decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 e successive modificazioni;

VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018

ed il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato con Delibera n. 270 del 20 giugno 2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 151 del 30 giugno 2023.

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture.

Premessa

Con il protocollo ANAC n. 41644 del 02.04.2024 è stato acquisito un esposto con cui sono state segnalate presunte irregolarità relativamente ai conferimenti degli incarichi legali presso il Comune di Lamezia Terme.

In virtù dei rilievi evidenziati nella ricostruzione operata dall'esponente, l'Autorità con la nota di cui al prot. n. 100804 del 03.09.2024 ha richiesto chiarimenti ai sensi dell'art 13 comma 4 del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018 al fine di comprendere, tra l'altro, le modalità complessive di gestione dell'area legale all'interno dell'Ente locale.

La richiesta informativa è stata riscontrata dal Comune di Lamezia Terme con la nota acquisita al prot. n. 109153 del 23.09.2024.

Successivamente, in data 20.01.2025 è pervenuto presso l'Autorità un nuovo esposto con cui si sottolineavano ulteriori anomalie conseguenti dalla Convenzione stipulata dall'Ente territoriale con alcuni professionisti esterni per la gestione dell'area legale.

Valutate le segnalazioni e la documentazione a corredo delle stesse, unitamente agli atti pubblicati nell'Albo Pretorio dell'Amministrazione comunale, l'Autorità con la nota di cui al prot. ANAC n. 17246 del 04.02.2025 ha comunicato l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016, dell'art. 222 comma 3 lett. a) del d.lgs. 36/2023, dell'art. 13 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 e dell'art. 12 del Regolamento di vigilanza del 20 giugno 2023 al fine di verificare l'adeguatezza dell'operato della Stazione Appaltante relativamente a quanto in oggetto.

Successivamente, dopo aver accolto una richiesta di proroga dei termini procedurali per il riscontro, con la nota acquisita al protocollo ANAC n. 48213 del 27.03.2025, il Comune di Lamezia Terme ha formulato le proprie controdeduzioni mediante una relazione sottoscritta dal Dirigente del Settore Avvocatura e dal Segretario Comunale dell'Ente territoriale.

In base alle risultanze istruttorie è dunque emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

Con la segnalazione acquisita al prot. ANAC n. 41644 del 02.04.2024 l'Autorità veniva informata in merito alla circostanza che il Comune di Lamezia Terme, con determinazione n. 56 del 22 marzo 2024, aveva deliberato *"di prorogare per altri due anni l'incarico di rappresentanza legale del Comune di Lamezia Terme agli avvocati Carnovale Scalzo Francesco, Restuccia Caterina Flora, Leone Salvatore (CIG: n. 89652874E0, n. 8965296C4B e n. 8965315BF9) alle medesime condizioni, prezzi e patti stabilite nella convenzione originaria e per il periodo che va dal 01/04/2024 al 31/03/2026"*.

Più in dettaglio, secondo quanto asserito dall'esponente, gli Avvocati suddetti risulterebbero titolari dell'incarico di rappresentanza del Comune di Lamezia Terme dall'anno 2011, in ragione della mancata istituzione di un'Avvocatura comunale.

In virtù di tale situazione fattuale, le ripetute proroghe della Convenzione con i tre legali sarebbero state giustificate dal Comune di Lamezia Terme in ragione dei disparati incarichi e delle molteplici funzioni espletate dal Dirigente dell'Avvocatura, unitamente alla carenza di personale interno qualificato per assumere la rappresentanza in giudizio.

Con la nota di cui al prot. ANAC n. 100804 del 03.09.2024, l'Autorità ha dunque richiesto chiarimenti al Comune di Lamezia Terme che, con la relazione acquisita al prot. ANAC n. 109153 del 23.09.2024, ha sostanzialmente confermato *"la carenza di risorse interne all'ente, in quanto non esisteva nell'organico del Comune di Lamezia Terme alcun dipendente che, per qualifica e profilo professionale, potesse espletare l'incarico di rappresentanza in giudizio del comune, con esclusione del Dirigente dell'Avvocatura"*.

In virtù di tali carenze, l'Ente territoriale *"ha avuto la necessità di ricorrere a professionisti esterni contestualmente al potenziamento dell'avvocatura comunale oggi maggiormente strutturata ed in grado di gestire il contenzioso"*.

In data 20.01.2025 è poi pervenuta una nuova segnalazione che informava l'Autorità in merito alla frequente prassi all'interno dell'Ente locale di conferire gli incarichi legali di maggior valore economico ad avvocati esterni all'Avvocatura Comunale, non avvalendosi delle risorse interne qualificate, pure presenti.

La ricostruzione operata con tale seconda segnalazione appare sostanzialmente in linea con quanto asserito dal Comune di Lamezia Terme nella relazione acquisita al prot. ANAC n. 109153 del 23.09.2024 ove si legge che - alla data del 31.01.2024 - il legale interno si occupa esclusivamente dei giudizi pendenti innanzi alle Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali e dei giudizi pendenti innanzi agli Uffici dei Giudici di Pace conseguenti dall'irrogazione di sanzioni per violazioni del codice della strada e/o cartelle esattoriali.

Diversamente, ai tre Avvocati esterni all'Ente locale sono affidati:

- 177 giudizi (civili) pendenti innanzi ai Tribunali;
- 14 giudizi (civili) pendenti innanzi alle Corti Di Appello;
- 10 giudizi (civili e/o tributari) pendenti innanzi alla Corte di cassazione e Tribunale Superiore delle Acque;
- 64 giudizi penali, per costituzione di parte civile dell'Ente, pendenti innanzi agli Uffici di Giudice di Pace, ai Tribunali, Corti Di Appello, Corte di cassazione;
- 31 giudizi (amministrativi) pendenti innanzi al TAR;
- 9 giudizi (amministrativi) pendenti innanzi al Consiglio di Stato;
- 67 giudizi (civili) pendenti innanzi agli Uffici dei Giudici di Pace.

Secondo quanto asserito dagli esponenti, inoltre, i tre legali ricevono dal Comune di Lamezia Terme *"un corrispettivo predeterminato, pagato mensilmente, che non tiene in considerazione la quantità né la qualità del servizio prestato dagli avvocati,"* con un importo *"pari alla retribuzione annua prevista attualmente dal CCNL Funzioni locali per l'Area dei Funzionari con differenziale stipendiale zero, aumentato dell'indennità di amministrazione prevista dall'ente locale"*.

Tali considerazioni sono state per la gran parte confermate in fase istruttoria dalla lettura delle Convenzioni stipulate nel corso delle annualità 2011-2024: in particolare, l'art. 9 della

Convenzione stipulata nel 2011 prevede che *"Per le prestazioni oggetto della presente convenzione, sarà corrisposto, a ciascun Avvocato, l'importo mensile di € 2.000,00 compreso IVA, Cassa di Previdenza, ritenuta d'acconto e spese generali, con esclusione soltanto di eventuali contributi unificati e spese vive (bolli, spese di notifica ecc.), che saranno rimborsati dall'Amministrazione con cadenza bimestrale previa presentazione di documentata rendicontazione; ciascun legale, oltre quanto predetto, non avrà diritto al rimborso di alcuna altra spesa essendo queste già ricomprese nel corrispettivo previsto. Le somme relative alle spese di giudizio liquidate dall'Autorità giudiziaria in favore dell'Ente nei giudizi nei quali viene prestata l'assistenza legale sono dovute fino al limite massimo del 50% ai legali incaricati. A tal fine, i legali saranno obbligati a mettere in esecuzione le eventuali sentenze che conterranno la liquidazione delle spese in favore del Comune, senza ulteriore autorizzazione o onere da parte dell'Ente. È inoltre prevista la corresponsione, a ciascun avvocato, di un bonus entro il limite di euro 6.000,00 che sarà liquidato al termine di ciascun anno sulla base del raggiungimento degli obiettivi specifici assegnati previa relazione del dirigente dell'Area sull'attività svolta. il compenso sarà corrisposto entro il termine massimo di 120 giorni dalla presentazione delle fatture"*

In parziale difformità con la Convenzione del 2011, l'art. 9 della Convenzione stipulata nel 2015 e della Convenzione stipulata nel 2017 confermano l'importo mensile di € 2.000,00 compreso IVA, Cassa di Previdenza, ritenuta d'acconto per i tre legali precisando però che *"Sarà, inoltre, corrisposta una somma pari al 15 per cento del compenso per rimborso spese forfetarie e si procederà al rimborso delle spese documentate (contributi unificati e spese vive come ad es. bolli, spese di notifica ecc.), oltre a quanto previsto dagli articoli 5, 11 e 27 del D.M. n. 55/2014, in materia di rimborso spese per trasferta"*. Nelle previsioni appena richiamate era altresì previsto che i *"legali saranno obbligati a mettere in esecuzione le eventuali sentenze che conterranno la liquidazione delle spese in favore del Comune, senza ulteriore autorizzazione o onere da parte dell'Ente. Il compenso sarà corrisposto entro il termine massimo di 120 giorni dalla presentazione delle fatture"*.

Sempre con riferimento agli importi pattuiti per l'espletamento delle prestazioni *de quibus*, l'art. 8 della Convenzione stipulata nel 2022 prevede che *"sarà corrisposto, a ciascun Avvocato, l'importo mensile di € 2.000,00 (compreso cna e iva se dovuta), oltre al rimborso forfetario delle spese generali (15%). Le anticipazioni (contributi unificati, bollati, diritti e spese di notifica) saranno rimborsati al professionista a piè di lista. Le spese di trasferta, preventivamente autorizzate, saranno rimborsate al professionista secondo il DM nr. 55/14.*

Le somme relative alle spese di giudizio liquidate dall'Autorità giudiziaria in favore dell'Ente nei giudizi nei quali viene prestata l'assistenza legale sono dovute ai legali incaricati per l'importo del 50% di quanto statuito dal giudice (tale percentuale sarà da considerarsi omniacomprendiva). A tal fine, i legali saranno obbligati a mettere in esecuzione le eventuali sentenze che conterranno la liquidazione delle spese in favore del Comune, senza ulteriore autorizzazione o onere da parte dell'Ente e riceveranno il pagamento previsto nella procedura di affidamento solo se recupereranno le somme".

In virtù del quadro giuridico-fattuale delineatosi, l'Autorità con la nota di cui al prot. ANAC n. 17246 del 04.02.2025 ha contestato le criticità nella gestione dell'ambito propriamente legale del Comune di Lamezia Terme durante le annualità 2011-2024.

In particolare, con la comunicazione di avvio del procedimento, l'Autorità ha rilevato che l'Ente locale ha stipulato con gli Avvocati Francesco Carnovale Scalzo, Salvatore Leone e Caterina Flora Restuccia, quattro distinte convenzioni nelle annualità 2011, 2015, 2017 e 2022, esternalizzando, di fatto, la quasi totalità dei servizi legali a tre professionisti estranei all'organigramma dell'Ente locale.

A tal proposito, occorre sottolineare che nell'articolo di apertura (Art. 1) delle quattro Convenzioni stipulate dall'Ente locale con i tre legali si può leggere *"Il Comune di Lamezia Terme affida ai professionisti gli incarichi di rappresentanza legale dell'Ente (come attore/ricorrente o convenuto/resistente) negli "arbitrati" e nelle "conciliazioni" e nei "procedimenti giudiziari davanti ad organi giurisdizionali" -anche nei procedimenti penali come parte civile- attualmente pendenti oltre quelli che insorgeranno o verranno notificati al Comune nel periodo di vigenza dell'incarico, che comprende anche la consulenza pre-contenziosa, conferiti nel periodo di durata del contratto di patrocinio, previa delibera d'incarico e conseguente rilascio di relativa procura da parte del legale rappresentante dell'ente.*

Il presente incarico può comprendere anche l'eventuale subentro dei Legali incaricati nelle cause in cui il Comune di Lamezia Terme risulti costituito a mezzo di altro Difensore che, per qualunque motivo (rinuncia, revoca, ecc.), non possa portare a termine il giudizio, nonché per tutti gli altri giudizi già pendenti che l'Amministrazione riterrà di affidare.

In ogni caso, l'Amministrazione si riserva la facoltà di affidare, per particolari necessità e con deliberazione motivata, la rappresentanza in giudizio ad altro Professionista.

Con la nota di cui al prot. ANAC n. 17246 del 04.02.2025, inoltre, l'Autorità ha altresì evidenziato che sia la "selezione pubblica" del 2017 che quella del 2022 sono state prorogate rispettivamente con determinazione n. 36 del 26/07/2019 e con la determinazione n. 56 del 22 marzo 2024.

In virtù del quadro fattuale delineatosi, l'Autorità aveva espressamente richiesto all'Ente territoriale di allegare un prospetto dal quale fosse possibile evincere in maniera chiara tutte le cifre liquidate in favore dei tre professionisti esterni che dal 2011 al 2025 si sono occupati di gestire il contenzioso nel Comune di Lamezia Terme, includendo – all'interno del medesimo prospetto – anche gli eventuali impegni di spesa relativi alle annualità 2025 e 2026.

A ben vedere, però, con la nota di riscontro acquisita al prot. ANAC n. 48213 del 27.03.2025 il Comune di Lamezia si è limitato a riportare pedissequamente le cifre previste dalle Convenzioni susseguitesisi nel corso degli anni, senza fornire dati precisi relativamente alle somme effettivamente liquidate ai professionisti in linea con quanto previsto dagli artt. 9 delle Convenzioni del 2011, 2015 e 2017 oltreché con l'art. 8 della Convenzione stipulata nel 2022 ed attualmente in corso di esecuzione.

In tal senso, l'Ente territoriale ha affermato nella nota di riscontro alla Comunicazione di avvio del procedimento - acquisita al protocollo ANAC n. 48213 - del 27.03.2025 *"che le somme impegnate, al netto dell'iva e degli oneri previdenziali, sono state di euro 304.222,16 per ciascun legale, corrispondente alla somma di € 912.666,48 per oltre 2100 incarichi in 16 annl".*

A ben vedere, però, gli importi indicati dall'Ente territoriale sembrano non tenere conto di tutte le voci accessorie indicate negli articoli sopra richiamati delle Convenzioni stipulate con i tre professionisti dal momento che le c.d. "somme impegnate" sembrano riferirsi esclusivamente al compenso mensile pattuito a favore dei tre legali, senza quindi considerare le voci variabili

quali ad esempio i "*rimborsi spese forfettarie*", le "*somme relative alle spese di giudizio liquidate dall'Autorità giudiziaria*", "*le spese di trasferta*" etc.

I dati inoltrati dalla Stazione appaltante, inoltre, sembrano essere anche smentiti dalla documentazione – seppur frammentaria – presente nella sezione amministrazione trasparente del sito istituzionale del Comune di Lamezia Terme ove solo con riferimento al 2018 nella tabella che raccoglie la "liquidazione parcelle avvocati" si può rilevare che sono stati liquidati più di € 90.000 solo per i giudizi che vedevano l'Avv. Salvatore Leone difendere l'Ente territoriale; nel medesimo prospetto figura anche l'Avv. Francesco Carnovale Scalzo quale Avvocato del Comune che ha beneficiato della liquidazione di € 21.658,23 grazie alla determina di liquidazione di cui all'R.G. 1651/2017.

Diritto

Sotto la vigenza dell'abrogato d.lgs. 163/2006, l'affidamento dei servizi legali era escluso dall'alveo delle procedure ad evidenza pubblica del Codice, per espressa previsione dell'art. 20, primo comma, il quale prevedeva che a tali affidamenti, annoverati nell'Allegato II B, si applicassero solo gli artt. 65, 68 e 225 del d.lgs. n. 163/2006.

Le previsioni appena richiamate erano sostanzialmente preposte a dare attuazione al più generale principio di trasparenza, che, unitamente ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento e proporzionalità, avrebbe comunque dovuto guidare l'azione amministrativa nell'affidamento dei servizi esclusi, mediante la pubblicità dell'affidamento medesimo e l'eventuale indicazione delle specifiche tecniche.

L'art. 27 del d.lgs. n. 163/2006 rubricato "Principi relativi ai contratti esclusi", inoltre, prevedeva che l'affidamento di tali contratti avvenisse comunque nel rispetto dei principi sopra richiamati, nonché previo invito, da parte della stazione appaltante, ad almeno cinque concorrenti.

In buona sostanza, dunque, la precedente normativa, pur escludendo dall'ambito applicativo del Codice l'affidamento di detti servizi prevedeva comunque una procedura comparativa.

In tale contesto normativo, la giurisprudenza amministrativa aveva tracciato una chiara linea di confine relativamente all'ambito di operatività delle regole pubblicistiche con riferimento agli affidamenti dei servizi legali.

L'ambito di operatività del d.lgs. n. 163/2006 era limitato ai soli affidamenti di servizi legali conferiti mediante un appalto - ossia un contratto caratterizzato da un *quid pluris*, sotto il profilo dell'**organizzazione**, della **continuità** e della **complessità**; diversamente, il contratto di conferimento dell'incarico difensivo specifico, integrante mero contratto d'opera intellettuale, esulava dalla nozione di contratto di appalto *ratione materiae* abbracciata dalle Direttive Europee.

In altre parole, il servizio legale, per essere oggetto di appalto, richiede un elemento di specialità, per prestazione e per modalità organizzativa, rispetto alla mera prestazione di patrocinio legale (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione quinta, 11 maggio 2012, n. 2730).

Pertanto, aderendo all'orientamento del Supremo Consesso Amministrativo, l'affidamento di servizi legali era configurabile allorquando l'oggetto del servizio non si esauriva nel patrocinio legale a favore dell'Ente, ma si configurava quale modalità organizzativa complessa ed organizzata di un servizio affidato a professionisti esterni.

Secondo la giurisprudenza amministrativa consolidatasi durante la vigenza del d.lgs. n. 163/2006, dunque, *"le norme in tema di appalti di servizi vengono, in definitiva, in rilievo quando il professionista sia chiamato a organizzare e strutturare una prestazione, altrimenti atteggiandosi a mera prestazione di lavoro autonomo in un servizio (nella fattispecie, legale), da adeguare alle utilità indicate dall'ente, per un determinato arco temporale e per un corrispettivo determinato...Per converso, il contratto di conferimento del singolo e puntuale incarico legale, presidiato dalle specifiche disposizioni comunitarie volte a tutelare la libertà di stabilimento del prestatore in quanto lavoratore, non può soggiacere, neanche nei sensi di cui all'articolo 27 del codice dei contratti pubblici, ad una procedura concorsuale di stampo selettivo che si appalesa incompatibile con la struttura della fattispecie contrattuale, qualificata, alla luce dell'aleatorietà dell'iter del giudizio, dalla non predeterminabilità degli aspetti temporali, economici e sostanziali della prestazioni e dalla conseguente assenza di basi oggettive sulla scorta delle quali fissare i criteri di valutazione necessari in forza della disciplina recata dal codice dei contratti pubblici.*

Successivamente, le Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE sono intervenute anche sugli affidamenti dei servizi legali cercando di bilanciare le diverse istanze, anche al fine di salvaguardare il rapporto fiduciario che deve legare il professionista e il cliente e la natura pubblica del cliente stesso, comunque asservito ai principi che reggono l'azione amministrativa. L'art. 17, lett. d), del d.lgs. n. 50 del 2016, recependo pedissequamente le direttive comunitarie, elencava alcune tipologie di servizi legali che, da un lato, riconduce nell'alveo degli appalti di servizi ma, dall'altro, esclude dall'ambito oggettivo di applicazione delle disposizioni codicistiche. Tale articolo non è, tuttavia, l'unica disposizione del d.lgs. n. 50 del 2016 a far riferimento ai servizi legali; l'art. 140, infatti, assoggetta ad un particolare regime pubblicitario i servizi di cui all'Allegato IX del Codice dei contratti pubblici, nei quali rientrano anche i «Servizi legali, nella misura in cui non siano esclusi a norma dell'art. 17, comma 1, lett. d)».

Il dato letterale di tali disposizioni lascia intendere, quindi, che oltre ai servizi legali esclusi dall'ambito applicativo del Codice dei contratti pubblici – puntualmente elencati all'art. 17, comma 1, lett. d) – vi sono altre tipologie di servizi legali, che devono essere ricondotte nella categoria residuale di cui all'Allegato IX e che **devono ritenersi soggette alla disciplina codicistica**, pur con alcune differenziazioni in tema di pubblicità.

Le esclusioni previste dall'art. 17, comma 1, lett. d) del Codice dei Contratti riguardano sia gli incarichi di patrocinio legale in relazione a contenziosi già esistenti, sia la consulenza legale in vista di uno specifico futuro contenzioso, sia i servizi legali collegati all'esercizio di pubblici poteri. Tali prestazioni professionali, anche se escluse dall'ambito di applicazione oggettiva del Codice sono comunque assoggettate per il loro affidamento, ai sensi dell'art. 4 dello stesso Codice, al rispetto dei *principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità*, così come ribadito dal parere n. 1502/2017 della Commissione speciale del Consiglio di Stato emanato prima della pubblicazione delle Linee guida n. 12 dell'Autorità in tema di servizi legali.

In quella occasione i giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che *"I servizi legali di cui all'art. 17, comma 1 lett. d), per quanto esclusi dall'applicazione delle procedure di aggiudicazione dettate dal codice dei contratti, devono, pur sempre, essere affidati nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità"*.

Nel medesimo parere è stato ulteriormente affermato che *"l'indicazione proveniente dalle linee guida alle stazioni appaltanti è quella di predisporre un elenco di professionisti dal quale attingere al momento del conferimento dell'incarico, eventualmente suddivisi per settore di competenza e costituiti dall'amministrazione mediante una procedura trasparente e aperta, resa pubblica mediante il sito istituzionale. Questa Commissione speciale condivide con l'Autorità che il rispetto dei principi posti dall'art. 4 del codice dei contratti pubblici ...imponga la procedimentalizzazione nella scelta del professionista al quale affidare l'incarico di rappresentanza in giudizio (o in vista di un giudizio) dell'amministrazione, evitando scelte fiduciarie ovvero motivate dalla "chiara fama" (spesso non dimostrata) del professionista. La conformazione ad un procedimento fa in modo che la scelta sia trasparente, imparziale, tale da evitare lo spreco di risorse pubbliche e, al contempo, idonea a perseguire nel modo più opportuno l'interesse pubblico".*

Orbene, come chiarito al punto 3.1.3 delle Linee guida n. 12 approvate con delibera n. 907 del 24 ottobre 2018, *"rientra nelle migliori pratiche per l'affidamento dei servizi legali di cui all'art. 17 del Codice dei contratti pubblici la **costituzione di elenchi di professionisti**, eventualmente suddivisi per settore di competenza, previamente costituiti dall'amministrazione mediante una procedura trasparente e aperta, pubblicati sul proprio sito istituzionale. In tal modo, infatti, l'amministrazione può restringere tra essi il confronto concorrenziale al momento dell'affidamento, con effetti positivi in termini di maggiore celerità dell'azione amministrativa. Affinché la costituzione di un elenco di professionisti sia conforme ai principi di cui all'art. 4 del Codice dei contratti pubblici è necessario che l'amministrazione pubblichi sul proprio sito istituzionale un avviso, finalizzato a sollecitare manifestazioni di interesse per essere inseriti nell'elenco, nel quale sono indicati i requisiti richiesti per l'iscrizione, le eventuali categorie e fasce di importo in cui l'amministrazione intende suddividere l'elenco."*

Unitamente a tale indicazione, le linee guida hanno chiarito che la c.d. "short list" di professionisti dovrà favorire un effettivo confronto concorrenziale e dovrà essere auspicabilmente pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione, ferma restando la possibilità di aggiornarla in ogni momento.

I profili da valorizzare nella scelta del professionista sono: i) l'esperienza e la competenza tecnica, da intendersi come competenza nella materia oggetto del contenzioso ovvero, anche, della questione rilevante per la sua soluzione; ii) la pregressa proficua collaborazione con la stessa stazione appaltante in relazione alla medesima questione; iii) il costo del servizio, nel caso in cui, per l'affidamento di uno specifico incarico, sia possibile riscontrare una sostanziale equivalenza tra diversi profili professionali.

È stata altresì evidenziata la necessità di motivare adeguatamente la scelta del legale inserito nell'elenco, possibilmente garantendo l'equa ripartizione degli incarichi, onde **evitare il consolidarsi di rapporti solo con alcuni legali**, rispettando la necessità che il profilo selezionato sia adeguato all'oggetto e alla competenza professionale richiesta per lo svolgimento dell'incarico.

Al contrario, l'affidamento diretto a un professionista determinato di uno dei servizi legali di cui all'art. 17, comma 1, lettera d), del Codice dei contratti pubblici è possibile, nel rispetto dei principi recati dall'art. 4 del Codice dei contratti pubblici, solo in presenza di specifiche ragioni logico-

motivazionali che devono essere espressamente illustrate dalla stazione appaltante nella determina a contrarre.

La disciplina giuridica relativa all'affidamento dei servizi legali è stata nuovamente modificata con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36 del 2023.

Il nuovo codice dei contratti pubblici prevede in tale materia una disciplina i cui contenuti non risultano più "coincidenti" con quelli previsti dal d.lgs. n. 50/2016; l'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".

Sul punto, occorre sottolineare che la legislazione euro-unitaria, prescindendo dalla nozione civilistica nazionale, ricomprende in un'unica generale nozione di appalto pubblico di servizio legale attraendo all'interno della categoria anche negozi qualificabili come contratto d'opera o contratto d'opera intellettuale.

L'"esclusione" cui fa riferimento l'art. 56 del d.lgs. n. 36 del 2023 riguarda tuttavia l'applicazione dagli obblighi di evidenza pubblica (ossia la gara per l'individuazione del soggetto che deve contrarre con la PA) ma non elide in alcun modo la natura "pubblica" del contratto di appalto che deve essere concluso con un professionista del settore "legale".

A ben osservare, dunque, il contratto stipulato da una stazione appaltante con un avvocato è comunque un appalto pubblico di servizi di natura legale; tali considerazioni sono avvalorate anche dalla circostanza 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. L'art. 3 del d.lgs. n. 36 del 2023 contempla 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"*; il dato testuale appena richiamato evidenzia una formulazione comparativamente più ampia rispetto a quella di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 50 del 2016 il quale - come noto - prevedeva alcuni criteri nel cui novero non rientrava anche la "concorrenza". A tal proposito, dunque per i c.d. "servizi legali" richiamati dall'art. 56 let. h) del d.lgs. n. 36 del 2023 le stazioni appaltanti non sono tenute allo svolgimento di alcuna gara in senso stretto ma sono comunque chiamate a rispettare procedure che, in qualche misura, consentano di individuare i professionisti rispettando taluni specifici principi, tra cui anche quelli di imparzialità, pubblicità e concorrenza.

In tal senso, come chiarito dal Consiglio di Stato Sez. V, nella sentenza n. 2776 del 02/04/2025, da tale ordito normativo deriverebbe la tendenziale regola, a titolo esemplificativo, di adottare interpellanti 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. Sempre nella stessa ottica secondo il Supremo Consesso Amministrativo evidenzia la necessità di verificare, caso per caso, che non vi siano abusi o eventuali eccessi circa il ricorso al meccanismo procedimentale dell'affidamento diretto.

Conclusivamente, dunque, l'affidamento di tali servizi legali comporta la stipula di un contratto di appalto pubblico sia che si tratti di prestazione d'opera professionale per incarichi periodici e saltuari, sia che si tratti di appalto di servizi in senso stretto per incarichi continuativi ed organizzati: nel primo caso (incarico saltuario ed occasionale) per la scelta del relativo contraente

privato l'amministrazione aggiudicatrice non sarà tenuta, sul piano procedimentale, al rigoroso rispetto delle regole di evidenza pubblica ma soltanto ad osservare alcuni principi in tema di "accesso al mercato" (art. 3 del codice dei contratti); nel secondo caso (servizi legali continuativi svolti in forma organizzata) occorrerà seguire le procedure competitive a carattere semplificato o "alleggerito" di cui all'art. 127 del codice.

Tali considerazioni sono state valorizzate dall'Autorità nelle FAQ del 18 novembre 2024 anche con riferimento agli obblighi di pubblicazione cui sono soggette le Stazioni appaltanti con riferimento *"al regime di trasparenza da assicurare per l'affidamento di incarichi e servizi aventi ad oggetto l'assistenza legale dell'ente"*.

In particolare, è stato specificato che "se ad un avvocato, anche ai sensi dell'articolo 1 della legge 9 febbraio 1982, n. 31, è affidata la rappresentanza legale di un ente in un arbitrato o in una conciliazione, oppure in procedimenti giudiziari dinanzi a organi giurisdizionali, autorità pubbliche o istituzioni internazionali o laddove sia affidata una consulenza legale in preparazione di tali procedimenti, o qualora vi sia un indizio concreto e una probabilità elevata che la questione su cui verte la consulenza divenga oggetto di uno dei citati procedimenti, sempre che la consulenza sia fornita da un avvocato, queste attività sono qualificate, ai sensi dell'art. 56, co. 1, lett. h), del d.lgs. 36/2023, come "contratti esclusi".

Tenuto conto che, come specificato nella Delibera n. 584/2023, per questi contratti è prevista l'acquisizione del CIG che comporta l'inserimento di dati e informazioni nella BDNCP detenuta da ANAC, la trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Bandi di gara e contratti" dell'amministrazione/ente del link che rinvia ai dati relativi allo specifico contratto, secondo quanto chiarito da ANAC nelle Delibere nn. 261 e 264 del 2023 e nel Comunicato del Presidente del 24 maggio 2024, cui si rinvia.

Si specifica altresì che, come stabilito nella sopra citata Delibera n. 584/2023, per questi contratti è previsto il pagamento del contributo in favore dell'Autorità.

Qualora, invece, l'amministrazione affidi all'esterno la complessiva gestione dei servizi legali di cui all'Allegato XIV della direttiva 2014/24/UE, ivi inclusa la difesa giudiziale, tale affidamento è qualificato come un appalto di servizi rientrante nei settori ordinari, per il quale trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 127 del d.lgs. 36/2023. In materia di trasparenza restano valide le indicazioni di cui sopra.

In via residuale, per gli affidamenti di servizi legali non disciplinati dall'articolo 127 del Codice né esclusi dall'ambito di applicazione del Codice ai sensi dell'articolo 56, quali gli incarichi di consulenza legale attribuiti ad esperti di comprovata esperienza (ad es. i pareri *"pro veritate"*) ai sensi dell'art. 7, co. 6, del d.lgs. 165/2001 - mediante contratti di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa per esigenze cui le amministrazioni non possono far fronte con personale in servizio - la trasparenza è assolta, ai sensi dell'art. 15, co. 1 e 2, del d.lgs. 33/2013, con la pubblicazione sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione di primo livello "Consulenti e collaboratori" dei dati previsti dal citato comma 1 dell'art. 15.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che sia sotto la vigenza del d.lgs. n. 163/2006 che sotto la vigenza del d.lgs. n. 50/2016 e del d.lgs. n. 36/2023 il Comune di Lamezia Terme non ha correttamente qualificato i plurimi conferimenti di incarichi legali nell'alveo della categoria degli appalti di servizi legali.

Nel caso di specie, infatti, in virtù della carenza di risorse interne, l'Ente locale ha affidato oltre **2.100 incarichi** in 16 anni a tre professionisti individuati in seguito all'espletamento di meri "avvisi di selezione pubblica" e, quindi, in assenza di una procedura ad evidenza pubblica.

È lo stesso Comune di Lamezia Terme ad affermare negli atti inoltrati all'Autorità che era *"interesse dell'amministrazione la realizzazione di una linea difensiva omogenea dell'Ente con la predisposizione di adeguate ed efficaci difese in tutti i gradi di giudizio anche in tempi contenuti, nonché l'abbattimento dei costi all'individuazione di professionisti ai quali conferire l'incarico di rappresentanza in giudizio, non solo nell'ottica di un contenimento dei costi ma anche per assicurare una continuità ed una coerenza nelle strategie di gestione dei giudizi che saranno poste in essere"*.

Per di più, negli artt. 2 delle Convenzioni stipulate nel 2011 e nel 2015 si può leggere che *"le prestazioni professionali oggetto della presente convenzione comprendono anche prestazioni di pareri, sia in forma verbale che scritta, su questioni civili e amministrative di interesse del Comune, su richiesta scritta del Dirigente dell'Area Servizi legali e appalti"*.

Inoltre, nell'art. 2 della Convenzione stipulata dal Comune di Lamezia Terme con i tre legali nel 2017 si legge che *"l'attività di rappresentanza legale oggetto della presente convenzione comprende la consulenza legale fornita in preparazione del contenzioso o se c'è un indizio concreto e una probabilità che la questione su cui verte la consulenza diventi oggetto di procedimenti di cui all'art. 17 co. 1 lett. d) del d.lgs. n. 50/2016, sia in forma verbale che scritta, su richiesta scritta del Dirigente del Settore Affari legali e Appalti"*.

A ben guardare, anche nella Convenzione attualmente in corso di esecuzione si può leggere all'art. 1 che *"Il Comune di Lamezia Terme affida ai professionisti gli incarichi di rappresentanza legale dell'Ente (come attore/ricorrente o convenuto/resistente) negli "arbitrati" e nelle "conciliazioni" e nei "procedimenti giudiziari davanti ad organi giurisdizionali" - anche nei procedimenti penali come parte civile - attualmente pendenti oltre quelli che insorgeranno o verranno notificati al Comune nel periodo di vigenza dell'incarico, che comprende anche la consulenza pre-contenziosa, conferiti nel periodo di durata del contratto di patrocinio, previa delibera d'incarico e conseguente rilascio di relativa procura da parte del legale rappresentante dell'ente"*

Tali previsioni – unitamente all'art. 1 già richiamato nelle premesse fattuali – dimostrano in maniera inequivocabile che i tre professionisti individuati dal Comune di Lamezia Terme nel corso degli ultimi 15 anni non hanno ricevuto singoli conferimenti di incarichi fiduciari bensì risultano **supportare in maniera continuativa** gli Uffici Comunali dell'Ente per quel che concerne l'espletamento dei c.d. "servizi legali".

Quanto appena evidenziato è altresì corroborato dalla circostanza che nel corso delle annualità 2011-2025 i tre legali hanno introitato un pagamento mensile fisso di circa € 2.000 con l'aggiunta di altre voci variabili che l'Amministrazione non è stata in grado di quantificare in maniera precisa.

In punto di diritto occorre ribadire che l'affidamento dei servizi legali costituisce appalto, con conseguente applicabilità – per quel che concerne il d.lgs. n. 50 del 2016 – 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 ai professionisti esterni nell'unità di tempo considerata (di regola il triennio); diversamente, 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 comma 1, lett. d) del d.lgs. n. 50 del 2016 (con la conseguente applicazione dei soli principi di cui all'art. 4 del Codice dei contratti).

L'operato del Comune di Lamezia Terme si è dimostrato totalmente distonico con le coordinate ermeneutiche delineate dal legislatore nel d.lgs. n. 50 del 2016 in quanto sono state esperite due "selezioni pubbliche per l'affidamento di incarichi legali ai sensi degli artt. 17 co. 1 let. d) del d.lgs. n. 50 del 2016" propedeutiche a far gestire in maniera generalizzata l'attività di rappresentanza legale dell'Ente territoriale agli Avvocati Salvatore Leone, Flora Restuccia e Francesco Carnovale Scalzo; in tal modo, sono state stipulate due diverse Convenzioni finalizzate a conferire "singoli incarichi" contravvenendo alle prescrizioni contenute nel Codice dei contratti e alle indicazioni fornite dalle Linee Guida n. 12 approvate con delibera n. 907 del 24 ottobre 2018 in presenza di un appalto di servizi legali.

Appare, inoltre, opportuno ribadire che il compenso prestabilito negli artt. 8 e 9 delle Convenzioni stipulate tra il Comune di Lamezia Terme ed i tre professionisti pari ad € 2.000 per ogni mese rende assolutamente inconferente il richiamo all'art. 17 co. 1 let. d) del d.lgs. n. 50 del 2016 che si rivolge ad incarichi di patrocinio legale relativi a specifici contenziosi presenti o futuri. Al contrario, nel caso di specie, i 2100 incarichi ricevuti dai tre professionisti denotano un vero e proprio espletamento di un appalto di servizi legali ancora oggi in corso di esecuzione.

Nello stesso senso occorre evidenziare che sia la "procedura" del 2017 che quella del 2022 sono state prorogate rispettivamente con determinazione n. 36 del 26/07/2019 e con la determinazione n. 56 del 22 marzo 2024; il riferimento alla proroga operato dall'Ente territoriale dimostra ancora una volta che, nella sostanza, si discorre di un vero e proprio appalto di servizi (e non di un incarico conferito ai sensi dell'art. 17 co. 4 let. d) del d.lgs. n. 50 del 2016).

Nel caso di specie, dunque, non viene in rilievo un rapporto *intuitu personae* finalizzato al conferimento di incarichi ben determinati per cui era necessario valorizzare il rapporto fiduciario o una specifica professionalità e/o competenza; al contrario, ai tre professionisti sono stati conferiti pressoché tutti gli incarichi legali, in assenza di procedure rispettose dei principi euro-unitari richiamati nell'art. 30 co. 1 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Il Comune di Lamezia Terme, dunque, ha affidato la gestione del contenzioso in modo continuativo o periodico ai tre professionisti esterni sopracitati disattendendo in maniera del tutto arbitraria l'allegato IX e gli articoli 140 e ss. del d.lgs. n. 50 del 2016.

Dalla scelta di non qualificare gli affidamenti *de quibus* come appalti di servizi legali, inoltre, è conseguita anche una violazione dell'art. 35 comma 6 del d.lgs. 50/2016, secondo cui la scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione delle disposizioni del d.lgs. 50/2016 relative alle soglie europee. Un appalto, infatti, non può quindi essere frazionato allo scopo di evitare l'applicazione delle norme del d.lgs. 50/2016 tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustificino.

Occorre sul punto sottolineare che anche per esternalizzare i servizi legali è imprescindibile rispettare i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità senza tralasciare il principio di rotazione degli incarichi di cui all'art. 36 co.1 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Anche per quel che concerne quest'ultimo aspetto, l'elevato numero di conferimenti ai tre professionisti, da parte del Comune di Lamezia Terme, ha determinato ingiustificate rendite di posizione in favore dei tre legali che hanno ricevuto 2.100 incarichi in assenza di un apparato motivazionale idoneo a supportare la totale esternalizzazione degli incarichi a favore dei medesimi avvocati.

Pare evidente, dunque, che una gestione così articolata degli affidamenti di incarichi legali, si pone in forte contrasto con il principio di rotazione, frustrando il *favor participationis* e facendo sì che gli incarichi vengano reiteratamente conferiti ai tre professionisti individuati con modalità difformi rispetto a quelle previste dal Legislatore durante la vigenza del d.lgs. n. 50 del 2016 ed in totale distonia con quanto indicato nelle Linee guida ANAC n. 12/2018.

Nel valutare complessivamente l'operato dell'Ente territoriale dal 2011 sino ad oggi non può sottacersi come la gestione dell'area legale del Comune di Lamezia Terme appare in distonia con i principi di buon andamento e di imparzialità di cui all'art. 97 Cost. in virtù anche dell'assenza di una adeguata organizzazione dell'Avvocatura Comunale; considerato l'elevato contenzioso cui dover far fronte, infatti, una implementazione ed un rafforzamento dell'organizzazione interna potrebbe, in concreto, limitare l'esternalizzazione dei servizi legali alle controversie per cui si rende necessaria una professionalità specifica.

Nella fattispecie in esame, dunque, l'operato del Comune di Lamezia Terme risulta distonico con l'art. 97 della Carta Costituzionale e con l'art. 27 del d.lgs. n. 163/2006 dal momento che la situazione giuridico-fattuale conseguente dalla stipula delle Convenzioni nelle annualità 2011 e 2015 ha determinato una violazione dei principi di imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, determinando ingiustificate rendite di posizione in capo ai tre professionisti.

Analogamente, durante la vigenza del d.lgs. n. 50 del 2016 (cui le Convenzioni del 2017 e del 2022 fanno riferimento) l'operato dell'Ente locale risulta in contrasto con gli artt. 4, 30, 35, 36, 140 e con l'allegato IX del d.lgs. n. 50 del 2016 oltre che con gli artt. 3 e 13 co. 5 del d.lgs. n. 36 del 2023 nei sensi sopra delineati.

In virtù di tali conclusioni si ritengono non più differibili le valutazioni di competenza della Stazione Appaltante riguardo alle rilevate irregolarità con il fine di assumere quanto prima ogni iniziativa necessaria per far rientrare l'operato dell'Ente locale all'interno dei margini di legalità delineati dal d.lgs. n. 50 del 2016; ciò, considerato anche che con la determinazione n. 56 del 22 marzo 2024 il Comune di Lamezia Terme ha anche deciso di prorogare sino al 31/03/2026 l'appalto dei servizi legali ai tre professionisti cui si è fatta innanzi menzione in spregio a quanto previsto dal Codice dei contratti *ratione temporis* applicabile nei sensi sopra delineati.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 23.07.2025

DELIBERA

- che il Comune di Lamezia Terme ha impropriamente qualificato gli appalti di servizi legali contravvenendo nell'esternalizzazione degli incarichi legali ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità nei sensi indicati sia nel d.lgs. n. 163/2006 che nel d.lgs. n. 50 del 2016;



- che durante la vigenza del d.lgs. n. 50 del 2016 il Comune di Lamezia Terme ha affidato la gestione del contenzioso in modo continuativo o periodico a tre professionisti esterni disattendendo in maniera del tutto arbitraria l'allegato IX e gli articoli 140 e ss. del d.lgs. n. 50 del 2016, violando altresì i principi contenuti negli artt. 4, 17, 30, 35 e 36 del medesimo decreto;
- di dar mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera al Dirigente del Settore Avvocatura e al Segretario comunale ed RPCT del Comune di Lamezia Terme, per le valutazioni di rispettiva competenza e l'assunzione delle possibili azioni correttive volte al superamento/risoluzione delle criticità innanzi rilevate, con richiesta di riscontro all'Autorità nel termine di 30 giorni, nonché al Sindaco.
- di dar parimenti mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera al Dipartimento della funzione pubblica per le possibili valutazioni di competenza in virtù delle specifiche violazioni riscontrate a carico del Comune di Lamezia Terme nel corso dell'istruttoria.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 2 settembre 2025
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente