



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

SEGRETARIATO GENERALE
UFFICIO BILANCIO E RAGIONERIA

IL CAPO DELL'UFFICIO

Presidenza del Consiglio dei Ministri

UBR 0006598 P-2.10.4

del 09/03/2010



4807555

1

- 9 MAR. 2010

Ai Dipartimenti ed Uffici di cui all'allegato elenco

Oggetto: Cooperazione tra amministrazioni pubbliche (cooperazione pubblico-pubblico), ed in particolare gli accordi ex articolo 15 della legge n°241 del 1990.

Lo scrivente Ufficio, data la frequenza e la rilevanza del ricorso da parte dei Dipartimenti ed Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri agli accordi ex articolo 15 della legge n°241 del 1990 (oltre 100 accordi pervenuti) e la sua dimensione finanziaria (€ 12.870.095,71), ha ravvisato opportuno, nell'ottica della dovuta collaborazione, raccogliere alcune considerazioni di carattere generale sulla materia in parola anche per agevolare lo svolgimento della futura attività amministrativa.

A) Definizione del concetto di Accordo fra pubbliche amministrazioni ex articolo 15 della legge n° 241 del 1990.

Come noto l'articolo 15 della legge n°241 del 1990 prevede che le Amministrazioni pubbliche possano sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività d'interesse comune.

La concreta attività amministrativa e la giurisprudenza hanno sempre evidenziato come tale fattispecie, che non è necessariamente correlata ad un interesse patrimoniale degli enti stipulanti, sia funzionalizzata al perseguimento di interessi pubblici la cui tutela sia affidata all'esercizio dell'azione amministrativa. (cfr. *Tar Lombardia, sentenza n° 5751 del 2008 e sentenza n° 90 del 2009*).

In tali fattispecie, quindi, la volontà delle amministrazioni non si configura come espressione della volontà contrattuale (*rectius: negoziale*) fondata sull'autonomia privata, ma come espressione della discrezionalità amministrativa volta alla tutela di pubblici interessi. L'accordo tra amministrazioni costituisce, pertanto, un modulo organizzativo dell'agire amministrativo che utilizza una sequenza procedimentale unica sostituendo con l'accordo una pluralità di procedimenti condotti in modo autonomo dalle diverse amministrazioni e destinati a sfociare in provvedimenti diversi, ma tra loro strettamente collegati. (Cfr *Tar Lombardia, sentenza n° 5751 del 2008 e Tar Lombardia, sentenza n° 90 del 2009*). Ed, infatti, questa fattispecie è stata utilizzata soprattutto per coordinare la realizzazione contestuale di interessi pubblici affidati alle cure di diverse amministrazioni per esempio in materia di urbanistica.

B) L'Accordo fra pubbliche amministrazioni ex articolo 15 della legge n° 241 del 1990 come alternativa alle procedure ad evidenza pubblica per la selezione del contraente (appalto pubblico).



Presidenza
del Consiglio dei Ministri

SEGRETARIATO GENERALE
UFFICIO BILANCIO E RAGIONERIA

IL CAPO DELL'UFFICIO

Più di recente l'evoluzione degli orientamenti giurisprudenziali ha esplicitamente connesso la fattispecie degli accordi ex articolo 15 della legge n°241 del 1990 alla giurisprudenza comunitaria in materia di cooperazione tra autorità pubbliche, specie la sentenza della Corte di Giustizia del 9 giugno 2009, C-480/06 (cfr. sentenza del Tar Lombardia n°74 del 19 gennaio 2010). In tale decisione il Tar ha affermato che un'autorità pubblica può adempiere ai compiti ad essa incombenti mediante propri strumenti, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi, anche in collaborazione con altre autorità pubbliche. Il diritto comunitario, infatti, consente alle amministrazioni aggiudicatrici di stipulare un accordo a titolo oneroso con altra amministrazione pubblica cui affidare il servizio, in alternativa allo svolgimento di procedure di evidenza pubblica di scelta del contraente. Tale principio è trasposto nel nostro ordinamento, principalmente, proprio mediante la fattispecie dell'articolo 15 della legge n°241 del 1990. (cfr Tar Lombardia, sentenza cit.). Con il che, se da un lato appare confermata la possibilità di utilizzare il modulo degli accordi fra PP, AA, anche per attività contrattualizzabili, non esonera le amministrazioni dal rispetto dei presupposti in base ai quali è possibile giungere alla definizione di accordi ex art. 15.

C) Condizioni da rispettare per una corretta applicazione della fattispecie ex articolo 15 della legge n°241 del 1990 alla luce dei principi comunitari.

Pertanto, è necessario richiamare i presupposti indispensabili per poter ricorrere correttamente alla fattispecie dell'articolo 15 della legge n°241 del 1990, come desumibili proprio dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia, (in particolare le sentenze del 13 gennaio 2005, C-84/03, del 9 giugno 2009, C-480/06 e del 23 dicembre 2009, C-305/08) .

Tali presupposti sono i seguenti:

- a) l'accordo deve regolare e consentire la realizzazione di un interesse pubblico effettivamente comune ai partecipanti, e che le parti abbiano l'obbligo di perseguire come compito principale, il tutto da valutare alla luce delle fondamentali ed essenziali finalità istituzionali;
- b) alla base dell'accordo vi deve essere un'effettiva e reale divisione di compiti e di responsabilità pubbliche che devono essere svolti ed assunte da tutte le parti dell'accordo stesso;
- c) i movimenti finanziari devono configurarsi non già come corrispettivo ma quale ristoro di spese effettivamente sostenute, dovendosi escludere a priori la realizzazione di un profitto;



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

SEGRETERIATO GENERALE
UFFICIO BILANCIO E RAGIONERIA

IL CAPO DELL'UFFICIO

- d) Il ricorso all'accordo non deve rimettere in questione l'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 deve essere una costruzione di puro artificio diretta ad eludere le menzionate norme in materia di appalti pubblici.

Si ricorda che, secondo la Corte di Giustizia, taluni accordi tra amministrazioni pubbliche possono avere la natura di appalti pubblici e come tali sono da sottoporre alla relativa disciplina comunitaria. Logicamente, in via interpretativa, deve trattarsi di quelli che mancano dei presupposti su elencati.

Le motivazioni degli atti approvativi degli accordi, da redigere ai sensi degli articoli 1 e 3 della legge n°241 del 1990, devono contenere adeguata dimostrazione di quanto esposto in precedenza.

D) Considerazioni finali.

Con particolare riguardo, poi, agli accordi stipulati con le Università ed altri organismi che non agiscono in base ad un preminente scopo di lucro, si invita ad una particolare attenzione. Un eventuale uso non corretto della fattispecie degli accordi a loro beneficio potrebbe creare una sorta di "settore parallelo" di appalti affidati in via informale, palesemente in contrasto con le norme comunitarie.

Al riguardo, si suggerisce di valutare attentamente la possibilità, nel caso di attività istituzionali che possano indurre alla stipulazione di un numero logicamente sproorzionato di accordi, ed anche nel caso di importi di notevole entità, di ricorrere, ove ne ricorrano gli estremi, alla normativa che regola gli appalti pubblici oppure alla fattispecie dell'articolo 12 della legge n°241 del 1990, ossia la concessione di contributi economici finalizzati alla realizzazione di determinati scopi o progetti d'interesse pubblico. Naturalmente la procedura per l'attribuzione dei contributi dovrà essere svolta nel rispetto dei principi di evidenza pubblica, come richiamato dalla giurisprudenza amministrativa, (per tutti vedere Tar Sicilia sentenza n°1032 del 2005).

IL CAPO DELL'UFFICIO

All'Ufficio del Segretario generale
Palazzo Chigi
00187 ROMA

Al Dipartimento del cerimoniale
Palazzo Chigi
00187 ROMA

All'Ufficio Stampa e del Portavoce
Palazzo Chigi
00187 ROMA

Al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi
Palazzo Chigi
00187 ROMA

Al Dipartimento per le politiche di gestione
e di sviluppo delle risorse umane
Via della Mercede, 96
00187 ROMA

Al Dipartimento delle risorse strumentali
Via della Mercede, 96
00187 ROMA

All'Ufficio per i voli di Stato, di Governo e umanitari
Piazza S. Silvestro, 13
00187 ROMA

Al Dipartimento per il coordinamento amministrativo
Via della Mercede, 9
00187 ROMA

Al Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali
Via della Mercede, 9
00187 ROMA

All'Ufficio di Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le
Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano
Via della Stamperia, 8
00187 ROMA

Al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento
Largo Chigi, 19
00187 ROMA

Al Dipartimento per le riforme istituzionali
Largo Chigi, 19
00187 ROMA

Al Dipartimento per le politiche europee
Piazza Nicosia, 20
00186 ROMA

Al Dipartimento della funzione pubblica
Corso Vittorio Emanuele, 116
00186 ROMA

Al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali
Via della Stamperia, 8
00187 ROMA

Al Dipartimento per le pari opportunità
Largo Chigi, 19
00187 ROMA

Al Dipartimento per l'informazione e l'editoria
Via Po, 16
00187 ROMA

Al Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo
Largo Chigi, 19
00187 ROMA

Al Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica
Via della Mercede, 9
00187 ROMA

Al Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione
e l'innovazione tecnologica
Via Po, 14
00198 ROMA

Alla Struttura di missione denominata "Dipartimento delle politiche per la famiglia"
Largo Chigi, 19
00187 ROMA

Alla Struttura di missione denominata "Dipartimento della gioventù"
Largo Chigi, 19
00187 ROMA

Al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo
Via della Ferratella in Laterano, 51
00185 ROMA

Alla Struttura di missione per lo sport
Via del Corso, 184
00187 ROMA

Al Comitato nazionale per la bioetica
Via della Mercede, 96
00187 ROMA

Al Comitato nazionale per la biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita
Via della Mercede, 96
00187 ROMA

Al Dipartimento della Protezione civile
Via Ulpiano, 11
00189 ROMA

All'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile
Via San Martino della Battaglia, 6
00185 ROMA

Struttura di missione "Dipartimento politiche antidroga"
Via della Vite, 13
00187 ROMA

All'Ufficio del Ministro per la semplificazione normativa
Largo Chigi, 19
00187 ROMA

Struttura di missione per il rilancio dell'immagine dell'Italia
Via della Ferratella in Laterano, 51
00185 ROMA

Struttura di missione per la nuova linea ferroviaria ad alta velocità tra Torino e Lione
Via Po, 16/A
00198 ROMA

Struttura di missione "Progetto opportunità delle Regioni in Europa – P.O.R.E."
Via della Stamperia, 7
00187 ROMA

Struttura di missione "Segreteria Tecnica dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione"
Largo Chigi, 19
00187 ROMA

Struttura di missione "Unità tecnica di missione" 150° anniversario Unità d'Italia
Via della Ferratella in Laterano, 51
00184 ROMA

Struttura di missione "Unità tecnica per l'e-government per lo sviluppo e l'ICT"
Via Po, 14
00198 ROMA

All'Ufficio per il controllo interno
Via della Mercede, 96
00187 ROMA

Alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
Via dei Robilant, 11
00194 ROMA