



10 – 11 MAGGIO 2022 – La Biodola



C O N D I V I D E

Attuazione del PNRR:

***gli Accordi fra Pubbliche
Amministrazioni (ex art. 15 L. 241/90)
come strumento di collaborazione e
partecipazione***

Accordi fra pubbliche amministrazioni (ex art. 15 L. n. 241/1990)

Le **amministrazioni pubbliche** possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento **in collaborazione** di **attività di interesse comune**

(art. 15, co. 2 L. n. 241/1990)



Esercizio consensuale del potere amministrativo



Accordi fra pubbliche amministrazioni (ex art. 15 L. n. 241/1990)

In relazione a tali accordi, la norma non specifica l'oggetto, i soggetti pubblici legittimati a stipularli nè una procedura da seguire, dunque si deduce che **tali accordi possono essere stipulati:**

- da ciascun Ente pubblico interessato;
- senza seguire un iter procedurale predeterminato;
- su qualsiasi materia rientrante nella competenza della singola PA.



Accordi fra pubbliche amministrazioni (ex art. 15 L. n. 241/1990)

Per tali accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'**articolo 11, commi 2 e 3** sempre della L. n. 241/1990

– *Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento* –

(art. 15, co. 2 L. n. 241/1990)



In pratica, cosa prevedono tali disposizioni e cosa comportano nella redazione e stipula degli Accordi fra PA?



Previsioni ex art. 11, co. 2 L. 241/1990 applicabili agli Accordi fra PA

1. Stipula degli accordi **per atto scritto a pena di nullità** («*ad substantiam*»), salvo che la legge disponga diversamente;
2. Applicabilità dei **principi** del codice civile in materia di **obbligazioni e contratti**, in quanto compatibili ed ove non diversamente previsto;
3. Obbligo di **motivazione**, ai sensi dell'art. 3 della stessa L. n. 241/1990, con indicazione quindi dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato l'accordo.



Previsioni ex art. 11, co. 3 L. 241 / 1990 applicabili agli Accordi fra PA

Gli Accordi sono soggetti ai medesimi **controlli** previsti per i provvedimenti:

- **controlli preventivi** di legittimità (es. *visto*, che sindacava l'Accordo sotto il profilo dell'incompetenza, della violazione di legge e dell'eccesso di potere) o di merito (es. *approvazione*, che si estende alla valutazione dell'opportunità e convenienza dell'accordo);
- **controlli successivi**, che intervengono dopo che l'atto sia divenuto efficace (es. *annullamento d'ufficio* in sede di controllo);
- **controlli sostitutivi** (es. spettano all'autorità gerarchicamente superiore, dotata del relativo *potere di sostituzione* nei confronti dell'autorità inferiore)



Giurisdizione in materia di Accordi fra PA

Formazione, conclusione ed esecuzione degli Accordi fra PA



Giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo

(ex art. 7, co.1 ed art. 133, co. 1 lett. a) n. 2. del Codice del
processo amministrativo)

Tale giurisdizione non è dunque correlata ad una determinata materia, ma alla
specifica tipologia di Accordo, tramite il quale la PA esercita una funzione
pubblica



Giurisdizione in materia di Accordi fra PA

Sul punto, **Cassazione civile Sez. un. - 12/11/2021, n. 33852:**

Delegazione amministrativa intersoggettiva e "accordi tra pubbliche amministrazioni" ex art. 15 l. n. 241/1990: differenze e giurisdizione in caso di controversie

La distinzione tra la delegazione amministrativa intersoggettiva e gli "accordi tra pubbliche amministrazioni" [ex art. 15 della l. n. 241 del 1990](#) consiste nel fatto che con la prima si attribuisce all'ente delegato il titolo per svolgere in proprio un'attività altrimenti di competenza del solo delegante, mentre **con i secondi si individuano le intese tra amministrazioni volte a disciplinare lo svolgimento in collaborazione di "attività di interesse comune", perciò preordinate al coordinamento dell'azione di diversi apparati amministrativi, ciascuno portatore di uno specifico interesse pubblico.** Ne consegue che, mentre **le controversie relative a detti "accordi" sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ex art. 133, comma 1, lett. a), n. 2), c.p.a.**, quelle relative alla delegazione intersoggettiva (ed in particolare tra delegante e delegato per il pagamento del finanziamento già riconosciuto nell'ambito della delega) sono invece devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, non venendo in rilievo la spendita di poteri autoritativi discrezionali della P.A., bensì posizioni di diritto soggettivo dell'ente delegato.



Accordi fra PA e perseguimento del «pubblico interesse»

No esplicito richiamo al «perseguimento del pubblico interesse» di cui
all'art. 11, co. 1 L. 241/1990



Ciò si giustifica con il fatto che gli Accordi vengono stipulati fra PA, la cui
attività risulta necessariamente indirizzata alla cura dell'interesse
pubblico

(ossia **l'interesse comune** richiamato nella definizione stessa degli Accordi fra PA →
art. 15, co. 1 L. 241/1990)



Accordi fra PA e recesso unilaterale per sopravvenuti motivi di «pubblico interesse»

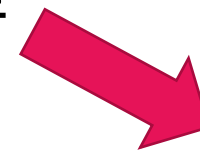
No esplicito richiamo al **recesso unilaterale** da parte di una PA per «**sopravvenuti motivi di pubblico interesse**» di cui all'art. 11, co. 4 L. 241/1990



2 tesi contrapposte



NATURA PUBBLICISTICA
ACCORDI FRA PA



NATURA NEGOZIALE
ACCORDI FRA PA



Accordi fra PA e recesso unilaterale per sopravvenuti motivi di «pubblico interesse»

NATURA «PUBBLICISTICA» ACCORDI PA

Facoltà di recesso non messa in discussione



È insito nel perseguimento del pubblico interesse, di cui gli Accordi fra PA sono espressione, la facoltà di recesso per «sopravenuti motivi di pubblico interesse»

VS

NATURA «NEGOZIALE» ACCORDI PA

Facoltà di recesso esercitabile solo:



- nei casi previsti dalla legge;
- nei casi previsti dall'Accordo stesso



non valutazione unilaterale interesse pubblico

- Tesi dell'intangibilità dell'accordo -

Natura pubblicistica e natura negoziale Accordi fra PA: 2 tesi contrapposte

NATURA «PUBBLICISTICA» ACCORDI PA

- Accordi fra PA come strumento di «contemperamento» fra interessi pubblici;
- Modo di esplicarsi del potere amministrativo, non compatibile con la nozione di «autonomia privata»



L' «autonomia privata» può disporre dei propri interessi; la «discrezionalità amministrativa» è invece limitata dalla legge, che ne individua le finalità, lasciando comunque alle PA la scelta sul «modus operandi»

VS

NATURA «NEGOZIALE» ACCORDI PA

- Richiamo ai principi in materia di obbligazioni e contratti;
- Il termine di «accordo» richiama la definizione di contratto di cui all'art. 1321 c.c. (accordo di due o più parti per costituire, regolare, estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale)



Le PA non fanno che disporre reciprocamente dei propri interessi, così come avviene fra privati tramite la stipula di contratti

Giurisprudenza recente: valenza pubblicistica Accordi fra PA e possibilità di recesso

Sul punto, T.A.R. Abruzzo sez. I - L'Aquila, 03/03/2021, n. 89:

L'amministrazione può recedere dall'accordo ex art. 15 della legge n. 241 del 1990.

Gli accordi tra amministrazioni [ex art. 15 della L. n. 241/1990](#) si connotano per la loro **spiccata valenza pubblicistica** atteso che la volontà delle Amministrazioni non è mai assimilabile ad una « volontà negoziale » fondata sull'autonomia privata, ma è una **« volontà discrezionale » funzionalizzata alla tutela degli interessi pubblici.** (...) Una volta riconosciuta la connotazione pubblicistica agli accordi tra amministrazioni [ex art. 15, l. 7 agosto 1990, n. 241](#) (...) **ne consegue, come ineludibile corollario, che l'Amministrazione possa sempre recedere dall'accordo in quanto tale potere è espressione del principio di inesauribilità del potere pubblico, che caratterizza l'esercizio delle funzioni pubbliche.**

La ragione per cui il comma 4 dell'[articolo 11 della legge n. 241 del 1990](#), a differenza dei commi 2 e 3, non è stato espressamente richiamato nell'articolo 15, va rinvenuta non tanto nella volontà del Legislatore di imporre un divieto di recesso implicito (...), quanto nella scelta di escludere la tutela indennitaria per le amministrazioni che abbiano sottoscritto l'accordo e che abbiano subito il recesso di un'altra amministrazione.



Prevalenza tesi natura pubblicistica degli Accordi fra PA

Dalla natura pubblicistica degli Accordi fra PA ne consegue



in generale, possibilità per la PA di esercitare il potere di autotutela e, nello specifico, il potere di revoca di cui all'art. 21-quinquies della L. n. 241/1990 per:

- sopravvenuti motivi di pubblico interesse;
- mutamento della situazione di fatto;
- nuova valutazione dell'interesse pubblico originario



Accordi fra PA: specifiche contenute nella Determinazione ANAC n. 7 del 21/10/2010

«Contenuto principale»



- definisce i **limiti entro cui le PA possono ricorrere** allo strumento convenzionale mediante la conclusione di accordi ex art. 15 L. 241/1990, nel rispetto della compatibilità con la normativa comunitaria e nazionale vigente in materia di “appalti pubblici”;
- afferma a chiare lettere che il ricorso a tale strumento **non** debba configurare **un’elusione della normativa sugli appalti pubblici** da parte delle PA.



Accordi fra PA: specifiche contenute nella Determinazione ANAC n. 7 del 21/10/2010

«Presupposti» per la conclusione di accordi tra PA ex art.15 L. 241/90:

- l'accordo deve essere volto a disciplinare una collaborazione avente come **finalità** la realizzazione di un interesse pubblico nonché comune alle Parti;
- le **Parti** che stipulano l'accordo devono avere **natura pubblica**;
- compatibilità dell'attività oggetto dell'accordo con le **finalità istituzionali** di ciascuna Parte;
- suddivisione di compiti e responsabilità tra le Parti nell'ambito di un coinvolgimento comune;

→ (...)



Accordi fra PA: specifiche contenute nella Determinazione ANAC n. 7 del 21/10/2010

(...) →

«Presupposti» per la conclusione di accordi tra PA ex art.15 L. 241/90:

- i movimenti finanziari tra le Parti firmatarie dell'accordo devono configurarsi come ristoro delle spese sostenute e giammai come un vero e proprio corrispettivo;
- **nessun** margine di **guadagno** deve essere ricavabile dalle Parti;
- **bilanciamento delle risorse** messe a disposizione da ciascuna Parte in relazione al contributo reciproco;
- rispetto dei precetti normativi vigenti in tema di appalti pubblici con particolare riferimento alla libera circolazione dei servizi e alla libera concorrenza sul mercato.



DICOTOMIA

fra

ACCORDO E CONTRATTO

- **Accordo ex art.15 L. 241/1990:** le PA decidono di provvedere direttamente con i propri mezzi allo svolgimento di **un'attività collaborativa, di interesse comune e di natura pubblica**, ripartendosi i compiti, di modo che entrambe le Parti forniscano un proprio contributo (anche se non necessariamente nella stessa misura) a favore della collettività.
- **Contratto ex art. 1321 c.c.:** le PA decidono di procurarsi il bene o il servizio di cui necessitano per il perseguimento del proprio obiettivo statutario a fronte del **pagamento di un prezzo**; in questo caso si configura la fattispecie tipica di un rapporto contrattuale con scambio di prestazioni che, in quanto tale, richiede l'espletamento di una gara pubblica.



Accordi fra PA nella giurisprudenza amministrativa

TAR PUGLIA, Lecce, Sez. I, n.1791 del 21/07/2010

*“(...) difetta l’interesse comune nell’accordo interamministrativo quando un’amministrazione ha inteso acquisire da un’altra amministrazione un servizio di proprio esclusivo interesse verso un corrispettivo (...). La **presenza di un corrispettivo è dunque da considerarsi quale elemento sintomatico della qualificazione dell’accordo alla stregua di appalto pubblico**, da assoggettare alla relativa disciplina secondo le prescrizioni del codice degli appalti”.*



Accordi fra PA nella giurisprudenza amministrativa

T.A.R. Lombardia, Milano, Sez.III, n. 776 del 3 aprile 2017

“Gli accordi tra enti pubblici stipulati ai sensi dell'art. 15, l. n. 241 del 1990, anche denominati contratti « a oggetto pubblico », differiscono dal contratto privatistico di cui all'art. 1321 c.c., del quale condividono solo l'elemento strutturale dell'accordo, senza che a esso si accompagni l'ulteriore elemento del carattere patrimoniale del rapporto regolato. **Le Amministrazioni stipulanti partecipano all'accordo in posizione di equiordinazione, ma non già al fine di comporre un conflitto di interessi di carattere patrimoniale, bensì di coordinare i rispettivi ambiti di intervento su oggetti di interesse comune (...)**”

→ (...)



Accordi fra PA nella giurisprudenza amministrativa

(...) →

T.A.R. Lombardia, Milano, Sez.III, n. 776 del 3 aprile 2017

“(...) Essi, pertanto, sono accomunati sotto il profilo funzionale al provvedimento amministrativo contrassegnato, in questo caso, dall'essere di interesse comune di più Amministrazioni (nel caso di specie, riguardante due convenzioni in virtù delle quali era stato dato all'Amministrazione comunale di accedere alla banca dati del centro di elaborazione della Motorizzazione Civile, non è stata ravvisata la riconducibilità della vicenda all'ipotesi di cui all'art. 15, l. n. 241 del 1990, difettando il necessario presupposto della sussistenza di un'attività di interesse in comune da disciplinare in collaborazione, con la conseguenza che, in punto di giurisdizione, non è invocabile l'art. 133 comma 1, lett. a, n. 2, c.p.a.)”.



Accordi tra PA e attuazione del PNRR

Avviso MUR n. 3264 del 28 dicembre 2021

- **Avviso pubblico per la presentazione di proposte progettuali per “Rafforzamento e creazione di Infrastrutture di ricerca” da finanziare nell’ambito del PNRR -**

Art. 4 dell’Avviso, co. 1 e 2



Soggetti coinvolti: Enti pubblici di Ricerca di cui all’art. 1 del D.lgs. N. 218/2016, Università e le Istituzioni universitarie italiane statali, comunque denominate (ivi comprese le scuole superiori ad ordinamento speciale).

Strumento individuato per la presentazione delle proposte progettuali: Accordi fra pubbliche amministrazioni ex art. 15 L. 241/1990, volti a disciplinare la **gestione comune** del finanziamento pubblico e a definire i ruoli e le responsabilità di ciascun soggetto partecipante nella realizzazione del progetto.



Accordi tra PA e attuazione del PNRR

Avviso MUR n. 3264 del 28 dicembre 2021

- Avviso pubblico per la presentazione di proposte progettuali per “Rafforzamento e creazione di Infrastrutture di ricerca” da finanziare nell’ambito del PNRR -

Art. 4 dell’Avviso, co. 3 – requisiti minimi dell’Accordo



- **Indicazione responsabilità verso il Ministero** del Soggetto proponente in relazione al coordinamento delle attività progettuali, ivi inclusa la connessa responsabilità finanziaria;
- **Ripartizione delle attività e delle responsabilità** tra il proponente e il/i co-proponente/i per la realizzazione del progetto;
- **Ripartizione del finanziamento** tra il proponente ed il/i co-proponente/i;
- Eventuali azioni di rivalsa del proponente in caso di inadempimento;

→ (...)



Accordi tra PA e attuazione del PNRR

(...) →

Avviso MUR n. 3264 del 28 dicembre 2021

- Avviso pubblico per la presentazione di proposte progettuali per “Rafforzamento e creazione di Infrastrutture di ricerca” da finanziare nell’ambito del PNRR -

Art. 4 dell’Avviso, co. 3 – requisiti minimi dell’Accordo



- **Impegno** del Soggetto proponente e di ciascun co-proponente **a gestire l’infrastruttura di ricerca**, garantendone la sostenibilità economico-finanziaria indipendentemente dal mercato e fino a 10 anni dopo la conclusione del progetto;
- Modalità e tempistiche necessarie al trasferimento delle risorse erogate dal Ministero da parte del soggetto proponente al/ai co-proponente/i;
- Delega al proponente da parte del/i co-proponente/i a sottoscrivere i documenti progettuali nonché a rappresentare la compagine nei rapporti con il Ministero, a presentare un report periodico sull’attività progettuale ed una relazione tecnica a fine progetto, ad acquisire e distribuire il finanziamento; → (...)



Accordi tra PA e attuazione del PNRR

(...) →

Avviso MUR n. 3264 del 28 dicembre 2021

- Avviso pubblico per la presentazione di proposte progettuali per “Rafforzamento e creazione di Infrastrutture di ricerca” da finanziare nell’ambito del PNRR -

Art. 4 dell’Avviso, co. 3 – requisiti minimi dell’Accordo



- Impegno di ciascun soggetto partecipante al rispetto della soglia massima del 20% della eventuale attività economica svolta (Comunicazione 2014/C 198/01 della Commissione) con impegno a tenere contabilità separata delle attività economiche e non economiche;
- Impegno di ciascun soggetto partecipante al rispetto del «Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ex art.54 d.lgs n. 165/2001».



Accordi tra PA e attuazione del PNRR: breve conclusione

Gli Accordi tra PA rappresentano una forma consensuale di esercizio e cooperazione organizzativa dell'azione amministrativa, **adattabile** alla materia oggetto della specifica negoziazione



nell'ambito del PNRR, consentono una **modulazione del testo** legata alle finalità istituzionali dei Soggetti pubblici partecipanti, nonché alla natura della proposta progettuale oggetto dei relativi bandi



E' fondamentale, dunque, individuare la forma negoziale più adatta alla regolamentazione dei vari rapporti giuridici tra PA.





GRAZIE