

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana – a margine di un giudizio avente ad oggetto la gestione delle strade pubbliche situate nei territori delle ex ASI (aree di sviluppo industriale, oggi soppresse) – solleva una questione di legittimità costituzionale riguardante il principio di autonomia finanziaria dei Comuni (art. 119 Cost.) ed il connesso “corollario” secondo cui ad ogni trasferimento di funzioni ad un ente territoriale deve corrispondere un adeguato trasferimento di risorse economico-finanziarie per farvi fronte.

[Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza 23 febbraio 2022, n. 227 – Pres. De Nictolis, Est. Caponigro.](#)

Regione Siciliana – Strade ad uso pubblico appartenenti ai Consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI) in liquidazione – Trasferimento ai Comuni - Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità.

E' rilevante e non manifestamente infondata - in riferimento agli artt. 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, 3 e 97, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, dello Statuto della Regione Siciliana - la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei vigenti articoli 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, della legge della Regione siciliana n. 8 del 2012, a norma del quale sono trasferite ai Comuni siciliani competenti per territorio le strade ad uso pubblico e le relative pertinenze, già appartenenti agli ex Consorzi ASI, con i connessi obblighi di gestione e manutenzione della viabilità, mentre è al tempo stesso mantenuto in favore del neo istituito IRSAP il versamento degli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree ex ASI. (1)

(1) I. – Con la sentenza (non definitiva) in rassegna – nonché con la coeva [sentenza non definitiva n. 226](#), avente medesimo contenuto – il C.g.a. interroga la Corte costituzionale sulla legittimità di alcune norme siciliane (di cui alla [legge regionale n. 8 del 2012](#)) che, nel quadro della dismissione e liquidazione dei consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI), prevedono il trasferimento delle strade pubbliche in favore dei comuni competenti per territorio, al contempo tuttavia mantenendo il versamento degli oneri di urbanizzazione e costruzione (che sono funzionali a finanziare le attività di gestione e di manutenzione delle strade) in favore del neo costituito Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP), anziché attribuirlo ai comuni stessi.

La controversia portata dinnanzi al C.g.a. origina dalla nuova formulazione, introdotta dalla [legge della Regione Siciliana n. 10 del 2018](#), dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge regionale n. 8 del 2012, a norma della quale il commissario liquidatore dei soppressi consorzi ASI provvede a trasferire le strade ad uso pubblico, con relative pertinenze, in favore dei comuni competenti per territorio. In tal modo, i singoli comuni si sono trovati onerati delle spese di mantenimento e gestione delle strade (già appartenenti ai consorzi ASI), ma, al tempo stesso, non hanno visto trasferite, a loro vantaggio, le risorse che – nel precedente assetto della legge regionale n. 8 del 2012 – erano destinate per coprire le relative spese. Tali risorse consistevano nei proventi degli oneri di urbanizzazione e di costruzione (dovuti in base alle leggi in materia urbanistica ed edilizia): esse, secondo l'originaria versione dell'art. 16, comma 13, della legge regionale n. 8 del 2012 (non modificata, sul punto, dalla novella del 2018), sono rimaste assegnate all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività

produttive (IRSAP – istituito proprio dalla legge regionale n. 8 del 2012, al fine di sostituire i disciolti consorzi ASI).

II. – Nella controversia portata innanzi al C.g.a., un comune del messinese è insorto contro gli atti con i quali il commissario liquidatore del consorzio ASI di Messina ha trasferito, in suo favore, le strade ad uso pubblico e relative pertinenze ubicate nel territorio di riferimento (beni che, in precedenza, rientravano nel patrimonio indisponibile del consorzio). Il ricorso in primo grado, in particolare, era diretto a contestare la legittimità della determina dell'IRSAP con la quale si prendeva atto che, per effetto dell'avvenuto trasferimento delle strade, non permaneva più, a carico dello stesso Istituto, alcun onere residuale di gestione dei medesimi beni.

[Con sentenza 30 ottobre 2020, n. 2854, il T.a.r. per la Regione Siciliana – Catania, sezione III](#), ha dichiarato il ricorso in parte irricevibile ed in parte inammissibile.

Adito in sede di appello da parte del Comune rimasto soccombente in primo grado, il C.g.a., nella prima parte della sentenza, ribalta la valutazione del giudice di prime cure, ritenendo correttamente instaurato il giudizio. Entrando così nel merito della controversia, il C.g.a. ribadisce il proprio orientamento (già enunciato nel [parere delle sezioni riunite n. 412 del 2021](#)) secondo cui *“gli oneri di gestione [sono] una conseguenza naturale della titolarità del bene e che essi possono essere attribuiti ad un soggetto diverso solo in forza di una esplicita previsione derogatoria, che, però, non è contenuta nel citato art. 19 della l.r. n. 8 del 2012”*. In proposito, la norma generale è da rinvenire nell'art. 14, comma 1, del codice della strada (di cui al [d.lgs. n. 285 del 1992](#)), rubricato *“Poteri e compiti degli enti proprietari delle strade”*, a norma del quale *“Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono:*

- a) *alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi;*
- b) *al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze;*
- c) *alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta”*.

Nella seconda parte della sentenza, il C.g.a. passa a trattare del proprio dubbio di costituzionalità, avendo cura di precisare, in punto di rilevanza, che *“ove [...] il giudice delle leggi dichiarasse la illegittimità costituzionale delle norme in applicazione delle quali i provvedimenti impugnati sono stati adottati, gli stessi sarebbero da ritenere inevitabilmente illegittimi, con conseguente accoglimento del presente appello e, per l'effetto, delle azioni di annullamento proposte in primo grado”*. Di seguito, i tratti salienti della motivazione a sostegno della non manifesta infondatezza:

- a) *mentre il disegno iniziale del legislatore regionale del 2012 “era stato quello di trasferire la proprietà delle strade già di proprietà dei Consorzi ASI all'Istituto di nuova istituzione, con conseguente gestione a carico del nuovo proprietario, vale a dire l'IRSAP”, sicché si palesava coerente la previsione dell'art. 16, comma 13, che rimetteva allo stesso IRSAP le risorse derivanti dagli oneri di urbanizzazione e di costruzione, il quadro normativo che è derivato dalla novella del 2018 ha bensì previsto il trasferimento dei beni ai comuni, senza tuttavia “né una previsione derogatoria rispetto agli obblighi di custodia e manutenzione delle strade, che sono incardinati in capo al proprietario delle stesse, né una modifica dell'art. 16, comma 13, della legge regionale in*

discorso che, come detto, ha attribuito all'IRSAIP gli oneri di urbanizzazione e costruzioni previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica e di edilizia per la realizzazione di insediamenti produttivi";

- b) il principio di autonomia finanziaria dei comuni (declinato sia dall'art. 119 Cost. sia dall'art. 15, secondo comma, dello Statuto siciliano, secondo cui *"l'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria"*), trova un proprio corollario nel principio di correlazione fra funzioni e risorse, secondo cui *"ad ogni trasferimento di funzioni ad un ente territoriale, deve corrispondere un adeguato trasferimento (o un'attribuzione) di risorse economico-finanziarie per farvi fronte"*;
- c) è, quest'ultima, una regola – costituente *"un principio immanente e pervasivo del sistema costituzionale"* – desumibile, *"oltre che dalla logica giuridica (e, quindi, dal principio di ragionevolezza, al quale la Corte costituzionale attribuisce, da sempre, valore fondamentale)"*, anche dall'assetto delineato dal nuovo Titolo V della Carta costituzionale *"e, in particolare, dai commi primo, quinto e sesto dell'art. 119 della Costituzione"* che *"mirano a garantire uno standard minimo di tutela in favore degli Enti locali – e dunque un valore costituzionale di base"*;
- d) ciò risponde al *"criterio metodologico secondo cui agli enti locali ubicati nelle Regioni a statuto speciale non può essere riconosciuta una autonomia finanziaria inferiore rispetto a quella devoluta agli enti ubicati nelle Regioni a statuto ordinario"* (sono qui richiamati i precedenti di cui alle ordinanze, dello stesso [C.g.a., 20 febbraio 2019, n. 160](#), e [15 ottobre 2018, n. 556](#));
- e) nello stigmatizzare il *"trasferimento di funzioni senza risorse"*, la Corte costituzionale avrebbe affermato che le norme di legge *"che consentono operazioni istituzionali di tal fatta"* sono costituzionalmente illegittime in quanto lesive del principio di correlazione tra funzioni e risorse, nonché del *"principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica"* e del *"principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici"*, allorché esse determinino i seguenti due effetti:
 - e1) un'alterazione del *"rapporto tra complessivi bisogni regionali [o di altro ente locale] e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte"*;
 - e2) una variazione del rapporto entrate/spese foriero di un *"grave squilibrio"* nel bilancio;
- f) la [Corte costituzionale, con la sentenza 6 luglio 2020, n. 135](#) (in *Le Regioni*, 2020, 1434, con nota di DE GÖTZEN, nonché oggetto della [News US n. 82, del 24 luglio 2020](#), cui si rinvia per ampi approfondimenti anche sui precedenti della Corte in tema di devoluzione di risorse umane e patrimoniali e correlato principio di corrispondenza tra risorse e funzioni), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della [legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986](#), nella parte in cui ha previsto la devoluzione dei beni patrimoniali delle sopresse IPAB ai Comuni, con assorbimento anche del personale dipendente (e salvezza dei diritti acquisiti da detto personale, in rapporto al maturato economico), avendo accertato la violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra risorse e funzioni, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione (di cui, rispettivamente all'art. 119,

primo comma, Cost. e all'art. 15, secondo comma, dello Statuto della Regione siciliana, all'art. 119, quarto e quinto comma, all'art. 119, primo e sesto comma, Cost., e all'art. 97 Cost.);

g) ancora, nella giurisprudenza della [Corte costituzionale, la sentenza 21 luglio 2020, n. 155](#) (in *Giur. cost.*, 2020, 1761):

g1) ha posto in rilievo che le norme di legge non devono porre a rischio la corretta ripartizione delle risorse, la necessaria corrispondenza tra queste ultime e le relative funzioni amministrative e, in ultimo, la garanzia del buon andamento dei servizi con quelle risorse finanziati (con richiamo, nella giurisprudenza della stessa Corte, ai seguenti ulteriori precedenti: [sentenza 29 gennaio 2016, n. 10](#), in *Foro it.*, 2016, I, 3721, con nota di G. D'AURIA; [sentenza 24 luglio 2015, n. 188](#), in *Foro it.*, 2016, I, 3722, con la medesima nota di G. D'AURIA, ed in *Giur. cost.*, 2015, 1445, con nota di BOGGERO, ed *ivi*, 2015, 1691, con nota di LUBELLO; [sentenza 23 gennaio 2014, n. 4](#), in *Foro it.*, 2015, I, 2294; [sentenza 28 marzo 2013, n. 51](#), in *Foro it.*, 2014, I, 1355);

g2) ha affermato che *“l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali, come costantemente afferma la giurisprudenza di questa Corte, non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni”*, ma ha poi sottolineato che *“la giurisprudenza costituzionale ha allo stesso modo chiarito che tali riduzioni non devono rendere difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite (ancora sentenza n. 83 del 2019)”* (quest'ultima, [sentenza 11 aprile 2019, n. 83](#), è in *Foro it.*, 2020, I, 471, con nota di G. D'AURIA, ed in *Le Regioni*, 2019, 813, con nota di VIVALDI);

h) nel caso di specie, all'incremento delle attività necessarie ad assicurare la gestione e la manutenzione delle strade trasferite *“non si accompagna una corrispondente e proporzionale attribuzione di mezzi finanziari”*, con conseguente possibile *“rottura dell'ordinario assetto delle competenze legislative stabilite dalla Costituzione”* ed *“eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali comunali”*; in tal modo, in particolare:

h1) si determina *“un evidente vulnus al principio di corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse finanziarie, in quanto all'attribuzione della funzione gestoria e manutentiva delle strade non si accompagna l'attribuzione di adeguati mezzi finanziari, che sarebbero stati fruibili essenzialmente attraverso la percezione degli oneri di urbanizzazione e costruzione”*;

h2) si determina anche *“un possibile vulnus all'art. 97 Cost.”*, in quanto la norma censurata è *“idonea ad incidere sul buon andamento dei servizi di gestione e manutenzione delle strade trasferite in proprietà, funzioni che non risultano adeguatamente finanziate”*, oltre che con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., *“atteso che differenzia in modo non immediatamente comprensibile la posizione giuridica dei Comuni siciliani, che hanno l'obbligo di gestire e mantenere le strade trasferite in proprietà senza un'adeguata attribuzione di risorse finanziarie, e la posizione dell'IRSAP che, diversamente, pur non*

sostenendo le relative spese di gestione e manutenzione della viabilità, percepisce gli oneri di urbanizzazione e costruzione e, ai sensi dell'art. 4 della stessa l.r. n. 8 del 2012, può beneficiare di eventuali contributi regionali e comunali per lo svolgimento delle proprie attività".

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- i) con la [sentenza n. 135 del 2020](#), cit., la Corte costituzionale ha ritenuto che la *"successione a titolo universale"*, in favore dei Comuni siciliani, delle risorse umane e patrimoniali, nonché di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo alle sopresse IPAB, pur in sé strumento *"non irragionevole"* (dal momento che *"i Comuni siciliani sono titolari delle generali funzioni amministrative in materia di assistenza e beneficenza"*), si rivela ad ogni modo costituzionalmente illegittimo per le seguenti ragioni:
 - i1) non viene in alcun modo prevista una *"adeguata provvista finanziaria"*, ciò che, per i Comuni di più limitate dimensioni, equivale a sicura attivazione delle procedure di dissesto finanziario; per giurisprudenza costante, al contrario, in siffatte ipotesi l'ente subentrante deve essere sempre *"salvaguardato nella sua posizione finanziaria"*, occorrendo in altre parole *"il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse"*;
 - i2) l'assorbimento totalitario del personale IPAB, *"incidendo sui vincoli relativi alle assunzioni negli anni successivi, comprime le scelte organizzative degli enti locali, impedendo di assumere figure che possono essere necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni"*: in tal modo si influenza, in chiave negativa, ogni possibile efficiente politica di reclutamento del personale pubblico, ponendosi in essere un intervento teso non *"a provvedere ad effettive esigenze dell'Amministrazione ma solo ad incrementare gli organici"*, così del tutto obliterando ogni *"necessario attento bilanciamento tra tutela del diritto al lavoro ed organizzazione razionale della pubblica amministrazione"*;
- j) sulla individuazione delle funzioni (fondamentali e non) degli Enti locali, in relazione al procacciamento della necessaria provvista finanziaria, cfr. nella giurisprudenza costituzionale, oltre alle pronunce fin qui già ricordate, anche:
 - j1) [sentenza 27 giugno 2018, n. 137](#) (in *Foro it.*, 2019, I, 1905, con nota di G. D'AURIA), che ha – tra l'altro – dichiarato incostituzionale l'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 50 del 2017, convertito in legge n. 96 del 2017, nella parte in cui non prevede la riassegnazione alle Regioni e agli Enti locali, subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) e connesse alle stesse funzioni non fondamentali, pur restando riservata al legislatore statale l'individuazione del *quantum* da trasferire agli enti subentranti;
 - j2) [sentenza 20 aprile 2018, n. 84](#) (anch'essa in *Foro it.*, 2019, I, 1907, con la già menzionata nota di G. D'AURIA, nonché in *Giur. cost.*, 2018, 729, con nota di BERGO), che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge 11 dicembre 2016, n. 232, censurata per violazione

dell'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost. – censurata in quanto non prevede alcuna riassegnazione alle Regioni e agli Enti locali subentrati nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali delle risorse sottratte a Province e Città metropolitane per effetto dell'art. 1, commi 418, 419 e 451, della legge n. 190 del 2014 – in quanto, in quel caso, il ricorso presentato dalle Regioni ricorrenti era *“generico, poiché non specifica né l'entità del trasferimento né i relativi beneficiari, nonostante la riassegnazione delle risorse sia priva di qualsivoglia automatismo e non si risolva in una mera operazione contabile che trasferisca all'ente subentrato nell'esercizio di una determinata funzione risorse calcolate in base a quelle a suo tempo utilizzate dalla Provincia per l'esercizio della medesima funzione, dovendosi, al contrario, tenere conto di diversi fattori legati alla riforma, la cui finalità non secondaria è la riduzione della spesa attraverso una utilizzazione più razionale delle risorse umane oltre che strumentali”*; la Corte ha anche affermato che *“L'intervento additivo invocato, inoltre, rientra nell'ambito delle scelte di bilancio che comportano decisioni di natura politico-economica che, in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari. La discrezionalità del legislatore statale in ordine alle modalità, al quantum e ai tempi relativi alla riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali, si estende, peraltro, anche al quomodo. La restituzione delle somme a suo tempo acquisite dallo Stato non necessariamente avrebbe dovuto essere effettuata con la legge di bilancio, in quanto ogni legge è potenzialmente idonea a soddisfare le pretese finanziarie derivanti dalla riforma. Tuttavia, se è vero che la sussistenza, nella specie, di un dovere di rifinanziamento degli enti nuovi titolari delle funzioni in questione non condiziona la discrezionalità del legislatore statale, è anche vero che tale dovere esiste, alla stregua dell'art. 1, comma 97, lett. b), della legge 7 aprile 2014, n. 56, e, ancor prima, della logica stessa del processo di riordino delle funzioni provinciali non fondamentali (sentt. n. 188 del 2015, n. 10 e n. 205 del 2016)”*.