



DELIBERA N. 219 del 10 giugno 2026

Fasc. Anac n 1315/2026

Oggetto

Determina del Direttore Generale 25.283 del 22/09/2025 - Convenzione ex art. 15 della legge n. 241/1990 e ss.mm.ii., tra l'Agenziae il Comune di, finalizzata all'attuazione di processi efficienti di progettazione, gestione ed esecuzione delle opere pubbliche per la valorizzazione del territorio comunale di – Accordi di collaborazione ex art. 15 della legge n. 241/1990 sottoscritti da Agenzia.....

Visto il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36

Visto il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visto il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato con la Delibera n. 270 del 20 giugno 2023 e s.m.i.

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

Premessa

Con esposto acquisito al prot. Autorità n. 15055 del 13/02/2026, sono state segnalate criticità in ordine alla Convenzione ex art. 15 della legge n. 241/90 intervenuta tra l'Agenzia e il Comune di Nella segnalazione è stato illustrato un contesto organizzativo regionale che vede la suddetta Agenzia destinataria di numerosi affidamenti diretti di servizi da parte di svariati enti operanti in ambito regionale. In particolare, sono stati evidenziati n. 38 accordi di collaborazione sottoscritti negli anni 2018-2025 ai sensi del richiamato art. 15 della legge n. 241/90, aventi ad oggetto il supporto tecnico-amministrativo nella progettazione preliminare ed esecutiva, la redazione di bandi, la verifica preventiva della progettazione e attività analoghe, a fronte di un "ristoro delle spese sostenute" o di un "rimborso spese", non preventivamente quantificati. In tale *modus operandi* è stata prospettata la possibile violazione dell'art. 7, comma 4 del d.lgs. 36/2023 (o dell'art. 5, comma 6 del d.lgs. 50/2016 applicabile *ratione temporis*) e dell'art. 12 della Direttiva UE 2014/24, per la carenza dei presupposti che giustificano la deroga alle disposizioni eurounitarie e nazionali in materia di contratti pubblici.

È stata evidenziata, altresì, la presunta violazione del principio di rotazione e del divieto di frazionamento artificioso degli incarichi volto ad eludere le soglie europee. Infine, nel richiamato esposto, sono stati segnalati: l'impossibilità di effettuare verifiche sulla congruità economica dell'opera (essendo previsti soltanto rimborsi spese) e il sub-affidamento a terzi dei servizi posti in carico ad, in assenza di trasparenza e al di fuori della programmazione degli acquisti.

All'esito di una valutazione preliminare, con nota prot. ANAC n. 29694 del 24/3/2024, è stato avviato il procedimento di vigilanza volto a verificare la correttezza dell'operato di e del Comune di ..

relativamente alla sottoscrizione dell'accordo di collaborazione ex art. 15 della legge n. 241/90 e dei conseguenti atti attuativi. In particolare, è stata contestata la carenza dei presupposti previsti dall'art. 7 del codice dei contratti pubblici per l'operatività della deroga, ivi prevista, all'applicazione delle disposizioni codicistiche in materia di evidenza pubblica. Inoltre, è stato contestato lo svolgimento di attività di aggregazione e centralizzazione della committenza in favore di diversi enti pubblici, oltre all'affidamento frazionato di incarichi tecnici.

La comunicazione di avvio del procedimento è stata riscontrata dalla sola con nota prot. n. 39826 del 22/4/2026.

Nella nota di riscontro, l'Agenzia ha respinto ogni addebito, fornendo una dettagliata ricostruzione del contesto normativo e del modello organizzativo in cui la stessa opera. Con specifico riferimento alla Convenzione stipulata in data 9/9/2025 con il Comune, l'Ente ha chiarito che:

- la stessa è stata predisposta secondo un modello generale utilizzato per avviare la collaborazione tra le due amministrazioni, rinviando ad una successiva nota la specifica individuazione delle attività di supporto tecnico da richiedere;
- con successiva nota prot. 20886 del 21/10/2025, il Comune ha richiesto la collaborazione per l'applicazione delle "Linee guida per la gestione degli impianti sportivi pubblici" redatti dall'.....sset su mandato della Regione
- risulta pertanto sussistente l'interesse comune dei due enti finalizzato a garantire la gestione di un impianto sportivo comunale utilizzando il *know how* e l'esperienza di
- la collaborazione tra i due enti è proseguita senza alcuna formalizzazione, stante la semplicità delle attività svolte (attività propedeutiche alla predisposizione di un piano gestionale di definizione dei costi e delle modalità di utilizzo dell'impianto comunale, con previsione della successiva redazione del piano medesimo, di un bando e di un disciplinare di gara per l'affidamento della gestione dell'impianto sportivo);
- risultano sussistenti tutti i presupposti richiesti dall'art. 7 del codice dei contratti pubblici per lo svolgimento in comune di attività di collaborazione sottratte all'applicazione del codice medesimo.

Con riferimento agli accordi quadro affidati da, l'Agenzia ha affermato che l'attività svolta a favore di altre amministrazioni è limitata alla committenza ausiliaria e su delega, non configurandosi attività di centralizzazione o aggregazione degli acquisti.

In relazione alla contestazione sul frazionamento di incarichi tecnici, l'Agenzia ha evidenziato che l'utilizzo dell'accordo quadro per indagini geognostiche risponde all'oggettiva impossibilità di predeterminare *ex ante* numero, collocazione e tempistica delle indagini necessari per una pluralità di interventi futuri.

Considerato in fatto

Dagli approfondimenti condotti nell'ambito dell'istruttoria di vigilanza sono emersi i seguenti elementi fattuali utili alle valutazioni di competenza dell'Autorità.

1. Struttura organizzativa della Regione

La Regione ha adottato il Modello organizzativo denominato ".....), finalizzato a migliorare la funzionalità in termini di efficienza, efficacia ed economicità della Macrostruttura regionale rispetto ai compiti e ai programmi di attività perseguiti dall'Amministrazione. Il sistema adottato si basa



sulla separazione fra politica e amministrazione e sulla creazione di grandi Dipartimenti e di Strutture di integrazione e raccordo, con conseguente riduzione del numero complessivo di strutture dirigenziali. Nell'ambito di tale modello organizzativo, al fine di rafforzare le capacità di "exploration" della macchina amministrativa regionale, alcune Agenzie esistenti sono state trasformate e/o rinominate in Agenzie strategiche, destinate ad agire in associazione ai Dipartimenti competenti per materia. Tali Agenzie svolgono attività esplorative volte ad analizzare *best practice* esistenti, ad intraprendere percorsi di miglioramento *ex novo*, ad ascoltare e coinvolgere le varie categorie di *stakeholder*, con la finalità di soddisfare bisogni specifici e acquisire attrattività e competitività rispetto a realtà nazionali e internazionali affini. La dinamicità conferita alle Agenzie Regionali Strategiche è stata attuata attraverso l'adozione di una struttura organizzativa a matrice, al cui vertice è posto un Direttore Generale e nel cui ambito opera il Management Board (Consiglio delle Agenzie Regionali), composto dal management delle Agenzie regionali strategiche, dal Segretario Generale della Presidenza, dai Direttori dei Dipartimenti, dall'Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura regionale, dalle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi e dal Capo di Gabinetto. Il compito del Board consiste nel "... *supportare il Presidente nelle scelte relative a tematiche di innovazione e cambiamento di interesse strategico regionale, definendo e attribuendo gli obiettivi strategici alle Agenzie regionali, che possono avere una durata pluriennale e possono coinvolgere anche più Agenzie, ognuna per la parte corrispondente al proprio mandato istituzionale.*"

2. Compiti e finalità istituzionali di

Tra le Agenzie regionali operanti nell'ambito del sistema, rientra, cui è stato attribuito il ruolo di organismo tecnico-operativo della Regione con il compito di supportare la pianificazione territoriale e la progettazione, in collaborazione con i dipartimenti regionali.

Come evidenziato nella nota di riscontro alla comunicazione di avvio del procedimento, la legge regionale n. 41/2017, istitutiva dell'....., individua la stessa come organismo tecnico-operativo che opera a supporto della Regione al fine della definizione e gestione delle politiche per la mobilità, la qualità urbana, le opere pubbliche, l'ecologia e il paesaggio, nonché ai fini della prevenzione e la salvaguardia del territorio dai rischi idrogeologici e sismici. L'Agenzia svolge, altresì, attività di supporto tecnico **agli uffici regionali** per attività di pianificazione, studio, rilevazione, analisi e programmazione; per gli interventi di tutela e ripristino causati dai fenomeni di dissesto e calamitosi; per le attività di prevenzione e tutela del territorio regionale mediante rilevamenti ortofotografici, mappatura informatizzata delle carte geologiche e geotermiche, analisi dei piani insediativi e linee guida per una pianificazione sostenibile, diagnostica e analisi strutturale antisismica degli edifici, valutazione della vulnerabilità del patrimonio edilizio e dei centri storici, restauro e salvaguardia del patrimonio storico e monumentale; per le attività di verifica preventiva e valutazione dei progetti, nonché per ulteriori attività ispettive e di controllo che richiedono accreditamento ai sensi delle norme UNI CEI EN ISO/IEC 17020 o norme similari; per il monitoraggio e la mappatura delle grandi opere e dei programmi di opere pubbliche realizzate nel territorio regionale, per la redazione dei progetti, degli interventi e delle opere da realizzarsi nei distretti idrografici; per la realizzazione di opere e di interventi previsti nel piano di bacino, sotto il controllo della Conferenza istituzionale permanente di cui al comma 4 dell'articolo 63 del d.lgs. 152/2006.

La legge in esame prevede che i compiti di cui sopra siano individuati e attribuiti tramite una apposita convenzione quadro, da stipularsi, con cadenza triennale, previa deliberazione della Giunta regionale, tra il direttore del dipartimento competente e il Direttore generale dell'Agenzia. La suddetta convenzione definisce, tra l'altro: gli obiettivi specificamente attribuiti all'Agenzia; i risultati attesi in un arco temporale determinato; l'entità e le modalità dei finanziamenti da accordare all'Agenzia stessa; le strategie per il miglioramento dei servizi; le modalità di verifica dei risultati di gestione; le modalità

necessarie ad assicurare la conoscenza dei fattori gestionali interni all’Agenzia, quali l’organizzazione, i processi e l’uso delle risorse.

L’art. 2, comma 5, della su richiamata legge regionale prevede che l’Agenzia possa instaurare, sulla base di apposite convenzioni e nel rispetto delle previsioni contenute nella convenzione quadro di cui sopra, rapporti di collaborazione, consulenza, assistenza, servizio, supporto e promozione **con altre pubbliche amministrazioni**, nei limiti di legge e secondo le disponibilità finanziarie.

Dall’analisi del PIAO adottato dall’Agenzia per il periodo 2026-2028 emerge l’attribuzione di numerosi obiettivi strategici, tra cui l’Obiettivo strategico 8 - Settore Sanità (Supporto alla progettazione ed attuazione di interventi nel settore dell’edilizia sanitaria) e l’ Obiettivo strategico 9 - Settore Opere pubbliche (Supporto tecnico alla Regione, agli enti regionali, agli enti locali pugliesi, nonché ai concessionari di opere pubbliche, per le attività di verifica preventiva e valutazione dei progetti ai sensi dell’art. 42 del D.LGS. 36/2023, nonché per ulteriori attività legislative e di controllo che richiedono accreditamento ai sensi delle norme UNI CEI EN ISO/IEC 17020 o similari, e per l’accreditamento, secondo lo standard UNI CEI EN ISO/IEC 17024, finalizzato alla certificazione delle competenze professionali nell’ambito della sostenibilità ambientale).

Per lo svolgimento delle attività istituzionali di competenza in favore di enti pubblici estranei all’ambito organizzativo regionale, agisce in forza di specifiche convenzioni ex art. 15 della legge n. 241/90. Dette convenzioni sono sottoscritte con amministrazioni di diversa natura e prevedono la collaborazione in ambiti che coprono, di fatto, tutta l’attività istituzionale degli enti beneficiari. All’esposto pervenuto all’Autorità sono state allegate n. 38 convenzioni sottoscritte nel periodo 2018-2025 con Aziende sanitarie, Fondazioni, Camera di commercio, società pubbliche, agenzie strategiche regionali, commissari di governo, università, Autorità di sistema portuale, Istituti di Ricovero e Cura a carattere scientifico, Consorzi di bonifica, Città metropolitane e vari Comuni.

.....opera, altresì, come stazione appaltante qualificata, svolgendo attività di committenza ausiliaria e su delega per conto di stazioni appaltanti regionali e di altre amministrazioni che insistono sul territorio di riferimento. A tal fine, ha conseguito la qualificazione relativa alla fase di progettazione e affidamento, sia per lavori che per servizi e forniture al livello più elevato. Inoltre, ha espresso la disponibilità a svolgere procedure di affidamento per conto di altre amministrazioni.

Infine, l’Agenzia agisce in qualità di organismo di controllo accreditato per la verifica dei progetti ex art. 35 dell’allegato I.7 al codice.

3. Convenzione sottoscritta con il Comune di

L’istruttoria condotta dall’Autorità si è concentrata sulla Convenzione sottoscritta con il Comune di, per ragioni di economia procedurale e in considerazione della sostanziale analogia tra gli accordi sottoscritti tra l’Agenzia e le varie amministrazioni beneficiarie. In considerazione di ciò, le considerazioni che seguono, sia nella parte in fatto che nella parte in diritto della presente delibera, possono considerarsi vevoli per tutti gli accordi strutturati secondo le medesime modalità e che prevedono impegni simili.

Con determina del Direttore Generale n. 25.283 del 22/9/2025 è stata approvata la Convenzione ex art. 15 della legge n. 241/90 trae il Comune di finalizzata all’attuazione di processi efficienti di progettazione, gestione ed esecuzione delle opere pubbliche per la valorizzazione del territorio comunale, della durata di tre anni rinnovabili. Nel testo della suddetta convenzione, si legge che ha il compito e la responsabilità di fornire supporto tecnico-amministrativo per la progettazione (compresi gli atti di approvazione e la verifica preventiva), l’affidamento, l’esecuzione e la gestione “*delle opere e dei servizi pubblici oggetto di collaborazione*”. L’ambito della cooperazione interistituzionale è individuato negli: “*interventi sul territorio comunale per la realizzazione di nuove strutture per il sociale, per l’edilizia scolastica, per l’edilizia residenziale pubblica anche economica*”.



popolare, per lo sport, lo spettacolo e il tempo libero, per l'edilizia direzionale e amministrativa, per il commercio e i servizi, per la protezione, valorizzazione e fruizione dell'ambiente, per lo smaltimento dei rifiuti, per il riassetto e recupero dei siti urbani e produttivi, per i beni culturali, per la distribuzione dell'energia, per la realizzazione di nuove strade, per la difesa del suolo, per le risorse idriche e le acque reflue, per le opere portuali, per la ristrutturazione e/o adeguamento e/o restauro e/o manutenzione delle strutture esistenti".

L'interesse comune che giustifica la collaborazione tra i due Enti è rinvenuto *"nell'attuazione di processi efficienti di progettazione, esecuzione e gestione delle opere pubbliche, secondo la programmazione regionale e comunale attraverso il reciproco contributo nell'ambito del processo partecipato di pianificazione e programmazione"*.

Con la sottoscrizione della Convenzione, si impegna a fornire al Comune la propria attività di assistenza tecnico-amministrativa provvedendo, se necessario, a dotarsi di consulenti esperti o di eventuali servizi esterni con modalità meglio esplicitate nella nota di attivazione alla base di specifiche attività collaborative. È previsto che i costi per tali servizi esterni, rientranti nei quadri economici degli interventi previsti, saranno concordati con il Comune e successivamente rendicontati a cura di L'accordo prevede che il Comune provvederà al trasferimento delle risorse in favore di entro 30 giorni dalla richiesta corredata dalla previsione delle attività da svolgere.

I compiti assunti dal Comune con l'accordo in argomento attengono alla messa a disposizione della documentazione e delle informazioni necessarie per la progettazione, esecuzione e gestione delle opere e dei servizi pubblici oggetto di collaborazione e alla partecipazione ai gruppi di lavoro con propri tecnici e attraverso competenze ed esperienze specialistiche del proprio personale di riferimento. L'....., invece, assume il compito e la responsabilità di fornire il supporto tecnico-amministrativo ai predetti processi, sia per ciò che concerne le fasi di progettazione preliminare ed esecutiva, sia per la redazione di bandi e disciplinari di gara e per gli atti di approvazione dei progetti, nonché per le attività di verifica preventiva della progettazione, ai sensi dell'art. 42 del codice dei contratti pubblici, e per ulteriori attività ispettive e di controllo che richiedono accreditamento, ai sensi delle norme UNI CEI EN ISO/IEC 17020 o similari.

La convenzione prevede che le specifiche attività di collaborazione saranno avviate con apposita richiesta di attivazione, a seguito della quale stimerà i tempi necessarie e le spese presunte, da rimborsare secondo il Regolamento sui ristori adottato dall'Ente. È previsto, altresì, il riconoscimento di un'anticipazione, nella misura da concordare nella nota di attivazione del supporto in relazione alla complessità degli interventi ed alla necessità di operare impegni di spesa, oltre al versamento di acconti nella misura da definire in relazione all'avanzamento delle attività.

Per quanto attiene alle modalità di svolgimento delle attività oggetto della Convenzione, è previsto che le obbligazioni assunte da saranno espletate attraverso i propri dipendenti e consulenti o mediante affidamento esterno di servizi di progettazione, servizi di consulenza specialistica, esecuzione di prove, saggi, rilievi e quanto occorra per l'esame dei luoghi ed il supporto alla progettazione. È altresì specificato che le procedure di reclutamento dei consulenti e di affidamento dei servizi saranno curate direttamente da *"che assumerà anche la gestione dei rapporti con i soggetti così individuati ed avrà diritto al rimborso delle spese sostenute"*.

Con riguardo ai rapporti di natura economica, l'accordo specifica che i movimenti finanziari tra le due amministrazioni si configurano come ristoro delle spese sostenute e non come corrispettivo. È chiarito, inoltre, che le attività saranno svolte da nell'ambito delle proprie finalità istituzionali derivanti dall'attuazione della L.R. n. 41/2017, e quindi senza ulteriori oneri per il Comune, tranne che per quanto concerne le eventuali somme effettivamente impegnate e concordate per compensi professionali, per servizi di ingegneria ed altre spese propedeutiche e necessarie alla progettazione o per i servizi specialistici strettamente connessi all'attuazione della Convenzione, per cui è previsto il rimborso a cura del Comune. È precisato, altresì, che gli importi da rimborsare per prestazioni professionali

specialistiche, saggi, prove, rilievi, misurazioni o altri servizi di ingegneria, saranno calcolati ai sensi del D.M. 17 giugno 2016 (c.d. decreto Parametri), come indicato nell'Allegato I.13 del Codice dei Contratti Pubblici, applicando eventuali ribassi percentuali in caso di affidamenti diretti sottosoglia. L'accordo stabilisce anche la quantificazione dei compensi spettanti a dipendenti impiegati nelle attività oggetto di collaborazione, prevedendo che *“fermo restando che gli oneri del trattamento economico, sia principale che accessorio, rimarranno a carico dell'Agenzia, in analogia alla disciplina prevista dall'art. 45 del D.Lgs. n. 36/2023, per il c.d. incentivo per le funzioni tecniche spettante ai dipendenti delle Amministrazioni appaltanti, sarà riconosciuto tale compenso secondo la misura indicata nel quadro economico del progetto, come per legge”*.

Così definito il quadro normativo delle future collaborazioni, con atto del 21/10/2025, il Comune ha richiesto l'attivazione del supporto tecnico amministrativo, chiedendo la disponibilità di a *“fornire consulenza per il bando di gara relativo all'affidamento della gestione dell'impianto sportivo sito in Piazzale Santa Scorese... in ottemperanza all'esigenza di attuare processi efficienti di progettazione, esecuzione e gestione delle opere pubbliche”*.

Considerato in diritto

Natura giuridica e compiti istituzionali dell'Agenzia Strategica denominata

Le Agenzie strategiche regionali si configurano come articolazioni amministrative istituite con legge regionale per l'esercizio di funzioni tecnico-operative caratterizzate da elevato contenuto specialistico e da peculiari esigenze organizzative e funzionali al perseguimento di specifici interessi pubblici di competenza regionale.

Esse assumono la natura di enti strumentali dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e gestionale, pur permanendo in rapporto di strumentalità e dipendenza funzionale rispetto all'ente territoriale di riferimento. Tale relazione giustifica l'esercizio, da parte della Regione, di poteri di indirizzo, coordinamento, vigilanza e controllo, finalizzati ad assicurare la coerenza dell'azione amministrativa dell'ente con gli obiettivi di interesse pubblico regionale.

Nell'esercizio delle proprie attribuzioni, l'ente strumentale è soggetto ai principi di legalità e di tipicità delle competenze amministrative, potendo operare esclusivamente **entro il perimetro funzionale delineato dalla legge istitutiva** e dagli atti di organizzazione conseguenti. Ne deriva che gli atti adottati in carenza di attribuzione o eccedendo i limiti delle competenze conferite risultano affetti da vizio di incompetenza e, pertanto, suscettibili di annullamento secondo i principi consolidati della giurisprudenza amministrativa.

Il modello organizzativo adottato dalla Regione si inserisce nello schema appena descritto, con l'apprezzabile finalità di attribuire alle Agenzie regionali strategiche tutti quei compiti di studio, ricerca, innovazione, creatività - c.d. attività di *exploration* - che consentono di sopperire all'organizzazione burocratica degli uffici regionali e di sollecitare un vantaggio competitivo della Regione nel contesto nazionale ed internazionale. Legittimamente, quindi,, nel suo ruolo di Agenzia regionale strategica, può supportare gli enti regionali nello svolgimento delle attività espressamente individuate nella legge istitutiva.

....., inoltre, in qualità di stazione appaltante qualificata, può svolgere attività di **committenza ausiliaria e su delega**, sia in favore di enti regionali che di altre amministrazioni pubbliche, in forza di specifici accordi sottoscritti ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/90, dell'art. 30 del d.lgs. n. 267/2000, o di apposita convenzione, così come previsto e consentito dall'art. 62, comma 9, del codice dei contratti pubblici.



Infine, l'Agenzia, in qualità di organismo di controllo accreditato, può legittimamente svolgere attività di **verifica preventiva della progettazione e ulteriori attività ispettive e di controllo** che richiedano accreditamento ai sensi delle norme UNI CEI EN ISO/IEC 17020 o norme similari. Ed invero, l'art. 36 dell'allegato I.7 al codice dei contratti pubblici prevede che le stazioni appaltanti provvedano allo svolgimento di tale attività attraverso strutture e personale tecnico della propria amministrazione, ovvero attraverso strutture tecniche di altre amministrazioni di cui può avvalersi ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del codice.

Diversamente, le **attività che esulino dall'ambito istituzionale di competenza dell'Agenzia e che siano qualificabili come prestazioni di servizi, possono essere legittimamente svolte in favore di altri enti o organismi anch'essi assoggettati al controllo analogo della Regione, soltanto nel caso in cui ricorrano i presupposti di cui all'art. 7, comma 2, del codice dei contratti pubblici (in-house orizzontale).**

In particolare, la norma richiamata consente alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di affidare direttamente a società *in house* lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3, richiedendo, a tal fine, **l'adozione di un provvedimento motivato per ciascun affidamento**, in cui dare conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. La norma specifica che, in caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici.

Tra le attività attribuite ad dalla legge istitutiva, si inserisce l'attività di **supporto alla progettazione**. A tal proposito è opportuno precisare che tale attività è correttamente ricondotta a obiettivi specifici contemplati dalla legge istitutiva e rispondenti a interessi regionali esattamente individuati. Nella legge, infatti, è fatto espresso riferimento a interventi di **prevenzione e tutela del territorio regionale** (nella specie, interventi e opere da realizzarsi nei distretti idrografici e interventi previsti nel piano dell'edilizia di bacino, sotto il controllo della Conferenza istituzionale permanente di cui al comma 4 dell'articolo 63 del d.lgs. 152/2006) e a interventi di **recupero del patrimonio edilizio regionale** (nella specie, interventi nell'ambito dell'edilizia sanitaria previsti nel PIAO). Detta attività, quindi, può essere legittimamente svolta da nell'ambito individuato dalla legge regionale al fine di perseguire interessi propri dell'Ente di riferimento.

Per quanto concerne le **attività previste in favore di altre amministrazioni**, l'art. 2, comma 5, della su richiamata legge istitutiva regionale prevede che l'Agenzia possa instaurare rapporti di collaborazione, consulenza, assistenza, servizio, supporto e promozione:

- nei limiti di legge, quindi **nei limiti delle competenze di interesse regionale** attribuite dalla legge istitutiva;
- **nel rispetto delle previsioni contenute nella convenzione quadro** da stipularsi, con cadenza triennale, previa deliberazione della Giunta regionale, tra il direttore del dipartimento competente e il Direttore generale dell'Agenzia, volta a definire, tra l'altro: gli obiettivi specificamente attribuiti all'Agenzia; i risultati attesi in un arco temporale determinato; l'entità e le modalità dei finanziamenti da accordare all'Agenzia stessa; le strategie per il miglioramento dei servizi; le modalità di verifica dei risultati di gestione;
- **sulla base di apposite convenzioni ex art. 15 della legge n. 241/90;**

- nei limiti della disponibilità finanziaria.

Orbene, dalla lettura delle convenzioni esaminate nell'ambito dell'attività istruttoria e, tra queste, di quella sottoscritta con il Comune di, è emerso **lo svolgimento di attività che esulano dal perimetro di interesse regionale, estendendosi a ricoprire intere aree di competenza degli enti beneficiari** (edilizia sociale, edilizia scolastica, edilizia residenziale pubblica ed economica-popolare, sport, spettacolo e tempo libero, edilizia direzionale e amministrativa, commercio e servizi, protezione, valorizzazione e fruizione dell'ambiente, smaltimento dei rifiuti, riassetto e recupero dei siti urbani e produttivi, beni culturali, distribuzione dell'energia, realizzazione di nuove strade, opere portuali, ristrutturazione e/o adeguamento e/o restauro e/o manutenzione delle strutture esistenti).

Convenzione sottoscritta con il Comune

Oltre a quanto sopra descritto, con specifico riferimento alla convenzione sottoscritta tra e il Comune di, dall'attività istruttoria è emersa, altresì, la carenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 7 del codice dei contratti pubblici.

Ed invero, ai sensi della norma su richiamata e delle indicazioni fornite in materia dall'Autorità, da ultimo con la delibera n. 14/2026, 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:

- gli accordi in parola 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.

In sostanza, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990 le pubbliche amministrazioni possono stipulare accordi per svolgere, in modo coordinato e sulla base di un rapporto reciproco di equiordinazione, un'attività di interesse comune senza che l'una intenda avvalersi delle prestazioni dell'altra, dietro pagamento di un corrispettivo. Soltanto al ricorrere di tutti i presupposti sopra indicati, non sussiste per le amministrazioni interessate l'obbligo di affidare con gara le prestazioni richieste, poiché l'accordo rappresenta una modalità organizzativa dell'esercizio di una funzione pubblica e rientra nel regime di esclusioni al codice dei contratti pubblici. Diversamente, qualora non sussistano i presupposti innanzi indicati e un'amministrazione si ponga rispetto all'accordo come operatore economico che presta la propria attività dietro corrispettivo (anche non implicante il riconoscimento di un utile economico ma solo il rimborso dei costi), non è configurabile una cooperazione tra enti pubblici per il perseguimento di funzioni di servizio pubblico comune, bensì uno scambio tra i medesimi (tra molte si segnalano i



seguenti rilevanti precedenti giurisprudenziali: Consiglio di Stato, Sez. V, 15.07.2013, n. 3849, Consiglio di Stato, Sez. III, 25.8.2021 n. 6034, Delibera Anac n. 14/2026 e n. 331/2021).

In questa diversa ipotesi, non operando il regime di esclusione di cui all'art. 7 del codice dei contratti pubblici, l'amministrazione è tenuta ad affidare la prestazione richiesta tramite un procedimento di gara ad evidenza pubblica. Come chiarito dalla giurisprudenza sopra richiamata, è infatti illegittimo l'affidamento diretto di un appalto pubblico, senza previa gara, mediante il quale due enti pubblici istituiscono tra loro un contratto che non abbia il fine di garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune agli enti medesimi e non sia retto da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico, oppure sia tale da porre un prestatore privato in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti. (Consiglio di Stato, Sez. V, 15.07.2013, n. 3849).

Orbene, alla luce di quanto rappresentato, **l'accordo concluso trae il Comune di non può essere qualificato in termini di accordo di cooperazione, costituendo, invece, a tutti gli effetti un appalto pubblico di servizi** mediante il quale una delle parti (.....) si impegna nei confronti dell'altra (il Comune) ad eseguire una serie di prestazioni tra loro molto variegata, nell'interesse esclusivo di quest'ultima.

Ciò, viene desunto, innanzitutto, **dall'assenza di un reale interesse comune** alla base della prestazione. L'accordo in esame, al pari delle Convenzioni stipulate con altre realtà territoriali, appare configurato come una sorta di "convenzione-quadro", recante una disciplina di carattere meramente programmatico riferita a una pluralità di servizi tra loro eterogenei. Ed invero, gli interventi in relazione ai quali andranno svolti i servizi oggetto della convenzione, così come anche i compiti e le responsabilità attribuiti a ciascun ente, risultano descritti in termini del tutto generici, senza una preventiva e puntuale indicazione delle attività che, concretamente, saranno oggetto di collaborazione. La richiamata convenzione, infatti, prevede lo svolgimento di un'attività di collaborazione in ambiti molto eterogenei e diversificati, richiedendo l'intervento dell'Agenzia a vario titolo e con diverse competenze (committenza, committenza ausiliaria, servizi di ingegneria, verifica della progettazione). È da escludersi, quindi che "l'interesse comune" possa sussistere rispetto a un numero così elevato di amministrazioni aventi diversa natura e finalità e con riferimento ad ambiti così estesi dell'attività amministrativa. Se è vero, infatti, che l'attuazione di processi efficienti di progettazione, esecuzione e gestione delle opere pubbliche è coerente con la missione istituzionale di entrambe le amministrazioni protagoniste di ciascun accordo di collaborazione, occorre considerare, d'altro canto, che questo obiettivo è un dato comune all'attività di tutta la pubblica amministrazione.

Le osservazioni offerte in proposito da non appaiono sufficienti a superare tale criticità. La stessa Agenzia, infatti, ha ammesso che il modello dell'accordo quadro istituzionale è stato prescelto quale "*cornice giuridica e programmatica*" per disciplinare una "*collaborazione di lungo periodo tra amministrazioni anche per ambiti eterogenei*", specificando che la Convenzione è finalizzata esclusivamente ad avviare la collaborazione tra le due amministrazioni, mentre, alle c.d. convenzioni attuative o note di attivazione è demandata: la definizione puntuale delle attività; l'individuazione analitica delle attività di supporto tecnico richieste per il singolo intervento collaborativo; il cronoprogramma; il quadro economico dei costi.

In realtà, nell'atto attuativo trasmesso, sottoscritto in data 21/10/2025 con il Comune di, si rinvia agli obiettivi e alle finalità già individuate nella Convenzione, precisando soltanto l'ambito di intervento e le attività da svolgere (predisposizione della documentazione di gara per l'affidamento della gestione dell'impianto sportivo comunale), tra quelli generali individuati dalla convenzione (nella specie, programmare e realizzare interventi per lo sport).

Quindi, in realtà, è la Convenzione quadro ad individuare l'interesse comune (con le modalità ampie e generiche sopra descritte), mentre gli atti attuativi avviano collaborazioni specifiche nell'ambito delle

macro-aree di condivisione già definite, dando per assodata la sussistenza “a monte” della comunanza di intenti.

Peraltro, vale la pena di osservare, per inciso, che, nel caso specifico, l'atto attuativo prevede lo svolgimento di attività di committenza su delega, legittimamente esercitabile daai sensi dell'art. 63 del codice. Rispetto allo specifico provvedimento attuativo, in sé considerato, non si ravvisano, quindi, particolari criticità. Lo stesso non può dirsi, invece, per la convenzione quadro prevista a monte, per le motivazioni sopra esposte.

Occorre considerare, altresì, che la stessa giurisprudenza citata dall'Agenzia nelle proprie osservazioni chiarisce che la cooperazione è legittima quando gli enti locali uniscono le forze per garantire l'adempimento di una **funzione di servizio pubblico** e quando, pur avendo detti enti finalità differenti, l'accordo sia orientato ad una convergenza sinergica volta alla **realizzazione di un interesse pubblico comune**, inteso come sintesi degli interessi istituzionali dei contraenti (**Consiglio di Stato, sez. V, n. 2201 del 25.03.2022**). La collaborazione tra Enti deve quindi riguardare lo svolgimento in concreto delle funzioni attribuite per legge **alle due amministrazioni interessate**. L'art. 33 della Direttiva 2014/24 UE, citato dalla stessa Agenzia, precisa infatti che la cooperazione tra enti “*potrebbe riguardare tutti i tipi di attività connesse alla prestazione di servizi e alle responsabilità affidati alle amministrazioni partecipanti o da esse assunti, quali i compiti obbligatori o facoltativi di enti pubblici territoriali o i servizi affidati a organismi specifici dal diritto pubblico*”. La collaborazione deve quindi riguardare lo **svolgimento in comune di specifici compiti istituzionali**. Dall'istruttoria condotta è emerso, invece, che molti dei compiti assunti da si sostanziano in **servizi resi in favore dell'ente**, inquadrabili nel paradigma generale previsto dall'art. 1321 cod. civ., **essendo caratterizzati dalla patrimonialità del rapporto giuridico e dal fatto che le prestazioni sono destinate ad essere fatte proprie dalle amministrazioni partecipanti agli accordi** (cfr. Cons. Stato sez. V, 15.07.2013 n. 3849).

Sul punto, l'Autorità, con parere Funz. Cons. n. 15/2024, ripercorrendo l'indirizzo giurisprudenziale della Corte di giustizia europea e del Consiglio di Stato, ha ribadito che gli obiettivi delle direttive sui contratti pubblici “*consistono nell'imporre alle amministrazioni il rispetto della concorrenza laddove debba affidare attività economicamente contendibili*” e quindi che gli accordi tra pubbliche amministrazioni di cui al combinato disposto della Legge 241/1990 e del d.lgs. n. 36/2023 sono solo quelli che disciplinano condivisioni di compiti e responsabilità nello svolgimento di funzioni “*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*”.

Lo stesso Consiglio di Stato ha infatti precisato che “*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. Stato, Sezione Quinta, 7 giugno 2024 n. 5096) ovvero che l'accordo regoli le rispettive attività funzionali purché di nessuna di queste possa appropriarsi una delle amministrazioni pubbliche cooperanti.

L'affidamento di contratti pubblici aventi natura sinallagmatica al di fuori delle regole dell'evidenza pubblica comporta una distorsione del mercato interno, con evidenti danni alla libera concorrenza. Le osservazioni offerte dall'Agenzia sul punto, incentrate sull'obbligo per le stazioni appaltanti di ricorrere al mercato soltanto prima di aver verificato la possibilità di utilizzare propri dipendenti, non valgono a superare le criticità emerse. Nel caso di specie, infatti, non vi è utilizzo di propri dipendenti, ma di dipendenti di altra amministrazione, in assenza dei presupposti previsti dall'ordinamento giuridico.

Dagli approfondimenti condotti è emersa, inoltre, la carenza dell'ulteriore requisito previsto dall'art. 7 del codice dei contratti pubblici e relativo alla **effettiva suddivisione di compiti e responsabilità**. In



primo luogo, indice sintomatico di tale difetto è rinvenibile nella possibilità di affidamento all'esterno di alcune prestazioni, riconosciuta ad dalla convenzione in esame con la precisazione che *“le procedure di reclutamento dei consulenti e di affidamento dei servizi saranno curate direttamente da che, ai fini della presente Convenzione e per le attività in esso previste, assumerà anche la gestione dei rapporti con i soggetti così individuati ed avrà diritto al rimborso delle spese sostenute...”*. Dalla ricerca in BDNCP è emerso l'affidamento all'esterno di servizi di ingegneria effettuati dall'Agenzia in proprio, per interventi la cui titolarità è attribuita ad altre amministrazioni. Tra tutti, possono annoverarsi, a titolo di esempio, quelli effettuati per conto di ARPAL (CIG A0678A6CDA; A06775CC87; A0678BBE2E; A06776FC35; A067736D2B).

Inoltre, è emerso come - per far fronte agli impegni assunti nell'ambito delle convenzioni ex art. 15 della legge n. 241/90 sottoscritte con i diversi enti operanti sul territorio regionale - l'Agenzia affidi sul mercato accordi quadro aventi ad oggetto molteplici servizi tecnici specialistici, quali saggi, prove, rilievi, misurazioni e altri servizi di ingegneria (cfr. tabella inserita al successivo paragrafo).

È evidente come tale modalità operativa sottragga ampi ambiti di attività dalla sinergia collaborativa, annullando l'essenza del rapporto di cooperazione tra gli enti. L'attività svolta da, infatti, si sostanzia **nella messa a disposizione di assistenza tecnico-amministrativa specialistica**, in un ambito molto esteso delle competenze istituzionali degli enti beneficiari, operandosi una vera e propria delega di funzioni e compiti. In altri termini, tramite il proprio personale e/o mediante affidamenti a terzi, viene ad operare, di fatto, in chiave del tutto sostitutiva ed esternalizzata rispetto al Comune.

Tali criticità sono confermate anche nella suddivisione di compiti illustrata nella nota di riscontro. Sul punto, ha dichiarato che il Comune di (così come altri Comuni convenzionati) *mantiene la titolarità dell'intervento, la programmazione degli investimenti e l'approvazione finale degli atti o di eventuali progetti*, mentre *“assume la responsabilità del supporto tecnico-amministrativo qualificato mantenendo in ogni caso la responsabilità verso il Comune per le attività svolte a supporto, esercitando **funzioni di direzione tecnica e coordinamento** oppure operando quale organismo accreditato per la verifica delle progettazioni secondo la UNI CEI EN ISO/IEC 17020.*

A ben vedere, lo schema proposto non configura una reale suddivisione di compiti e responsabilità con finalità di collaborazione ed esercizio in comune dei compiti istituzionali, ma tradisce una ripartizione di funzioni con svolgimento, da parte di, di **attività autonome che si configurano come prestazioni di servizi tecnici** (es. le *“funzioni di direzione tecnica e coordinamento”*) e che vengono espletate in proprio oppure sotto la propria responsabilità avvalendosi di contraenti terzi (alla stregua quindi di un vero e proprio appaltatore).

A conferma di tale ricostruzione, si evidenzia che, come sarà illustrato più compiutamente di seguito, nella Convenzione è previsto il riconoscimento al personale didegli incentivi per le funzioni tecniche ex art. 45 del codice. Tale previsione costituisce, infatti, un indice sintomatico del superamento del perimetro della mera collaborazione istituzionale e della conseguente configurabilità delle attività espletate dall'Agenzia come vere e proprie prestazioni di servizi rese in autonomia.

Dall'istruttoria è emerso, altresì, il mancato rispetto del requisito dell'**assenza di corrispettivo**. La convenzione in parola, infatti, prevede un meccanismo di remunerazione delle prestazioni basato su presunti rimborsi determinati soltanto *ex post* e quantificati sulla base del Regolamento Ristori approvato dall'Agenzia in data 23/5/2025. Detto Regolamento contiene *“le regole generali per disciplinare i criteri e i metodi di calcolo del preventivo della spesa che deve sostenere il richiedente per i servizi di ingegneria ed il consuntivo dei costi da ristorare per le attività che l'Area tecnica CAB di può espletare per conto e nell'interesse delle amministrazioni pubbliche in base agli accordi contenuti nella convenzione in essere tra le due parti”*.

Nel Regolamento si legge che *“I movimenti finanziari tra e le amministrazioni pubbliche per conto e nell’interesse delle quali espleta le attività in base agli accordi contenuti nella convenzione in essere tra le due parti, si configurano solo come ristoro delle spese sostenute, essendo escluso il pagamento di un corrispettivo”*. Tuttavia, tra le spese rimborsabili sono previste: *“(a) costo del personale impiegato compreso la retribuzione sostitutiva dell’incentivo per funzioni tecniche; (b) costo del personale a contratto; (c) spese generali”*. A fronte delle attività svolte dall’Agenzia, è quindi previsto, in realtà, il pieno ristoro di tutti i costi sostenuti.

Sulla base di tali previsioni il rapporto intercorrente tra codesta Agenzia e gli Enti sottoscrittori delle convenzioni si configura come avente natura sinallagmatica con conseguente configurazione di un *“contratto a titolo oneroso in cui solo una parte svolge la prestazione pattuita mentre l’altra assume l’impegno della remunerazione”* (delibera n. 1118 del 28.11.2018).

A tal proposito, si evidenzia che, come osservato più volte dall’Autorità, *“ove sia previsto uno scambio economico, ossia la previsione di un corrispettivo, calcolato secondo il criterio del costo necessario alla produzione del servizio (...) è configurabile lo schema tipico dei contratti di diritto comune ex art. 1321 cod. civ., escludendo quindi che l’accordo dia luogo ad una cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l’adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a questi ultimi”*. L’Autorità ha osservato ulteriormente 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”* (delibere n.179/2023, n. 695/2020).

Inoltre, si evidenzia che, nella Convenzione in esame, è previsto il trasferimento in favore di di *“un’anticipazione, nella misura da concordare nella nota di attivazione del supporto in relazione alla complessità degli interventi ed alla necessità di operare impegni di spesa, a seguito della previsione della stima delle somme necessarie per lo svolgimento delle attività”*. È previsto, altresì, che *“successivamente si procederà al versamento in favore di di acconti nella misura da definire in relazione all’avanzamento delle attività”*. A tal proposito, si osserva che la previsione di un’anticipazione — intesa come erogazione preventiva di somme svincolata dalla dimostrazione di spese già sostenute — e di acconti in relazione all’avanzamento delle attività, appare incompatibile con la struttura causale dell’accordo di collaborazione. Essa, infatti, introduce una dinamica finanziaria tipica dei contratti a titolo oneroso, alterando l’equilibrio cooperativo e avvicinando indebitamente l’istituto allo schema dell’appalto di servizi.

Vale la pena evidenziare, altresì, che ad ogni modo, l’art. 33 dell’Allegato II.14 del Codice appalti esclude la possibilità di riconoscere un’anticipazione del prezzo in caso di prestazioni di servizi che, per la loro natura, prevedono prestazioni intellettuali o non necessitano della predisposizione di attrezzature o di materiali, come avviene per i servizi di ingegneria (cfr. anche il parere del MIT n. 3195 del 30/01/2025).

Sempre riguardo agli aspetti di carattere economico, nelle Convenzioni esaminate è previsto che al personale di sarà riconosciuto **l’incentivo per le funzioni tecniche spettante ai dipendenti delle stazioni appaltanti**, *“in analogia alla disciplina prevista dall’art. 45 del D.Lgs. n. 36/2023, secondo la misura indicata nel quadro economico del progetto, come per legge”*. Tale previsione appare critica sotto molteplici profili.

In primo luogo, occorre osservare che la norma richiamata prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinino risorse finanziarie per le **funzioni tecniche svolte dal proprio personale**, specificate nell’allegato I.10. Si tratta di una norma derogatoria rispetto al principio generale



dell'onnicomprendività della retribuzione e, pertanto, rispetto ad essa, vige il divieto di interpretazione analogica.

Vale la pena rilevare, altresì, che il comma 4, dell'art. 45, del codice prevede che la parte di incentivo che corrisponde a prestazioni **non svolte dal proprio personale, perché affidate a personale esterno all'amministrazione** (e quindi, non corrisposto), **incrementa le risorse finalizzate all'acquisto di beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, ad attività di formazione e specializzazione del personale e alla copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale.**

Sotto altro profilo, si precisa che la *ratio* della previsione dell'art. 45 consiste nell'incentivare il ricorso al personale interno, favorendone la professionalizzazione e consentendo un risparmio di spesa rispetto al ricorso al mercato. Ciò posto, il riconoscimento degli incentivi per le funzioni tecniche al personale di appare ingiustificato sul piano normativo, in quanto correlato allo svolgimento di attività riconducibili **all'ordinaria missione istituzionale dell'ente**. L'Agenzia, infatti, è istituita proprio per fornire supporto tecnico-amministrativo alle amministrazioni pubbliche; ne consegue che tali prestazioni rientrano nei compiti ordinari d'ufficio e non presentano i caratteri di specialità ed eccezionalità richiesti per l'erogazione di incentivi. In tal senso, l'Autorità e la giurisprudenza contabile hanno chiarito che tali incentivi non possono remunerare attività ordinarie rientranti nei compiti istituzionali), pena la violazione dei principi di buon andamento ed economicità di cui all'art. 97 Cost. (*ex multis* pareri ANAC Funz Cons 28/2023, 64/2024 e 14/2025; Corte dei conti sez. cont. Veneto Del. n. 297/2024/PAR; sez. reg. controllo, delib. n. 6/2018).

In aggiunta a tali considerazioni di carattere generale, si osserva, come già anticipato, che la previsione di incentivi per le funzioni tecniche svolte dal personale di in favore di altre amministrazioni costituisce un ulteriore indice sintomatico del superamento del perimetro della mera collaborazione istituzionale e della conseguente configurabilità delle attività espletate come vere e proprie prestazioni di servizi. Si ritiene, infatti, che, ove il rapporto fosse stato effettivamente qualificabile come mera attività di supporto, il diritto all'incentivo sarebbe spettato al personale degli Enti ausiliati. Esso, infatti, anche avvalendosi del supporto specialistico fornito da nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, è stato in grado di assicurare lo svolgimento interno delle funzioni tecniche, evitando il ricorso al mercato.

Tutto ciò posto e considerato, si chiarisce che gli unici incentivi legittimamente riconoscibili al personale di potrebbero essere quelli previsti dall'art. 45, comma 8, del codice, che consente alle amministrazioni e agli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza o di una stazione appaltante qualificata, di destinare gli incentivi per le funzioni tecniche al personale di tale centrale in relazione alle funzioni svolte, nel limite del 25 per cento dell'incentivo di cui al comma 2. Pertanto, le attività in concreto incentivabili non sarebbero tutte le attività previste dalla Convenzione, ma soltanto quelle che si sostanziano nell'attività di committenza, relative alle fasi di progettazione della gara (e non dell'intervento), di affidamento della stessa e di esecuzione del contratto.

[Gli accordi quadro affidati da per far fronte agli impegni assunti con le Convenzioni ex art. 15 della legge n. 241/90.](#)

Come già esplicitato, l'Agenzia, per far fronte agli impegni assunti con le Convenzioni in esame, ha affidato accordi quadro aventi ad oggetto molteplici servizi tecnici specialistici, quali saggi, prove, rilievi, misurazioni e altri servizi di ingegneria. Nel solo mese di febbraio 2026, sono stati sottoscritti gli accordi quadro riportati nella tabella che segue, cui afferiscono i contratti attuativi ivi indicati.

CIG ACCORDO QUADRO	OGGETTO AQ	IMPORTO AQ	DATA PUBBLICAZIONE AQ	CIG CONTRATTO ATTUATIVO	OGGETTO CONTRATTO ATTUATIVO	IMPORTO CONTRATTO ATTUATIVO	DATA SOTTOSCRIZIONE C.A.
BA2F468951	Accordo quadro con un unico operatore economico, ex art. 59, comma 3 del d.lgs. n. 36/2023, relativo all'esecuzione di servizi di pulizia, sfalcio e bonifica della vegetazione spontanea, funzionale alle attività di progettazione e all'esecuzione degli interventi svolti da Asset a supporto delle amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali	137.610,00	29/01/2026	BA7FD1C7A9	Pulizia e sfalcio vegetazione afferenti all'intervento di completamento del centro nautico di Taranto	17.730	19/02/2026
BA501FB106	accordo quadro con un unico operatore economico, ex art. 59, comma 3 del d.lgs. n. 36/2023, relativo all'esecuzione di servizi di indagini e di prove propedeutiche alle attività di progettazione svolte da Asset a supporto delle amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali	83.723	04/02/2026	BA90612919	accordo quadro con un unico operatore economico, ex art. 59, comma 3 del d.lgs. n. 36/2023, relativo all'esecuzione di servizi di indagini e di prove propedeutiche alle attività di progettazione svolte da Asset a supporto delle amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali	4.939	06/02/2026
BA4FDE1E85	ACCORDO QUADRO CON UN UNICO OPERATORE ECONOMICO, EX ART. 59, COMMA 3 DEL D.LGS. N. 36/2023, RELATIVO ALL'ESECUZIONE DI INDAGINI GEOGNOSTICHE PROPEDEUTICHE ALLE ATTIVITÀ DI PROGETTAZIONE E ALL'ESECUZIONE DEGLI INTERVENTI SVOLTI DA ASSET a supporto delle amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali	104,762,97	06/02/2026	BA90041C55	Indagini geognostiche afferenti all'intervento di completamento del centro nautico di Taranto	1.2897	24/02/2024
BA6552C9DF	ACCORDO QUADRO CON UN UNICO OPERATORE ECONOMICO, EX ART. 59, COMMA 3 DEL D.LGS. N. 36/2023, RELATIVO ALL'ESECUZIONE DI SERVIZI INDAGINI E PROVE DI LABORATORIO GEOTECNICHE E STRUTTURALI PROPEDEUTICHE ALLE ATTIVITÀ DI PROGETTAZIONE E ALL'ESECUZIONE DEGLI INTERVENTI	87.000,10	12/02/2026	BAA10EF214	ACCORDO QUADRO CON UN UNICO OPERATORE ECONOMICO, EX ART. 59, COMMA 3 DEL D.LGS. N. 36/2023, RELATIVO ALL'ESECUZIONE DI SERVIZI INDAGINI E PROVE DI LABORATORIO GEOTECNICHE E STRUTTURALI PROPEDEUTICHE ALLE ATTIVITÀ DI PROGETTAZIONE E ALL'ESECUZIONE DEGLI INTERVENTI	2.433	27/02/2026

In relazione a tale *modus operandi*, nella nota di avvio del procedimento, è stato prospettato il possibile svolgimento di attività di centralizzazione o aggregazione degli acquisti, con conseguente violazione delle disposizioni degli articoli 62 e 63 del codice dei contratti pubblici.

In riferimento a tale contestazione, l'Agenzia ha rappresentato che, nello svolgimento della propria attività, non agisce in qualità di Centrale di committenza per acquisizioni massive e standardizzate rivolte a un mercato indifferenziato (modello Consip o Soggetti Aggregatori), ma opera direttamente in qualità di soggetto attuatore per la realizzazione di opere pubbliche su incarico della Regione Ha precisato, pertanto, che le attività affidate hanno riguardato progettazioni che fanno capo direttamente all'..... (quale Soggetto attuatore) e non ad altri enti sottoscrittori di convenzioni.

Tali affermazioni non trovano conferma in atti. L'oggetto degli accordi quadro, infatti, fa espressamente riferimento ad attività propedeutiche alla progettazione svolta da **a supporto delle amministrazioni statali, regionali e locali**. Inoltre, mentre due degli accordi discendenti finora sottoscritti attengono effettivamente all'intervento di completamento del centro nautico di Taranto (per il quale agisce come soggetto attuatore su incarico della Regione), gli altri due contratti attuativi hanno ad oggetto prestazioni a supporto di diverse amministrazioni oppure attività genericamente indicate, per le quali non è possibile risalire all'ente beneficiario.

Inoltre, si evidenzia che la prospettata acquisizione diretta delle attività propedeutiche alla progettazione, potrebbe risultare coerente soltanto con lo svolgimento di servizi di consulenza o servizi tecnici, ma non con l'espletamento di attività di mero supporto tecnico-amministrativo. Infatti, nell'ambito di un rapporto di mera collaborazione istituzionale, dette attività dovrebbero essere affidate direttamente dall'Ente titolare dell'intervento e del relativo potere di spesa.

Delle due l'una: o offre servizi tecnici assoggettati all'applicazione del codice, oppure opera nell'ambito di accordi di collaborazione istituzionali. In tale ultima ipotesi, però, gli affidamenti effettuati



all'esterno, non possono che qualificarsi come aggregazioni di committenza, realizzando, di fatto, una centralizzazione degli acquisti, la selezione di operatori economici, lo smistamento di prestazioni verso le amministrazioni beneficiarie. Tutto ciò comporterebbe l'esercizio abusivo di funzioni di aggregazione della committenza, traducendosi nella violazione degli articoli 62 e 63 del codice, oltre che in un vizio di incompetenza idoneo a incidere sulla legittimità degli atti di gara adottati (Cons. Stato Sez. V, 12 novembre 2020, n. 6975). Ciò che rileva, infatti, non è il semplice dato formale (sottoscrizione dell'accordo da parte dell'Agenzia e acquisizione in proprio delle prestazioni), quanto piuttosto l'elemento sostanziale (i titolari effettivi degli interventi, i soggetti che esprimono il fabbisogno, i beneficiari sostanziali delle prestazioni, la sostanziale aggregazione dei fabbisogni di amministrazioni diverse).

Tutto ciò considerato e ritenuto, in esito all'istruttoria espletata nell'ambito del procedimento di vigilanza in epigrafe,

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 10 giugno 2026

Delibera

- di rilevare, nei limiti di cui in motivazione, lo svolgimento, da parte di, di attività che esulano dagli ambiti di competenza individuati dalla legge istitutiva regionale, in favore sia di enti assoggettati al controllo della Regione che di altre amministrazioni insistenti sul territorio regionale;
- di rilevare, nei limiti di cui in motivazione, che la convenzione sottoscritta tra e il Comune di . non può essere qualificata come accordo di collaborazione ex art. 15 della legge n. 241/90, con esclusione dell'applicazione della deroga prevista dall'art. 7, comma 4, del codice dei contratti pubblici, per assenza dei presupposti ivi previsti;
- di evidenziare la sussistenza di profili di criticità nelle disposizioni contenute nella Convenzione esaminata che prevedono il riconoscimento di un'anticipazione del prezzo in relazione a servizi di natura intellettuale, in violazione dell'art. 33 dell'Allegato II.14 del codice;
- di rilevare la sussistenza di profili di criticità nelle disposizioni, contenute nella Convenzione esaminata, che prevedono la possibilità di attribuire gli incentivi per funzioni tecniche al personale di, in analogia a quanto previsto dall'art. 45 del codice per i dipendenti delle stazioni appaltanti titolari degli interventi;
- di raccomandare ad di tener conto delle osservazioni contenute nella presente delibera nello svolgimento della propria attività istituzionale e nella definizione dei rapporti intercorrenti con altre amministrazioni riguardanti profili analoghi, rimettendo all'autonomia decisione del citato Ente le valutazioni in merito alle iniziative da intraprendere in concreto;
- di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera alla Regione e al Comune di, rimettendo all'autonomia decisionale dei citati enti le valutazioni in merito alle iniziative da intraprendere, a fronte degli accertamenti condotti.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 18 giugno 2026

Il Segretario

Valentina Angelucci