



REGIONE MARCHE  
Consiglio delle Autonomie Locali

Regione Marche - CAL - CREL  
Registri CAL - CREL

0000305 / 22/10/2018  
CAL\_MARCHE/P

Al Presidente della Giunta regionale  
e p.c.  
Al Presidente dell'Assemblea legislativa  
regionale

Loro Sedi

Oggetto: *Trasmissione deliberazione concernente: "Ordine del giorno 'Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni Capoluogo di Provincia'".*

Si trasmette in allegato la deliberazione in oggetto assunta da questo Consiglio nella seduta del 19/10/2018 ai sensi dell'articolo 11, comma 7, della l.r. 4/2007 con la richiesta al Presidente della Giunta regionale di impugnare, mediante ricorso, l'art. 13, commi 2, 3 e 4 del decreto legge 25 luglio 2018, n.91 recante Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 21 settembre 2018, n. 108.

Con i migliori saluti.

Il Segretario generale  
del Consiglio Regionale  
Assemblea legislativa delle  
Marche  
( Massimo Misiti )



## **DELIBERAZIONE N.1/2018**

### **ORDINE DEL GIORNO PROGRAMMA STRAORDINARIO DI INTERVENTO PER LA RIQUALIFICAZIONE URBANA E LA SICUREZZA DELLE PERIFERIE DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DEI COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA**

#### **ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 19 OTTOBRE 2018, N.34**

#### **PRESIEDE IL PRESIDENTE AUGUSTO CURTI**

Alle ore 11:25 del giorno venerdì 19 ottobre 2018, nella sala Consiliare dell'Assemblea Legislativa Regionale di via Tiziano 44, ad Ancona, il Presidente dichiara aperta la seduta del Consiglio delle Autonomie locali

omissis

Il Presidente passa alla trattazione del punto iscritto all'ordine del giorno che reca:

Proposta di ordine del giorno su "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni Capoluogo di Provincia".

Il Presidente dichiara aperta la discussione generale e dà la parola alla presentatrice Valeria Mancinelli che illustra la proposta stessa.

omissis

Nessuno chiede di intervenire e il Presidente pone in votazione la seguente proposta di ordine del giorno:

#### **IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI**

UDITA la proposta di ordine del giorno avente ad oggetto : "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni Capoluogo di Provincia", presentata da Valeria Mancinelli nella seduta n.34 del 19/10/2018;

CONDIVISA la suddetta proposta e sottoposta all'approvazione del Consiglio;

VISTI gli articoli 16, 18 e 21 del Regolamento interno del Consiglio delle autonomie locali;

#### **DELIBERA**

di approvare e presentare alla Giunta regionale l'ordine del giorno nel testo allegato alla presente deliberazione, quale parte integrante e sostanziale della stessa (Allegati A e B).

Avvenuta la votazione, il Presidente ne proclama l'esito: "il Consiglio delle autonomie locali approva all'unanimità".

**IL PRESIDENTE**  
( F.to Augusto Curti )

**ALLEGATO A****IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI**

VISTO l'articolo 9, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n.131, che prevede :  
*"La questione di legittimità, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnato"*;

VISTO l'art.26, comma 1), lettera h). della legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 , che prevede: *"il Presidente della giunta regionale promuove, su deliberazione della Giunta, la questione di legittimità costituzionale e i conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale e ne dà immediata comunicazione al Consiglio"*.

VISTO l'art. 11, comma 7, della legge regionale 10 aprile 2007 n. 4,, che prevede :  
*"Il Consiglio delle autonomie locali può segnalare al Presidente della Giunta regionale eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e provvedimenti statali, anche ai fini della promozione di questioni di legittimità o di conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 134 della Costituzione"*;

VISTA la richiesta avanzata da ANCI Marche, di procedere ad una convocazione urgente del Consiglio delle autonomie locali, al fine di valutare l'opportunità di richiedere al presidente della Giunta regionale di impugnare in via diretta davanti alla Corte costituzionale il decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 nelle parti ritenute lesive delle prerogative costituzionali degli enti locali e della Regione;

CONDIVISE le motivazioni riportate nell'Allegato A e nella relazione di cui all'Allegato B;

PRESO ATTO con soddisfazione che il 18 ottobre 2018, in sede di Conferenza Unificata è stato concluso l'accordo ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del d.lgs. 28 agosto 1997, n.281, concente il "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni Capoluogo di Provincia";

RILEVATO, tuttavia, che di tale accordo non si conoscono i dettagli sostanziali, in particolare, circa le anticipazioni di spesa da parte dei Comuni, riferite agli spazi di bilancio;

TENUTO CONTO che l'accordo dovrà trovare piena e compiuta attuazione nei provvedimenti ulteriori che dovranno essere adottati dal Governo e dal Parlamento con specifiche disposizioni di legge;

CONSIDERATO che, a fronte del rispetto degli impegno condivisi, sarà possibile rinunciare al ricorso ai sensi della normativa vigente

**CHIEDE**

ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 11, comma 7, Legge Regionale 10 aprile 2007, n. 4, al Presidente della Giunta regionale di impugnare, mediante ricorso, l'art. 13, commi 2, 3 e 4 del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91 recante Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1,

comma 1, L. 21 settembre 2018, n. 108, per contrasto con gli articoli 5, 81, 97, 114 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, come sancito da consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale per le seguenti motivazioni:

1. Le disposizioni che si propongono di impugnare sono affette da illegittimità per contrasto con l'art. 114 Cost. in quanto ledono il principio di pari dignità costituzionale fra i soggetti costitutivi della Repubblica ed il riconoscimento della piena autonomia politica degli enti territoriali, nel perseguimento degli interessi generali di cui sono portatori nello svolgimento della funzione di rappresentanza della propria comunità, così come sancito dall'art. 114, primo e secondo comma, della Costituzione. Dopo la riforma del titolo V il riconoscimento costituzionale della equiordinazione dei diversi enti che costituiscono la Repubblica e l'affermazione della pari dignità fra le articolazioni territoriali del potere pubblico assurgono a criteri regolativi generali del nostro ordinamento; essi recano in sé ed implicano, pertanto, l'applicazione costante ed indefettibile della regola della leale collaborazione. In più occasioni il giudice costituzionale ha ribadito esplicitamente che nel nuovo quadro costituzionale la cooperazione istituzionale costituisce la condizione basilare per il corretto funzionamento del nostro assetto istituzionale, caratterizzato dalla complessità e dalla molteplicità dei soggetti che lo compongono (si vedano in proposito, ex multis, Corte Cost. n.ri 303/2003; 278/2010; 110,142/2016; 114,170/2017).

2. Le norme censurate intervengono, in modo unilaterale, autoritativo e rigido, imponendo un blocco nell'efficacia di convenzioni validamente sottoscritte ed esplicanti già i loro effetti giuridici, recando un vulnus al legittimo affidamento tra le parti e violando il principio generale sancito dall'art.114 e i corollari in esso contenuti in ordine all'obbligo per i soggetti che costituiscono la Repubblica di improntare la loro condotta ed il metodo con cui sono adottate le decisioni alle regole della leale collaborazione, nel rispetto della piena autonomia politica di ciascun livello. Leale collaborazione che -per evitare una "patologia costituzionale"- suppone una necessità di coinvolgimento "decisionale" e "pieno" delle istanze autonomistiche coinvolte, secondo modalità idonee (tra le molte, cfr. sent. n.ri 78 del 2008, 211 e 142 del 2016, ecc.). E se il coinvolgimento delle autonomie è costituzionalmente necessario in presenza di riduzione di fondi che possano riflettersi sull'erogazione dei servizi (cfr. Corte cost., sent. n.ri 65, 129, 141 del 2016), analogo vincolo deve sussistere in relazione ad interventi anche di carattere infrastrutturale a beneficio delle collettività, particolarmente quando essi sono qualificati come urgenti ed esigono certezza e continuità procedurali e finanziarie.

3. Le norme censurate sono illegittime per contrasto con l'art. 81 Cost. e con il generale principio dell'equilibrio di bilancio. La sospensione, in corso d'esercizio finanziario, dell'efficacia delle convenzioni determina una improvvisa e del tutto imprevedibile mancanza di copertura finanziaria delle obbligazioni già assunte e ciò comporta inevitabilmente a carico dei Comuni l'insorgere di spese non coperte da relativa entrata.

4. Le norme censurate sono illegittime per contrasto con l'art. 97 Cost. in quanto violano il principio di buon andamento della pubblica amministrazione inteso quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione. Più volte il giudice costituzionale ha avuto modo di ribadire che il principio di continuità dell'azione amministrativa è strettamente correlato a quello di buon andamento; le norme censurate,

sospendendo l'efficacia di atti pienamente efficaci, atti a produrre effetti giuridici potenziali, nonché già dispiegati e consolidati, violano il generale e preminente interesse pubblico alla certezza ed alla stabilità dei rapporti giuridici già definiti dall'amministrazione (sul principio di continuità dell'azione amministrativa e buon andamento si veda Corte Cost. n. 15/2017). Le norme in oggetto, inoltre, vanificando di fatto il complesso processo amministrativo ed organizzativo posto in essere dagli enti attuatori del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, ledono altresì il principio di economicità dell'azione amministrativa, inteso quale corollario del buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò si traduce, inevitabilmente, in una indebita compressione dell'autonomia di programmazione e di spesa riconosciuta agli enti locali quali soggetti autonomi costitutivi della Repubblica.

5. Le norme in oggetto violano, altresì, i principi di proporzionalità e di ragionevolezza che devono sempre assistere le scelte del legislatore, anche con riferimento al legittimo affidamento maturato dai comuni firmatari delle convenzioni. Le norme censurate, infatti, prevedendo un blocco indiscriminato dell'efficacia dei contratti per destinare i conseguenti effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto al fondo finalizzato a "favorire gli investimenti delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti", realizzano una impropria commistione tra risorse statali già stanziare e messe a disposizione dei Comuni per autonome politiche di investimento e sviluppo del Paese e la prospettiva dell'abbandono del saldo di competenza e di qualsiasi altro vincolo diretto sull'utilizzo degli avanzi degli enti territoriali, che, come riconosciuto dalla stessa Corte Costituzionale con sentenze n. 247/2017 e n. 101 del 2018, costituiscono risorse proprie degli enti territoriali. Lo sblocco degli avanzi interessa una platea di Comuni ampia e disomogenea non necessariamente coincidente con la platea degli Enti attuatori del Programma; pertanto la norma, in modo del tutto arbitrario ed irragionevole, applica restrizioni uguali a situazioni che possono essere oggettivamente diverse, a seconda della situazione finanziaria dei diversi enti interessati.

Inoltre, tale intervento si pone in contrasto con il doveroso rispetto del principio del legittimo affidamento.

In particolare, la giurisprudenza della Corte ha chiarito che "il valore dell'affidamento trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost." e che eventuali disposizioni incidenti su rapporti costituiti non possono trasmodare in un regolamento irrazionale, frustrando l'affidamento dei cittadini nella sicurezza dei rapporti giuridici (Corte Cost. n. 149/2017).

Pertanto, a fronte di posizioni giuridico soggettive adeguatamente consolidate, come sono certamente quelle di che trattasi, in quanto obblighi giuridici nascenti da convenzioni di diritto pubblico con efficacia e forza contrattuale, è possibile prospettare la lesione del principio del legittimo affidamento in virtù di un intervento legislativo non supportato da proporzionalità (Corte Cost. n. 154/2017).

Infatti la Corte costituzionale ha costantemente ribadito (da ultimo sentenza n. 116 del 2018) che "La violazione dei canoni costituzionali di ragionevolezza e tutela del legittimo affidamento, cui soggiace qualunque intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse, deriverebbe inoltre dal fatto che la normativa sospettata di illegittimità costituzionale non prevede alcuna disposizione transitoria." Le norme



censurate risultano intrinsecamente irragionevoli quindi anche alla luce dell'assenza di una norma chiara che regoli gli effetti già prodotti in particolare nei confronti dei terzi".

Infine la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che gli artt. 6 e 13 della CEDU proteggono il legittimo affidamento dei soggetti di diritto, che può essere compresso solo a fronte di imperative ragioni di interesse generale, tra le quali non rientrerebbe «l'ottenimento di un mero beneficio economico per la finanza pubblica», che costituirebbe, invece, «l'unica ragione giustificatrice» delle disposizioni impugnate.

**Allegato B****RELAZIONE**

L'articolo 13, comma 2, del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91 recante *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 21 settembre 2018, n. 108, che stabilisce che: "L'efficacia delle convenzioni concluse sulla base di quanto disposto ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 maggio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 27 giugno 2017, nonché delle delibere del CIPE n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 141, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è differita all'anno 2020. Conseguentemente, le amministrazioni competenti provvedono, ferma rimanendo la dotazione complessiva loro assegnata, a rimodulare i relativi impegni di spesa e i connessi pagamenti a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione."

Il comma 3 dell'articolo 13 del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91 recante *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 21 settembre 2018, n. 108, che stabilisce che "Gli effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto derivanti dal comma 02, quantificati in 140 milioni di euro per l'anno 2018, 320 milioni di euro per l'anno 2019, 350 milioni di euro per l'anno 2020 e 220 milioni di euro per l'anno 2021, sono destinati al fondo di cui al comma 04."

Il comma 4 dell'articolo 13 del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91 recante *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 21 settembre 2018, n. 108, che stabilisce che: "Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, con una dotazione, in termini di sola cassa, pari a 140 milioni di euro per l'anno 2018, a 320 milioni di euro per l'anno 2019, a 350 milioni di euro per l'anno 2020 e a 220 milioni di euro per l'anno 2021, un apposito fondo da utilizzare per favorire gli investimenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti."

Le norme in oggetto, nel disporre all'anno 2020 il differimento dell'efficacia delle convenzioni concluse sulla base di quanto disposto ai sensi del DPCM 29 maggio 2017, nonché delle delibere del CIPE n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, non intervengono su un ordinario fondo di finanziamento di spesa previsto dalla legge e diretto agli Enti locali, eventualmente revocabile o modificabile con altra norma, ma intervengono su una procedura competitiva consistente nella predisposizione di progetti soggetti a valutazione; l'atto convenzionale tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e singolo Comune o Città metropolitana è infatti un provvedimento che segue ad una procedura ad evidenza pubblica, con relativa graduatoria pubblicata in Gazzetta Ufficiale.

L'art.1, commi 974 e seguenti della legge n. 208/2015 che istituisce e regola il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate, prevede espressamente che tale programma si realizzi attraverso

la promozione di specifici progetti redatti dagli enti interessati (città metropolitane e comuni capoluogo di provincia) e trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo le modalità e la procedura stabilite con apposito bando. In esito all'istruttoria svolta, con DPCM sono individuati i progetti da inserire nel Programma ai fini della stipulazione di convenzioni o accordi di programma con gli enti promotori dei progetti medesimi. Tali convenzioni o accordi di programma definiscono i soggetti partecipanti alla realizzazione dei progetti, le risorse finanziarie e i tempi di attuazione dei progetti medesimi, nonché i criteri per la sospensione ed eventuale revoca dei finanziamenti in caso di inerzia.

Le convenzioni sottoscritte a valere sulle risorse stanziare dai commi 140 e 141 dell'articolo 1 della legge n. 232/2016, concluse sulla base di quanto disposto ai sensi del DPCM 29 maggio 2017, nonché delle delibere del CIPE n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, hanno iniziato a dispiegare effetti giuridici a decorrere dalla data di registrazione da parte della Corte dei Conti (gennaio/marzo 2018). Pertanto, a decorrere da tale data i Comuni, facendo legittimo affidamento sulla piena ed effettiva titolarità del finanziamento e sulla piena efficacia degli obblighi convenzionali, nel rispetto delle disposizioni in materia di programmazione economico - finanziaria, hanno inserito nelle programmazioni triennali delle opere pubbliche tali investimenti e nei bilanci di previsione triennali le relative previsioni di spesa. Conseguentemente, hanno avviato l'iter amministrativo per l'implementazione dei progetti (definizione delle procedure ad evidenza pubblica per la predisposizione dei progetti definitivi/esecutivi, definizione dei bandi gara per i lavori da realizzare e, in alcuni casi, realizzazione dei relativi lavori). I Comuni e le Città Metropolitane hanno quindi in ottemperanza agli obblighi convenzionali sostenuto, a decorrere dalla data di efficacia delle convenzioni, spese ed oneri amministrativi e gestionali estremamente consistenti, assumendo impegni in bilancio e specifici obblighi contrattuali verso terzi;

Le gravi conseguenze del differimento dell'efficacia delle convenzioni disposto dal decreto legge n. 91/2018 sono pertanto, molteplici: i Comuni e le Città metropolitane partecipanti al bando possono subire la costituzione di un debito fuori bilancio derivante dalla improvvisa e imprevedibile mancanza di copertura finanziaria delle obbligazioni già assunte; danni ulteriori possono poi derivare dalla necessità di modificare il bilancio pluriennale con l'emersione di un nuovo debito causato dal blocco del finanziamento, che può alterare il saldo di pareggio di bilancio e gli stessi equilibri di parte corrente, con un aumento del debito e degli oneri finanziari a carico del Comune. Ciò in quanto il finanziamento in acconto 2018 a valere sul Programma straordinario per le periferie concorre già al saldo 2018, a fronte di impegni già assunti nei confronti di terzi che in molti casi non possono essere sospesi.

Si aggiunge inoltre che trattasi di una mole assai significativa di attività svolta dalle strutture amministrative degli Enti Beneficiari, che la norma non considera, né chiarisce e ne regola la condotta che i Comuni beneficiari dovrebbero porre in essere in seguito all'entrata in vigore della sospensione, soprattutto in ordine alle obbligazioni verso terzi e conseguenti responsabilità amministrativo-contabili dei dirigenti che non sarebbero nelle condizioni di rispettare i tempi di pagamento obbligatori di cui al dlgs n. 231/2002 e ssmii, la cui sanzione è l'automatica corresponsione di interessi moratori. Il che è in evidente contrasto con il principio

costituzionale di efficienza, efficacia ed economicità della pa di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Occorre infine considerare che la certezza del finanziamento in oggetto può aver indotto i Comuni e le Città metropolitane, nella loro piena autonomia decisionale ed organizzativa, a rinunciare ad altro finanziamento pubblico, anche comunitario. Lo stesso legislatore, tra l'altro, ha escluso i Comuni beneficiari delle risorse di cui al Programma straordinario per le periferie dalla possibilità di partecipare alla ripartizione del fondo per gli investimenti in sicurezza e manutenzione del territorio di cui all'articolo 1 comma 853 e segg. della legge di bilancio 2018 (complessivamente pari a 850 milioni di euro nel triennio 2018-2020).

Si fa presente, infine, che secondo un consolidato orientamento espresso dalla giurisprudenza costituzionale «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale», perché «la stretta connessione, in particolare (...) in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004, n. 311/2012).

Nel caso di specie, la stessa Corte Costituzionale con sentenza n. 74/2018 ha avuto modo di evidenziare la competenza regionale in vari settori di spesa menzionati nel comma 140 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, tra cui "quanto meno i settori indicati nelle lettere a), c), e), f), h), i)" tanto da ritenere illegittimo il comma 140 nella misura in cui non richiede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale Sentenza n. 298 del 2009: "le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale; sentenza n.95 del 2007 : "la corte ha ritenuto sussistente in via generale una legittimazione delle Regioni a denunciare la legge statale anche per violazione delle competenze degli enti locali"