



.....OMISSIS.....

Oggetto

.....OMISSIS..... – accordo di cooperazione ai sensi dell'art. 7, comma 4, d.lgs. 36/2023 – Associazione tra Enti LocaliOMISSIS..... - richiesta di parere.

UPREC-CONS-0151-2025-FC

FUNZ CONS 37/2025

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 5 giugno 2025, acquisita al prot. Aut. n. 84386, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 17 giugno 2024, si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 9 settembre 2025, ha approvato le seguenti considerazioni.

Preliminarmente si rappresenta che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d'appalto o di concessione, fatto salvo l'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici ai sensi del relativo Regolamento. Pertanto, il presente parere è volto a fornire un indirizzo generale sulla questione sollevata nell'istanza, esclusivamente sulla base degli elementi forniti nella stessa.

Con la citata nota, laOMISSIS..... comunica all'Autorità l'intenzione di concludere un accordo di cooperazione con l'Associazione tra enti localiOMISSIS..... (Fondo di Enti Locali per la Cooperazione Decentrata e lo Sviluppo Umano Sostenibile).

Evidenzia al riguardo di aver avviato da alcuni anni una cooperazione con laOMISSIS..... nell'ambito delle attività volte alla definizione delle rispettive Strategie Regionali per lo Sviluppo Sostenibile, ai sensi di quanto disposto dall'art. 34 d.lgs. 152/2006, contemplante l'obbligo, per le Amministrazioni regionali, di dotarsi, attraverso adeguati processi informativi e partecipativi, di una complessiva Strategia di Sviluppo Sostenibile, coerente con gli obiettivi della Strategia Nazionale. Per sostenere le strutture regionali nella definizione e attuazione delle rispettive Strategie, il Ministero dell'Ambiente, attraverso la pubblicazione di due avvisi pubblici (che hanno permesso l'avvio di due progetti, denominati FASE I e FASE II), ha fornito l'opportunità di finanziare le attività di supporto per l'attuazione delle previsioni del citato art. 34 del d.lgs. 152/2006.

In tale ambito, laOMISSIS..... e laOMISSIS..... si sono confrontate sul tema della "Resilienza e ricostruzione sostenibile", con riguardo alla necessità di garantire una ricostruzione sostenibile e duratura a seguito degli eventi sismici che hanno colpito i rispettivi territori a partire dal 2009. Inoltre, le due Regioni, insieme al Ministero dell'Ambiente e allaOMISSIS....., hanno sottoscritto un Protocollo d'Intesa per individuare e sperimentare metodologie tecnico-scientifiche nei processi di valutazione ambientale previsti dal d.lgs. 152/2006; tale sperimentazione ha coinvolto alcuni Comuni delle due Regioni, con l'obiettivo di definire valutazioni ambientali strategiche per l'approvazione dei Piani Regolatori Comunali, perseguendo gli obiettivi di sostenibilità locale.

A seguito della pubblicazione di un nuovo avviso pubblico, sono state avviate le attività della FASE III dei lavori promossi dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, volta a dare nuovo slancio al processo di territorializzazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) e dell'Agenda 2030 (localising the SDGs), in coerenza con il quadro normativo nazionale e con gli orientamenti strategici europei e internazionali. In tale contesto, particolare attenzione è dedicata all'attuazione delle direttrici di azione definite dai tre Vettori di sostenibilità della SNSvS: la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, la promozione della cultura per la sostenibilità e il rafforzamento della partecipazione delle comunità locali.

A tali fini, laOMISSIS....., nel solco della collaborazione già avviata con laOMISSIS....., sarebbe intenzionata a concludere un accordo di cooperazione con l'Associazione tra enti localiOMISSIS..... che ha svolto un ruolo cruciale nella definizione della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile dellaOMISSIS..... Tale collaborazione rappresenterebbe un'opportunità strategica per creare un raccordo stabile traOMISSIS..... eOMISSIS....., consentendo alle stesse di beneficiare di uno scambio di esperienze e competenze, nei termini indicati nell'istanza di parere.

Per quanto sopra, l'Amministrazione Regionale ha chiesto all'Autorità di chiarire (i) Se ai fini della sottoscrizione del predetto accordo ai sensi dell'art. 15, l.n. 241/1990, l'AssociazioneOMISSIS..... possa essere equiparata ad un soggetto pubblico; (ii) Se nella descritta fattispecie, possano ritenersi sussistenti le condizioni di cui all'art. 7, comma 4, d.lgs. 36/2023, con particolare riguardo a quelle indicate alle lettere b) e c), con esclusione di un rapporto sinallagmatico tra le parti.

Al fine di esprimere avviso sui quesiti posti, sembra opportuno richiamare, in via preliminare, l'art. 7 del Codice, il quale, dopo aver stabilito al comma 1 che «Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea», aggiunge al comma 4 che «La cooperazione tra stazioni appaltanti o enti concedenti volta al perseguimento di obiettivi di interesse comune non rientra nell'ambito di applicazione del codice quando concorrono tutte le seguenti condizioni: a) interviene esclusivamente tra due o più stazioni appaltanti o enti concedenti, anche con competenze diverse; b) garantisce la effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni; c) determina una convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna amministrazione, purché l'accordo non tenda a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti; d) le stazioni appaltanti o gli enti concedenti partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione».

Come sottolineato nella Relazione Illustrativa del d.lgs. 36/2023, «(...) La disposizione contiene una riformulazione semplificata della previsione attualmente contenuta dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. 50 del 2016, rispetto al quale tiene conto dell'elaborazione giurisprudenziale nazionale e sovranazionale, che ha subordinato la cooperazione tra amministrazioni tramite accordi (che possono essere conclusi senza gara) alle condizioni indicate nel nuovo articolato. In particolare, la giurisprudenza ha chiarito che le amministrazioni che partecipano all'accordo possono avere competenze diverse e perseguire finalità pubbliche diverse, purché la reciproca collaborazione consenta a ciascuna di realizzare il proprio obiettivo. Elemento determinante è l'assenza di una logica di scambio, che in questi accordi deve mancare a favore dello svolgimento in comune di attività dirette a soddisfare interessi pubblici, anche non coincidenti ma rientranti nella missione istituzionale di ciascuna amministrazione partecipante all'accordo».

Secondo i chiarimenti contenuti nel documento sopra richiamato, quindi, l'art. 7, comma 4, del nuovo Codice, conferma l'istituto degli accordi pubblico-pubblico già previsto dall'art. 5, comma 6 del d.lgs. 50/2016, introducendo alcuni elementi di novità in recepimento dell'avviso giurisprudenziale in materia, tra i quali l'espressa condizione della "*effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni*" e della necessità che l'accordo determini "*una convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna amministrazione, purché l'accordo non tenda a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti*".

In coerenza con tali indicazioni, l'Autorità ha osservato che gli accordi tra soggetti pubblici – già previsti a livello generale dall'art. 15 della l.n. 241/1990 e oggi disciplinati dall'art. 7, comma 4 del d.lgs. 36/2023 - prefigurano un modello convenzionale attraverso il quale tali soggetti coordinano l'esercizio di funzioni proprie in vista del conseguimento di un risultato comune in modo complementare e sinergico, ossia in forma di reciproca collaborazione, in maniera gratuita e nell'obiettivo comune di fornire servizi indistintamente a favore della collettività (si rinvia sull'argomento al parere Funz Cons 28/2025 e ai precedenti ivi richiamati).

La stessa Autorità, sulla base della disciplina di riferimento, ha quindi individuato i limiti e le condizioni per il legittimo ricorso agli accordi tra soggetti pubblici, come segue:

- tali accordi possono essere conclusi esclusivamente tra amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori, restando esclusi dagli stessi soggetti non qualificabili come tali.
- l'accordo deve regolare la realizzazione di un interesse pubblico, effettivamente comune ai partecipanti, che le parti hanno l'obbligo di perseguire come compito principale, da valutarsi alla luce delle finalità istituzionali degli enti coinvolti;
- alla base dell'accordo deve esserci una reale divisione di compiti e responsabilità;
- i movimenti finanziari tra i soggetti che sottoscrivono l'accordo devono configurarsi solo come ristoro delle spese sostenute, essendo escluso il pagamento di un vero e proprio corrispettivo, comprensivo di un margine di guadagno;
- il ricorso all'accordo non può interferire con il perseguimento dell'obiettivo principale delle norme comunitarie in tema di appalti pubblici, ossia la libera circolazione dei servizi e l'apertura alla concorrenza non falsata negli Stati membri. Pertanto, la collaborazione tra amministrazioni non può trasformarsi in una costruzione di puro artificio diretta ad eludere le norme menzionate e gli atti che approvano l'accordo, nella motivazione, devono dar conto di quanto su esposto.

Come può evincersi dalle precedenti indicazioni e sottolineato nella Relazione Illustrativa del d.lgs. 36/2023 sopra richiamata, nell'accordo di collaborazione è di particolare importanza il requisito dell'"*interesse comune*" delle pubbliche amministrazioni coinvolte e deve sussistere una effettiva condivisione di compiti e di responsabilità (ben diversa dalla situazione che si avrebbe in presenza di un contratto a titolo oneroso in cui solo una parte svolge la prestazione pattuita mentre l'altra assume l'impegno della remunerazione). È, quindi, essenziale la posizione di *equiordinazione* tra le parti, al fine di coordinare i rispettivi ambiti di intervento su oggetti di interesse comune e non di comporre un conflitto di interessi di carattere patrimoniale; occorre, in sostanza, una "*sinergica convergenza*" su attività di interesse comune, pur nella diversità del fine pubblico perseguito da ciascuna amministrazione.

A tal riguardo, come affermato dal giudice amministrativo «affinché si abbia una effettiva cooperazione tra pubbliche amministrazioni, sono necessarie la previa definizione delle reciproche esigenze, l'individuazione di soluzioni concordate e la suddivisione di compiti e di responsabilità tra

le stesse, così che le attività in sinergia convergano nella realizzazione di un obiettivo comune (...)» (Cons. di Stato n. 5096/2024 e precedenti ivi richiamati).

Il contenuto e la funzione elettiva di tali accordi, pertanto, è quella di regolare le rispettive attività funzionali, purché di nessuna di queste possa appropriarsi uno degli enti stipulanti (parere AG14/2017/AP e delibera n.179/2023). Con la conseguenza che qualora un'amministrazione si ponga rispetto all'accordo come un operatore economico (ai sensi di quanto stabilito dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 23 dicembre 2009, in C-305/08), prestatore di servizi e verso un corrispettivo, anche non implicante il riconoscimento di un utile economico ma solo il rimborso dei costi, non è possibile parlare di una cooperazione tra enti pubblici per il perseguimento di funzioni di servizio pubblico comune, ma di uno scambio tra i medesimi (Cons. di Stato n. 6034/2021 cit.).

Con riguardo a tale ultimo aspetto, inoltre, «la Corte di Giustizia dell'Unione europea, con l'ordinanza 4 giugno 2020, C – 429/19, ha riconosciuto che neanche le fattispecie in cui l'unico contributo apportato da uno dei contraenti consiste nel mero rimborso delle spese sostenute da un altro contraente sono indiziarie di una effettiva cooperazione, ma ben possono rientrare nella nozione di appalto pubblico ed essere dunque sottoposte alle regole dell'evidenza pubblica, laddove non può ritenersi dimostrata l'esistenza di una effettiva cooperazione in quanto la convenzione ha unicamente ad oggetto ... l'acquisizione di una prestazione e di un servizio da parte dell'Amministrazione regionale a fronte del versamento all'altra parte dell'accordo di una remunerazione per la loro esecuzione» (Cons. di Stato n. 5096/2024).

Per quanto sopra, quindi, ove la stazione appaltante intenda affidare un servizio ad altro soggetto pubblico, senza tuttavia perseguire le predette finalità di condivisione e di interesse comune del servizio stesso, tale affidamento è da ricondurre nello schema tipico del contratto di appalto, da affidare secondo le procedure di aggiudicazione contemplate nel d.lgs. 36/2023 (ex multis parere AG47/2017/AP, Funz Cons 15/2024, Funz Cons n. 66/2023, delibere n. 179/2023 e n. 496/2020).

Sulla base delle considerazioni che precedono, è dunque possibile fornire riscontro sui quesiti posti dall'Amministrazione regionale nei termini che seguono.

In primo luogo e in risposta al quesito riferito alla possibilità, per l'AssociazioneOMISSIS....., di essere equiparata ad un soggetto pubblico ai fini della sottoscrizione di un accordo ai sensi dell'art. 7, comma 4 del d.lgs. 36/2023 e dell'art. 15 della l.n. 241/1990, va osservato che secondo le informazioni deducibili dallo Statuto della predetta Associazione, la stessa sembra qualificabile quale "stazione appaltante" secondo la definizione contenuta nell'All. I.1 del d.lgs. 36/2023, posto che soci di tale compagine possono essere esclusivamente gli enti locali e loro associazioni, i quali partecipano alla relativa Assemblea e provvedono alla nomina degli organi di amministrazione dell'Associazione stessa; inoltre, quest'ultima opera senza scopo di lucro e persegue finalità di interesse pubblico (come elencate agli artt. 4 e 5), tra le quali la promozione di politiche e pratiche di sviluppo sostenibile, la buona governance e la crescita sociale ed economica dei territori, a livello sia locale che internazionale.

Pertanto, in via generale, l'AssociazioneOMISSIS....., quale forma associativa tra enti locali, può qualificarsi come "stazione appaltante" ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. a) dell'All. I.1 del d.lgs. 36/2023, anche ai fini dell'applicazione del citato art. 7, comma 4, del Codice, con possibilità per la stessa di concludere accordi con altri soggetti pubblici, nel rispetto dei limiti e delle condizioni fissate dalla norma e sopra illustrate.

Quanto all'Accordo che laOMISSIS..... intende sottoscrivere con la predetta Associazione e con riguardo al quesito relativo alla sussistenza dei presupposti fissati a tal fine dall'art. 7, comma 4 del d.lgs. 36/2023, nel ribadire che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di

pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d'appalto o di concessione, in ottica di ausilio per l'Amministrazione richiedente e quale indirizzo generale, si osserva quanto segue.

Preliminarmente l'Accordo rinvia alla c.d. "Proposta di Intervento", quale parte integrante dell'Accordo concluso tra MASE eOMISSIS....., non trasmessa unitamente alla richiesta di parere. Quanto ai contenuti dello schema di Accordo, si osserva che la sottoscrizione dello stesso, traOMISSIS..... e AssociazioneOMISSIS....., è finalizzata al raggiungimento del seguente obiettivo: *"Supporto e cooperazione alla realizzazione degli adempimenti previsti dall'art. 34 del D.LGS. n. 152/2006 e ss.mm.ii. in relazione all'attuazione delle Strategie delle Regioni e delle Province autonome per lo Sviluppo Sostenibile"*.

A tal fine, laOMISSIS..... si impegna a favorire il coinvolgimento dei servizi regionali, degli Enti Locali e dei soggetti coinvolti e deputati all'attuazione delle attività del Progetto di cui all'Accordo sottoscritto con il MASE; a mettere a disposizione i risultati delle attività regionali nonché ogni dato e informazione utile e necessario allo svolgimento delle attività oggetto dell'Accordo; a vigilare sulla realizzazione di tali attività oggetto dell'Accordo, attraverso un'azione di monitoraggio periodica; a curare l'adempimento degli obblighi amministrativi e contabili conseguenti all'attuazione delle attività oggetto dell'accordo e a mettere a disposizione le proprie strutture eventualmente necessarie per lo svolgimento delle attività progettuali e per assicurare il supporto necessario al raggiungimento degli obiettivi.

L'AssociazioneOMISSIS..... invece si impegna «ad assicurare la realizzazione delle attività di cui all'Articolo 4 del presente Accordo, secondo quanto specificato nel Progetto approvato, attraverso la messa a disposizione delle proprie strutture, competenze e professionalità; - ad assicurare la collaborazione con laOMISSIS..... attraverso Tavoli di Confronto ed incontri on-line; - a consentire i controlli necessari alla verifica dellaOMISSIS..... per il rispetto delle modalità e delle tempistiche di esecuzione delle attività e, in generale, di tutti gli obblighi assunti, nonché della congruità e conformità delle spese sostenute di cui dovrà trasmettere la relativa documentazione». Lo schema di Accordo elenca le attività rientranti nella "Proposta di intervento" e oggetto di attuazione mediante l'Accordo stesso.

Quest'ultimo prevede, inoltre, cheOMISSIS..... si impegna a comunicare allaOMISSIS..... la data di effettivo avvio delle attività, per le quali è fissato un termine di conclusione e che per lo svolgimento di tali attività è riconosciuto all'Associazione un contributo, che rappresenta un rimborso delle spese sostenute (art. 8); vengono fissate al riguardo le modalità di erogazione del contributo con le seguenti modalità «a. prima tranche, a titolo di anticipazione, pari al 40% del contributo concesso, da erogarsi successivamente alla comunicazione di avvio delle attività da parte diOMISSIS....., compatibilmente con le disponibilità in bilancio della RegioneOMISSIS..... e dei relativi stanziamenti; b. seconda tranche, pari al 40% del contributo concesso, da erogarsi previa rendicontazione dell'importo erogato a titolo di anticipazione, in base allo stato di avanzamento delle attività; c. terza tranche, a saldo, pari al 20% del contributo concesso previa rendicontazione finale di tutte le spese sostenute»; è prevista la presentazione, a tali fini, da parte deiOMISSIS....., di documenti giustificativi di spesa e di una relazione illustrativa delle attività svolte, della loro articolazione temporale, delle risorse impiegate, dei risultati ottenuti e nel rispetto della positiva valutazione preventiva da parte della RegioneOMISSIS.....

In relazione a quanto sopra illustrato, può osservarsi che con lo schema di Accordo in esame, con il quale si intende disciplinare la collaborazione tra RegioneOMISSIS..... e AssociazioneOMISSIS....., per dare attuazione alla Proposta di intervento sopra citata, le parti non sembrano impegnarsi a svolgere in collaborazione attività rientranti nei propri fini istituzionali, ma tale Accordo

appare sostanzialmente finalizzato ad affidare all'AssociazioneOMISSIS..... l'attuazione della suindicata "Proposta di intervento", tanto che il documento in esame prevede la vigilanza, da parte della RegioneOMISSIS....., sulle attività svolte e sui tempi di avvio e conclusione delle stesse da parte diOMISSIS....., nonché il riconoscimento in favore di quest'ultima, da parte della medesima amministrazione regionale, di contributi per l'attività svolta, ancorché in forma di rimborso.

In tale contesto, quindi, la RegioneOMISSIS..... si limiterebbe a mettere a disposizione le proprie strutture eventualmente necessarie per le attività affidate aOMISSIS..... e a promuovere forme partecipative delle amministrazioni da coinvolgere nell'attuazione della Proposta di intervento.

Così descritta tale operazione, deve evidenziarsi la carenza degli elementi caratterizzanti gli accordi pubblico-pubblico secondo le previsioni dell'art. 7, comma 4, del d.lgs. 36/2023.

Ciò in quanto non sembra sussistere nella fattispecie, l'"effettiva partecipazione delle parti" allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, né si rinviene il carattere della *equiordinazione* tra le stesse, nei termini sopra indicati, posto che l'attuazione dell'accordo è di fatto demandata ad un solo soggetto (AssociazioneOMISSIS.....), sotto la vigilanza e verso il pagamento di un contributo, ancorché in forma di rimborso, della RegioneOMISSIS.....

Per quanto sopra, l'accordo sottoposto all'attenzione dell'Autorità, non sembra soddisfare tutte le condizioni richieste dall'art. 7, comma 4 del d.lgs. 36/2023, ai fini del legittimo ricorso all'istituto in esame.

Al riguardo, sembra utile ribadire conclusivamente che secondo i chiarimenti contenuti nella Relazione Illustrativa del nuovo Codice (richiamata in premessa) la norma impone di perseguire, mediante l'Accordo tra soggetti pubblici, l'"*effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni*" e la necessità che l'accordo determini "*una convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna amministrazione, purché l'accordo non tenda a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti*".

Per tutto quanto sopra, si rimette a codesta Amministrazione ogni valutazione in ordine agli atti ed ai provvedimenti da adottare nella fattispecie oggetto della richiesta di parere, sulla base dell'indirizzo generale sopra illustrato.

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente