



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

**Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo
e delle Amministrazioni dello Stato**

presieduta dal Presidente Manuela Arrigucci;

formata dai Magistrati: Maria Luisa Romano, Luigi Caso, Mauro Oliviero, Laura Cafasso, Francesco Targia, Rosalba Di Giulio, Luca Fazio (*relatore*), Laura D'Ambrosio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Benedetta Cossu, Giuseppe Teti, Daniele Bertuzzi, Fabia d'Andrea, Valeria Franchi, Mauro Bonaretti, Filippo Izzo, Donato Centrone, Laura Monfeli, Raffaele Maienza, Elena Di Gisi, Renato Catalano, Ottavio Caleo, Annalaura Leoni, Elisabetta Conte, Federica Pasero, Bruno Lomazzi, Massimo Lupi, Francesco Magno, Emanuele Petronio e Andrea Di Renzo;

nell'adunanza del 14 maggio 2026

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTO il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con regio decreto del 23 maggio 1924, n. 827;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161, concernente modificazioni al predetto testo unico;

VISTO l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*",

approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000;

VISTO il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante codice dei contratti pubblici;

VISTO il decreto direttoriale del 23 febbraio 2026, n. 57, dell'Ufficio generale del Centro di responsabilità amministrativa della Marina militare, di approvazione dell'atto negoziale del 20 febbraio 2026, n. 2026, con la casa di produzione XXX per la realizzazione di 5 "*skills documentaries*" per l'importo di euro 317.200,00, iva compresa;

VISTA la relazione in data 20 aprile 2026 con la quale il Magistrato istruttore Renato Catalano ha proposto al Consigliere delegato il deferimento all'Organo collegiale della pronuncia sulla legittimità del menzionato atto;

VISTA la nota in data 22 aprile 2026 con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa, Luca Fazio, ha deferito alla Sezione il predetto atto;

VISTA l'ordinanza in data 23 aprile 2026, con la quale il Presidente della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha convocato il Collegio per l'adunanza odierna;

VISTA la nota in data 24 aprile 2026, con la quale la Segreteria della Sezione ha comunicato la predetta convocazione al Capo di gabinetto del Ministero della difesa, al Capo dell'Ufficio generale del Centro di responsabilità amministrativa della Marina militare, al Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ragioniere generale dello Stato e all'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della difesa;

UDITO il relatore, Cons. Luca Fazio;

UDITI i rappresentanti dell'Amministrazione, Capitano di fregata Roberto Maria Alfonso Di Nuzzo e Capitano di fregata Carlo Antonio Orrù, nonché il Direttore generale dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della difesa, dott. Alessandro Fiore; con l'assistenza della dott.ssa Chiara Cersosimo, in qualità di Segretario di adunanza.

RITENUTO in

FATTO

1. In data 24 febbraio 2026 è pervenuto, per il prescritto controllo preventivo di legittimità, il decreto n. 57 del 23 febbraio 2026 del Ministero della difesa - Ufficio generale del Centro di responsabilità amministrativa della Marina militare, di approvazione del contratto n. 2026 di rep. stipulato in data 20 febbraio 2026, per la realizzazione di 5 "*skills*

documentaries” focalizzati sulle competenze e opportunità di crescita personale e professionale che l’esperienza in Marina offrirebbe ai giovani arruolati, per la spesa complessiva di euro 317.200,00 iva compresa. La procedura è stata pubblicata sul portale Acquisti in rete P.A. con base d’asta di euro 260.000,00.

2.1 Con foglio di osservazioni n. 11835 del 16 marzo 2026, l’Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell’interno e del Ministero della difesa, considerato che il contratto era stato stipulato a seguito di procedura negoziata senza pubblicazione di un bando, ai sensi dell’art. 76, comma 2, lett. b), n. 1, del codice dei contratti pubblici (d’ora in poi Codice), ossia per servizi che possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico (nell’ipotesi prevista dalla norma, in cui lo scopo dell’appalto consiste nella creazione o nell’acquisizione di un’opera d’arte o rappresentazione artistica unica), ha chiesto chiarimenti circa la motivazione addotta per giustificare la procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara con l’operatore economico XXX, stante l’esistenza sul mercato di altri operatori economici che svolgevano lo stesso servizio.

L’Ufficio, inoltre, ha chiesto di fornire adeguata documentazione o argomentazione riguardo alla scelta dell’operatore economico, anche in ragione del fatto che l’offerta economica era corrispondente al valore posto a base di gara, pari ad euro 260.000,00 oltre iva, che, seppure ritenuta congrua dalla Commissione, tuttavia, non presentava aspetti di particolare convenienza per l’Amministrazione.

2.1 Con nota n. 14824 del 23 marzo 2026, l’Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della difesa ha comunicato di aver parimenti trattenuto l’atto in attesa dei chiarimenti.

3. L’Amministrazione riscontrava la suddetta richiesta con nota n. 4080 in data 13 aprile 2026, evidenziando che:

- l’appalto non aveva per oggetto un ordinario servizio di produzione video o di supporto tecnico-audiovisivo, ma la realizzazione di un’opera originale con contenuto artistico, la cui ideazione ed esecuzione risultavano strettamente collegate alla figura di XXX, con il quale *prima facie* non emergeva un diretto rapporto contrattuale con l’Amministrazione della difesa;

- tale opera si identificherebbe con le opere dell’ingegno umano di carattere creativo dell’arte cinematografica, in quanto tali protette ai sensi della legge 22 aprile 1941, n. 633, e il cui concetto giuridico è stato ricostruito dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 6324/2022, secondo la quale “il carattere creativo necessario alla tutelabilità di un’opera

dell'ingegno (ed esplicitamente richiamato, tanto dall'art. 2575 del Codice Civile, quanto dagli artt. 1 e 2 della l. n. 633/1941, quale elemento distintivo e costitutivo di un'opera d'arte, n.d.r.) implica la novità e l'originalità [...] e consiste nell'individualità della rappresentazione, ossia nell'idoneità dell'opera ad esprimere in modo personale un sentimento, un'idea, un fatto. Elemento caratteristico dell'opera dell'ingegno protetta dal diritto d'autore è la funzione tipica di stimolo a reazioni emotive nel percipiente" e che "il riconoscimento del "valore artistico" ad un'opera d'arte non può che derivare (almeno inizialmente) da una valutazione fatta dalla comunità degli appassionati, esperti dei singoli rami dell'arte [...] ed è molto spesso il frutto di un giudizio di persone di cultura, particolarmente competenti sia dello specifico ramo artistico, sia delle correnti socioculturali alle quali l'artista si ispira e delle quali l'opera è espressione" (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 6324/2022);

- coerentemente con quanto espresso dall' Anac nel parere n. 23 del 28 maggio 2025, la scelta di ricorrere alla procedura negoziata era orientata al principio del risultato, come espresso dall'art. 1 del Codice, inteso come l'attuazione massima dell'interesse pubblico nel reperire una prestazione che, per le sue caratteristiche artistiche, non ammette comparazione competitiva;

- aveva operato nell'esercizio di una discrezionalità legittima, fondata sul concetto di fiducia delineato all'art. 2 del Codice rispetto alle azioni realizzate da parte dei propri rappresentanti e sulla verifica oggettiva delle competenze del sig. XXX;

- la scelta di affidare l'incarico a XXX non rappresentava una restrizione artificiosa della concorrenza, bensì il riconoscimento di una infungibilità soggettiva sulla base delle abilità tecnico/artistiche e della sensibilità individuale sviluppate dallo stesso a seguito della conoscenza diretta della vita degli equipaggi, acquisita a bordo della Nave Montecuccoli nel corso dell'ultima tappa del viaggio mondiale. In tale occasione ~~del quale~~ ha saputo documentare in modo originale, nel docu-film "Anime di Coraggio", con un racconto di cameratismo, sacrificio e dedizione del personale di bordo, tratteggiando con autenticità e originalità la componente umana del servizio e traducendola in un linguaggio documentaristico e cinematografico coinvolgente, tanto da essere proiettato alla 82^a edizione della Mostra del Cinema di Venezia, ottenendo il riconoscimento, da parte della comunità di appassionati e degli esperti del "ramo d'arte" in questione, del valore artistico delle sue opere;

- l'affidamento in esame avrebbe avuto, pertanto, per oggetto non un prodotto seriale, fungibile o suscettibile di essere indifferentemente realizzato da una pluralità di operatori economici, bensì una creazione audiovisiva a carattere autoriale, finalizzata a rappresentare la Marina militare mediante un linguaggio espressivo di alto profilo documentaristico e cinematografico, capace di restituirne non solo il mero *reportage* delle attività istituzionali, ma soprattutto il racconto autentico e originale della componente umana, evidenziandone il senso del sacrificio, di appartenenza ed il rapporto unico che viene a crearsi a bordo tra personale, mezzi e ambiente operativo;
- l'elemento centrale dell'appalto era costituito dalla componente creativa e intellettuale della prestazione e non dalla sola esecuzione materiale di riprese o montaggio, in quanto il profilo distintivo risiedeva nella conoscenza diretta dell'autore della vita di bordo e del contesto militare marittimo;
- riguardo poi alla "*chiara fama*" dell'artista, sebbene la giovane età potesse portare a ritenere che il regista non possedesse un *curriculum* sufficientemente strutturato, la portata dei riconoscimenti internazionali ottenuti ribaltava questa visione, evidenziandone il livello di eccellenza, attestata dai risultati conseguiti e dai premi ottenuti (quali la medaglia d'oro agli *Student Academy Awards 2023*, l'inserimento nella *shortlist* della 96^a edizione degli Oscar, diventando il più giovane italiano di sempre a raggiungere questo traguardo, la candidatura ai *News & Documentary Emmy Awards* nel 2025 ed altri riconoscimenti internazionali e nazionali);
- una procedura comparativa aperta sarebbe risultata inidonea rispetto all'oggetto sostanziale del contratto, poiché avrebbe introdotto un confronto tra prestazioni tra loro inevitabilmente eterogenee, fondate su diverse poetiche, differenti linguaggi e dissimili chiavi interpretative, senza che l'Amministrazione potesse ricondurre tali differenze a parametri oggettivi di equivalenza, e per tale ragione la facoltà individuata in capo all'Amministrazione al comma 7, dell'art. 76, del Codice, secondo cui "*ove possibile, le stazioni appaltanti individuano gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche [...] tecniche e professionali desunte dal mercato [...] selezionando almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei*", non poteva in alcun modo considerarsi applicabile in virtù dell'impossibilità di comparazione di opere d'arte per definizione infungibili per le motivazioni su richiamate;

- la recente pronuncia della Corte di Cassazione, Sezione I civile (ordinanza n. 6757 del 13 marzo 2024), pur se con riferimento all'esecuzione di un'opera artistica musicale, ha sancito il principio secondo cui non sia corretto declassare una prestazione artistica a mera fornitura fungibile di manodopera, per quanto *“vista nella sua obiettività, non rappresenterebbe una prestazione infungibile, essendo la capacità tecnica di realizzarla probabilmente rinvenibile in una molteplicità di ensemble”*, essendo possibile il ricorso a procedura negoziata anche senza preventiva gara pubblica quando le particolari caratteristiche complessive della prestazione inducano l'amministrazione a individuare proprio in quel particolare “artista” il soggetto delle cui prestazioni avvalersi *“giacché nessuna esecuzione orchestrale corrisponde perfettamente all'altra, poiché è il frutto della composizione tra abilità tecniche e sensibilità individuali dei diversi componenti dell'orchestra”*;
 - in tale prospettiva, il ricorso alla procedura di cui all'art. 76, comma 2, lett. b), n. 1, del Codice non costituisce un'elusione del principio di concorrenza, bensì l'applicazione della specifica eccezione legislativa prevista per i casi in cui l'oggetto del contratto sia, per sua natura, unico e insuscettibile di comparazione concorrenziale effettiva, in considerazione anche di quanto statuito nel considerando 50 della direttiva 2014/24/UE secondo cui l'eccezionalità è *“circoscritta ai casi nei quali la pubblicazione non sia possibile [...] se è chiaro fin dall'inizio che la pubblicazione non genererebbe maggiore competitività ovvero migliori risultati dell'appalto, non da ultimo perché un solo operatore economico è oggettivamente in grado di eseguire l'appalto. Ciò vale per le opere d'arte, in quanto l'identità dell'artista determina intrinsecamente il carattere e valore unico dell'opera d'arte stessa”*;
 - sussisteva, quindi, il presupposto normativo della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando, in quanto l'interesse pubblico sotteso all'affidamento consisteva nell'acquisizione di una rappresentazione artistica unica, avente natura autoriale e non meramente esecutiva; la prestazione richiesta era intrinsecamente connessa alla personalità artistica di XXX, alla sua cifra stilistica, alla sua esperienza diretta e alla sua capacità di interpretazione narrativa del contesto Marina; il risultato atteso è non fungibile e non sostituibile con prestazioni equivalenti rese da altri operatori economici; il valore dell'opera risiede nella sua originalità, autenticità e irripetibilità.
- 4.** Le considerazioni esposte dall'Amministrazione non sono state ritenute dall'Ufficio di controllo idonee a superare le perplessità sopra rappresentate.

Nella richiesta di deferimento si premette che, ai sensi dell'art. 76 del Codice, le stazioni appaltanti possono aggiudicare appalti pubblici mediante una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara, quando ricorrono i presupposti fissati dalla norma stessa, dandone motivatamente conto nel primo atto della procedura in relazione alla specifica situazione di fatto e alle caratteristiche dei mercati potenzialmente interessati e delle dinamiche che li caratterizzano, e nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Il comma 2 della disposizione *de qua* individua quindi i casi in cui è consentito ricorrere alla procedura negoziata senza pubblicazione di un bando, prevedendo (per quanto di interesse) alla lett. b) che tale procedura possa essere esperita *«quando i lavori, le forniture o i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico per una delle seguenti ragioni: 1) lo scopo dell'appalto consiste nella creazione o nell'acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica; 2) la concorrenza è assente per motivi tecnici; 3) la tutela di diritti esclusivi, inclusi i diritti di proprietà intellettuale»*. Il comma 7 aggiunge che *«Ove possibile, le stazioni appaltanti individuano gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economica e finanziaria e tecniche e professionali desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza, selezionando almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei. La stazione appaltante sceglie l'operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, ai sensi dell'articolo 108, previa verifica del possesso dei requisiti di partecipazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta o mediante procedura competitiva con negoziazione»*. La Relazione Illustrativa del nuovo Codice sottolinea l'eccezionalità della procedura negoziata senza bando rispetto alle procedure di affidamento ordinarie, osservando – con riguardo al comma 1 – che *«al fine di responsabilizzare le amministrazioni aggiudicatrici nell'utilizzo della procedura in parola, avente comunque natura eccezionale, è stato valorizzato l'obbligo di motivazione che, seppure non previsto nel testo dell'art. 32 direttiva n. 2014/24/UE, è espressamente richiamato nel considerando n. 50 e nell'art. 84 della medesima direttiva»*. Quanto alla previsione del citato comma 7, il documento evidenzia che *«è stata reintrodotta la clausola della possibilità (di indizione della gara informale), già prevista dall'art. 57, comma 6, decreto legislativo n. 163 del 2006: l'istituto in esame trova applicazione in fattispecie in cui la gara, talvolta, non è in astratto configurabile (si pensi, ad esempio, alle ipotesi codificate in cui le forniture o i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico), talaltra non è in concreto*

praticabile (si pensi, ad esempio, all'urgenza qualificata dall'art. 64, comma 2, lett. c), che potrebbe anche impedire un previo confronto concorrenziale ove incompatibile con la tempistica dell'esecuzione della commessa). Per l'effetto, attraverso la clausola di salvaguardia in esame, si rimette alla valutazione concreta di ogni Amministrazione aggiudicatrice la possibilità di indire una gara informale ai fini della selezione del contrente affidatario della commessa». Va quindi ribadita la portata eccezionale della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, quale si evince dal considerando 50 della direttiva 24/2014/UE (*"tenuto conto degli effetti pregiudizievoli sulla concorrenza, le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara dovrebbero essere utilizzate soltanto in circostanze del tutto eccezionali"*) ed evidenziata nelle Linee guida Anac n. 8. La procedura negoziata senza bando può dunque essere utilizzata, con adeguata motivazione, solo restrittivamente nei ridotti limiti dei suoi presupposti. Va ricordato, infatti, che le deroghe ai principi e alle regole in materia di concorrenza, in quanto aventi natura eccezionale, sono ammesse solo in ambiti ristretti e al ricorrere di determinate condizioni da individuare in modo rigoroso (delibera n. 142/2024 Anac e parere funz. cons. n. 56/2024 Anac). Pertanto, la scelta di tale modalità di affidamento, in quanto derogatoria dell'evidenza pubblica, richiede un particolare rigore nell'individuazione dei presupposti giustificativi, da interpretarsi restrittivamente, ed è onere dell'amministrazione committente dimostrarne l'effettiva esistenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 8 aprile 2008, causa C-337/05, par. 57-58).

La richiesta di deferimento, su tali premesse, in primo luogo, richiama il citato considerando 50 della direttiva 2014/24/UE il quale, dopo aver ribadito che *"il ricorso alle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara dovrebbero essere utilizzate soltanto in circostanze del tutto eccezionali"*, come nel caso in cui *"un solo operatore economico è oggettivamente in grado di eseguire l'appalto"*, ha aggiunto che *"ciò vale per le opere d'arte, in quanto l'identità dell'artista determina intrinsecamente il carattere e valore unico dell'opera d'arte stessa"*. In sostanza, nell'atto di deferimento si sostiene che occorra che vi sia un solo artista che può fornire quell'opera che presenta i caratteri dell'unicità, di modo che non abbia pregio invocare una ricerca di mercato (così in Consiglio di Stato n. 6324/2022). Lo stesso giudice amministrativo sottolinea al riguardo che l'assoluta unicità e creatività dell'opera può evincersi dal fatto che la stessa *"È frutto dell'ingegno umano, è originale, è nuova, ha valore artistico, mira a suscitare e comunicare emozioni"*. Sulla base di tali

indicazioni, nel parere fornito dall'Anac in funzione consultiva per analoga questione (parere n. 23/2025), con riguardo alla realizzazione di opere d'arte e interventi di *street art* ed arte urbana da commissionare ad artisti di chiara fama, è stato ritenuto ammissibile il ricorso alla procedura ex art. 76, comma 1, lett. b), n. 1 del Codice, affermando che *"l'opera d'arte è il caso tipico nel quale si può ricorrere a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara"*.

Secondo l'atto di deferimento, da quanto sopra deriverebbe che il ricorso alla procedura di cui all'art. 76, comma 2, lett. b), n. 1, del Codice sia ammissibile solo quando *"lo scopo dell'appalto consiste nella creazione o nell'acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica"*. Tale procedura, quindi, può essere utilizzata solo quando un unico operatore economico è oggettivamente (e non soggettivamente, ovvero a parere della stazione appaltante) in grado di eseguire l'appalto, in quanto l'identità dell'artista determina intrinsecamente il carattere e il valore unico dell'opera d'arte.

In tal senso, infatti, l'Autorità anticorruzione afferma che *"ciascuna stazione appaltante accerta i presupposti per ricorrere legittimamente alla deroga in esame, valutando il caso concreto alla luce delle caratteristiche dei mercati potenzialmente interessati e delle dinamiche che li caratterizzano, e motiva sul punto nella delibera o determina a contrarre o altro atto equivalente, nel pieno rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, ovvero dei principi di concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità"* (Linee guida Anac n. 8 adottate con delibera n. 950 del 23 settembre 2017 che, seppure riferite al vecchio codice, conservano la loro validità per i principi in esso contenuti riferiti alla procedura negoziata in questione).

In sostanza, l'orientamento che si è formato in materia di acquisto di opere d'arte è nel senso che l'unicità dell'artista (di chiara fama)-determina anche l'unicità dell'opera che si intende acquisire. Circostanza che consente l'eccezionale ricorso alla procedura negoziata senza bando, nei limiti e alle condizioni indicate nel parere medesimo.

4.1 L'Ufficio di controllo, pertanto, ritiene che non possa integrarsi la fattispecie dell'art. 76, comma 2, lett. b) punto 1 del Codice in quanto:

a. non appare sussistere l'unicità soggettiva dell'artista, non emergendo elementi idonei a qualificare l'esecutore della prestazione come artista di chiara fama. A tal riguardo, ai fini del ricorso alla procedura negoziata senza bando, non ritiene possa affermarsi l'unicità del regista individuato e dell'oggetto dell'affidamento, trattandosi di prodotti

audiovisivi che possono essere realizzati da diversi operatori economici, quindi disponibili sul mercato e che, per tale motivo, non sembrano presentare il carattere dell'unicità richiesto dalla norma per la deroga all'evidenza pubblica;

b. non appare sussistere l'unicità oggettiva della prestazione, trattandosi di prodotti audiovisivi, ovvero di documentari sulla vita della Marina che, seppure possa sostenersi essere inquadrabili nelle opere artistiche, mancherebbero però del requisito della originalità ed infungibilità dell'opera stessa (al pari di un film o di un testo letterario).

4.2 Inoltre, l'Ufficio ha evidenziato che la stima del valore posto a base di gara e la convenienza economica dell'affidamento, in assenza di ribasso rispetto alla base di gara, non hanno evidenza nella documentazione inviata. Il costo del servizio, pari a 260.000,00 euro, oltre IVA, per un totale di euro 317.200,00, come indicato dal foglio MD MSTAT n. 83331 del 23 settembre 2025, ai sensi dell'art. 14 del Codice, appare privo di puntuale indicazione del calcolo seguito; il costo del servizio aggiudicato, inoltre, è pari a quello posto a base di gara, senza che sia stato effettuato alcun ribasso. Nel processo verbale n. 125 del 27 novembre 2025 la Commissione di gara si è limitata ad affermare che *"non si rilevano, ai sensi dell'art.110 del D.Lgs. n. 36/2023, elementi specifici per cui la stessa (offerta) appaia anormalmente bassa. Si ritiene pertanto congrua ed accettabile"*.

4.3 L'Ufficio sottolinea che la qualificazione giuridica della prestazione appare più prossima a una prestazione d'opera intellettuale che a un appalto di servizi. In un caso analogo (realizzazione di un documentario e spot audio-video di promozione delle eccellenze della napoletanità), infatti, seppure sotto la vigenza del precedente Codice, la Sezione di controllo della regione Campania (delibera n. 88/2018/VSGO) ha avuto modo di precisare che *"nel caso di specie trovano applicazione... la disciplina generale di cui all'art. 7, commi 6 e 6 bis, del d.lgs. n. 165/2001 e le disposizioni normative nel frattempo intervenute in materia di incarichi. Va sottolineato che la ridetta determinazione dirigenziale di affidamento dell'incarico in esame è stata adottata in assenza di una valutazione comparativa chiara, esplicita e verificabile, sull'erroneo presupposto che la fattispecie in esame configurasse un appalto di servizi infra soglia comunitaria, che ammette l'affidamento ad un determinato operatore economico, da inquadrare nella fattispecie di cui alla lettera b), comma 2, 21 dell'art. 57 del d.lgs. 163/06 e dell'art. 36, comma 2, lettera a) del d.lgs. 50/2016. Quella in esame si appalesa, invero, allo stato degli atti, come una prestazione d'opera intellettuale."*

Inoltre, il Codice, all'art. 4 dell'Allegato II.20, delinea i casi di affidamento a un unico operatore economico tramite procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, per gli appalti e procedure nel settore difesa e sicurezza. Tale disposizione non prevede tra le motivazioni che *"costituiscono ragioni di natura tecnica ovvero ragioni di tutela di diritti esclusivi, inclusi i diritti di proprietà intellettuale per l'affidamento a un unico operatore economico mediante procedura negoziata senza pubblicazione di bando"* quelle relative all'affidamento *de quo*, sebbene la previsione della norma non possa considerarsi di esclusiva e tassativa applicazione.

4.4 L'Ufficio ha rilevato, altresì, che l'affidamento è stato disposto in favore di una società di produzione e non direttamente dell'artista, circostanza che attenua ulteriormente il requisito dell'infungibilità. Il contratto di servizi, infatti, è stipulato fra l'Ad e la società di produzione che – in quanto tale – non può essere considerata unica società fornitrice del servizio in esame (come noto, esistono numerose case di produzione sul mercato). Al riguardo, l'Amministrazione ha rappresentato che la XXX è *"l'unico operatore economico attraverso il quale risultava concretamente possibile ottenere da XXX la prestazione artistica sopra descritta, sulla base del contratto di collaborazione in esclusiva sottoscritto dalle parti."* (Private Agreement, stipulato in data 1° maggio 2025).

Fermo restando che nel contratto tale vincolo non è evidenziato, seppure esso venga indicato nel capitolato di gara, tuttavia sembra che la prestazione del XXX, ritenuta esclusiva e infungibile, sia ottenuta indirettamente attraverso la stipula di un contratto con la società di produzione, rendendo più labile la sussistenza dei presupposti contenuti nell'art. 76, comma 2, lett. b) punto 1 del Codice (*"i lavori, le forniture o i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico... quando... lo scopo dell'appalto consiste nella creazione o nell'acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica"*). Ciò in quanto il servizio non viene svolto direttamente dall'artista, ma tramite la società di produzione a cui il soggetto è legato.

5. Con ordinanza del Presidente della Sezione in data 23 aprile 2026 è stato convocato il Collegio per l'adunanza del 7 maggio 2026. Con decreto 28274 del 4 maggio 2026 è stata differita l'adunanza al 14 maggio 2026.

6. Con memoria in data 30 aprile 2026 l'Amministrazione ha fatto presente quanto segue. La chiara fama non costituisce un requisito normativo della fattispecie di cui all'art. 76, comma 2, lett. b), n. 1, del Codice: la norma non effettua rimandi concettuali né alla chiara

fama né tantomeno alla notorietà pubblica, ma fa esclusivamente riferimento all'unicità dell'opera e all'oggettiva idoneità di un solo operatore a realizzarla. Nella sentenza n. 06324/2022 il Consiglio di Stato, Sez. VI, ha poi definito che tale tratto consiste *“nell'idoneità dell'opera ad esprimere in modo personale un sentimento, un'idea, un fatto”* con la *“funzione tipica di stimolo a reazioni emotive nel percipiente”*: l'artista, attraverso la sua opera, veicola sentimenti, trasmette emozioni, racconta una storia, stimolando *“nel percipiente”* reazioni emotive uniche.

Si ritiene che quest'ultimo sia il tratto definitivo e distintivo dell'opera d'arte, che rappresenta il substrato su cui poggia l'infungibilità della prestazione richiesta: la Marina ha qualificato la prestazione del sig. XXX come artistica e ne ha valutato l'infungibilità sulla base di elementi tecnici, professionali, culturali e narrativi, esercitando una discrezionalità ad alto tasso tecnico-valutativo; al riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha più volte ribadito che la discrezionalità tecnica è sindacabile solo nei limiti della manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento, significando che il giudice non possa sostituire la propria valutazione a quella dell'Amministrazione (il c.d. merito), ma debba limitarsi a verificare che il percorso logico seguito dalla stessa non presenti errori macroscopici.

In conclusione, l'opera del sig. XXX è un'opera d'arte unica e infungibile per la Marina, non già per la sussistenza o meno della *“chiara fama”* dell'artista, quanto per la sua capacità personale di veicolare i messaggi e le emozioni che la Marina intendeva riprodurre nei docu-film, capacità fondata sul suo linguaggio, sulla sua cifra stilistica, sull'esperienza diretta, avuta in un contesto operativo unico, sulle Unità della Marina Militare Italiana.

Sulla *“unicità oggettiva della prestazione”* l'Amministrazione richiama un'altra recente pronuncia della Corte di Cassazione, Sezione I civile (ordinanza n. 6757 del 13 marzo 2024): pur se con riferimento all'esecuzione di un'opera artistica musicale, essa sancisce la massima giurisprudenziale secondo cui non è corretto declassare una prestazione artistica a mera fornitura fungibile di manodopera, per quanto *“vista nella sua obiettività, non rappresenterebbe una prestazione infungibile, essendo la capacità tecnica di realizzarla probabilmente rinvenibile in una molteplicità di ensemble”*, essendo possibile il ricorso a procedura negoziata anche senza preventiva gara pubblica quando le particolari caratteristiche complessive della prestazione inducano l'Amministrazione a individuare

proprio in quel particolare *“artista”* il soggetto delle cui prestazioni avvalersi, *“giacché nessuna esecuzione orchestrale (nel caso di specie, la realizzazione di docu-film, n.d.r.) corrisponde perfettamente all'altra, poiché è il frutto della composizione tra abilità tecniche e sensibilità individuali dei diversi componenti dell'orchestra (nel caso di specie, del regista e della sua equipe, n.d.r.)”*.

Anche la richiamata giurisprudenza amministrativa, evocando la realizzazione della Cappella degli Scrovegni, a Padova, asserisce che essa *“è universalmente considerata il capolavoro di Giotto e nessuno dubita che egli ne sia l'unico autore. Cionondimeno alla realizzazione di quell'opera collaborarono centinaia di persone (si pensi alla sistemazione dei muri, alla preparazione dei colori e così via) che lavoravano seguendo le indicazioni del Maestro”*. E ancora: *“La natura dell'opera (su cui ci si è a lungo soffermati) comprende la convergenza di molte “arti” diverse. Proprio in tale convergenza c'è il valore aggiunto. Possono esistere parti che richiedono una progettazione. Ma ciò a cui bisogna guardare è l'opera nel suo insieme e nella sua unicità, unicità che solo l'estro dell'artista può garantire”* (Cons. St., Sez. VI, n. 6324/2022).

In tal senso, il fatto che l'affidamento sia stato disposto a favore della società di produzione e non direttamente all'artista, che sono legati da un contratto di collaborazione in esclusiva, costituisce una circostanza che rafforza il requisito dell'infungibilità.

In conclusione, la mera prestazione di *“prodotto audiovisivo/documentario”*, considerata in quanto tale e avulsa dalle sue finalità, è certamente riconducibile *“a un servizio presente sul mercato e realizzabile da una pluralità di operatori”*; tuttavia, se a tale prestazione si conferiscono un significato e uno scopo – vale a dire l'acquisizione per finalità di reclutamento di una rappresentazione artistica unica delle donne, degli uomini e dei mezzi della Marina militare – è in questo momento che l'attività da commissionare assume carattere di infungibilità.

Pertanto, proprio in ragione del fatto che il caso *de quo* non rientrava nell'elencazione di cui all'Allegato II.20 del Codice, è stata valutata la piena e coerente applicabilità dell'art. 76, comma 2, lett. b), n. 1, del Codice, in conformità a quanto previsto dagli artt. 1 e 2 del medesimo Codice e dall'art. 97 della Costituzione.

In ultimo, in relazione alle perplessità evidenziate nella Relazione di deferimento che attengono alla stima del valore posto a base di gara e alla convenienza economica dell'affidamento, in assenza di ribasso rispetto alla base di gara, l'Amministrazione, nel

richiamare quanto già indicato nella prima memoria, conferma che il valore posto a base di gara è stato calcolato a mente dell'art. 14, comma 4, del Codice, sulla base dell'importo totale pagabile, al netto dell'iva, in fase di programmazione, come si evince dalla dichiarazione del Responsabile Unico del Progetto (RUP).

7. Nel corso dell'adunanza i rappresentanti dell'Amministrazione hanno ribadito e precisato le argomentazioni formulate in sede di risposta al rilievo e con la memoria scritta.

DIRITTO

1. È all'esame della Sezione il decreto direttoriale n. 57 del 23 febbraio 2026 del Ministero della difesa - Ufficio generale del Centro di responsabilità amministrativa della Marina militare, di approvazione del contratto n. 2026 di rep. stipulato in data 20 febbraio 2026, per la realizzazione di 5 "*skills documentaries*" focalizzati sulle competenze e opportunità di crescita personale e professionale che l'esperienza in Marina offrirebbe ai giovani arruolati, per la spesa complessiva di euro 317.200,00, iva compresa.

2. Il Collegio è chiamato ad esprimersi sulla legittimità del provvedimento sotto due profili.

L'Ufficio di controllo contesta che non dovessero applicarsi le norme del Codice, in quanto l'affidamento aveva ad oggetto non un appalto ma una prestazione d'opera intellettuale disciplinata dall'art. 7, comma 6, del d.lgs n. 165 del 2001.

Inoltre, è stata confutata la presenza nel caso di specie dei presupposti previsti dall'art. 76, comma 2, lett. b), n. 1, del Codice per il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara utilizzata per l'acquisizione di una serie di documentari cinematografici, qualificati dall'Amministrazione come opere d'arte "*uniche e infungibili dell'autore e regista XXX*".

Ulteriore profilo di illegittimità del provvedimento dell'Amministrazione riguarda il corretto utilizzo del metodo di calcolo dell'importo stimato dell'appalto ai sensi dell'art. 14 del Codice.

2.1 Con riferimento al rilievo che la qualificazione giuridica della prestazione si configuri più come una prestazione d'opera intellettuale che un appalto di servizi, occorre evidenziare che l'oggetto della prestazione consiste in un bene (*rectius* una pluralità di beni, ovvero i cinque documentari), prodotto da una società di produzione,

organizzazione imprenditoriale di mezzi e personale, in cui l'identità del regista e sceneggiatore, che non è, tra l'altro, il realizzatore esclusivo del bene dedotto in contratto, non assume il ruolo di parte del rapporto contrattuale (come nel caso affrontato dalla Sezione regionale di controllo Campania nella del. n. 88/2018/VSGO del 18 luglio 2018). Si richiamano, in questo caso, gli orientamenti assunti dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con la delibera del 15 febbraio 2005, n. 6, per definire il concetto di prestazione d'opera intellettuale di cui agli artt. 2229 e 2238 cod. civ., identificandola negli incarichi di studio, ricerca e consulenza di cui all'art. 1, commi 11 e 42, della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Gli incarichi di studio, da individuarsi con riferimento ai parametri indicati dall'art. 5, d.P.R. del 18 aprile 1994, n. 338, si caratterizzano per la consegna, da parte dell'incaricato, dei *"risultati dello studio e le soluzioni ai problemi sottoposti entro il termine stabilito nella lettera di incarico (...) I risultati dell'incarico devono essere accompagnati da una relazione illustrativa dell'attività svolta e del prodotto finale della stessa"*; le consulenze vere e proprie sono da intendersi come richieste di pareri ad esperti e con esse l'amministrazione intende acquisire un giudizio finale idoneo ad orientare l'azione dei propri organi; gli incarichi di ricerca si caratterizzano per la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione affidante l'incarico e si sostanziano nella raccolta organica di materiale che consente agli organi della stessa amministrazione di reperire contenuti di conoscenza utili per la realizzazione di finalità istituzionali. La prestazione deve concretizzarsi in un esito ben definito, ossia in una relazione scritta che evidenzia la raccolta delle fonti reperite, ne fornisca la sistemazione organica e riassume le conclusioni dell'incaricato.

"In definitiva, è orientamento prevalente che il contenuto delle tre descritte categorie coincida e concretizzi un contratto di prestazione d'opera intellettuale (artt. 2229-2238 del cod. civ.), riconducibile alla locatio operis, in cui assume carattere centrale la personalità della prestazione resa dall'esecutore". (Sez. reg. controllo Emilia-Romagna, deliberazione 11 dicembre 2024 n. 135/2024/INPR).

Così delineati gli elementi caratteristici e le principali tipologie di prestazione d'opera intellettuale, l'oggetto del contratto in esame, consistente nella consegna di cinque documentari, induce a ritenere che si tratti piuttosto di un appalto di fornitura.

Pertanto, si ritiene che correttamente l'Amministrazione abbia applicato le norme del Codice anziché quelle che regolano le prestazioni d'opera intellettuale.

2.2 Con riferimento al secondo profilo occorre evidenziare che la disposizione dell'art. 76, comma 2, lett. b) n. 1 facoltizza le stazioni appaltanti a ricorrere alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando anche nei casi in cui *“i lavori, le forniture o i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico”* quando *“lo scopo dell'appalto consiste nella creazione o nell'acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica”*. La disposizione riproduce quella dell'art. 63, comma 2, lett. b) del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che aveva riformulato quella dell'art. 57, comma 2, lett. b) del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (*“Nei contratti pubblici relativi a lavori, forniture, servizi, la procedura è consentita: [...] b) qualora, per ragioni di natura [...] artistica [...], il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato”*).

Si premette che il ricorso a tale procedura è una facoltà e non un obbligo, per cui l'Amministrazione astrattamente avrebbe potuto procedere ad una gara aperta per la sola scelta dell'artista, che il nostro ordinamento disciplina avendola ritenuta in altri casi possibile. Si fa riferimento, ad esempio, alla legge 29 luglio 1949, n. 717 recante *“norme per l'arte negli edifici pubblici”*, che, nell'ottica di promuovere l'arte nell'edilizia pubblica, impone, all'art. 2 (*“1. La scelta degli artisti per l'esecuzione delle opere d'arte di cui all'articolo 1 è effettuata, con procedura concorsuale, da una commissione composta dal rappresentante dell'amministrazione sul cui bilancio grava la spesa, dal progettista della costruzione, dal soprintendente per i beni artistici e storici competente e da due artisti di chiara fama nominati dall'amministrazione medesima”*), una procedura concorsuale e la composizione della commissione giudicatrice anche con artisti di chiara fama, che, nelle linee guida del Ministero delle infrastrutture approvate con d.m. 15 maggio 2017, sono definiti quali soggetti con una riconosciuta esperienza nel settore (per esempio, la partecipazione a mostre o a eventi di rilievo nazionale e/o internazionale).

Contrariamente a quanto sostenuto dall'Amministrazione, la procedura comparativa aperta sarebbe risultata astrattamente idonea rispetto all'oggetto sostanziale del contratto.

Orbene, fermo restando che non è oggetto di rilievo e deferimento la correttezza della scelta discrezionale dell'Amministrazione di acquistare un'opera d'arte cinematografica (nell'esercizio della c.d. discrezionalità amministrativa), anziché un documentario o una campagna pubblicitaria, in quanto ritenuta dalla stessa idonea al perseguimento del risultato di incrementare l'interesse dei giovani verso la Marina militare e,

conseguentemente, l'ingresso nei ruoli di personale di truppa, sottufficiale e ufficiale a fronte delle rilevanti carenze di organico della Forza Armata, di contro è oggetto di scrutinio la natura di opera d'arte (cinematografica) del bene da acquistare.

È di tutta evidenza che la qualificazione di opera d'arte rinviene dalla natura intrinseca del bene ed è strettamente correlata all'artista, il cui stile realizzativo rende l'opera d'arte, e non altra, unica per il committente.

Quindi l'apprezzamento della natura dell'opera d'arte e dell'unicità dell'operatore economico che è destinato a realizzarla costituisce un momento valutativo in grado, ove non correttamente esercitato, di violare il principio dell'accesso al mercato (art. 3 del Codice), tanto più nell'ipotesi di acquisto di un bene futuro.

Pertanto, anche alla luce del carattere di eccezionalità della procedura ex art. 76, come si evince dal considerando 50 della direttiva 24/2014/UE (*"tenuto conto degli effetti pregiudizievoli sulla concorrenza, le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara dovrebbero essere utilizzate soltanto in circostanze del tutto eccezionali"*), ma anche dall'art. 70 comma 1 del Codice, che per l'aggiudicazione degli appalti pubblici impone l'utilizzo delle altre procedure (aperta, ristretta, competitiva con negoziazione, dialogo competitivo, partenariato per l'innovazione), occorre valutare in maniera rigorosa il ricorrere dei presupposti normativi. L'indirizzo è consolidato anche a livello giurisprudenziale: *"Come affermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia Europea (cfr. Sentenza della C. Giust. UE 8 aprile 2008, causa C-337/05), confermata del resto dalla giurisprudenza della Sezione (sez. III, 8 gennaio 2013, n. 26) la procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara riveste carattere di eccezionalità rispetto all'obbligo delle amministrazioni aggiudicatrici di individuare il loro contraente attraverso il confronto concorrenziale, per cui la scelta di tale modalità richiede un particolare rigore nell'individuazione dei presupposti giustificativi, da interpretarsi restrittivamente, ed è onere dell'amministrazione committente dimostrarne l'effettiva esistenza"* (Cons. St., Sez. III, 18 gennaio 2018, n. 310). Anche secondo l'Anac *"la procedura negoziata senza bando può dunque essere utilizzata, motivando, solo restrittivamente nei ridotti limiti dei suoi presupposti. Va ricordato infatti che le deroghe ai principi ed alle regole in materia di concorrenza, in quanto aventi natura eccezionale, sono ammesse solo in ambiti ristretti e al ricorrere di determinate condizioni da individuare in modo rigoroso"* (del. 142/2024).

In tale scrutinio la Corte dei conti, come giudice della legittimità, non entra nel merito

della scelta discrezionale né sovrappone le proprie valutazioni a quelle dell'Amministrazione, ma per verificare la legittimità dell'operato, compito demandato dalla legge, giudica se l'esercizio della discrezionalità tecnica, ovvero, nel caso specifico, il riconoscimento del valore artistico dell'opera appaltata effettuato sulla base non di regole scientifiche esatte ma di regole opinabili, abbia seguito un percorso motivazionale logico e ragionevole.

In tal senso, nell'esercizio dei poteri di controllo della legittimità di un provvedimento la Corte dei conti fa uso delle stesse regole del giudice amministrativo, secondo il quale il sindacato sull'esercizio della discrezionalità tecnica *“può limitarsi al controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito nell'attività amministrativa se ciò appare sufficiente per valutare la legittimità del provvedimento impugnato e non emergano spie tali da giustificare una ripetizione, secondo la tecnica del sindacato intrinseco, delle indagini specialistiche; tale sindacato può anche consistere, ove ciò sia necessario ai fini della verifica della legittimità della statuizione gravata, nella verifica dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e procedimento applicativo, fermo restando che esula dal compito del giudice amministrativo il riesame delle autonome valutazioni dell'interesse pubblico compiute dall'amministrazione sulla base delle cognizioni tecniche acquisite (Cons. Stato, Sezione V, 5 marzo 2001, n. 1247; sul tema si veda da ultimo Cons. Stato, sezione V, 3 gennaio 2002, n.9)”* (Cons. St., Sezione VI, 3 maggio 2002, n. 2334).

2.2.1 Venendo al merito della questione, l'Ufficio deferente ritiene che oggetto dell'appalto non sia un'opera d'arte sotto un duplice aspetto, in quanto non sussiste né l'unicità soggettiva dell'artista né l'unicità oggettiva dell'opera.

Sotto il primo aspetto non sussisterebbe l'unicità soggettiva dell'artista in quanto difetterebbero elementi idonei a qualificare l'esecutore della prestazione quale *“artista di chiara fama”* e i presupposti del ricorso alla procedura negoziata sarebbero più labili per il fatto che il servizio non viene svolto direttamente dall'artista, ma tramite la società di produzione a cui il soggetto è legato.

Preliminarmente occorre verificare se la prescrizione normativa – secondo la quale è consentito utilizzare la procedura ex art. 76 del Codice nel caso in cui lavori, forniture e servizi possano essere forniti unicamente da un operatore economico quando lo scopo dell'appalto sia la creazione o l'acquisizione di un'opera d'arte – contempli la possibilità che l'operatore economico non sia l'artista.

La lettera del Codice effettivamente non appare stabilire l'identità tra operatore economico ed artista, quanto una correlazione tra operatore economico e opera d'arte. Proprio il caso di specie fornisce un esempio di distinzione tra operatore economico e artista.

L'opera d'arte cinematografica (compresa nella protezione del diritto d'autore ai sensi dell'art. 2, n. 6, della legge 22 aprile 1941, n. 633 e oggetto di normativa di tutela tra le quali la legge 14 novembre 2016, n. 220), a differenza, generalmente, delle altre arti classiche (architettura, musica, pittura, scultura, poesia, danza), non è il prodotto di una sola persona fisica ma di un complesso di soggetti, ciascuno con distinti ruoli ben definiti, sicché appare necessario e inevitabile che la controparte contrattuale del committente abbia natura societaria.

Difatti, il decreto oggetto dell'odierno esame ha approvato un contratto di produzione documentaristica tra il committente-finanziatore Marina militare e la XXX.

Sicché appare necessario, per connotare il documentario *de quo* quale opera d'arte, che il riconoscimento del valore artistico sia, innanzitutto, attribuibile al responsabile artistico dell'opera ovvero il regista e sceneggiatore.

La natura societaria della controparte contrattuale, a parere del Collegio, pertanto, non rileva ai fini della connotazione artistica dell'opera commissionata, essendo sufficiente che l'Amministrazione abbia ottenuto adeguate garanzie contrattuali in ordine al fatto che all'interno della produzione debba operare un determinato regista (nel caso di specie il sig. XXX, legato alla società da un *Private Agreement* stipulato in data 1° maggio 2025), fermo restando che la copertura del ruolo all'interno della produzione da parte del sig. XXX, in assenza di una clausola risolutiva espressa che opportunamente avrebbe dovuto essere apposta, andrebbe ricondotta all'istituto giuridico della presupposizione contrattuale.

Sul punto il Collegio ritiene che, se è pur vero, come sostiene l'Amministrazione, che la norma non richiede espressamente tale requisito, sia implicito che la nozione di artista ovvero di operatore economico che abbia le capacità di produrre opere d'arte o realizzazioni artistiche sia un indice presuntivo indefettibile della natura di opera d'arte oggetto dell'appalto.

Come ha affermato l'Anac nel parere n. 26/2025 "(...) il ricorso alla procedura di cui all'art. 76, comma 2, lett. b), n. 1, del d.lgs. 36/2023 è ammissibile solo quando «lo scopo dell'appalto

consiste nella creazione o nell'acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica». Tale procedura, quindi, può essere utilizzata solo quando un unico operatore economico è oggettivamente in grado di eseguire l'appalto, in quanto l'identità dell'artista determina intrinsecamente il carattere e il valore unico dell'opera d'arte."

Non potendosi ritenere la natura artistica di ogni opera dell'uomo, è opportuno ricorrere alla nozione di opere oggetto del diritto di autore.

Come ha avuto modo di affermare il Consiglio di Stato, *"A mente dell'articolo 2575 del codice civile formano oggetto del diritto di autore le opere dell'ingegno di carattere creativo che appartengono alle scienze, alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, all'architettura, al teatro e alla cinematografia, qualunque ne sia il modo o la forma di espressione. Secondo l'articolo 1 della legge 633/1941 («Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio») sono protette le opere dell'ingegno di carattere creativo che appartengono alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, all'architettura, al teatro ed alla cinematografia, qualunque ne sia il modo o la forma di espressione. Il carattere creativo necessario per la tutelabilità di un'opera dell'ingegno implica la novità e l'originalità, ancorché relative, dell'opera e consiste nell'individualità della rappresentazione, ossia nell'idoneità dell'opera ad esprimere in modo personale un sentimento, un'idea, un fatto. Elemento caratteristico dell'opera dell'ingegno protetta dal diritto d'autore è la funzione tipica di stimolo a reazioni emotive nel percipiente."* (Cons. St., Sez. VI, 20 luglio 2022, n. 6324). I caratteri di creatività, originalità, novità, individualità non sono sufficienti a connotare un'opera umana come oggetto d'arte, essendo necessario un *quid pluris*, il valore artistico, il cui riconoscimento *"non può che derivare (almeno inizialmente) da una valutazione fatta dalla comunità degli appassionati, esperti dei singoli rami dell'arte, i quali molto spesso fanno da "apripista" al riconoscimento poi attribuito dalla collettività dei cittadini. L'attribuzione ad un'opera del valore di "opera d'arte" (come la storia insegna) agli inizi è molto spesso il frutto di un giudizio di persone di cultura, particolarmente competenti sia dello specifico ramo artistico, sia delle correnti socioculturali alle quali l'artista si ispira e delle quali l'opera è espressione. Ciò si verifica soprattutto quando un'opera rompe gli schemi e i canoni in precedenza seguiti e, di conseguenza, non compresi dalla massa del pubblico, ma apprezzati da critici illuminati."* (Cons. St., Sez. VI, 20 luglio 2022, n. 6324).

In definitiva, per valutare positivamente il procedimento logico seguito dall'Amministrazione, è opportuno verificare se abbia tenuto conto del riconoscimento del valore artistico delle opere precedenti dell'operatore economico (o del soggetto che

fornendo la propria prestazione ne connota in maniera determinante l'attività), in quanto la natura artistica dell'operatore economico è strettamente correlata alla sua fama.

Nel caso specifico, in effetti, si riscontra che l'Amministrazione ha tenuto conto dei riconoscimenti avuti in passato dal regista.

I riconoscimenti ricevuti dal sig. XXX a livello internazionale appaiono, per la loro rilevanza (quali la medaglia d'oro agli XXX Awards 2023, l'inserimento nella *shortlist* della XXX^a edizione degli Oscar, più giovane italiano di sempre a raggiungere questo traguardo, la candidatura ai XXX Awards 2025, la proiezione del docu-film "XXX" alla XXX^a edizione della Mostra del Cinema di Venezia, il premio, con la pellicola "XXX", per il miglior film XXX ai XXX Awards 2022), indici presuntivi del suo valore artistico.

Pertanto, il Collegio ritiene che le conclusioni a cui è giunta l'Amministrazione circa la capacità artistica dell'operatore economico abbiano seguito un percorso argomentativo ragionevole e non illogico.

2.2.2 Sotto il secondo aspetto, invece, l'Ufficio di controllo contesta l'unicità oggettiva dell'opera, ovvero ritiene che i documentari, pur se inquadrabili tra le opere artistiche, difettino del requisito della originalità e infungibilità dell'opera e che l'unicità dell'opera sia frutto di una volontà soggettivamente qualificata.

Il Collegio ritiene che la scelta dell'opera d'arte (e non dell'artista) attenga al merito del potere discrezionale, diversamente ritenendo si svuoterebbe di significato l'eccezione al principio della concorrenza contenuta nell'art. 76 del Codice.

L'Amministrazione, infatti, secondo la *ratio* del Codice, ha piena potestà nella scelta dell'opera d'arte in quanto coincida con il proprio paradigma estetico, rendendo la scelta personalissima.

Nel caso di specie, tuttavia, il carattere artistico dell'opera commissionata, se appare plausibile sul piano soggettivo dell'operatore economico, risulta non comprovato sul piano oggettivo dell'obbligazione assunta da parte pubblica. Dalla documentazione in atti, difatti, appare incerta la prestazione.

In buona sostanza gli obblighi della società produttrice sono limitati al numero dei documentari e al soggetto, descritto in modo sommario (*"Realizzeremo una serie di documentari brevi, ispirati allo stile comunicativo dei Marines americani: contenuti ad alto impatto emotivo e visivo, pensati per raccontare in modo autentico il valore delle competenze individuali e il loro straordinario contributo alla missione collettiva. Attraverso storie vere e*

immagini potenti, mostreremo come ogni talento – dalla disciplina sportiva alla precisione tecnica, dalla leadership alla creatività – possa trovare piena espressione, sviluppo e significato all'interno della Marina Militare. Un racconto rivolto ai giovani, per dimostrare che esiste un luogo in cui le proprie abilità possono trasformarsi in vocazione, crescita e senso di appartenenza. Sarà un viaggio nei reparti d'élite: storie che ispirano, emozioni che restano. Vogliamo immergerci – e immergere lo spettatore – nei reparti più affascinanti e meno conosciuti della Marina Militare: dai jet della Marina agli operatori subacquei, dai palombari alla Brigata San Marco. Ogni episodio offrirà una visione autentica della quotidianità operativa, delle sfide affrontate e delle gratificazioni personali e professionali che nascono da una scelta di vita radicata nei valori del servizio.)”.

In disparte eventuali considerazioni sulla determinabilità o meno dell'oggetto dell'obbligazione agli effetti dell'art. 1346 del codice civile, pur nella consapevolezza che, a differenza della realizzazione di un'opera cinematografica – dove è possibile presentare in anticipo una sceneggiatura, preconstituire una trama, individuare personaggi e ruoli e individuare un finale – il documentario è ontologicamente una forma di rappresentazione e racconto della realtà, difetta nel caso di specie un progetto artistico strutturato, quantomai necessario trattandosi di un bene futuro e di valore artistico, che consente un'eccezione al principio della evidenza pubblica.

Non è sufficiente, difatti, che l'opera sia realizzata da un artista per definirla artistica, essendo necessario che il valore artistico sia individuato nell'opera, se già realizzata, o individuabile, se da realizzare, e che di tale carattere l'Amministrazione ne abbia prova in fase di affidamento.

Il progetto avrebbe potuto fornire un titolo, un soggetto distinto e una durata minima o approssimativa di ciascuno dei cinque documentari, il cui numero non viene giustificato, risultando, pertanto, incomprensibile. In buona sostanza, non è dato conoscere il bene che la Marina militare abbia effettivamente acquistato.

Il progetto, tra l'altro, era per la società produttrice ampiamente fattibile per aver già in passato realizzato un analogo documentario avente lo stesso soggetto e tale progetto era stato evidentemente già in parte svolto, dal momento che la XXX era stata in grado di quantificare la durata, il costo e il personale da impiegare delle singole fasi di pre-produzione, produzione e post-produzione; inoltre, il progetto era ampiamente validabile dal committente, dal momento che mirava a documentare la figura professionale del personale del committente stesso (la Marina militare), quindi ad esso

ben nota, e la corrispondenza al fine promozionale poteva esserne valutata con cognizione di causa.

Peraltro, in assenza di un progetto strutturato, gli organi che dovrebbero attestare la regolare esecuzione dell'opera e il suo valore artistico non avrebbero alcun parametro di giudizio.

In tal senso, cioè della mancanza di un progetto ben definito di un'opera, appare fondato il deferimento a motivo dell'assenza dell'unicità oggettiva dell'opera ovvero del requisito della originalità ed infungibilità.

In definitiva, si ritiene che l'assenza di un confronto comparativo con altre soluzioni artistiche avrebbe richiesto un maggior sforzo progettuale, in misura tale da rendere fondato il giudizio sulla natura artistica dell'opera da realizzare, necessario presupposto del ricorso alla procedura.

2.3 Strettamente connesso all'altro motivo di deferimento è quello riguardante la carenza di elementi in ordine ai criteri di stima del valore dell'appalto.

In base all'art. 14, comma 4, del Codice *“Il calcolo dell'importo stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), valutato dalla stazione appaltante. Il calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato (...)”*.

Secondo la norma del Codice, l'Amministrazione è titolare di una precisa competenza nella valutazione dell'importo massimo stimato della prestazione. Tale competenza non è delegabile ad altro organo amministrativo né, tantomeno, a soggetti esterni.

Il RUP, in particolare, ha dichiarato di essersi avvalso, in fase di programmazione dell'intervento pubblico, di indagini conoscitive nel cui ambito è stata coinvolta la società *de qua* e che tale attività di stima ha condotto, per successive approssimazioni e rimodulazioni dei processi operativi, a una quantificazione attendibile dell'importo.

Tuttavia, nonostante il contributo della controparte alla stesura degli atti di affidamento, in essi non è data evidenza del procedimento logico e argomentativo che ha portato a validare l'importo a base di gara.

In particolare, i costi evidenziati nel documento allegato alla relazione del RUP n. 27773 del 30 aprile 2026 nelle tre fasi distinte della lavorazione (pre-produzione, produzione e post-produzione), ciascuna avente una durata massima di 40 giorni, non appaiono validati a seguito di un giudizio di congruità correlato a parametri esterni al rapporto

contrattuale *de quo*, né tantomeno ad un risultato ben identificato, che viene descritto come una “*serie di documentari brevi*”, in altro passaggio quantificata in numero di cinque. In altri termini, dal momento che non è dato conoscere con completezza le caratteristiche del bene oggetto del rapporto, appare impossibile stabilire se le lavorazioni reputate necessarie dalla società di produzione per realizzarlo lo siano effettivamente da un punto di vista quantitativo, relativamente a personale e mezzi, e se il valore economico ad esse attribuito sia in linea con i prezzi di mercato.

Difatti la stima del valore dell'appalto, tanto più nei casi in cui è preliminare a una procedura non competitiva ma negoziata, non è una scelta di convenienza e opportunità, ma una valutazione alla stregua di cognizioni tecniche che deve tener conto degli andamenti del mercato, della qualità del bene o servizio oggetto del contratto, del numero di personale da impiegare, del tempo di impiego, del contratto collettivo di riferimento. Pertanto, il decreto oggetto di deferimento appare illegittimo in quanto il procedimento di stima del valore dell'appalto, di cui all'art. 14 del Codice, risulta definito in maniera incongrua e illogica.

3. Alla luce delle considerazioni esposte, il decreto in esame non può essere dichiarato conforme a legge.

P. Q. M.

Ricusa il visto e la conseguente registrazione del provvedimento in epigrafe.

Il Presidente

Manuela Arrigucci

(firmato digitalmente)

Il Relatore

Luca Fazio

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria in data 11 giugno 2026

Il Dirigente

Francesca Pluchinotta Palmeri

(firmato digitalmente)