



DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE

Oggetto: Corte Costituzionale. Ricorso della Regione Marche per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'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 - Affidamento incarico Avv.ti Stefano Grassi e Gabriella De Berardinis.

LA GIUNTA REGIONALE

VISTO il documento istruttorio riportato in calce alla presente deliberazione predisposto dal Servizio Avvocatura regionale e Attività Normativa dal quale si rileva la necessità di adottare il presente atto;

RITENUTO, per i motivi riportati nel predetto documento istruttorio e che vengono condivisi, di deliberare in merito;

VISTO il parere favorevole di cui all'art. 16 bis, comma 1, della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20, sotto il profilo della legittimità e della regolarità tecnica del Dirigente della P.F. Avvocatura regionale 1;

VISTA l'attestazione della copertura finanziaria, nonché il Decreto Legislativo n. 118/2011 e ss. mm. ii. in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio;

VISTA la proposta del dirigente del Servizio Avvocatura regionale e Attività Normativa;

VISTO l'articolo 28 dello Statuto della Regione;

Con votazione, resa in forma palese, riportata a pagina 1;

DELIBERA

di proporre ricorso, avanti la Corte Costituzionale, **per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'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 le motivazioni di cui agli allegati 1) e 2) alla presente deliberazione;

di affidare l'incarico di rappresentare e difendere la Regione Marche, con mandato congiunto e/o disgiunto, all'Avv. Prof. Stefano Grassi del Foro di Firenze e all'Avv. Gabriella De Berardinis Dirigente del Servizio Avvocatura regionale e Attività normativa, conferendo loro ogni più ampia facoltà di legge;

di autorizzare il Presidente della Giunta Regionale a rilasciare procura speciale ai suddetti legali eleggendo domicilio in Roma presso lo Studio legale dell'Avv. Prof. Stefano Grassi, sito in Piazza Barberini, n. 12 - 00187 Roma.

L'onere derivante dal presente atto, per quanto concerne la prestazione professionale del Prof. Avv. Stefano Grassi è pari all'importo, lordo per l'ente, di € 16.748,16 e fa carico al capitolo n. 2011110036 del Bilancio di previsione 2018-2020 per l'anno 2019. Con successivo decreto del Dirigente sarà assunto il relativo impegno di spesa.

IL SEGRETARIO DELLA GIUNTA

Deborah GIRALDI

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA

Luca CERISCIOLI



DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE

DOCUMENTO ISTRUTTORIO

Con nota acquisita in data 22/10/2018 al n. 1183978 del protocollo della Giunta regionale, il Segretario generale del Consiglio regionale - Assemblea Legislativa delle Marche ha trasmesso la deliberazione n. 1/2018 recante: "*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*".

Il Consiglio delle Autonomie Locali - C.A.L., con il suddetto provvedimento, ha deliberato di approvare e presentare alla Giunta regionale l'ordine del giorno costituita da due allegati "A" e "B", che costituiscono l'allegato 1) alla presente deliberazione.

In estrema sintesi, nell'allegato "A" **il C.A.L. ha chiesto**, 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., in quanto in contrasto con le norme costituzionali ivi indicate. L'allegato "B" alla predetta deliberazione è costituita da una relazione contenente diverse considerazioni sulle conseguenze derivanti dalle norme impuginate.

Considerata l'elevata complessità della controversia, l'Avvocatura regionale - ai sensi dell'art. 2 punto 1) della DGR n. 338 del 10/04/2017 con la quale si è stabilito che "*la Regione si riserva la facoltà di affidare incarichi anche a professionisti non compresi nell'elenco in presenza di contenziosi ritenuti, con valutazione insindacabile, di tale particolare complessità specialistica da richiedere l'affidamento a figure professionali altamente qualificate nel settore giuridico cui la questione afferisce*" - ha contattato il Prof. Avv. Stefano Grassi, con nota e-mail del 25/10/2018 prot. n. 1239820, per chiedere l'eventuale disponibilità nonché una preventiva valutazione sulla questione.

Con nota acquisita in data 5/11/2018 al protocollo regionale n. 1230080 il Prof. Avv. Stefano Grassi, che possiede i requisiti descritti sopra e che ha rappresentato la Regione Marche in numerosi giudizi innanzi alla Corte Costituzionale, ha confermato la propria disponibilità a rappresentare e difendere la Regione in un eventuale giudizio ed ha confermato l'esistenza di margini di impugnabilità dell'art. 13, commi 2, 3 e 4 del D.L. n. 91 del 2018, che sono contenuti nell'allegato n. 2) alla presente deliberazione.

Con nota acquisita in data 6/11/2018 al n. 1237222 del protocollo della Giunta regionale, il Prof. Avv. Stefano Grassi ha trasmesso il suo preventivo di spesa per l'affidamento dell'incarico, unitamente all'Avv. Gabriella De Berardinis dirigente del Servizio Avvocatura regionale e Attività normativa, proponendo un compenso pari ad € 14.108,16 (lordo beneficiario) con una riduzione del 5% sulle spese generali, per un totale lordo per l'ente (cioè comprensivo di R.A.) pari ad € 16.748,16. Va, inoltre, evidenziato che in sede di liquidazione del compenso verrà eventualmente rideterminata la somma indicata in ragione della misura dell'effettiva partecipazione del co-difensore della Regione Marche.

Pertanto, si propone alla Giunta regionale:

- di proporre ricorso, avanti la Corte Costituzionale, **per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'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

AG



DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE

modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 21 settembre 2018, n. 108. Per le motivazioni di cui agli allegati 1) e 2) alla presente deliberazione;

- di affidare l'incarico di rappresentare e difendere la Regione Marche, con mandato congiunto e/o disgiunto, all'Avv. Prof. Stefano Grassi del Foro di Firenze e all'Avv. Gabriella De Berardinis Dirigente del Servizio Avvocatura regionale e Attività normativa, conferendo loro ogni più ampia facoltà di legge;
- di autorizzare il Presidente della Giunta Regionale a rilasciare procura speciale ai suddetti legali eleggendo domicilio in Roma presso lo Studio legale dell'Avv. Prof. Stefano Grassi, sito in Piazza Barberini, n. 12 - 00187 Roma.

L'onere derivante dal presente atto, per quanto concerne la prestazione professionale del Prof. Avv. Stefano Grassi è pari all'importo, lordo per l'ente, di € 16.748,16 e fa carico al capitolo n. 2011110036 del Bilancio di previsione 2018-2020 per l'anno 2019. Con successivo decreto del Dirigente sarà assunto il relativo impegno di spesa.

Il sottoscritto, in relazione al presente provvedimento, dichiara, ai sensi dell'art.47 D.P.R. 445/2000, di non trovarsi in situazioni anche potenziali di conflitto di interesse ai sensi dell'art. 6bis della L.241/1990 e degli artt. 6 e 7 del DPR 62/2013 e della DGR 64/2014.

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

Antonino BURATTINI



DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE

ATTESTAZIONE DELLA COPERTURA FINANZIARIA

Si attesta la copertura finanziaria dell'importo di € 16.748,16 intesa come disponibilità sul capitolo di spesa n. 2011110036 del Bilancio di previsione 2018-2020 per l'anno 2019, che presenta sufficiente disponibilità.

09 NOV. 2018

IL RESPONSABILE
Controllo contabile di Spesa n. 3
Argentina BISONI

PARERE DEL DIRIGENTE DELLA POSIZIONE DI FUNZIONE AVVOCATURA REGIONALE 1

Il sottoscritto, considerata la motivazione espressa nell'atto, esprime parere favorevole sotto il profilo della legittimità e della regolarità tecnica della presente deliberazione e dichiara, ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 445/2000, di non trovarsi in situazioni anche potenziali di conflitto di interesse ai sensi dell'art. 6 bis della legge 241/1990 e degli artt. 6 e 7 del D.P.R. 62/2013 e della DGR 64/2014.

IL DIRIGENTE
Avv. Paolo COSTANZI
Paolo Costanzi

PROPOSTA DEL DIRIGENTE DEL SERVIZIO AVVOCATURA REGIONALE E ATTIVITA' NORMATIVA

Il sottoscritto propone alla Giunta regionale l'adozione della presente deliberazione, in relazione alla quale dichiara, ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 445/2000, di non trovarsi in situazioni anche potenziali di conflitto di interesse ai sensi dell'art. 6 bis della legge 241/1990 e degli artt. 6 e 7 del D.P.R. 62/2013 e della DGR 64/2014.

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO
Gabriella DE BERARDINIS

La presente deliberazione si compone di n. 22 pagine di cui n. 17 pagine allegate.

IL SEGRETARIO DELLA GIUNTA
Deborah GIRALDI

AG

ALLEGATO 1



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

ALLEGATO ALLA DELIBERA

N° 1506 DEL 12 NOV. 2018

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.

Regione Marche - Giunta Regionale
A00: Registro Unico della Giunta Regionale

1183978 | 22/10/2018
R MARCHE | GRM | AII | A
20.20/2018/AII/71

70.10.40/2018/AII/93

IS 1501994

Il Segretario generale
del Consiglio Regionale
Assemblea legislativa delle
Marche

(Massimo Misiti)

Tel. 071 2298 363, 071 2298 451

e-mail: cal@assemblea.marche.it

pec:assemblea.marche.cal@emarche.it

http://www.assemblea.marche.it/istituzione/organismi_consiliari/cal/

60121 Ancona • Piazza Cavour, 23 • Fax 071 2298 462

AZ

**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)

AL



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,

Aly



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 (fra 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,

My

4



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

ALY



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.

AG

6



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

AG

7



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 né 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

ALY



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"

AG

9

Avv. Prof. Stefano Grassi
Ordinario nell'Università degli Studi di Firenze
Avv. Fiorella Meschini Grassi

Avv. Francesco Grassi
Avv. Carla Pucci
Avv. Luca Mele
Avv. Alice Simonetti

 Regione Marche – Giunta Regionale
A00: Registro Unico della Giunta Regionale

 1230080 | 05/11/2018
R MARCHE | GRM | ANL | A
70.10.170/2018/ANL/3462

ISS 15108377

PROFILI DI INCOSTITUZIONALITÀ DELL'ART. 13, COMMI 02, 03 E 04, DEL D.L. N. 91 DEL 2018, CONVERTITO IN LEGGE CON MODIFICAZIONI DALLA L. N. 108 DEL 2018

*** * ***

1. – Premessa.

1.1. – In forza del combinato disposto dei commi 140 e 141 dell'art. 1, l. 11 dicembre 2016, n. 232, sono state stanziato risorse per il finanziamento dei progetti selezionati nell'ambito del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia di cui all'art. 1, comma 974, l. 28 dicembre 2015, n. 2018, volto «alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano, anche con riferimento all'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati».

In particolare, l'utilizzo delle risorse di cui al comma 140 è stabilito, ai sensi della medesima disposizione, «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato», mentre ai sensi del comma 141, «Al fine di garantire il completo finanziamento dei progetti selezionati nell'ambito del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, di cui all'articolo 1, commi da 974 a 978, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a integrazione delle risorse stanziato sull'apposito capitolo di spesa e di quelle assegnate ai sensi del comma 140 del presente articolo, con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione

AG

1

economica (CIPE) sono destinate ulteriori risorse a valere sulle risorse disponibili del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2014-2020».

Rispetto al quadro generale relativo all'individuazione dell'ammontare delle risorse destinate al finanziamento dei progetti ricompresi nel Programma, i commi 975 ss. dell'art. 1, l. n. 208 del 2015, delineano la specifica procedura attraverso la quale tali risorse vengono assegnate agli enti promotori dei progetti: procedura che culmina, ai sensi del comma 977, nell'individuazione, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, dei 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, ivi incluse quelle a valere sul Fondo di cui al comma 978, e i tempi di attuazione dei progetti medesimi, nonché i criteri per la revoca dei finanziamenti in caso di inerzia realizzativa». È sulla base delle convenzioni stipulate, dunque, che gli enti locali danno avvio alle procedure necessarie alla realizzazione dei progetti inseriti nel Programma, facendo affidamento sulle risorse assegnate, ovvero impegnandole a tali fini.

1.2. – Tanto premesso, con l'art. 13, comma 02, del d.l. 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 21 settembre 2018, n. 108, è stato disposto 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 restando 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». In altri termini, la disposizione de qua blocca fino al 2020 l'utilizzo delle risorse individuate con il d.P.C.M. 29 maggio 2017 e con le citate delibere del CIPE – attuativi dei commi 140 e 141 dell'art. 1, l. n. 232 del 2016 – e successivamente assegnate sulla base delle convenzioni stipulate con gli enti promotori dei progetti ricompresi nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia.

1.3. – Infine, il comma 03 dell'art. 13, d.l. n. 91 del 2018, prevede che «gli effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto» derivanti dal “blocco” delle risorse disposto dal comma 02 della medesima disposizione, «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

AL

2

euro per l'anno 2021», siano destinati al fondo di cui al comma 04, ovvero ad «*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*».

2. – *L'accordo intervenuto in Conferenza Unificata.*

Rispetto al “blocco” delle convenzioni disposto dall'art. 13, comma 02, del d.l. n. 91 del 2018, è intervenuto un accordo in sede di Conferenza Unificata il 18 ottobre scorso. Si tratta di un accordo che consente l'utilizzo parziale dei fondi già nel 2019 e del quale l'ANCI – secondo quanto riferito dalla Regione – si è ritenuta soddisfatta.

L'accordo, in particolare, ha condiviso “*l'opportunità che venga prevista nella legge di bilancio per il 2019 una serie di disposizioni in base alle quali: le convenzioni in essere con i 96 enti successivi ai primi 24 [riferiti ad interventi finanziati con il Fondo istituito ai sensi dell'art. 1, comma 978, della l. 28 dicembre 2015, n. 208] beneficiari delle risorse statali per il “piano periferie” producono nuovamente effetti finanziari dal 2019; tali effetti sono limitati al rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate e dovranno a tal fine essere adeguate le convenzioni esistenti; le risorse relative alle economie di spesa prodotte nel corso degli interventi rimangono nel Fondo di provenienza, per essere destinate a interventi per spese di investimento dei Comuni e delle città metropolitane; le nuove disposizioni trovano copertura negli stanziamenti residui del Fondo sviluppo e coesione, con le stesse finalità; le convenzioni in essere debbono essere conseguentemente adeguate*”. L'accordo, individua, inoltre, le disposizioni che, a tal fine, dovrebbero essere inserite nella legge di bilancio per il 2019 (per cui è in corso di avvio l'iter di esame parlamentare, che dovrà concludersi entro il 31 dicembre 2018).

Considerato, tuttavia, che tale accordo risulta vincolante solo su un piano strettamente politico e non anche giuridico, e che prevede comunque la necessità di rivedere le convenzioni esistenti, si dovrebbe valutare la proponibilità di un ricorso dinanzi alla Corte costituzionale avverso l'art. 13, commi 02, 03 e 04, del d.l. n. 91 del 2018, da coltivare solo ove all'accordo stesso non venga dato seguito in via normativa. È bene sin d'ora precisare, però, che la valutazione circa l'opportunità di proporre tale ricorso in via precauzionale è di carattere politico e non può che spettare alla Regione, anche perché la mancata conoscenza del contenuto dell'accordo non consente di formulare una prognosi circa la sua totale satisfattività rispetto alle censure che potrebbero essere sollevate avverso le norme *de quibus*.

In ogni caso, anche ai fini di tale valutazione da parte della Regione, qui di seguito si svolgeranno delle considerazioni sia in merito all'impostazione dell'impugnativa suggerita dal CAL, sia in ordine ai termini nei quali si ritiene corretto

AG

3

impostare le censure ove la Regione decida di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale.

3. – I margini di impugnabilità dell'art. 13, commi 02, 03 e 04, d.l. n. 91 del 2018.

3.1. – Ove la Regione Marche ritenesse di voler impugnare il combinato disposto di cui ai commi 02, 03 e 04 dell'art. 13, d.l. n. 91 del 2018, anche solo in via precauzionale e salva successiva rinuncia al ricorso nel caso in cui all'accordo raggiunto in Conferenza Unificata venga dato seguito, si suggerisce di formulare le censure, in primo luogo, nei termini illustrati qui di seguito.

3.2. – *Violazione del principio di legittimo affidamento. Violazione dell'art. 3, 11 e 117, primo comma Cost. Ridondanza delle censure sulla sfera di autonomia di entrata e di spesa dei Comuni, nonché sull'autonomia finanziaria e amministrativa dei medesimi. Violazione degli artt. 119 e 118, primo comma, Cost.*

Il combinato disposto di cui ai commi 02, 03 e 04 dell'art. 13, d.l. n. 91 del 2018, ha, in sostanza, l'effetto di bloccare fino al 2020 le risorse già impegnate dai Comuni ai fini del finanziamento dei progetti inseriti nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, per "spostarle" in un apposito fondo.

In questo modo le disposizioni *de quibus* incidono profondamente, con effetti sostanzialmente retroattivi, su un quadro giuridico consolidato che regola rapporti già avviati, e sul quale le amministrazioni comunali coinvolte avevano legittimamente fatto affidamento. Proprio questo è il profilo di criticità più significativo delle norme in esame, poiché, come è noto, la Corte costituzionale ha più volte affermato «*che in materia non penale la legittimità di leggi retroattive è condizionata dal rispetto di altri principi costituzionali e, in particolare, di quello della tutela del ragionevole, e quindi legittimo, affidamento (ex plurimis, sentenze n. 446 del 2002 e n. 234 del 2007)*» (sent. n. 364 del 2007, par. 4 del *Considerato in diritto*). Di conseguenza si evidenzia la violazione:

- dell'art. 3, primo comma, Cost., e il connesso principio di ragionevolezza, al quale la giurisprudenza costituzionale consolidata riferisce il principio della tutela del legittimo affidamento (tra le altre, ad es., cfr. Corte cost., sentt. nn. 416 del 1999, 446 del 2002, 234, 314 e 346 del 2007);
- degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., poiché i principi di certezza giuridica e del legittimo affidamento sono sanciti in modo chiaro e rigoroso da una

cospicua giurisprudenza della Corte di Giustizia UE; dal che consegue che una norma che viola il principio del legittimo affidamento viola anche le norme costituzionali che fondano il rispetto, da parte della legislazione dello Stato, del diritto dell'Unione europea.

Le violazioni appena evidenziate, peraltro, ridondano in modo evidentemente negativo sul concreto esercizio dell'autonomia finanziaria e di bilancio dei Comuni di cui all'art. 119 Cost., poiché – a seguito dell'entrata in vigore della disposizione che qui si contesta, e del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato ai progetti in questione – i Comuni coinvolti si trovano costretti a procedere a una significativa modifica del proprio bilancio, sia con riferimento alle entrate che con riferimento alle spese. D'altra parte, in conseguenza della necessità di riprogrammare la propria spesa in relazione alle attività e agli interventi ricompresi nei citati programmi, i Comuni vedono compressa anche la propria autonomia amministrativa, tutelata dall'art. 118, primo comma, Cost., destinata ad esplicarsi in relazione agli interventi compresi nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia.

3.2. – Violazione del principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 119, primo comma, Cost.

Il sopravvenuto venir meno delle risorse assegnate ai Comuni con le convenzioni di cui al comma 977 dell'art. 1, l. n. 208 del 2015, oltre a determinare un *vulnus* all'autonomia finanziaria di tali enti, arreca pregiudizio anche al principio di equilibrio di bilancio che i medesimi sono tenuti a rispettare in forza dell'art. 119, primo comma, Cost., poiché la sospensione, in corso d'esercizio finanziario, dell'efficacia delle convenzioni, come evidenziato dal CAL, 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.

3.3. – Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Il combinato disposto di cui ai commi 02, 03 e 04 dell'art. 13, d.l. n. 91 del 2018, determina una violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. Il blocco delle risorse disposto dalle norme citate interviene, infatti, nel corso di procedure già avviate dalle

ALY

5

amministrazioni comunali in relazione alle funzioni connesse agli interventi rientranti nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia: secondo la sent. n. 10 del 2016 della Corte costituzionale, «*la lesione dell'autonomia finanziaria si riflette inevitabilmente sul buon andamento dell'azione amministrativa in quanto la diminuzione delle risorse [...], "in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite"* (sentenza n. 188 del 2015), *costituisce una menomazione della autonomia stessa, che comporta contestualmente un grave pregiudizio all'assolvimento delle funzioni attribuite dalla legislazione vigente.*

3.4. – Violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di “coordinamento della finanza pubblica” e di “governo del territorio”.

Infine, il “blocco” disposto dal comma 02 dell'art. 13, d.l. n. 91 del 2018, nella parte in cui produce l'effetto che le convenzioni di cui all'art. 1, comma 977, l. n. 208 del 2015, siano sospese fino al 2020, non può in alcun modo essere considerato un “*principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica*”, in quanto pone un vincolo puntuale, concreto, esaustivo ed autoapplicativo all'autonomia finanziaria degli enti locali coinvolti nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia.

In questo modo la norma *de qua* fuoriesce dalla sfera di competenza statale in materia di “*coordinamento della finanza pubblica*” e determina una compressione sia della corrispondente parte di competenza legislativa regionale relativa alla medesima materia, sia, in ragione della destinazione delle risorse “bloccate”, della competenza legislativa regionale in materia di “*governo del territorio*”.

4. – I profili di impugnazione dell'art. 13, commi 02, 03 e 04 individuati dal CAL.

4.1. – Il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Marche propone di impugnare l'art. 13, commi 02, 03 e 04 (e non 2, 3 e 4, come scritto erroneamente nella delibera), del d.l. n. 91 del 2018, anche in riferimento agli artt. 5, 81, 97 e 114 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, per le seguenti ragioni:

- *«le norme censurate interve[r]rebbero, 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*

AG

6

- 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»;
- «le norme censurate [sarebbero] 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 determin[erebbe] una improvvisa e del tutto imprevedibile mancanza di copertura finanziaria delle obbligazioni già assunte e ciò comport[erebbe] inevitabilmente a carico dei Comuni l'insorgere di spese non coperte da relativa entrata»;
 - «le norme censurate [sarebbero] illegittime per contrasto con l'art. 97 Cost. in quanto viol[erebbero] 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». Esse, 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, led[erebbero] altresì il principio di economicità dell'azione amministrativa, inteso quale corollario del buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò si tradu[rrebbe], inevitabilmente, in una indebita compressione dell'autonomia di programmazione e di spesa riconosciuta agli enti locali quali soggetti autonomi costitutivi della Repubblica»;
 - «le norme in oggetto viol[erebbero], 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», così arrecando un *vulnus* al principio di legittimo affidamento come enucleato dalla Corte costituzionale e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

4.2. – I parametri indicati dal CAL, così come formulati, completano il quadro di riferimento normativo descritto nel paragrafo precedente, ma, al tempo stesso, si espongono a censure di genericità per difetto di dimostrazione della ridondanza della violazione dei parametri invocati sulla sfera di autonomia costituzionalmente garantita alla Regione ovvero agli enti locali della Regione.

In primo luogo, l'art. 81 Cost. e il principio di equilibrio di bilancio da esso recato non risultano direttamente invocabili, poiché tale disposizione afferisce precipuamente al bilancio dello Stato, mentre il rispetto del principio di equilibrio di bilancio con riferimento agli enti territoriali è sancito dall'art. 119, primo comma, Cost.

7

In secondo luogo, si potrebbe affermare che la disciplina normativa impugnata, ancor più che al principio di leale collaborazione, pur esso invocato nella delibera del CAL, rechi un *vulnus*, come sopra evidenziato, al riparto di competenze tra Stato e Regione. Nel caso di specie la norma posta dallo Stato – ancorché prevalentemente riconducibile alla materia di competenza concorrente del “*coordinamento della finanza pubblica*” – intercetta la materia del “governo del territorio”, in ragione della destinazione delle risorse bloccate. Peraltro, anche laddove si trattasse di un intreccio di competenze non risolvibile in forza del criterio di prevalenza di una materia sulle altre, la formulazione della norma non consente di prevedere moduli collaborativi “a valle” della stessa, trattandosi, in sostanza, di un mero divieto di utilizzo delle risorse assegnate ai Comuni con le convenzioni di cui all’art. 1, comma 977, della l. n. 208 del 2015.

Quanto ai parametri di cui agli articoli 5 e 114 Cost., si tratta di parametri generici, che non individuano alcuna sfera di autonomia o di competenza regionale specifica.

Viceversa, appaiono condivisibili – nei termini individuati nel precedente par. 3 – le censure costruite in relazione all’art. 97 Cost. e alla lesione del principio del legittimo affidamento, in riferimento al quale, però, non è invocato il parametro di cui all’art. 3 della Cost., né tantomeno l’art. 117, primo comma, Cost., nonostante nella delibera del CAL si faccia richiamo alla CEDU.

Agli argomenti indicati dal CAL sarà comunque possibile fare riferimento all’interno dei motivi di ricorso sopra individuati.

*** * ***

Firenze, 31 ottobre 2018


(prof. avv. Stefano Grassi)



8