



## Oggetto

...OMISSIS... – accordo di cooperazione ai sensi dell'art. 7, comma 4, d.lgs. 36/2023 con società in house – attività tecnico-amministrative - richiesta di parere. UPREC-CONS-0232-2025-FC  
FUNZ CONS 6/2026

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 31 ottobre 2025, acquisita al prot. Aut. n. 138130, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 17 giugno 2024, si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza dell'11 marzo 2026, 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, la .....OMISSIS....., società che gestisce reti e impianti per il servizio idrico integrato dei comuni che la partecipano, informa l'Autorità di aver stipulato un accordo di collaborazione ex art. 15, l.n. 241/1990 e art. 7, comma 4, d.lgs. 36/2023 con altro gestore locale del servizio idrico integrato, avente ad oggetto il supporto di quest'ultimo in favore di .....OMISSIS..... per le attività di Direzione Lavori con riguardo ad interventi di sostituzione di alcune reti idriche nell'ambito del finanziamento PNRR M2C4-I4.2, nonché attività di supporto al RUP e attività di carattere tecnico/amministrativo di supporto all'ufficio appalti della società. Tale accordo è stato stipulato tra due società in house attive nel settore della gestione del servizio idrico integrato e riguarda la gestione di attività di interesse pubblico nel settore idrico, senza finalità lucrative e con l'obiettivo di assicurare servizi essenziali alla collettività.

In relazione a quanto sopra, la richiedente chiede all'Autorità di esprimere avviso in ordine alla riconducibilità dell'accordo di collaborazione indicato, alle disposizioni del citato art. 7, comma 4 del Codice e alla necessità, in relazione allo stesso, di acquisire il CIG.

La stessa società sottolinea al riguardo la sussistenza, nella fattispecie, delle condizioni previste dal Codice per il ricorso a simili accordi, posto che (i) entrambe le società sono stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 1, lett. a), Allegato I.1 del d.lgs. 36/2023; (ii) l'accordo non ha finalità lucrative non essendo previsto alcun corrispettivo tra le parti, ma un mero rimborso dei costi sostenuti per la realizzazione della commessa.

In relazione al quesito sopra indicato, sembra utile richiamare in via preliminare l'art. 7, comma 4, del d.lgs. 36/2023 ai sensi del quale «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».

Ai sensi della disposizione richiamata, quindi, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono concludere accordi di cooperazione per lo svolgimento in comune di attività di pubblico interesse, al ricorrere di tutte le condizioni indicate ai punti da a) a d) della disposizione medesima.

Rispetto al previgente art. 5, comma 6, del d.lgs. 50/2016, il d.lgs. 36/2023, in recepimento dell'avviso giurisprudenziale formatosi in materia, prevede espressamente tra le condizioni per il ricorso a tale istituto (i) 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», nonché (ii) 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».

La Relazione Illustrativa del d.lgs. 36/2023, chiarisce al riguardo 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».

Come noto, l'Autorità è intervenuta con numerose pronunce sull'argomento, già in vigore del d.lgs. 163/2006 e successivamente del d.lgs. 50/2016, sottolineando (in particolare) 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 (ex multis pareri, tra i più recenti, Funz Cons 2/2026, 35/2025, 28/2025 e precedenti ivi richiamati).

In tali pronunce, quindi, sono stati individuati i limiti e le condizioni per il legittimo ricorso agli accordi tra soggetti pubblici ai sensi delle disposizioni sopra richiamate, osservando che: (i) tali accordi possono essere conclusi esclusivamente tra stazioni appaltanti o enti concedenti, restando esclusi dagli stessi soggetti non qualificabili come tali; (ii) l'accordo deve disciplinare 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; (iii) alla base dell'accordo deve esserci una reale divisione di compiti e responsabilità; (iv) 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; (v) 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 dare conto di quanto su esposto.

Dunque, l'accordo di collaborazione deve essere finalizzato al raggiungimento di un "interesse comune" dei soggetti pubblici coinvolti, tra i quali 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. Pertanto, il contenuto e la funzione di tali accordi 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).

L'Autorità, tenuto conto dell'avviso giurisprudenziale in materia (in particolare ordinanza della Corte di Giustizia UE del 16 maggio 2013, causa C-564/11; Corte di Giustizia nella sentenza del 19 dicembre 2012, causa C-159/11; Consiglio di Stato, sentenza n. 3130 del 23/06/2014 e n. 3849 del 15 luglio 2013), ha chiarito inoltre che le direttive sugli appalti devono essere applicate sulla base di un approccio funzionale, e cioè in modo coerente con gli obiettivi ad esse sottesi, i quali consistono nell'imporre alle amministrazioni il rispetto della concorrenza laddove debba affidare attività economicamente contendibili. Conseguentemente, gli accordi tra PA sono necessariamente quelli aventi la finalità di disciplinare attività non deducibili in contratti di diritto privato, perché non inquadrabili in alcuna delle categorie di prestazioni elencate nell'allegato II-A alla direttiva appalti 2004/18/CE [direttiva sostituita dalla 24/2014/CE]; il contenuto e la funzione elettiva di tali accordi è quella di regolare le rispettive attività funzionali, purché di nessuna di queste possa appropriarsi uno degli enti stipulanti (parere AG14/2017/AP; delibera n. 496/2020 e delibera n.179/2023)

Avviso conforme è stato espresso anche dal giudice amministrativo secondo il quale «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). Pertanto, qualora un'amministrazione si ponga rispetto all'accordo come un operatore economico, 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).

Sulla base delle considerazioni che precedono, quindi, può affermarsi che ove la stazione appaltante intenda affidare un servizio ad altro soggetto pubblico, senza 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 e non dell'accordo di cooperazione tra soggetti pubblici ai sensi dell'art. 7, comma 4 del Codice (pareri AG47/2017/AP, Funz Cons 15/2024, Funz Cons 66/2023, delibere n. 179/2023 e n. 496/2020).

Premesso quanto sopra in ordine alle condizioni e ai limiti entro i quali il legislatore ritiene consentito procedere alla stipula di accordi di cooperazione ai sensi dell'art. 7, comma 4, del Codice, quanto alla possibilità, per due società in house, di concludere simili accordi – aspetto sottolineato nell'istanza di parere in esame - si osserva in via generale la disposizione *de qua* espressamente stabilisce che detti accordi possono essere stipulati “tra stazioni appaltanti o enti concedenti”.

Si evidenzia al riguardo che secondo il consolidato orientamento dell'Autorità «la società *in house* - al ricorrere dei presupposti e delle condizioni stabilite dall'art. 7 del Codice e dall'articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE e dall'articolo 17, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 23/2014/UE, nonché, per i settori speciali, dall'articolo 28, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE - pur dotata di autonoma personalità giuridica, presenta connotazioni tali da giustificare la sua equiparazione ad un "ufficio interno" dell'ente pubblico che l'ha costituita, una sorta di *longa manus* dello stesso; non sussiste quindi tra l'ente e la società un rapporto di alterità sostanziale, ma solo formale. Si parla infatti, in tal caso, di immedesimazione organica tra ente affidante e soggetto affidatario, ossia di vicenda endo-organizzativa che non rientra nello schema tipico del contratto d'appalto con affidamento di beni e servizi a soggetti terzi rispetto alla stazione appaltante (Anac *ex multis* pareri AG/3/2017/AP, AG 17/2017/AP, parere Funz Cons 20/2023 e precedenti ivi richiamati). Il legislatore ha statuito per dette società, in quanto riconducibili al perimetro allargato dell'amministrazione pubblica, quale *longa manus* della stessa (nel senso sopra indicato), che per le attività svolte dalle medesime, debba trovare applicazione il Codice dei contratti pubblici, in relazione agli acquisiti di beni e servizi. L'art. 16, comma 7, del d.lgs. 175/2016, contemplante la sottoposizione alle disposizioni del Codice, delle società *in house*, consente di ricondurre le stesse nella definizione di “stazione appaltante” contenuta nell'Allegato I.1, ai fini dell'applicabilità dello stesso d.lgs. 36/2023 (parere Funz Cons 53/2023).

Ne consegue che il riferimento contenuto nell'art. 7, comma 4, del Codice alla stipula di accordi di collaborazione tra stazioni appaltanti/enti concedenti, deve ritenersi esteso anche alle società in house, alla luce delle caratteristiche che le contraddistinguono e sopra sinteticamente illustrate (parere Funz Cons 2/20206; sulle società in house si rinvia alle numerose pronunce dell'Autorità consultabili sul sito istituzionale, ex multis "Vademecum per le società in house nel nuovo Codice degli appalti e nel Testo unico delle società pubbliche").

Quanto invece al quesito relativo alla riconducibilità dell'accordo oggetto del quesito posto, nello schema disciplinato dall'art. 7, comma 4, del Codice, considerata la mancata trasmissione dell'accordo stesso, può osservarsi in via generale che tale accordo, per come descritto nell'istanza di parere, ha ad oggetto lo svolgimento di servizi anche di natura tecnica (direzione lavori, supporto al Rup e supporto tecnico-amministrativo non meglio descritto). Si tratta di attività – quella di direzione lavori e di supporto al Rup – per le quali il Codice prevede la possibilità di stipulare accordi di collaborazione tra due stazioni appaltanti (art. 3, comma 1, All. I.4 del Codice per la struttura di supporto al Rup e art. 114, comma 6 del Codice per il DL, nei limiti e alle condizioni stabiliti dalle norme medesime), ancorché per la direzione lavori, il comma 6 dell'art. 114 del d.lgs. 36/2023 disponga, per le stazioni appaltanti che non sono amministrazioni pubbliche, l'affidamento dell'incarico con le modalità previste dal Codice.

Quanto al supporto tecnico-amministrativo all'Ufficio appalti della richiedente, in relazione al quale non è indicato, nell'istanza, con quali modalità tale supporto è attuato, valgono le considerazioni sopra svolte in ordine al ricorso agli accordi pubblico-pubblico, pertanto, ove si tratti di servizi svolti in favore della società richiedente, verso il pagamento di somme, ancorché in forma di rimborso, in assenza quindi di una "effettiva partecipazione delle parti" allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune e del carattere di equiordinazione tra le stesse, l'accordo non può ritenersi conforme all'art. 7, comma 4, del Codice.

Per quanto sopra, considerata la mancata trasmissione dell'accordo oggetto del quesito posto, si rimettono all'attenzione della società richiedente le indicazioni in precedenza illustrate in ordine alla corretta applicazione dell'art. 7, comma 4, del d.lgs. 36/2023 e la conseguente valutazione in merito alla conformità alle stesse, dell'accordo medesimo.

Infine, in ordine all'obbligo di acquisire il CIG per simili accordi, si rinvia alle indicazioni contenute nella delibera n. 584/2023 dell'Autorità (recante "Indicazioni relative all'obbligo di acquisizione del CIG e di pagamento del contributo in favore dell'Autorità per le fattispecie escluse dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici"), secondo le quali per gli accordi di cui all'art. 7, comma 4 del Codice, non sussiste l'obbligo di acquisire il CIG.

Va aggiunto a quanto sopra che in tali casi deve comunque essere garantito il rispetto del principio di trasparenza. Più in dettaglio, per gli accordi in esame, «la trasparenza è assoluta ai sensi dell'articolo 23 del d.lgs. 33/2023 "Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi" nella sottosezione "Provvedimenti" della sezione "Amministrazione Trasparente". Le amministrazioni/stazioni appaltanti pubblicano gli elenchi degli accordi stipulati, da aggiornare ogni sei mesi, con almeno

il numero, la denominazione, l'oggetto del provvedimento e l'indicazione dell'ufficio/struttura responsabile. È invece rimessa alla valutazione della amministrazione – con le dovute accortezze in termini di anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti – la pubblicazione del testo integrale dell'Accordo (anche mediante link alla pagina dove lo stesso sia già pubblicato)» (Faq in materia di “Obblighi di pubblicazioni concernenti i contratti esclusi e gratuiti” e Comunicato del Presidente del 24.5.2024, “Indicazioni sul regime di trasparenza dei contratti esclusi dall'applicazione del codice e dei contratti gratuiti”).

Alla luce di tutto quanto sopra, si rimette quindi a codesta società 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