



Prot. n. 16051 / 52.11.23 del 2 agosto 2023

Pos. coll. e coord. n.1

Oggetto: Programma di cooperazione Interreg VI A Next Italia-Tunisia - Accordo di finanziamento ai sensi dell'art. 59 Reg (UE) n.1059/2021.

Presidenza della Regione

Dipartimento regionale della programmazione

(rif. nota 14 luglio 2023, n. 9906)

1. Con la nota in riferimento vengono sollevati taluni dubbi interpretativi concernenti l'applicazione dell'articolo 59 del regolamento in oggetto, recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «*Cooperazione territoriale europea*» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno.

Si espone al riguardo che, con Deliberazione n. 131 del 23 marzo 2022, la Giunta regionale di Governo, nell'apprezzare la prima bozza della strategia del Programma Interreg VI-A NEXT Italia-Tunisia 2021-2027, ha attribuito a codesto Dipartimento della Programmazione il ruolo di Autorità di Gestione e, con successiva deliberazione n. 170 del 26 aprile 2023, ha deliberato l'adozione definitiva del suddetto Programma di cooperazione transfrontaliera, approvato dalla CE con decisione C(2022) 8952 del 30 novembre 2022.

A seguito dell'approvazione del Programma, ai sensi dell'articolo 59, comma 1, del citato regolamento (UE) n. 1059/2021, si rendono necessari alcuni adempimenti, ed in particolare la stipula di “*una convenzione di finanziamento tra la Commissione, in rappresentanza dell'Unione, e ciascun paese terzo, paese partner o PTOM partecipante rappresentato conformemente al proprio quadro giuridico nazionale*”.

Ai sensi del medesimo articolo 59, comma 4, lett. a) e b), lo Stato membro che ospita l'Autorità di gestione può firmare anch'esso tale convenzione di finanziamento oppure sottoscrivere *“una Convenzione di attuazione con il paese terzo, di cui il Regolamento prevede i contenuti minimi, che disciplini i rapporti finanziari nella gestione del programma”*.

Per il Programma Interreg VI-A NEXT Italia-Tunisia, la Commissione europea ha proposto una bozza di convenzione di finanziamento, elaborata secondo quanto previsto dall'articolo 59, comma 4, lett. a), del Regolamento (UE) n. 1059/2021, da firmarsi congiuntamente e unitamente da parte della Commissione, dello Stato membro che ospita l'Autorità di Gestione e della Tunisia, e da considerarsi *«uno strumento di attuazione del bilancio dell'Unione, conformemente alle disposizioni del Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046, ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 6, del Regolamento (UE) 2021/1059, e non come accordo internazionale di cui agli articoli da 206 a 219 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito “TFUE”)»*.

In considerazione della circostanza che la firma di tale convenzione è richiesta anche per altri tre programmi nei quali è coinvolto lo Stato italiano, il Dipartimento per le politiche di coesione ha inviato una nota a tutte le regioni italiane che ospitano l'Autorità di Gestione di tali programmi, sostenendo che, per quanto riguarda l'accordo di finanziamento *“la sottoscrizione da parte dello Stato membro (sia esso autorità centrale ovvero regionale) non sia necessaria, essendo la stessa prevista dal Regolamento quale mera facoltà e lascia pertanto alle relative autorità regionali le valutazioni sul punto”*.

A tal proposito, e con specifico riferimento all'articolo 59, comma 4, lett. b) del regolamento, il medesimo Dipartimento statale ritiene che, in un sistema di *governance* multilivello quale quello italiano, il riferimento *“allo Stato membro che ospita l'Autorità di Gestione”* debba essere validamente interpretato come la Regione che ospita l'Autorità di Gestione e, pertanto, non ritiene necessario il rilascio alle medesime Autorità di apposita delega alla sottoscrizione, dal momento che tale potere figura già in capo alla Regione.

Inoltre, circa gli articoli 51 e 52 della Convenzione, riguardanti il ricorso alla Corte Permanente di Arbitrato per la soluzione di controversie tra Paesi, codesto Dipartimento chiede l'avviso dello Scrivente in ordine alla competenza della Regione Siciliana alla sottoscrizione delle convenzione in presenza di tale clausola, e all'assunzione degli impegni per conto dello Stato italiano in assenza di specifica delega e, nell'ipotesi di affermata competenza regionale, se la stessa sia da attribuire al Presidente della Regione ovvero all'Autorità di Gestione.

2. In relazione alla consultazione richiesta si osserva quanto segue.

Il regolamento unionale n. 1059/2021 prevede la “*conclusione di accordi di finanziamento in regime di gestione concorrente*” per attuare un programma Interreg in un paese terzo, paese partner o PTOM (paesi extra Ue, paesi partner commerciali, paesi d'oltre mare).

Esso stabilisce le regole relative a Interreg, uno strumento che promuove la cooperazione territoriale europea attraverso programmi, progetti e reti comuni tra attori nazionali, regionali e locali provenienti da diversi Stati membri dell'Unione europea e tra gli attori dell'Unione e paesi terzi limitrofi, paesi partner, paesi e territori d'oltremare (PTOM), altri territori e organizzazioni di integrazione e cooperazione regionali, al fine di favorire lo sviluppo economico, sociale e territoriale armonioso dell'Unione nel suo complesso e del suo vicinato, obiettivo fondamentale della politica di coesione dell'Unione.

Stabilisce altresì le regole necessarie a garantire una programmazione efficace, anche in materia di assistenza tecnica, sorveglianza, valutazione, comunicazione, ammissibilità, gestione e controllo. Prevede inoltre le regole per la gestione finanziaria dei programmi Interreg, che sono sostenuti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) istituito dal regolamento (UE) 2021/1058, insieme agli obiettivi specifici e all'integrazione degli strumenti di finanziamento esterni dell'Unione: lo strumento di assistenza pre adesione (IPA III); lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI); il finanziamento per tutti i PTOM per il periodo 2021–2027¹.

¹ cfr. Articolo 1 regolamento (UE) n. 1059/2021

L'articolo 59² del regolamento unionale citato prevede una specifica procedura per la conclusione di accordi di finanziamento, ed in specie:

- a) stipula di una convenzione di finanziamento tra la Commissione, in rappresentanza dell'Unione, e ciascun paese terzo, paese partner o PTOM partecipante, rappresentato conformemente al proprio quadro giuridico nazionale (art. 59, comma 1);
- b) regolamentazione della parte attuativa dell'accordo di finanziamento mediante accordi di attuazione.

La norma prevede in capo allo Stato membro che ospita l'Autorità di gestione del programma Interreg interessato, una differente disciplina operativa:

- 1) la facoltà di firmare, unitamente alla Commissione, la convenzione di finanziamento;
- 2) ovvero firmare, senza ritardo, una convenzione di attuazione con ciascun paese terzo, paese partner o PTOM che partecipa al programma Interreg interessato, stabilendo i diritti e gli obblighi reciproci relativamente all'attuazione e alla gestione finanziaria del programma.

Ciò posto, e con specifico riferimento ai quesiti oggetto di consultazione, si osserva che, su analoga problematica, l'Avvocatura Regionale della Sardegna, con l'allegato parere n. 194 del 12 luglio 2023, cui lo Scrivente ritiene di poter aderire

2Articolo 59 cit. regolamento, "Conclusione di convenzioni di finanziamento in regime di gestione concorrente":

"1. Al fine di attuare un programma Interreg in un paese terzo, paese partner o PTOM, conformemente all'articolo 112, paragrafo 4, del regolamento finanziario, è conclusa una convenzione di finanziamento tra la Commissione, in rappresentanza dell'Unione, e ciascun paese terzo, paese partner o PTOM partecipante rappresentato conformemente al proprio quadro giuridico nazionale.

2. Tutte le convenzioni di finanziamento sono concluse entro il 31 dicembre dell'anno successivo all'anno in cui è stato effettuato il primo impegno di bilancio e sono considerate concluse alla data in cui sono firmate dall'ultima parte.

Tutte le convenzioni di finanziamento entrano in vigore:

a) alla data in cui sono firmate dall'ultima parte; o b) quando il paese terzo, paese partner o PTOM ha completato la procedura prevista per la ratifica in conformità del proprio quadro giuridico nazionale e ne ha informato la Commissione.

3. La Commissione fornisce il progetto di convenzione di finanziamento all'atto dell'approvazione del programma esterno.

Quando un programma Interreg coinvolge più di un paese terzo, paese partner o PTOM, almeno una convenzione di finanziamento è conclusa da entrambe le parti prima della data specificata al paragrafo 2. Gli altri paesi terzi, paesi partner o PTOM possono firmare le rispettive convenzioni di finanziamento entro il 30 giugno del secondo anno successivo all'anno in cui è stato effettuato il primo impegno di bilancio.

4. Lo Stato membro che ospita l'autorità di gestione del programma Interreg interessato:

a) può firmare anch'esso la convenzione di finanziamento; o b) firma, senza ritardo, una convenzione di attuazione con ciascun paese terzo, paese partner o PTOM che partecipa al programma Interreg interessato, stabilendo i diritti e gli obblighi reciproci relativamente all'attuazione e alla gestione finanziaria del programma.

5. Una convenzione di attuazione firmata ai sensi del paragrafo 4, lettera b), riguarda almeno gli elementi seguenti:

a) disposizioni dettagliate relative alle modalità di pagamento;

b) gestione finanziaria;

c) tenuta dei registri;

d) obblighi di rendicontazione;

e) verifiche, controlli e audit; e

f) irregolarità e recuperi.

6. Quando lo Stato membro che ospita l'autorità di gestione del programma Interreg decide di firmare la convenzione di finanziamento ai sensi del paragrafo 4, lettera a), del presente articolo, tale convenzione di finanziamento è considerata uno strumento di attuazione del bilancio dell'Unione conformemente al regolamento finanziario e non un accordo internazionale di cui agli articoli da 216 a 219 TFUE".

condividendone i contenuti, ha chiarito che l'inciso di cui all'articolo 59 del regolamento secondo cui *“lo Stato membro che ospita l'Autorità di gestione del Programma Interreg interessato [...]”* debba essere interpretato, *“dall'esegesi letterale della norma e da una lettura sistematica dei due regolamenti di riferimento, n. 1059/2021 e 1060/2021”*, nel senso che *“non debba essere l'Autorità di Gestione a dover firmare tali accordi in quanto la predetta disposizione stabilisce che vi debba provvedere «lo Stato membro»”*.

L'Avvocatura regionale sarda perviene a tale lettura esegetica sulla base di due elementi: in primo luogo perché i compiti dell'Autorità di Gestione sono stabiliti in modo preciso e puntuale dall'articolo 46 del regolamento 1059/2021 (funzioni dell'Autorità di Gestione) *“e tra questi non rientra sicuramente la firma di accordi”*; inoltre *“nei due regolamenti citati, in più articoli si definiscono i compiti dello Stato Membro e quelli dell'Autorità di Gestione senza alcuna sovrapposizione interpretativa tra i due soggetti che (nel dettato letterale) rimangono organi distinti”*. D'altronde, tale soluzione *“risulta evidente dalla lettura dell'art. 44 del regolamento 1060/2021 che prevede che lo Stato membro o l'Autorità di Gestione possono fare le valutazioni sui programmi di finanziamento. Per l'effetto, se entrambi possono fare le valutazioni sui programmi, si ricava a contrariis, che quando la norma si riferisce allo Stato membro non si sta riferendo all'Autorità di gestione”*.

Quanto al soggetto legittimato a sottoscrivere gli accordi *de quibus*, la predetta Avvocatura condivide l'interpretazione data alle parole *“Stato membro che ospita l'Autorità di Gestione”* nel parere del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pure allegato alla richiesta di consultazione.

Evidenza al riguardo che la soluzione prospettata dal Dipartimento statale si basa su due elementi:

- 1) il diritto comunitario non entra nel merito delle scelte organizzative di ciascuno Stato;
- 2) in un sistema di *governance* multilivello, quale quello italiano, il riferimento contenuto nel citato articolo allo *“Stato membro che ospita l'Autorità di Gestione”* debba (possa) essere validamente interpretato come la Regione che ospita l'Autorità

di Gestione “*e a cui è in capo la gestione stessa del Programma a cui l’Accordo di Attuazione fa riferimento*”.

Tale soluzione “*troverebbe una base legislativa sia al livello costituzionale nell’art. 117, commi 5 e 9, sia a livello di legislazione statale con la legge n. 131/2003[...], di attuazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato l’art. 117 ed il Titolo V della Costituzione*”.

Detto articolo 117 stabilisce, infatti, ai commi 5 e 9 che “[...] 5. *Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. [...]*

9. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”.

Pertanto, salve eventuali riserve di competenze statali (che imporrebbero una delega), si ritiene che la Regione, in persona del Presidente *pro tempore*, possa stipulare direttamente gli accordi in applicazione della competenza attribuita dal regolamento unionale.

In merito alle clausole che contengono disposizioni di competenza non regionale, quale l’arbitrato per l’eventuale risoluzione di controversie tra Paesi, appare convincente la soluzione prospettata nel succitato parere del Dipartimento per le politiche di coesione, ove si ipotizza “*di proporre la sottoscrizione dell’Accordo, previo accordo con le Amministrazioni centrali per competenza [...]*”³. In tal senso il suddetto Dipartimento si rende disponibile “*a favorire un’interlocuzione tra Autorità di Gestione regionali e le Amministrazioni centrali ... sul tema in questione*”.

Nei termini che precedono viene resa la consultazione richiesta.

3 Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale.

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorso 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio (ovvero potrà essere pubblicato sul sito istituzionale di questo Ufficio).

F.to Avv. Dario Schelfi

Il Dirigente

F.to Avv. Gianluigi Amico

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Bologna