

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 6942 / 21/11/2018 del 3 APRILE 2018 Pos. n. 2

Assessorato regionale delle Infrastrutture e della
Mobilità

Dipartimento regionale delle Infrastrutture
Della Mobilità e dei Trasporti
Servizio 7 – Politiche urbane e Abitative

(Rif. nota 19 febbraio 2018, n. 9104)

Oggetto: *Contratti di Quartiere II – Accordo di Programma Quadro del 27/12/2005
– Utilizzo economie.*

Con la nota in riferimento codesto Dipartimento sottopone a questo Ufficio l'articolata procedura avviata nella Regione siciliana inerente il programma urbano innovativo denominato "Contratti di Quartiere II", ai sensi della legge 8 febbraio 2001, n.2.

In particolare viene rappresentato che, con decreto ministeriale 27 dicembre 2001, sono state individuate le risorse finanziarie destinate all'attuazione del programma

Handwritten initials and signature:
R
la
GA

urbano. Con successivo decreto ministeriale 30 dicembre 2002, è stata fissata nel 35% la quota di cofinanziamento a carico delle Regioni.

In data 27 dicembre 2005, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha sottoscritto un Accordo di Programma quadro con la Regione Sicilia ed ha ammesso a finanziamento i comuni dal 1° al 20° della relativa graduatoria, resa esecutiva giusto decreto 1 agosto 2005, del Vice Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La richiamata graduatoria è stata rimodulata in forza di due Atti Integrativi, rispettivamente del 6 luglio 2007 e del 29 novembre 2007, del suddetto Accordo di Programma.

Con protocolli d'intesa sottoscritti tra il Ministero delle Infrastrutture, la Regione siciliana ed i Comuni finanziati sono state regolamentate le modalità di attuazione del programma finanziato.

Al finanziamento degli interventi, ai sensi dell'art. 4 dell'Accordo di Programma, hanno proceduto rispettivamente: *“il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti mettendo a disposizione a favore della Regione siciliana la somma di € 1.521.636,96 come limite di impegno quindicennale ai sensi dell'art. 145, comma 33, della legge 23/12/2000, n.388 e la somma di € 42.177.610,34 in conto capitale ai sensi dell'art. 4, comma 3, della legge 8/2/2001, n.21, (...)”*, somme imputate al capitolo regionale 672131; *la Regione siciliana con Decreto 882 del 18/07/2005 dell'Assessorato Bilancio e Finanze ha istituito il capitolo 672112 (Contratti di Quartiere II) con una dotazione finanziaria di € 7.100.000,00 quale quota della somma totale relativa al cofinanziamento regionale (...)”*; *la Regione siciliana con la legge regionale 08/02/2007, n.2, art. 59, comma 9, ha previsto un nuovo limite di impegno di € 7.000.000,00 a decorrere dall'esercizio finanziario 2007 e fino all'esercizio finanziario 2010, istituendo, tra l'altro, l'apposito capitolo 672122 (Contratti di Quartiere II” quale completamento della somma totale relativa al cofinanziamento regionale, che ammonta a € 35.100.000,00”*.

LA
PA

Le superiori risorse finanziarie, statali e regionali, ai sensi dell'art. 6, del citato Accordo, vengono allocate presso appositi capitoli di Bilancio della Regione siciliana espressamente vincolati all'attuazione dei Contratti di Quartiere II.

In forza dell'art. 11, dello stesso Accordo di programma, è istituito un Comitato paritetico, tra Stato e Regione, il quale, come previsto agli articoli 3, 8 e 9, è chiamato a svolgere un ruolo propositivo e decisorio nell'ambito delle modalità di erogazione delle varie quote finanziate; in merito alla riallocazione di eventuali economie maturate, statali e regionali, dovute a minori oneri o revoche rispetto agli interventi previsti; in ordine allo scorrimento della graduatoria, in caso di revoca di finanziamenti od eventuali economie e /o minori oneri.

In tal senso viene sottolineato che il predetto Comitato Paritetico, nelle sedute del 29 luglio 2008, 27 novembre 2008 e 18 dicembre 2009, nell'utilizzare i fondi derivanti da revoche e dai ribassi d'asta di interventi già affidati, ha proceduto allo scorrimento della graduatoria finanziando i progetti presentati dalle Amministrazioni inserite dal 21° al 25° posto in graduatoria.

Lo stesso Comitato, nella seduta del 23 maggio 2017 ha autorizzato il Comune di Palma di Montechiaro, già utilmente collocato nella graduatoria definitiva e beneficiario di apposito finanziamento, ad utilizzare l'ulteriore importo di € 2.550.000,00, a valere su quota parte dei ribassi d'asta complessivamente conseguiti nell'attuazione del programma Contratti di Quartiere II, per l'attuazione del progetto di completamento del progetto urbano.

Proprio in relazione al recupero dei singoli ribassi d'asta conseguiti per ogni aggiudicazione di lavori, codesto Dipartimento chiarisce che, mentre le quote di finanziamento a valere sui fondi statali sono state impegnate ed erogate al netto del ribasso d'asta, per cui le economie collegabili a tale voce sono immediatamente disponibili; le quote afferenti i fondi regionali sono state utilizzate, invece, per coprire l'intero importo finanziato per la realizzazione dell'opera, prima dell'espletamento

MA

della gara, comprensiva pertanto della quota che successivamente avrebbe costituito il ribasso d'asta.

In relazione a quest'ultima fattispecie ed in concreto alla necessità di impegnare le rispettive somme per la completa realizzazione del programma urbano, la richiedente Amministrazione solleva una "incertezza interpretativa" inerente la concomitanza della legislazione regionale vigente, che regola la destinazione dei ribassi d'asta conseguiti dai lavori finanziati dall'Amministrazione regionale con fondi propri, a determinate e precise finalità, secondo le disposizioni dell'art. 6, comma 28, della legge regionale 12 luglio 2011, n.12, e s.m.i.

A parere di codesto Dipartimento, infatti, anche se "le condizioni imposte dall'Accordo di Programma Quadro del 27/12/2005, determinando gli obblighi e gli impegni reciprocamente assunti dalla Regione siciliana e dal Ministero (...) per l'attuazione del programma << Contratti di Quartiere II >> assurgono a valore di legge e prevalgono rispetto alle norme di carattere generale inerenti la materia dei ribassi d'asta", ritiene necessario acquisire l'avviso di questo Ufficio sulla questione al fine di fugare qualsiasi dubbio sulla vicenda.

2. Va preliminarmente osservato che questo Ufficio è istituzionalmente chiamato a rendere pareri sulla interpretazione o sull'applicazione di norme regionali (di fonte legislativa o regolamentare), e non anche ad esprimersi in ordine alla legittimità e/o correttezza di atti o provvedimenti gestionali, riconducibili esclusivamente alla competenza del richiedente. In un'ottica di fattiva collaborazione tra Dipartimenti, si rassegnano, tuttavia, le seguenti considerazioni di ordine generale.

3. Al fine di delineare compiutamente la fattispecie posta all'esame, appare necessario effettuare una breve ricognizione normativa.



Come illustrato in premessa, con la legge 8 febbraio 2001, n. 21, recante “*Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione*”¹ è stata approvata una nuova edizione del programma urbano denominato “Contratti di Quartiere II”.

Con i successivi decreti ministeriali 27 dicembre 2001, 30 dicembre 2002 e 21 novembre 2003, è stato ribadito l'impegno in termini finanziari dello Stato e delle Regioni per la realizzazione dei progetti selezionati, fermo restando il possibile sostegno da parte di investitori privati.

A differenza della prima edizione dei contratti di quartiere, il finanziamento per questo programma innovativo, ai sensi del citato decreto di attuazione, deve essere gestito dalle singole regioni che contribuiscono finanziariamente e invitano, attraverso propri bandi, le amministrazioni comunali a proporre progetti e a competere per la destinazione dei fondi.

E' un quadro normativo e operativo complesso, in cui la Regione ha sicuramente un ruolo decisionale significativo, con una partecipazione finanziaria consistente, pari al 35% delle risorse complessive, e la partecipazione ai processi decisionali di

¹ **Art. 4, legge 8 febbraio 2001, n.21:** “Il Ministero dei lavori pubblici promuove, coordinandolo, ai sensi dell'articolo 54, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, con programmi di altre amministrazioni dello Stato già dotati di autonomi finanziamenti, un programma innovativo in ambito urbano finalizzato prioritariamente ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale e che preveda, al contempo, misure ed interventi per incrementare l'occupazione, per favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa.

Per il finanziamento del programma di cui al comma 1 è autorizzata la spesa di lire 30 miliardi per ciascuno degli anni 2000, 2001 e 2002, da iscriverne nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dei lavori pubblici.

Le residue disponibilità finanziarie di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, accertate al 31 dicembre 1999, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnate al Ministero dei lavori pubblici per essere destinate al programma di cui al comma 1.

Con decreto del Ministro dei lavori pubblici vengono definiti, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli indirizzi e i contenuti del programma di cui al comma 1 e le modalità di attribuzione ed erogazione dei finanziamenti.”

W

ll

GA

valutazione e scelta dei progetti, nonché all'attività di controllo intestata al Comitato paritetico, che assume un ruolo strategico nella definizione del programma.

Quest'ultimo è chiamato, infatti, a verificare i progetti definitivi e i relativi quadri tecnico-economici, le previsioni di spesa, i costi relativi ai programmi di sperimentazione, distintamente per ciascun comune.

Come sottolineato, la realizzazione del descritto programma di intervento è stato oggetto dell'accordo di programma quadro 27 dicembre 2005, n. c/3007, e dei successivi atti aggiuntivi, chiamati a regolare, in maniera vincolante, la puntuale definizione delle opere e dei finanziamenti, nonché le procedure per il monitoraggio dell'attuazione degli investimenti.

Allo stesso è seguita l'Intesa, sottoscritta in sede di Conferenza Unificata, tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Regione siciliana con la quale, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.131, al fine di *"favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni"*, è stata approvata *"La semplificazione procedurale finalizzata alla conclusione del programma innovativo in ambito urbano denominato <<Contratti di Quartiere II>>"*.

Orbene, l'istituto dell'accordo di programma quadro si configura come lo strumento di attuazione dell'intesa istituzionale di programma, e nel caso in esame mira, in particolare, a definire i confini della complementare azione dello Stato e della Regione, anche sotto il profilo contributivo, imponendo alla Regione siciliana, pena il mancato trasferimento del contributo statale, a confermare, attraverso l'adozione di idoneo atto amministrativo la disponibilità finanziaria della somma di cui al decreto ministeriale 30 dicembre 2002, con l'indicazione dei relativi capitoli di bilancio ed eventuali risorse aggiuntive.

Inoltre, ai sensi del comma 4, dell'art. 7, del citato Accordo di programma, *"la Regione (...) provvederà al trasferimento al singolo Comune beneficiario del*

D
GA
PN

finanziamento della quota delle risorse di cui all'art. 6 (...) fermo restando che rimane escluso che possano essere impegnate in via prioritaria le risorse statali e poi quelle regionali, ma che le stesse dovranno essere impegnate secondo le percentuali di cofinanziamento di cui all'art. 4, comma 1”.

Trattasi, pertanto, di somme aventi una destinazione di scopo, vincolate al cofinanziamento del programma.

In tale contesto deve sottolinearsi il ruolo di coordinamento riconosciuto al Comitato paritetico, anche in tema di ricollocazione delle risorse statali e regionali, ai sensi degli articoli 3² e 9³ del richiamato Accordo Quadro.

In questa direzione si è mossa l'intesa istituzionale sopra richiamata, nella quale sono state riportate rilevanti indicazioni operative dirette a ridurre le criticità riscontrate nell'esecuzione del programma urbano, in materia di: tipologia di avanzamento dei lavori; varianti esecutive; rimodulazione dei programmi; revoche di finanziamenti; riallocazione delle risorse.

Invero, come illustrato, con l'approvazione della legge 5 giugno 2003, n. 131, si è dato nuovo impulso allo strumento delle intese, avviando una rinnovata fase dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, in applicazione del principio di leale collaborazione fra i soggetti istituzionali. Intese che assurgono, in questo caso, a un accordo amministrativo di particolare rilevanza, tramite cui gli Enti pubblici rappresentativi concertano fra di loro le modalità organizzative e di perseguimento degli interessi pubblici di propria competenza. Quest'ultimo, nell'assumere la natura di strumento ordinario di definizione delle materie o attività di interesse comune tra Stato e sistema delle autonomie, finisce per essere “*istituzionalizzato*”.

² **Art. 3, Accordo di Programma Quadro del 27 dicembre 2005:** “ (...) In caso di revoca di finanziamento od eventuali economie e/o minori oneri, è ammesso lo scorrimento delle graduatorie di cui al punto precedente, su proposta del Comitato paritetico di cui al successivo articolo 11 (...)”

³ **Art. 9, Accordo di Programma Quadro del 27 dicembre 2005:** “Le eventuali economie maturate, statali e regionali, dovute a minori oneri o revoche rispetto agli interventi previsti verranno destinate secondo quanto stabilito dal Comitato paritetico (...)”



In questo senso si è espressa la stessa Corte costituzionale - non solo nei confronti di coloro che devono applicare le norme ma anche nei confronti del legislatore (sia statale che regionale) - ritenendo fondamentale l'allargamento del consenso sostanziale tra i diversi livelli di governo, titolari di competenze sempre più trasversali e quindi bisognose di coordinamento, al fine di raggiungere un'intesa "forte"⁴.

Si riporta, all'uopo, l'orientamento dottrinale in base al quale si distingue tra intese "deboli" ed intese "forti". Le prime sono quelle disciplinate dall'art. 3, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi del quale «*le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano*», salva la possibilità per il Consiglio dei Ministri, qualora l'intesa non sia raggiunta entro trenta giorni, di provvedere con deliberazione motivata. Sono intese "forti", per contro, quelle previste dall'art. 8, comma 6, della legge n. 131/2003, per le quali è espressamente esclusa la possibilità, per il Governo, di superare l'eventuale impasse mediante deliberazione motivata.⁵

Ciò posto, non può che richiamarsi, infine, quanto statuito dall'art. 2, comma 4, del richiamato decreto ministeriale 27 dicembre 2001, in base al quale: «*le Regioni possono contribuire al programma <<Contratti di Quartiere II>> con risorse proprie ovvero con fondi provenienti da programmi attivati o promossi dall'Unione Europea*».

⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 6/2004.

⁵ Cfr. S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale*, 221 ss., Bologna, 2005. Sul principio di "leale collaborazione" nelle "intese" fra Stato e Regioni: V. Crisafulli, *Vicende della <<questione regionale>>*, in *Le Regioni*, 495 ss., 1982; A. Costanzo, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regione*, in *Diritto e società*, 439 ss., 1983; F. Rimoli, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. e soc.*, 370 ss., 1988; S. De Gotzen, *Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 705 ss., 1992; M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1321, 1994; R. Bin, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 3 ss., 2001; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, 208 ss., Torino, 2002; A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli-F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, 416 ss., Torino, 2004. Da ultimo, A. Concaro, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, 79 cit., in N. Zanon e A. Concaro, (a cura di), *L'incerto Federalismo*, Milano, 2005.



Alla luce degli approfondimenti operati, emerge, quindi, chiaramente che l'intesa tra Stato e Regione siciliana, unitamente agli atti prodromici alla stessa, hanno tracciato i confini di operatività del programma "Contratti di Quartiere II", definito i ruoli e vincolato le risorse in appositi capitoli di spesa.

Trattasi come visto di risorse statali e regionali che devono essere impiegate proporzionalmente. E, nel caso delle risorse regionali, di fondi che presumibilmente non sono stati recuperati con esclusività dal bilancio regionale.

L'insieme di questi elementi, in uno con il rischio di vedere compromesso il vincolo di destinazione delle somme, quale precisa quota di cofinanziamento da parte della Regione siciliana, porterebbe a ritenere che anche i ribassi d'asta, quali economie di ciascun intervento, debbano essere ridistribuiti all'interno del programma.

Questo nel presupposto che la regolamentazione dettata in sede di Intesa, si pone come disciplina parallela e sovraordinata rispetto a quella contenuta nell'art. 6, comma 28, della legge regionale n. 12/2011, come negli anni novellata.⁶

D'altronde, come più volte ribadito in punto di fatto, il competente Comitato paritetico, nell'esercizio del ruolo strategico allo stesso riconosciuto, ha già assunto, nel tempo, delle precise e inequivocabili determinazioni al riguardo, corroborando l'assegnazione dei ribassi d'asta, quali economie di ciascun finanziamento, per il completamento degli interventi approvati all'interno del complessivo programma urbano.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

⁶ **Art. 6, comma 28, Legge regionale 12 luglio 2011, n. 12:** "Fermo restando quanto previsto dal comma 27, dal comma 6 dell'articolo 4 nonché dall'articolo 3 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 20, le somme residue corrispondenti ai ribassi d'asta dei lavori finanziati dall'Amministrazione regionale con fondi propri affluiscono per il 50 per cento in entrata del bilancio degli enti appaltanti di cui alla lettera a) dell'articolo 2 in apposito capitolo Fondo di rotazione per l'anticipazione delle spese professionali e tecniche per la progettazione, per lo studio geologico e per gli altri studi ed indagini necessarie, il cui importo è reintegrato al momento del finanziamento dell'opera; a decorrere dal 1° gennaio 2014 il restante 50 per cento è destinato ad incremento del fondo di cui all'articolo 5 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11".



* * *

Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66 98.12, trascorsi 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 "FONS".

Avv. Giuseppa Mistretta



IL DIRIGENTE

Avv. Annamaria La Vecchia



L'AVVOCATO GENERALE

Avv. Gianluigi M. Amico

