

## **Convenzione tra Comuni per partecipazione bandi/programmi comunitari e PNRR di sviluppo culturale e turistico**

*Avv. Maurizio Maria LUCCA, Segretario Generale Enti Locali e Development Manager*

A seguito del decreto - legge 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, nell'ordinamento nazionale se da una parte, si intende assicurare all'Italia (alle Amministrazioni beneficiarie delle risorse) modalità operative per spendere il flusso di denaro in sicurezza (senza frodi e corruzione), dall'altra parte, lo spirito (della legge e del sistema) è quello di «*semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi*» dei Piani e delle Missioni, intervenendo sulle riforme strategiche, non ultima l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti (ex d.lgs. n. 36/2023), con l'obbligo di migrare verso piattaforme aperte interoperabili (BIM) e la piena digitalizzazione del ciclo di vita delle procedure di aggiudicazione/esecuzione.

Il quadro normativo della *Governance* per il PNRR, da includere tutte le politiche di coesione dei fondi strutturali a livello comunitario, impone ai singoli Comuni di organizzare la propria struttura con adeguate professionalità, acquisendo risorse esterne per affrontare il cambiamento, in una costante partecipazione alle indicazioni dei soggetti che erogano le risorse sulle modalità di partecipazione, monitoraggio e rendicontazione.

Uno strumento semplice ed efficace non può che consistere nell'unificare le funzioni tra Comuni con il convenzionamento: l'art. 30, *Convenzioni*, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) prevede che «*al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni*», con la possibilità di costituire singoli uffici, che operano con personale distaccato dagli enti aderenti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti, ovvero la delega di funzioni da parte dei sottoscrittori dell'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

Il precipitato normativo consente agli Enti locali minori di associarsi con quelli più strutturati per partecipare e seguire i finanziamenti, potendo trasferire anche ad un singolo, individuato come Capofila, il ruolo di coordinatore o titolare anche per gli altri di promuovere le richieste, in piena aderenza con il dettato normativo nazionale e comunitario, ove si consideri che nell'ambito delle regole generali di organizzazione della PA e dei servizi erogati, l'Amministrazione è libera di definire il modello gestionale, potendo optare tra più soluzioni stabilite dal legislatore<sup>1</sup>.

In termini diversi, la convenzione costituisce un modulo di semplificazione procedimentale previsto nel Capo V, *Forme Associate*, del TUEL finalizzato alla definizione e all'attuazione servizi di interesse dei singoli Comuni, che implica l'azione integrata di più Amministrazioni, di modo che con la sottoscrizione ognuna possa assumere pari dignità in ragione della coesistenzialità dell'apporto di ciascuna di esse, rimediando poteri e competenze, anche in termini di ripartizioni sul gettito fiscale<sup>2</sup>, non potendo, altresì, qualificare l'accordo convenzionale alla stregua di un qualsiasi contratto civilistico o negozio stipulato in base al codice civile (scandite da deliberazioni degli organi degli enti interessati e perfezionate con la sottoscrizione).

In questo quadro, la gestione dei finanziamenti comunitari - in convenzione tra Enti locali - si è rilevato anche più vantaggioso rispetto alle singole manifestazioni, o al ricorso ad operatori economici, nella consapevolezza che il momento attuale si dispone di una carenza di professionalità adeguata all'interno della PA, nel senso che la partecipazione ai finanziamenti (PNRR) esige una preparazione non temporanea ma matura formata

---

<sup>1</sup> Piena legittimità in presenza di una sinergica convergenza su attività di interesse comune, pur nella diversità del fine pubblico perseguito da ciascuna Amministrazione, Cons. Stato, sez. V, 28 marzo 2017, n. 1418 e 23 giugno 2014, n. 3130.

<sup>2</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 23 marzo 2022, n. 2110.

negli anni, non sempre prevista o presente in via ordinaria negli organici dei Comuni, specie se di dimensioni contenute.

La convenzione, o l'adesione ad accordi tra PA, ex art. 15 della legge n. 241/1990<sup>3</sup>, risponde nell'immediato nel definire i rapporti tra enti e contenere le obbligazioni a carico di ogni sottoscrittore (il dare e avere), visto che in entrambi i casi «*le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie*» e gli accordi «*disciplinano lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune*» con l'applicazione «*ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili*».

La giurisprudenza amministrativa nazionale, ispirandosi a quella comunitaria, ha precisato che per "attività" si intende qualsiasi tipo di attività giuridica, comprese quelle materiali da svolgere nell'espletamento di un pubblico servizio e direttamente in favore della collettività, e che gli accordi rappresentano una particolare categoria di cooperazione pubblico-pubblico, c.d. "non istituzionale/orizzontale", cui restano del tutto estranee le reciproche controprestazioni e la logica dello scambio<sup>4</sup>.

CONVENZIONE PER LA COLLABORAZIONE IN MATERIA DI ACQUISIZIONE FINANZIAMENTI E PARTECIPAZIONE A BANDI E PROGRAMMI COMUNITARI IN AMBITO CULTURALE E TURISTICO ...  
(*indicare misura/missione di finanziamento*)

#### PREMESSA DI INQUADRAMENTO E BASE GIURIDICA

I COMUNI di ... premettono che in data ... sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (UE) ed entrati in vigore dal ..., i regolamenti relativi al periodo di programmazione ... (*indicare Misura/Missione/Linea di Finanziamento/Progettazione/Politica di Coesione annualità ...*), introducendo nuovi obiettivi strategici e di sviluppo (Obiettivi di Policy, OP) per ... (*ad es. transizione verde per la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini*), meglio descritti ... (*indicare le finalità stabilite negli atti comunitari*) secondo le seguenti linee di investimento ...

Agli obiettivi citati, si integra il *NextGenerationEU*, uno strumento temporaneo che contribuirà a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia per creare un'Europa post COVID19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future, rilevando che il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*) mette a disposizione prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri, secondo il Piano di Ripresa e Resilienza italiano (PNRR – "Italia Domani") approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio il 13 luglio 2021, recependo la proposta della Commissione europea.

I COMUNI INTENDONO SOTTOSCRIVERE UNA CONVENZIONE, EX ART. 30 DEL D.L.GS. N. 267/2000, NELL'AMBITO DELLE FUNZIONI ATTRIBUITE PER L'ATTIVITÀ DI COLLABORAZIONE E SUPPORTO NELL'ACCESSO ALLE OPPORTUNITÀ ECONOMICHE NEGLI AMBITI DELLA CULTURA E DEL TURISMO OFFERTE DALL'UNIONE EUROPEA IN FAVORE DEI TERRITORI DEGLI ENTI LOCALI.

L'anno ..., il giorno ... del mese di ..., in ... (*indicare luogo*), si sono costituiti i signori:

DA UNA PARTE:

---

<sup>3</sup> Va aggiunto che la convenzione, anche in presenza di privati, rientra in una tipologia di accordo che pur avendo ad oggetto l'esercizio di un potere, ha natura negoziale laddove la autonomia delle parti, ai sensi del comma 1 *bis*, dell'art. 1 della legge 241/1990, ben può disciplinare un assetto di interessi, definendo una regolamentazione che vada oltre la fattispecie legale tipica, purché la stessa sia conforme ad una finalità di interesse pubblico, Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2023, n. 2996.

<sup>4</sup> Cons. Stato, sez. II, parere 22 aprile 2015, n. 1178.

- AMMINISTRAZIONE DI ... (...), C.F. ... P.IVA ..., pec ..., in persona del sig. ..., nato a ... (...) il ..., il quale dichiara di costituirsi ed agire in nome, conto ed interesse dell'Amministrazione che rappresenta e domiciliato per la carica presso ..., in qualità di ... e in forza del provvedimento ... (*titolo di legittimazione*), di seguito denominato "Comune di ...";

DA UNA PARTE:

- AMMINISTRAZIONE DI ... (...), C.F. ... P.IVA ..., pec ..., in persona del sig. ..., nato a ... (...) il ..., il quale dichiara di costituirsi ed agire in nome, conto ed interesse dell'Amministrazione che rappresenta e domiciliato per la carica presso ..., in qualità di ... e in forza del provvedimento ... (*titolo di legittimazione*), di seguito denominato "Comune di ..." (*inserire tutte le amministrazioni interessate*);

PREMESSO CHE:

- l'art. 30 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), promuove l'esercizio di funzioni e servizi in forma associata da parte dei Comuni tramite convenzione, e nello specifico concorrere all'acquisizione di investimenti, finanziamenti, contributi relativi al periodo di programmazione ... (*indicare Misura/Missione/Linea di Finanziamento/Progettazione/Politica di Coesione annualità ..., ovvero intervento PNRR ...*);

- l'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, stabilisce che le Amministrazioni Pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;

- gli artt. ... della legge/decisione/programma/intervento ... (*citare fonte di riferimento*), stabilisce che i Comuni per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla disciplina citata - in forma associata - possono partecipare per la realizzazione di investimenti/interventi/misure/ strategici ... (*indicare*);

- con deliberazione del Consiglio comunale n. ... del ... (*inserire i riferimenti deliberativi di ogni singolo Comune*), esecutive a termini di legge, è stato approvato il testo della presente convenzione.

TUTTO CIÒ PREMESSO, IN ESECUZIONE DELLE DELIBERAZIONI ASSUNTE DAI COMPETENTI ORGANI DI CIASCUN ENTE SOTTOSCRITTORE SI CONVIENE E SI STIPULA QUANTO SEGUE:

Art. 1 (Finalità)

I COMUNI aderenti con la sottoscrizione della presente convenzione stabiliscono forme di collaborazione in materia di acquisizione di risorse e contributi in materia turistica e culturale derivanti dalla programmazione comunitaria di cui alle premesse.

Le Parti concordano di definire, come di seguito esposto, le modalità di esercizio delle rispettive competenze ed attività.

Art. 2 (Forma della Convenzione)

La presente convenzione è stipulata mediante scrittura privata non autenticata e sottoscritta con firma digitale, ai sensi degli artt. 30 del d.lgs. n. 267/2000 e 15, comma 2 *bis*, della legge n. 241/1990.

Art. 3 (Impegni del Comune ... individuato come capofila)

Il Comune di ..., individuato come Capofila, svolge attività di supporto tecnico/amministrativo ed informativo a favore dei Comuni aderenti in materia di acquisizione di risorse, investimenti, contributi relativi ai programmi e finanziamenti comunitari, con specifico riferimento a quelli ritenuti più corrispondenti agli obiettivi progettuali dei territori dei Comuni sottoscrittori (*oppure, dell'ambito*).

L'apporto del Comune Capofila rispetto ai Comuni aderenti consiste nel supporto:

- nel complesso dei finanziamenti previsti dagli atti comunitari;

- dei principali Programmi di finanziamento a gestione diretta e dei Fondi strutturali e di investimento;
- facilitando la comprensione più veloce ed efficace del meccanismo di funzionamento con riferimento;
- indicando obiettivi generali e specifici, nonché criteri di ammissibilità alle attività finanziabili;
- fornendo assistenza continua alle procedure relative alla gestione e rendicontazione del *budget*;
- mettendo a disposizione strumenti informatici/informativi (pagina *web* dedicate, *links* di riferimento, *newsletters* e similari);
- aggiornando periodicamente, e comunque ogni ..., i Comuni sulle linee di finanziamento attive e rispondenti alle richieste o esigenze di ogni singolo Comune aderente;
- assicurando, su richiesta, l'individuazione dei RUP per gli interventi promossi e le risorse acquisite, compresa la gestione del ciclo di vita dell'intervento, previa definizione della ripartizione degli oneri, anche di natura finanziaria del personale;

#### Art. 4 (Impegni dei Comuni aderenti)

L'attività dei Comuni non capofila si articolano nelle seguenti fasi:

##### 1. FASE ISTRUTTORIA, DECISORIA E PROGETTUALE

- individuazione/definizione dell'idea progettuale definita in linea di massima attraverso una prima individuazione degli obiettivi, dei risultati desiderati e delle possibili linee di intervento da intraprendere, partendo dal livello programmatico del singolo Comune;
- il singolo Comune segnala al Comune Capofila, ufficio ... (*indicare responsabile e link*), in modo tempestivo e comunque almeno ... (*indicare giorni*) dall'approvazione del DUP, ovvero del Bilancio, le attività, gli indirizzi pianificatori e programmatici alla base della gestione amministrativa, ovvero previsti nei documenti di programmazione finanziaria o di mandato;
- deliberazione da parte del Comune di adesione;
- individuazione del RUP del progetto del singolo Comune;
- predisposizione del progetto ed adempimenti in materia di partecipazione;
- sottoscrizione degli accordi di progetto/partenariato;
- assunzione dell'impegno di eventuali spese poste a carico del singolo Comune promotore, ovvero dei Comuni aderenti.

##### 2. FASE ATTUATIVA

- realizzazione delle azioni, nei termini previsti, con le relative assunzioni di spesa e con le procedure previste dalle leggi e regolamenti;
- effettuazione periodiche rendicontazioni e trasmissione delle stesse;
- partecipazione alle iniziative istituzionali e tecnico/amministrative anche nel territorio degli altri Stati *partner*;
- adempimenti relativi ai controlli successivi di 1° e 2° livello.

Questa fase consiste nella implementazione del progetto entro le condizioni previste dal contratto di partenariato o di altra forma di partecipazione, nel rispetto dei vincoli temporali, di risorse ad esso destinate e di risultati attesi.

Ogni fase comprende le azioni di monitoraggio, rendicontazione e valutazione previste dal progetto, con espressa indicazione di un RUP o di altri soggetti responsabili dell'intervento.

Restano in capo dei Comuni aderenti, salvo diverso accordo, in qualità di beneficiari del finanziamento europeo, sia gli impegni di natura giuridico/amministrativa connessi al progetto, sia gli oneri economici relativi

per la corretta realizzazione dello stesso nei termini previsti, salvo la determinazione di un soggetto responsabile dell'intervento da individuare tra il Comune o i Comuni aderenti o il Capofila.

#### Art. 5 (Durata)

La presente convenzione decorre dalla data di sottoscrizione ed ha durata fino al ...

Essa può essere rinnovata dagli Enti con provvedimento espresso secondo i rispettivi ordinamenti.

Il recesso unilaterale può essere esercitato con un preavviso di almeno ... giorni dalla decorrenza dello stesso.

#### Art. 6 (Disposizioni di rinvio)

Per quanto non previsto nella presente convenzione, si rinvia alle norme del d.lgs. n. 267/2000, del codice civile applicabili ed alla normativa prevista in materia di ordinamento degli Enti locali.

Eventuali modifiche o deroghe alla convenzione possono essere apportate dai rispettivi Consigli comunali, salvo modifiche di carattere non sostanziale o di stile o errori formali o mere irregolarità.

#### Art. 7 (Esenzioni per bollo e registrazione)

La presente convenzione tra Enti pubblici è esente dall'imposta di bollo, ai sensi del DPR n. 642/1972<sup>5</sup> e registrata in caso d'uso, ai sensi del DPR n. 131/1986.

#### Art. 8 (Norme di chiusura)

Gli enti aderenti nell'esecuzione della presente convenzione si obbligano al dovere di correttezza e buona fede, nonché ai principi di leale collaborazione.

Per ogni controversia gli enti aderenti eleggono domicilio legale presso la residenza dell'Amministrazione.

Foro competente è quello del Tribunale Regionale del ..., ai sensi all'articolo 133, comma 1, lettera a), n. 2, del d.lgs. n. 104/2010, e ss.mm.ii.<sup>6</sup>

Ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 e del Regolamento UE 2016/679 (GDPR), i Comuni aderenti tratteranno i dati personali contenuti nella presente convenzione esclusivamente per lo svolgimento delle attività e per l'assolvimento degli obblighi previsti dalle leggi e dai regolamenti in materia, nonché per la sua esecuzione, assicurando l'adozione delle misure minime di sicurezza, comprese quelle in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Letto, approvato e sottoscritto con firma digitale.

---

<sup>5</sup> La Parte II, Allegato B "Atti, documenti e registri esenti dall'imposta di bollo in modo assoluto Atti, documenti e registri soggetti all'imposta in caso d'uso", all'art. 16 cit. inserisce gli "Atti e documenti posti in essere da amministrazioni dello Stato, regioni, province, comuni, loro consorzi e associazioni, nonché comunità montane sempreché vengano tra loro scambiati".

<sup>6</sup> Tribunale civile di Taranto, 18 marzo 2015, n. 997. La disposizione della giurisdizione piena del giudice amministrativo sugli accordi consacra il principio dell'indifferenza, al fine dell'attribuzione della pertinente capacità giurisdizionale, dello schema giuridico formale con il quale viene concretamente esercitato il potere autoritativo, sancendo la regola per cui resta riservata al giudice amministrativo la cognizione dell'esercizio delle funzioni pubblicistiche, anche quando concretamente espletate con il modello convenzionale, in alternativa a quello unilaterale, cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 2244 del 2006.