Repubblica Italiana REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 0 14/8. 5-/124.2017.11 del 19. X. 2017/Pos. Coll. e Coord. n.2. 19 017. 2017

Oggetto: Azione 6.6.1 PO FESR 2014-2020. Progetto Sentiero Italia. Regione Siciliana. Stipula protocollo d'intesa con il Club Alpino Italiano (CAI). Richiesta parere.

Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente Dipartimento dell'Ambiente Servizio 4 – Gestione finanziaria Interventi Ambientali Via Ugo La Malfa, 169 90146 Palermo

(Rif. Prot. n. 60150 del 23.08.2017)

1. Con la nota in riferimento viene chiesto l'avviso dello Scrivente sulla possibilità di formalizzare, nell'ambito della realizzazione del Sentiero Italia - Regione Siciliana, linea strategica e di indirizzo dell'azione 6.6.1 del PO FESR Sicilia 2014-2020, un "Protocollo d'Intesa con il Club Alpino Italiano (CAI), ente dotato di personalità giuridica...che ha tra i suoi compiti statutari anche quelli di provvedere al tracciamento, alla realizzazione e manutenzione dei sentieri".

Codesto Dipartimento riferisce di essersi rivolto al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT) e di avere chiesto la "sussistenza di eventuali riferimenti normativi e di indirizzo dai quali si evincesse l'esclusività del CAI a livello nazionale, in materia di tracciamento e segnaletica della rete sentieristica e, in particolare, di quella relativa al Sentiero Italia, al fine di non ledere le previsioni della normativa vigente in materia di Appalti Pubblici (D.lgs. 50/2016 e D.Lgs. 56/2017)".

Il Mibact ha risposto che "in materia di promozione turistica e programmazione ci si può avvalere della collaborazione del CAI nella forma di convenzioni e protocolli d'intesa con Autorità nazionali, regionali e locali" e che "in questo contesto collaborativo il CAI non assume in sé alcuna posizione di esclusività, ma si limita ad offrire il suo supporto tecnico per la gestione e il monitoraggio delle reti sentieristiche".

Viene, pertanto, chiesto parere sulla "possibilità di stipulare un protocollo d'intesa tra



W

questo Dipartimento e il CAI nazionale, ai sensi dell'art.15 della L. 7 agosto 1990, n. 241 che regolamenta la possibilità per le pubbliche amministrazioni di concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune".

2. In ordine alla consultazione richiesta, si osserva quanto segue.

L'art. 15¹ della Legge 7 agosto 1990, n. 241 consente alle pubbliche amministrazioni di concludere accordi di cooperazione per lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune.

L'elemento sul quale si fonda la ratio della disposizione è l'interesse comune delle amministrazioni coinvolte, le quali, utilizzando ognuna i propri mezzi, tendono al raggiungimento, attraverso la reciproca collaborazione, di un risultato utile per la collettività.

La giurisprudenza, intervenuta diverse volte sulla questione, ha precisato i limiti del ricorso a tali accordi tra pubbliche amministrazioni, al fine di eliminare qualsiasi eventuale conflitto con la normativa sui Contratti pubblici.

Tali limiti, riportati dall'ANAC nel parere AG/07/15/AP del 18 febbraio 2015 (e nel parere AG 20/2014 del 23 aprile 2014), sono i seguenti:

- 1. 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;
- 2. alla base dell'accordo deve esserci una reale divisione di compiti e responsabilità;
- 3. 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;
- 4. 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.

Precisa, quindi, l'Autorità che: "E' di particolare importanza il requisito dell'"interesse comune", da valutarsi secondo un criterio di effettività alla luce di un'attenta valutazione del caso concreto. In altri termini, ... 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

He

My

M

¹Art. 15 Accordi fra pubbliche amministrazioni

^{1.} Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

^{2.} Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3.

²⁻bis. A fare data dal 30 giugno 2014 gli accordi di cui al comma 1 sono sottoscritti con firma digitale, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, con firma elettronica avanzata, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera q-bis), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero con altra firma elettronica qualificata, pena la nullità degli stessi. Dall'attuazione della presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. All'attuazione della medesima si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente.

l'impegno della remunerazione. Secondo tale modello < le pubbliche amministrazioni 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 e nell'obiettivo comune di fornire servizi indistintamente a favore della collettività e gratuitamente>, con la conseguenza che pare difficile sostenere l'applicabilità dello schema della collaborazione < nel caso in cui un ente si procuri il bene di cui necessita per il conseguimento degli obiettivi assegnati a fronte del pagamento del rispettivo prezzo> (Determinazione 7/2010)".

Alla luce delle superiori considerazioni e con riferimento al quesito posto, codesto Dipartimento dovrà valutare in concreto la sussistenza delle condizioni su riportate, che devono sottostare alla stipula dell'accordo ex art. 15 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, ponendo particolare attenzione alla connotazione patrimoniale dell'operazione che, se totalmente assente, porrà le due amministrazioni in una posizione di "equiordinazione tra le stesse, 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"².

Per altro verso, se la convenzione fosse a carattere oneroso, e vedesse come parti contraenti soggetti che agiscono pur sempre secondo criteri economici, l'applicabilità dell'istituto invocato sarebbe esclusa. In tal senso, il Consiglio di Stato, nella pronuncia n. 324 del 25 gennaio 2012, ha stabilito che: "Al fine di non eludere il divieto dell'obbligo di esperire una gara pubblica, l'accordo ai sensi dell'art. 15 L. n. 241/1990 deve riguardare l'acquisizione di attività erogata da struttura non solo pubblica, ma anche (e sopratutto) priva di alcuna connotazione imprenditoriale, nell'ampia eccezione delineata dall'ordinamento europeo".

Nei termini che precedono viene reso il parere richiesto.

***** ***** *****

Ai sensi dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P. Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti al medesimo.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale n.16586/66.98.12 dell'8 settembre 1998, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere, senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

Avv. Michele Cassata

Il Dirigente avvocato Anna Maria La Vecchia



L'AVVOCATO GENERALE (Avv. Maria Mattarella)

Parere AG/07/15/AP cit.

