

LINEE GUIDA SULLE PROCEDURE PER ACCORDI PROGRAMMATICI, INTESE, GEMELLAGGI

La sottoscrizione di accordi, intese e gemellaggi da parte delle Regioni rappresenta una forma strutturata di cooperazione, che comporta l'assunzione di obblighi e che è soggetta ad una procedura di notifica previa e di autorizzazione. Le Intese e gli accordi si differenziano in ragione della controparte estera, costituita da Enti omologhi, per le Intese, mentre per gli accordi essa è costituita dagli Stati. Gli Accordi, a loro volta possono essere di tre diversi tipi: esecutivi ed applicativi di accordi internazionali entrati in vigore, accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica. La titolarità della autorizzazione spetta al Ministero degli Esteri allorché si tratta di accordi tra Regioni e Stati Esteri o al Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio per le Intese e i Gemellaggi. L'istruttoria sulle bozze di documento presentate dagli enti territoriali è regolata da tempi e procedure, che sono soggette al silenzio-assenso nel solo caso di Intese e di Gemellaggi. Oltre alle Direzioni generali ed ai Servizi del MAE, anche la rete estera degli uffici è coinvolta in tale istruttoria. Le linee guida che seguono riguardano la sottoscrizione dei soli accordi di natura programmatica (che sono la forma più diffusa di collaborazione tra Regioni e Stati esteri), oltre che di Intese e di gemellaggi. Per quanto riguarda i gemellaggi le linee guida riguardano anche i gemellaggi amministrativi (Twinning) ed i gemellaggi tra città (Towntwinning), le cui procedure sono regolate da appositi programmi comunitari.

ACCORDI : Ogni documento, a prescindere dal titolo che reca, avente come Parti contraenti una Regione italiana ed il Governo di uno Stato straniero.

➤ **Base giuridica:** Art. 6 comma 3 della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge "La Loggia")
"Le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale(...).

➤ **1° Fase - Trattative:** *"A tal fine ogni Regione o Provincia autonoma dà tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli Affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, che ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti. Il Ministero degli affari esteri può indicare i principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati..(..)".*

➤ **Le Regioni sono tenute a rispettare:**

- la Costituzione
- i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario
- gli obblighi internazionali, le linee e gli indirizzi di politica estera italiana
- nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, i principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato

➤ **Procedura:**

- Titolare della procedura è il MAE

La Regione invia al MAE (SG-USP) e al DAR la bozza di accordo, allegando una relazione di accompagnamento contenente i seguenti elementi: a) i motivi dell'interesse della Regione alla conclusione dello specifico accordo, con riferimento alle finalità di sviluppo economico, sociale e culturale del proprio territorio; b) le attività che si intendono svolgere in applicazione dell'accordo programmatico e le loro modalità di esplicazione; c) le modalità di copertura finanziaria dell'accordo.

- SG-USP dirama la bozza con eventuali propri, primi commenti all'Unità del Contenzioso, all'Ufficio legislativo, alle DDGG competenti ed alla sede estera interessata, per il parere di rispettiva competenza.

- Il DAR trasmette la bozza ad altri Ministeri eventualmente competenti.
- Raccolti tutti i pareri, SG-USP risponde alla Regione.

Esito della valutazione della bozza:

- Parere positivo → prosecuzione delle trattative;
- In caso di palese contrasto del documento con gli obblighi esistenti, in particolare con le linee e gli indirizzi di politica estera, la Segreteria Generale del MAE, sentito il DAR, può decidere, per propria autonoma determinazione, di avanzare obiezioni all'avvio dell'istruttoria e quindi informare la Regione che essa potrà aver luogo solo dopo che saranno venute meno le ragioni che sono all'origine di questa determinazione
- Osservazioni volte ad introdurre eventuali modifiche al progetto di accordo.

Tempi: indicativamente 45 gg. dalla data di ricezione della bozza di accordo.

2° Fase – Pieni Poteri: *“La Regione o la Provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, (...) conferisce i pieni poteri di firma (...). Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli”.*

➤ **Procedura:**

- Titolare della procedura è la Direzione Geografica competente¹
- La Regione, una volta negoziato con la controparte straniera il testo definitivo dell'accordo, recante gli emendamenti eventualmente richiesti nella prima fase, presenta al MAE la richiesta di pieni poteri di firma.
- La richiesta di pieni poteri dà avvio ad una nuova procedura di consultazione (termine indicativo di 60 gg.), volta ad una valutazione finale dell'opportunità politica e della legittimità formale dell'accordo.
- SG-USP trasmette il testo alla Direzione Generale geografica competente e, per conoscenza, agli Uffici Ministeriali già interessati nella prima fase e al DAR, con la seguente formula:
“.....La DG..., anche sulla base dei pareri degli altri Uffici competenti, è invitata a voler valutare l'opportunità complessiva del conferimento dei pieni poteri di firma al Presidente ... e, in caso positivo, acquisito il parere del DAR, a trasmettere la richiesta all'Unità del Contenzioso, per la successiva valutazione circa la sussistenza dei requisiti tecnico-giuridici e per la predisposizione dell'apposito telegramma da sottoporre all'approvazione del Gabinetto dell'On. Ministro”.
- Il DAR provvede a informare gli altri Ministeri competenti e, entro un termine indicativo di 50 gg., trasmette al MAE (Direzione Geografica e SG-USP), il parere complessivo delle Amministrazioni centrali coinvolte.
- Il MAE conferisce i pieni poteri al Presidente della Regione con telegramma a firma dell'On. Ministro.

INTESE: Ogni documento, a prescindere dal titolo che reca, avente come Parti contraenti una Regione italiana e un ente omologo straniero.

➤ **Base giuridica:** Art. 6 comma 2 della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge “La Loggia”).
“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale (...)”.

➤ **Le Regioni sono tenute**

- a rispettare gli indirizzi di politica estera italiana
- a non assumere impegni dai quali derivino obblighi ed oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'art. 114, primo comma, della Costituzione

¹ La procedura interna al MAE è stata fissata in una riunione svoltasi il 17 luglio 2003, coordinata dalla Segreteria Generale

➤ **Procedura:**

- Titolare della procedura è il DAR, il MAE dà un parere obbligatorio per quanto di propria competenza.
- SG-USP riceve la bozza di intesa dal DAR o dalla stessa Regione e la trasmette con le proprie eventuali osservazioni, per un parere, all' Unità del Contenzioso, Ufficio Legislativo, DD.GG competenti e alla sede estera interessata, indicando, di norma, un termine di 7 gg. lavorativi per rispondere. Nel silenzio, si suppone l'assenso degli Uffici.

In caso di palese contrasto del documento con gli obblighi esistenti per le Regioni, in particolare con le linee e gli indirizzi di politica estera, la Segreteria Generale del MAE, sentito il DAR, può decidere, per propria autonoma determinazione, di avanzare obiezioni all'avvio dell'istruttoria e quindi informare la Regione che essa potrà aver luogo solo dopo che saranno venute meno le ragioni che sono all'origine di questa determinazione

- Trascorso il termine indicato, SG-USP trasmette al DAR il parere complessivo del MAE.
- Entro *30 gg.* dal ricevimento della bozza di intesa il DAR, sulla base dei pareri di tutte Amministrazioni interessate, può formulare osservazioni.
- La Regione è tenuta a recepire le osservazioni avanzate nel testo del documento, informandone la controparte estera ed acquisendone il consenso. Successivamente la Regione invia al DAR ed al MAE il testo così modificato, al fine di ottenere la prescritta autorizzazione
- Nel caso in cui il MAE ed il DAR riscontrino la conformità del testo ricevuto alle modifiche richieste, il DAR autorizza la Regione a sottoscrivere il documento
- Decorsi i 30 gg. vale la regola del silenzio-assenso: le Regioni e Province Autonome possono sottoscrivere l'Intesa.

GEMELLAGGI: Ogni documento a prescindere dal titolo che reca (Giuramento di fraternità, Protocollo di collaborazione o altro), avente come parti Enti sub-regionali (Province, Città metropolitane, Comuni) ed enti omologhi stranieri.

➤ **Base giuridica:** Art. 6 comma 7 della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge "La Loggia")
"..i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2 ogni iniziativa.

L'ordinamento vigente a cui la legge 131/2003 fa riferimento è il d.p.R. 31 marzo 1994 ("Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome") art. 2.

➤ **L'Ente Sub – regionale è tenuto:**

- a limitare l'oggetto dei gemellaggi alle attività di "mero rilievo internazionale" indicate all'art. 2 del d.P.R. del 31 marzo 1994
- ad indicare, qualora siano previste spese per iniziative volte alla realizzazione del patto di gemellaggio, che esse non comporteranno nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, alla luce dei vincoli derivanti dalla legge finanziaria in vigore

➤ **Procedura**

- Titolare della procedura è il DAR.
- La procedura è identica a quella prevista per le intese.
- Vale la regola del silenzio-assenso.

GEMELLAGGI FINANZIATI DALLA COMUNITA' EUROPEA:

➤ Townwinning : gemellaggi fra Comuni europei con lo scopo di rafforzare collaborazioni e scambi tra enti locali, loro istituzioni e comunità di cittadini in grado di favorire la costruzione di un'identità europea.

- Ente Promotore: Commissione Europea
- Beneficiari: Comuni.

- **Gemellaggi amministrativi**, ("Twinning"): si articolano in accordi fra le Amministrazioni pubbliche (Ministeri o Regioni) di due Stati per la realizzazione di progetti che prevedono missioni per brevi periodi di pubblici funzionari ed esperti dei Paesi membri, presso Pubbliche Amministrazioni dei Paesi beneficiari per assisterli nel processo di recepimento delle norme che fanno parte del c.d. acquis comunitario.
- Ente Promotore: la Commissione Europea
- Beneficiari: Pubbliche Amministrazioni dei Paesi dei Paesi Membri