



News n. 83 del 9 settembre 2024
a cura dell'Ufficio del massimario

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana interroga la Corte costituzionale sulla compatibilità con la Carta fondamentale della disciplina regionale che dispone il trasferimento ai comuni degli impianti idrici e fognari senza prevedere una contestuale adeguata provvista finanziaria.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, 5 agosto 2024, n. 620 – Pres. De Francisco, Est. Pizzi.

Comune e provincia – Bilancio – Sicilia – Legge regionale – Trasferimento degli impianti idrici del consorzio per le aree di sviluppo industriale – Provvista finanziaria – Mancanza – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lett. c-bis), della l.r. siciliana n. 8 del 2012, laddove il predetto articolo 19, comma 2, lett. c-bis), secondo periodo, prevede il trasferimento, in concessione d'uso temporaneo, degli impianti idrici, fognari e depurativi di proprietà dei consorzi ASI in liquidazione, prioritariamente al comune nel cui territorio è ubicato l'impianto di depurazione, o al comune che risulti maggior utilizzatore del relativo impianto, con i connessi obblighi di gestione e manutenzione dei predetti impianti, senza prevedere una contestuale e adeguata provvista finanziaria in favore del medesimo comune concessionario, in relazione all'articolo 119, commi 1, 4, 5 e 6, della Costituzione (1).

(1) I. – Con la sentenza non definitiva in rassegna, il C.g.a. dubita della compatibilità con l'art. 119, commi 1, 4, 5 e 6 Cost., dell'art. 19, comma 2, lett. c-bis), l.r. Sicilia 12 gennaio 2012, n. 8 "Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive", laddove prevede il trasferimento, in concessione d'uso temporaneo, degli impianti idrici, fognari e depurativi di proprietà dei consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI) in liquidazione, prioritariamente al comune nel cui territorio è ubicato l'impianto di depurazione, o al comune che risulti maggior utilizzatore del relativo impianto, con i connessi obblighi di gestione e manutenzione dei predetti impianti, senza prevedere una contestuale e adeguata provvista finanziaria in favore del medesimo comune, ritenendo che tale sistema normativo concreti un evidente *vulnus* al principio di corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse finanziarie e, quindi, ai principi costituzionali di autonomia finanziaria dei comuni e di

equilibrio del bilancio, nonché un possibile *vulnus* all'art. 97 Cost., poiché idonea ad incidere sul buon andamento dei servizi di gestione e di manutenzione degli impianti trasferiti in concessione d'uso.

II. – La vicenda contenziosa che ha condotto al giudizio dinanzi al C.g.a. muove da un ricorso proposto innanzi al T.a.r. per la Sicilia, sez. st. di Catania, dal comune di Augusta per contrastare i provvedimenti del commissario liquidatore del consorzio ASI relativi al trasferimento dei menzionati impianti. Nel ricorso si deduceva, tra l'altro, la violazione dell'art. 119 della Cost., e dell'art. 15, comma 2, dello Statuto della Regione Siciliana. Il T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. III, con la sentenza 12 aprile 2023, n. 1229, dichiarava il ricorso in parte irricevibile per tardività della notifica, laddove era stata impugnata la nota del consorzio ASI di Siracusa del 3 maggio 2022 e in parte inammissibile per difetto di interesse – per mancanza di contenuto provvedimentale – laddove era stato impugnato il verbale di consegna del 24 maggio 2022. La sentenza veniva appellata dal comune di Augusta, che lamentava l'erroneità della pronuncia in rito, riproponendo i motivi dedotti in primo grado e insistendo nella questione di costituzionalità dell'art. 19, comma 2, lett. *c-bis*, della l.r. n. 8 del 2012, per contrasto con l'art. 119 della Cost. Il C.g.a., con sentenza non definitiva, ha riformato la sentenza di primo grado quanto ai profili in rito, ritenendo il ricorso ricevibile ed ammissibile; ed ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di cui in massima.

III. – L'*iter* argomentativo del giudice rimettente si è così articolato nel merito, per quanto riguarda i motivi di ricorso di primo grado, riproposti in appello:

- i) il C.g.a. ritiene innanzitutto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lett. *c-bis*), secondo periodo, della l.r. 12 gennaio 2012, n. 8, in relazione all'articolo 119, commi 1, 4, 5 e 6, della Cost., alla luce delle seguenti considerazioni:
- ii) la menzionata lettera *c-bis*), secondo periodo, del comma 2 dell'art. 19 della l.r. n. 8 del 2012 prevede che, in assenza della società di scopo a prevalente capitale pubblico: *“i Commissari liquidatori possono trasferire in concessione d'uso temporaneo gli impianti idrici, fognari e depurativi di proprietà dei Consorzi per le Aree di sviluppo industriale in liquidazione, prioritariamente al comune nel cui territorio è ubicato l'impianto di depurazione o al comune che risulti maggior utilizzatore del relativo impianto, purché quanto da trasferire non sia oggetto di sequestro penale ad eccezione degli impianti che trattino prevalentemente o esclusivamente reflui di origine industriale.”*; tale disposizione non è accompagnata da una previsione derogatoria rispetto agli obblighi di custodia e manutenzione degli impianti idrici e fognari;
- iii) nel nostro ordinamento vige il principio di autonomia finanziaria dei comuni, espressamente declinato sia dall'art. 119 Cost. sia dai singoli statuti delle regioni speciali e, con specifico riferimento alla Regione Siciliana, dall'art. 15, secondo comma, del relativo Statuto, 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”*;
- iv) uno dei principali corollari di tale principio è quello 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. Il principio di correlazione fra funzioni e risorse (così ormai correntemente definito in teoria generale) è desumibile, oltre che dalla logica giuridica (e, quindi, dal principio di ragionevolezza, al quale la Corte cost. attribuisce, da sempre, valore fondamentale), dall'intero assetto del Titolo V della Cost. e, in particolare, dai commi 1, 5 e 6 dell'art. 119 della Cost., disposizioni costituzionali che nella misura in cui (e nelle parti nelle quali) mirano a garantire uno *standard* minimo di tutela in favore degli enti locali – e dunque un valore costituzionale di base – sono ad essi comunque applicabili (e da essi invocabili) a prescindere da ogni delimitazione territoriale, il che 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 (sul tema, si richiamano le ordinanze 20 febbraio 2019, n. 160 e 15 ottobre 2018, n. 556);

- v) il principio di correlazione tra risorse e funzioni costituisce un principio immanente e pervasivo del sistema costituzionale, desumibile, per quanto attiene alla Regione Siciliana, dal richiamato art. 15, secondo comma, dello Statuto, secondo cui gli enti locali sono dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria;
- vi) la Corte costituzionale, occupandosi della questione del "*trasferimento di funzioni senza risorse*", ha 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*", quando determinano i seguenti due effetti: "*a) un'alterazione del "rapporto tra complessivi bisogni regionali [o di altro ente locale] e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte"; b) ed una variazione del rapporto entrate/spese foriero di un "grave squilibrio" nel bilancio*";
- vii) nella fattispecie disciplinata dalla norma censurata, ciò si verificherebbe, in quanto all'incremento delle attività necessarie ad assicurare la gestione e la manutenzione degli impianti idrici, fognari e depurativi non si accompagna una corrispondente e proporzionale attribuzione di mezzi finanziari. In sostanza, l'introduzione, mediante legge regionale, di un congegno atto ad incidere sui richiamati principi potrebbe costituire una "rottura" dell'ordinario assetto delle competenze legislative stabilite dalla Costituzione e determina una eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali comunali;
- viii) tale questione di costituzionalità è analoga a quella già sollevata con le sentenze non definitive 23 febbraio 2022, n. 227 (oggetto della News UM n. 49 in data 30 maggio 2022) e n. 226 di pari data (in Riv. giur. edilizia, 2022, 2, I, 471), già accolta dalla Corte con sentenza 17 aprile 2023, n. 73 (oggetto della News UM n. 66 del 17 maggio 2023; in Foro it. rep., 2023; Giur. costit., 2023, 2, 785; Riv. giur. edilizia, 2023, 3, I, 497) che ha dichiarato incostituzionale l'art. 19, comma 2, lett. b), della medesima l.r. n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordina il trasferimento ai comuni competenti per territorio, da parte del commissario liquidatore dei consorzi ASI delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite;

- ix) si atteggiano come rilevanti la sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2020, n. 135 (in *Foro it. rep.*, 2021, *Sicilia*; *Foro amm.*, 2021, 2, 199; *Giur. costit.*, 2020, 4, 1594; *Regioni*, 2020, 1434, con nota di DE GÖTZEN; *www.giustamm.it*, 2020, 7) che, in esito al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della l.r. Siciliana n. 22 del 1986, rubricata "Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia", nella parte in cui obbliga i comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle IPAB soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale, ha 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, nonché la sentenza 21 luglio 2020, n. 155 (in *Foro it. Rep.*, 2021, *Energia elettrica ed energia in genere*; *Giur. Costit.*, 2020, 4, 1761; *Riv. Giur. Edilizia*, 2020, I, 1131) la quale ha posto in rilievo che le norme di legge (nella fattispecie, l'art. 11-*quater* del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135) 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 (sentenza che, a sua volta, richiama Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 10, in *Foro it.*, 2016, I, 3721, con nota di D'AURIA; *Foro it., rep.*, 2016, *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*; *Riv. corte conti*, 2016, 1, 362; 24 luglio 2015, n. 188, in *Foro it.*, 2016, I, 3722, con nota di D'AURIA; *Foro it. rep.*, 2016, *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*; *Giur. costit.*, 2015, 1445, con nota di BOGGERO e ivi anche, 2015, 1691 (m), con nota di LUBELLO; 23 gennaio 2014, n. 4, in *Foro it.*, 2015, I, 2294; *Foro it. rep.*, 2015, *Friuli-Venezia Giulia*; *Giur. costit.*, 2014, 1, 86; e 28 marzo 2013, n. 51, in *Foro it.*, 2014, I, 1355; *Foro it. rep.*, 2014, *Sicilia*; *Giur. costit.*, 2013, 2, 827);
- x) in ragione delle descritte coordinate ermeneutiche, il sistema normativo disegnato con la l.r. n. 8 del 2012 - con cui il legislatore regionale ha affidato ai comuni la concessione in uso temporaneo degli impianti idrici, fognari e depurativi di proprietà dei consorzi ASI in liquidazione, con i relativi obblighi di gestione e manutenzione - concreta un evidente *vulnus* al principio di corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse finanziarie, in quanto all'attribuzione della funzione gestoria e manutentiva degli impianti idrici, fognari e depurativi non si accompagna l'attribuzione di adeguati mezzi finanziari. Va da sé che tale *vulnus*, riguardi anche i principi costituzionali di autonomia finanziaria dei comuni e di equilibrio del bilancio.

IV. – Per ulteriori approfondimenti si segnala quanto segue:

- a) sul principio generale per cui gli enti pubblici sono dotati delle risorse necessarie per svolgere le funzioni fondamentali loro assegnate, si veda News UM n. 45 del 30 marzo 2023 a Corte cost. 24 febbraio 2023, n. 29 (anche in *Foro it.*, 2023, I, 3051), la quale - pur dichiarando inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 838, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020", sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 119, commi 1, 3 e 4, della Costituzione, dal T.a.r. per il Lazio - non rinuncia a fornire specifiche indicazioni (moniti) al legislatore statale in ordine alla necessità di semplificare il quadro normativo e

di garantire alle province – quali enti costituenti la Repubblica dotati di autonomia, anche finanziaria (artt. 114 e 119 Cost.) – adeguate risorse finanziarie per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali;

- b) in giurisprudenza, vedasi anche: Corte cost., 17 aprile 2023, n. 73, *cit.*; 26 novembre 2021, n. 220, in *Foro it.*, 2022, I, 867; 21 luglio 2020, n. 155, *cit.*; 6 luglio 2020, n. 135, *cit.*; 20 aprile 2018, n. 84, in *Foro it.*, 2019, I, 1907, con nota di D'AURIA; *Giur. costit.*, 2018, 729, con nota di BERGO; 27 giugno 2018, n. 137, in *Foro it.*, 2019, I, 1905, con nota di D'AURIA; 29 gennaio 2016, n. 10, *cit.*; 24 luglio 2015, n. 188, *cit.*; 23 gennaio 2014, n. 4, *cit.*; 28 marzo 2013, n. 51, *cit.*;
- c) in dottrina: M. MICHETTI, *La tutela delle funzioni locali davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. costit.*, 5, 2007, 3661; A. PAJNO, *Gli enti locali e gli strumenti di diritto privato*, *Dir. amm.*, 3, 2010, 555 e ss.; V. LUBELLO, *Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province*, in *Giur. costit.*, 5, 2015, 1693; G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giur. costit.*, 4, 2015, 1461; G. D'AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Foro it.*, 2016, I, 3723; in generale, sull'autonomia finanziaria degli enti locali, G. RIVOSECCHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in www.federalismi.it, 22 novembre 2017.