

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **73/2023** (ECLI:IT:COST:2023:73)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **D'ALBERTI**

Udienza Pubblica del **08/02/2023**; Decisione del **08/02/2023**

Deposito del **17/04/2023**; Pubblicazione in G. U. **19/04/2023**

Norme impugnate: Artt. 19, c. 2°, lett. b), e 16, c. 13, della legge della Regione Siciliana 12/01/2012, n. 8.

Massime: **45435 45436 45437 45438**

Atti decisi: **ordd. 25 e 26/2022**

SENTENZA N. 73

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), promossi dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con due sentenze non definitive

del 23 febbraio 2022, iscritte, rispettivamente, ai n. 25 e 26 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Monforte San Giorgio, del Comune di San Pier Niceto, del Consorzio ASI di Messina in liquidazione e dell'Istituto regionale dello sviluppo delle attività produttive (IRSAP), nonché gli atti di intervento della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Raffaella Ermelinda Pugliano per il Comune di Monforte San Giorgio e per il Comune di San Pier Niceto, Riccardo Rotigliano per il Consorzio ASI di Messina in liquidazione e per l'IRSAP, e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con due sentenze non definitive di analogo tenore, rispettivamente iscritte al reg. ord. n. 25 e n. 26 del 2022, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive).

1.1.- L'art. 19, comma 2, lettera b), dispone il trasferimento ai comuni siciliani competenti per territorio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex consorzi per le aree di sviluppo industriale (consorzi ASI), mentre l'art. 16, comma 13, attribuisce in via esclusiva all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) gli oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree attribuite ai consorzi ASI.

1.2.- La questione è stata sollevata nell'ambito dei giudizi di appello rispettivamente promossi da due comuni siciliani avverso la sentenza di primo grado che aveva ritenuto in parte irricevibili e in parte inammissibili i ricorsi presentati per l'annullamento delle determinazioni con cui il commissario liquidatore del Consorzio ASI di Messina aveva provveduto a trasferire agli stessi comuni, ai sensi dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, le strade ad uso pubblico, con le relative pertinenze, ricadenti nei territori di competenza di ciascun comune e già appartenenti al Consorzio.

1.3.- Il CGARS ha dichiarato gli appelli ricevibili e non fondati i motivi di merito proposti, ad esclusione di quello riguardante la questione di legittimità costituzionale delle norme in applicazione delle quali i provvedimenti impugnati sono stati adottati. Il giudice a quo ha ritenuto non manifestamente infondata la questione osservando che, in origine, la legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 aveva previsto il trasferimento all'IRSAP degli immobili strumentali rientranti nel patrimonio indisponibile di ciascun consorzio ASI e tra questi «la viabilità e le opere connesse».

Aggiunge il giudice a quo che, in coerenza con tale previsione, attributiva all'IRSAP della proprietà delle strade e dei correlativi obblighi di gestione, l'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, nel testo risultante dalle modifiche operate dall'art. 11, comma

128, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2012, n. 26 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2012. Legge di stabilità regionale) e dall'art. 9, comma 1, lettera g), della legge della Regione Siciliana 18 dicembre 2021, n. 33 (Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2012, n. 8 in materia di IRSAP. Disposizioni varie), ha previsto che «[g]li oneri di urbanizzazione e costruzione, previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica e di edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle aree di cui alla presente legge, sono versati esclusivamente all'Istituto regionale delle attività produttive, quando questo sarà formalmente costituito con l'approvazione dello statuto».

Successivamente, l'art. 10, comma 1, lettera c), della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), nel modificare l'art. 19, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, ha previsto il trasferimento ai comuni competenti per territorio della proprietà delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze. Il CGARS rileva che a tale modifica non si è accompagnata 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 reg. Siciliana n. 8 del 2012, che aveva attribuito all'IRSAP gli oneri di urbanizzazione e costruzione previsti dalle vigenti leggi in materia di urbanistica e di edilizia per la realizzazione di insediamenti produttivi.

1.4.- Ad avviso del giudice a quo, le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con il primo, quarto, quinto e sesto comma dell'art. 119 Cost., nonché con l'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, avuto riguardo ai principi di autonomia finanziaria dei comuni e di correlazione tra risorse e funzioni. Nella fattispecie esaminata, in violazione dei richiamati precetti, all'incremento delle attività necessarie ad assicurare la gestione e la manutenzione delle strade trasferite ai comuni non si accompagnerebbe una corrispondente e proporzionale attribuzione di mezzi finanziari.

1.5.- Il giudice rimettente denuncia anche la violazione dell'art. 97, primo e secondo comma, Cost., poiché la lesione arrecata al principio di corrispondenza tra risorse finanziarie e funzioni attribuite ai comuni siciliani sarebbe idonea a incidere sul buon andamento dei servizi di gestione e manutenzione delle strade trasferite in proprietà, che non risulterebbero adeguatamente finanziati.

1.6.- Sarebbe violato anche il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., atteso che risulterebbe differenziata in modo irragionevole la posizione giuridica dei comuni siciliani - obbligati a gestire e mantenere le strade trasferite in proprietà senza un'adeguata attribuzione di risorse finanziarie - rispetto alla posizione dell'IRSAP che, pur non sostenendo le relative spese di gestione e manutenzione della viabilità, percepisce gli oneri di urbanizzazione e costruzione e che, ai sensi dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, può beneficiare di eventuali contributi regionali e comunali per lo svolgimento delle proprie attività.

2.- Si sono costituiti, ciascuno nel giudizio di proprio interesse, i Comuni di Monforte San Giorgio e di San Pier Niceto, parti appellanti nei giudizi a quibus, che hanno chiesto l'accoglimento della questione sottoposta a questa Corte, richiamando le motivazioni rese nelle sentenze non definitive. Aggiungono che l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 si evincerebbe pure in relazione all'art. 16, comma 14, della medesima legge regionale, che prevede anch'esso il versamento all'IRSAP degli oneri di urbanizzazione e costruzione, e al precedente art. 4, commi 1 e 2, secondo cui all'Istituto sono versati un contributo regionale per il raggiungimento delle finalità elencate all'art. 2 della medesima legge regionale, comprese, ai sensi del comma 2, lettera c), la progettazione, realizzazione e gestione delle opere infrastrutturali, e un contributo per le spese di funzionamento e di gestione.

I Comuni, inoltre, fanno presente che molte delle disposizioni sul funzionamento e sull'organizzazione dell'IRSAP sono state riformate dalla legge reg. Siciliana n. 33 del 2021. Per i profili di interesse, richiamano l'art. 1, comma 1, lettera a), di tale legge regionale, che nel modificare l'art. 2, comma 2, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, riguardante le funzioni e le finalità dell'IRSAP, ha previsto che «le strade sono cedute al comune competente per territorio». L'art. 2, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 33 del 2021, nel modificare l'art. 3, comma 2, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 ha poi aggiunto, nell'elenco dei mezzi finanziari dell'IRSAP, i «proventi derivanti dalla corresponsione degli oneri di costruzione di cui ai commi 13 e 14 dell'articolo 16».

Infine, l'art. 13, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 33 del 2021 ha attribuito all'IRSAP il potere di ampliare «[le] aree di sviluppo industriale esistenti mediante l'inclusione di aree confinanti alle stesse» e il successivo comma 5 ha disposto che «[l]e opere di urbanizzazione necessarie alle nuove aree incluse nell'agglomerato industriale esistente [...] sono consegnate per la gestione ai comuni competenti». Rispetto alle ulteriori disposizioni succitate, i Comuni chiedono che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale».

3.- Si sono altresì costituiti in entrambi i giudizi il consorzio ASI di Messina in liquidazione e l'IRSAP, eccependo in primo luogo l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta per omesso tentativo di interpretazione conforme. Il rimettente non si sarebbe confrontato con l'ipotesi interpretativa, prospettata dai ricorrenti stessi nei giudizi a quibus, secondo cui ai comuni sarebbe stata assegnata solo la proprietà delle strade, mentre spetterebbe all'IRSAP la relativa gestione con i conseguenti oneri.

3.1.- La questione sarebbe inammissibile anche perché basata su presupposti interpretativi errati, non trovando fondamento nella disciplina vigente l'assunto secondo cui esisterebbe un nesso di correlazione necessaria tra la proprietà della strada, con i conseguenti oneri di manutenzione, e la percezione degli oneri di urbanizzazione e costruzione per la realizzazione degli insediamenti produttivi nelle aree oggetto della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

3.2.- Le controparti eccepiscono un ulteriore profilo di inammissibilità, rilevando che la pronuncia chiesta dal giudice rimettente obbligherebbe la Corte a operare un intervento additivo "creativo", manipolativo di sistema, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata.

3.3.- Quanto al merito della questione sottoposta, il Consorzio e l'IRSAP sostengono che gli oneri di urbanizzazione e costruzione non sarebbero direttamente funzionali alla manutenzione delle strade e che il trasferimento delle strade al comune costituirebbe di per sé un incremento patrimoniale per l'ente territoriale, a prescindere dalla necessità di sostenere gli eventuali costi manutentivi. I comuni, comunque, avrebbero la possibilità di affrontare tali costi attraverso vari mezzi, quali la riscossione di tributi e tariffe, i proventi delle sanzioni amministrative elevate per talune violazioni del codice della strada nonché specifici finanziamenti ministeriali per la manutenzione stradale.

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente della Regione Siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata, in quanto basata su un presupposto errato, relativo all'esistenza di un rapporto sinallagmatico tra le risorse derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, da un lato, e la gestione e manutenzione della rete viaria, dall'altro. I suddetti oneri sarebbero, invece, finalizzati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria.

A tal fine, il Presidente della Regione Siciliana richiama l'art. 7 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e

regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380) ed evidenzia che la disposizione non contiene riferimenti ai costi di gestione e manutenzione delle strade, mentre prevede che gli oneri di urbanizzazione siano finalizzati alla realizzazione delle relative opere. Sarebbe, dunque, ragionevole l'attribuzione all'IRSAP di tali oneri, in quanto funzionali non alla manutenzione delle strade già esistenti e trasferite ai comuni, bensì alla realizzazione di nuove strade da parte dell'Istituto.

5.- In prossimità dell'udienza, i Comuni di Monforte San Giorgio e di San Pier Niceto hanno depositato memorie difensive, in cui hanno replicato alle eccezioni sollevate dall'IRSAP e dal Consorzio ASI di Messina in liquidazione.

5.1.- In primo luogo, quanto all'affermazione dell'IRSAP secondo cui l'Istituto, pur non essendovi tenuto, avrebbe provveduto al finanziamento dei lavori di manutenzione delle strade dell'agglomerato di Milazzo (su cui insistono le strade trasferite), i Comuni evidenziano che tali lavori non avrebbero risolto la situazione di gravissimo degrado nella quale verserebbe la viabilità trasferita.

5.2.- Avuto riguardo all'eccezione di inammissibilità per omesso tentativo di interpretazione conforme, i Comuni richiamano la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la necessità che il giudice a quo motivi sulla impraticabilità di un'interpretazione adeguatrice viene meno di fronte ad una formulazione letterale inequivoca, e aggiungono che, contrariamente a quanto assunto dall'IRSAP e dal Consorzio ASI di Messina in liquidazione, le ordinanze di rimessione avrebbero evidenziato i motivi che ostavano all'accoglimento della tesi interpretativa secondo cui l'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 avrebbe dato luogo ad una scissione tra la proprietà della viabilità (in capo ai comuni) e la gestione delle strade e delle relative pertinenze (in capo all'IRSAP).

5.3.- Sarebbe non fondata anche l'eccezione di inammissibilità per l'erroneità del presupposto interpretativo, in quanto gli oneri di urbanizzazione e costruzione sarebbero direttamente funzionali alla manutenzione delle strade e la relativa regola sarebbe cristallizzata nell'art. 1, comma 460, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), che prevede che «A decorrere dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione [...] e a spese di progettazione per opere pubbliche».

5.4.- Non sarebbe condivisibile, poi, l'affermazione secondo cui il trasferimento delle strade costituirebbe di per sé un incremento patrimoniale per il comune, a prescindere dall'obbligo che incombe sull'ente territoriale di doverne sostenere gli oneri manutentivi, alla luce dei vantaggi derivanti dalla riscossione di tributi e tariffe e dai proventi delle sanzioni amministrative e da finanziamenti ministeriali.

Le deduzioni delle controparti sul punto sarebbero innanzitutto inammissibili perché formulate per la prima volta nel presente giudizio e, in ogni caso, non fondate. Sarebbe il legislatore stesso ad aver ritenuto adeguate le risorse finanziarie relative alla gestione delle strade che i comuni percepiscono dal pagamento, oltre che della tassa per l'occupazione del suolo pubblico (TOSAP), del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP) e dell'imposta municipale propria (IMU), degli oneri di urbanizzazione. Di conseguenza, nel caso in esame, ove i comuni percepiscono soltanto le imposte anzidette e non gli oneri di urbanizzazione, le risorse economico-finanziarie dell'ente non sarebbero adeguate.

I Comuni osservano anche che l'IRSAP continua ad incassare i contributi corrisposti annualmente dalla Regione Siciliana, di cui all'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, finalizzati alla gestione delle opere infrastrutturali, e che dallo stesso regolamento per la gestione delle infrastrutture depositato dall'Istituto in giudizio risulta che l'IRSAP pone a carico di ciascuna azienda, ricadente nell'area industriale, il pagamento di un contributo annuale per la gestione delle infrastrutture, tra cui le strade. Aggiungono che i tratti di strada destinati al trasferimento non potranno mai costituire oggetto di uso o di occupazione e che, quanto alla possibilità per i Comuni, prospettata da IRSAP e Consorzio ASI, di coprire i costi di manutenzione della viabilità attraverso un prevedibile aumento dell'IMU, il trasferimento delle strade non potrebbe comportare l'aumento dell'imposta, che è correlata al valore dell'immobile del soggetto obbligato a pagare il tributo.

Quanto alla circostanza che gli enti comunali per la manutenzione delle strade beneficiano del 50 per cento dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative elevate per violazione del codice della strada e dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità, replicano che gli anzidetti accertamenti necessitano di strumentazione e personale, da collocare sulle strade in questione, di cui essi non dispongono, stante la situazione di grave crisi economico-finanziaria in cui versano. Affermano che le strade in questione non rientrano tra quelle comunali e, di conseguenza, non potrebbero essere destinatarie di finanziamento ministeriale, che tra l'altro sarebbe di importo irrisorio, rispetto alle imponenti opere di manutenzione necessarie per la gestione delle strade.

5.5.- I Comuni ritengono non significativa la circostanza, richiamata nelle difese delle controparti, secondo cui nella fattispecie in esame, a differenza del caso considerato dalla sentenza di questa Corte n. 135 della 2020, non vi sarebbe una successione a titolo universale dei comuni nel patrimonio dei consorzi ASI, bensì una successione a titolo particolare nella titolarità di singoli beni, poiché ciò che rileva sarebbe non il tipo di successione, ma il valutare in concreto se la legge regionale in questione abbia provocato uno squilibrio tra le nuove funzioni attribuite all'ente locale e le risorse a questo trasferite.

5.6.- Avuto riguardo all'eccezione di inammissibilità sollevata in ordine al petitum formulato dal rimettente, i Comuni ritengono che la sentenza di accoglimento da parte di questa Corte non comporterebbe un vuoto normativo, da colmare con un intervento additivo "creativo", ma semplicemente la reviviscenza del testo previgente dell'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2021, con la persistenza della proprietà delle strade di che trattasi in capo all'IRSAP.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con due sentenze non definitive di analogo tenore, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost., nonché all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 19, comma 2, lettera b), e 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

1.1.- Le disposizioni impugnate prevedono, da un lato, all'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, il trasferimento ai comuni siciliani competenti per territorio delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze già appartenenti agli ex consorzi per le aree di sviluppo industriale (consorzi ASI); d'altro lato, all'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, l'esclusiva attribuzione all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP) dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione,

previsti dalle leggi in materia di urbanistica ed edilizia, relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle ex aree consortili.

1.2.- Secondo il giudice a quo, all'incremento delle attività necessarie ad assicurare la gestione e la manutenzione delle strade trasferite ai comuni non si accompagnerebbe una corrispondente e proporzionale attribuzione ad essi di mezzi finanziari, con violazione dell'art. 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost. e dell'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana.

1.3.- Sarebbero violati anche l'art. 97, primo e secondo comma, Cost., a causa dell'inadeguato finanziamento dei servizi di gestione e manutenzione delle strade e della conseguente lesione del principio del buon andamento, e l'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento tra i comuni siciliani, obbligati a gestire e mantenere le strade trasferite in proprietà senza un'adeguata attribuzione di risorse finanziarie, e l'IRSAP che, 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 legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, può beneficiare di eventuali contributi regionali e comunali per lo svolgimento delle proprie attività.

2.- In via preliminare, deve disporsi la riunione dei predetti giudizi perché le sentenze non definitive di rimessione sollevano le stesse questioni e si fondano su argomentazioni sostanzialmente comuni.

3.- Ancora in via preliminare, deve essere precisato che la forma della sentenza non definitiva, in luogo dell'ordinanza, quale atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale, non inficia di per sé l'ammissibilità delle questioni con essa sollevate.

Alla sentenza non definitiva può essere, infatti, riconosciuto, sul piano sostanziale, il carattere dell'ordinanza di rimessione, sempre che il giudice a quo - come nel caso in esame - abbia disposto, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (tra le tante, sentenza n. 218 del 2021).

4.- Quanto ai profili di asserita inammissibilità, non è fondata l'eccezione di omesso tentativo di interpretazione conforme.

L'IRSAP e il Consorzio ASI di Messina in liquidazione sostengono che il rimettente non si sarebbe confrontato con la possibilità di interpretare la disposizione di cui all'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 nel senso che ai comuni sarebbe stata assegnata solo la proprietà delle strade, mentre spetterebbe all'IRSAP la relativa gestione con i conseguenti oneri.

In realtà, il giudice rimettente ha affrontato la questione e, con ampia motivazione, ha ritenuto che gli oneri di gestione siano una «conseguenza naturale della titolarità del bene» e che essi possano essere attribuiti ad un soggetto diverso dall'ente proprietario delle strade solo in forza di una esplicita previsione derogatoria, non presente nell'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

Se queste valutazioni siano condivisibili, è questione che attiene al merito. Ai fini dell'ammissibilità, è infatti sufficiente - in base alla costante giurisprudenza di questa Corte - che il giudice abbia esplorato, e consapevolmente scartato, la possibilità di una interpretazione conforme alla Costituzione (tra le tante, sentenze n. 172 e n. 150 del 2021).

5.- Afferisce al merito anche l'eccezione relativa all'asserita erroneità del presupposto interpretativo, cioè all'esistenza di una correlazione diretta tra la corresponsione degli oneri di

urbanizzazione e costruzione e la manutenzione delle opere viarie.

6.- Non può essere accolta neppure l'eccezione riguardante il carattere manipolativo dell'intervento richiesto, tale da implicare scelte rimesse alla valutazione discrezionale del legislatore: ciò alla luce del costante orientamento di questa Corte, secondo cui «l'ammissibilità delle questioni è condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (così, sentenze n. 34 del 2021 e n. 224 del 2020).

Il giudice rimettente, nel reputare irragionevole un meccanismo che, nel prevedere l'assegnazione all'IRSAP dei mezzi finanziari per lo svolgimento delle proprie attività, ivi compresi i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, non attribuisce alcuna risorsa ai comuni, ai quali sono trasferite le opere viarie con i connessi obblighi manutentivi, sollecita un intervento di questa Corte, affinché il trasferimento delle strade si accompagni all'attribuzione agli enti comunali delle risorse necessarie.

La circostanza che siano presenti spazi rimessi alla discrezionalità legislativa circa la concreta modalità di assegnazione delle risorse non implica la sottrazione delle norme al giudizio sulla legittimità costituzionale, specie ove sia rilevata una manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (sentenza n. 157 del 2021).

7.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, in riferimento al primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., è fondata.

7.1.- La disamina nel merito delle censure richiede un'esposizione della legislazione della Regione Siciliana che disciplina il trasferimento all'IRSAP dei compiti già assegnati ai consorzi ASI.

7.2.- La composizione, gli scopi e i mezzi finanziari dei consorzi ASI ("consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione"), enti deputati alla gestione territoriale degli insediamenti industriali, erano disciplinati dalla legge della Regione Siciliana 4 gennaio 1984, n. 1 (Disciplina dei consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione della Sicilia). Era previsto che i consorzi provvedessero all'esecuzione delle opere consortili (art. 31) e che fossero responsabili della gestione delle infrastrutture, servizi ed impianti consortili necessari all'attrezzatura delle aree e dei nuclei (art. 32).

Nell'ambito dell'attività svolta per la realizzazione delle opere occorrenti per l'attuazione da parte dei consorzi delle iniziative stabilite dalla legge, gli insediamenti industriali realizzati all'interno delle aree consortili erano esonerati dal pagamento degli oneri di urbanizzazione e dal costo di costruzione degli insediamenti industriali realizzati all'interno delle aree (art. 24).

7.3.- La legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 ha soppresso e posto in liquidazione i consorzi ASI esistenti, attraverso lo scioglimento degli organi consortili e la contestuale nomina, per lo svolgimento delle attività di liquidazione, di un commissario straordinario per ogni consorzio ASI, con il compito, tra l'altro, di individuare i beni immobili rientranti nel patrimonio indisponibile dei singoli consorzi, tra cui «la viabilità e le opere connesse» (art. 19, comma 2, lettera f, nel suo testo originario) da trasferire all'IRSAP, ente strumentale della Regione Siciliana istituito con la medesima legge reg. Siciliana n. 8 del 2012.

7.4.- La finalità dell'IRSAP era ed è quella di promuovere «l'insediamento delle imprese nelle aree destinate allo svolgimento di attività produttive attraverso lo sviluppo e l'implementazione delle azioni necessarie per favorire l'avvio di nuove iniziative produttive e per potenziare ed innovare quelle già esistenti» (art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8

del 2012). A tal fine, all'Istituto è stato assegnato il compito, tra l'altro, di acquisire gli immobili necessari alla realizzazione delle infrastrutture e degli stabilimenti da destinare allo svolgimento delle attività produttive (art. 2, comma 2, lettera b) e di progettare, realizzare e gestire le opere infrastrutturali e i servizi destinati alle imprese insediate (art. 2, comma 2, lettera c). All'IRSAP sono stati anche attribuiti i proventi derivanti dal pagamento degli oneri di urbanizzazione e costruzione relativi alla realizzazione di insediamenti produttivi nelle predette aree.

7.5.- L'assetto iniziale, caratterizzato dall'attribuzione all'IRSAP dei compiti di gestire le opere viarie presenti nelle aree industriali, è mutato a seguito dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018, il cui art. 10 ha riformulato l'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, in particolare assegnando al commissario liquidatore dei consorzi ASI il compito di «trasferire ai comuni competenti per territorio le strade ad uso pubblico e le relative pertinenze» (art. 19, comma 2, lettera b).

7.6.- Infine, la legge reg. Siciliana n. 33 del 2021 ha modificato l'art. 2, comma 2, lettera c), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, prevedendo che, tra le opere infrastrutturali progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP, le strade siano cedute al comune competente, mentre le infrastrutture del servizio idrico integrato sono affidate in concessione d'uso al soggetto gestore.

7.7.- L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 elenca i mezzi finanziari di cui l'IRSAP può beneficiare per l'espletamento dei propri compiti, ivi compresa la corresponsione in via esclusiva in favore dell'Istituto degli oneri di urbanizzazione e costruzione, di cui all'art. 16 della medesima legge regionale.

8.- L'attuale assetto normativo è connotato, dunque, da una evidente anomalia, poiché sono indicate esclusivamente le risorse di cui gode l'IRSAP per lo svolgimento delle funzioni di propria competenza e non è stata, invece, individuata alcuna forma di finanziamento a beneficio degli enti comunali, nonostante siano state ad essi trasferite le strade con i connessi compiti, in origine spettanti all'IRSAP, di manutenzione delle infrastrutture stradali.

9.- La questione della mancata corrispondenza tra le funzioni attribuite agli enti territoriali e l'assegnazione di risorse adeguate è stata già affrontata da questa Corte. Va richiamata, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale relativa all'assegnazione da parte dello Stato delle risorse agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite.

Questa Corte ha ritenuto non conforme alla Costituzione la mancata previsione legislativa della riassegnazione delle risorse necessarie alle regioni e agli enti locali subentranti nell'esercizio delle predette funzioni. Ha precisato che l'art. 119 Cost. «impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), perché la necessità di trovare risorse per le nuove funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 137 del 2018).

Questa Corte ha anche chiarito che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione. Tuttavia, simili riduzioni non devono comunque rendere «difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite» (sentenza n. 155 del 2020).

L'esigenza di fornire un'adeguata provvista finanziaria risulta, inoltre, particolarmente

significativa avuto riguardo alla posizione dei comuni di piccole dimensioni, come sono quelli costituiti nei giudizi a quibus, che, a seguito dell'assegnazione di nuove funzioni in mancanza dell'attribuzione di risorse adeguate, rischiano di subire l'attivazione delle procedure di dissesto (sentenza n. 135 del 2020).

10.- È, dunque, fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012 per violazione del primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., avuto riguardo alla mancata assegnazione di risorse ai comuni cui vengono trasferite nuove funzioni.

Infatti, non può dubitarsi che il trasferimento ai comuni della viabilità e delle opere connesse comporti l'assegnazione, unitamente alla proprietà delle strade, dei connessi obblighi di gestione e manutenzione, in applicazione di quanto previsto all'art. 14 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), secondo cui «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».

La totale assenza di risorse finanziarie comporta un pregiudizio per i comuni a causa dell'impossibilità di sostenere i nuovi compiti.

11.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordina il trasferimento ai comuni competenti per territorio, da parte del commissario liquidatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale, delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite.

12.- Rimangono assorbite le questioni aventi ad oggetto l'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, sollevate in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, e 119, quinto e sesto comma, Cost., nonché all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana.

13.- Non sono fondate le ulteriori questioni sollevate dal rimettente, in riferimento ai parametri costituzionali e statutari evocati, aventi ad oggetto l'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che attribuisce in via esclusiva all'IRSAP i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione.

L'incompatibilità con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse è, infatti, ascrivibile unicamente all'art. 19, comma 2, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che trasferisce le opere viarie ai comuni senza assegnare ad essi le risorse necessarie alla manutenzione e alla gestione.

Non risulta irragionevole, invece, la scelta del legislatore regionale contenuta nell'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, di attribuire all'IRSAP i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e costruzione, poiché tali oneri hanno la funzione di compensare non solo l'attività di manutenzione e gestione, ma anche quella di realizzazione delle strade, tuttora assegnata all'Istituto.

14.- La declaratoria di illegittimità costituzionale si estende in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, all'art. 2, comma 2, lettera c), secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, che prevede la cessione da parte dell'IRSAP ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'Istituto stesso, nella parte in cui non subordina la cessione ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse

necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite. La disposizione risulta espressiva della stessa logica sottesa al censurato art. 19, comma 2, lettera b), comportando la medesima violazione del primo e quarto comma dell'art. 119 Cost., di cui replica gli effetti pregiudizievoli a carico dei comuni. Infatti, al trasferimento delle strade ai comuni da parte dell'IRSAP non si accompagna la necessaria dotazione finanziaria per la gestione e manutenzione delle opere viarie trasferite.

15.- Fermo restando che gli effetti della presente pronuncia non si estendono ai trasferimenti delle opere viarie posti in essere dai commissari liquidatori dei consorzi ASI attraverso provvedimenti divenuti definitivi, è da rimarcare l'esigenza che la Regione Siciliana, in coerenza con i principi espressi da questa Corte, assegni adeguati mezzi finanziari ai comuni cui sono stati già trasferiti i compiti di manutenzione e gestione delle infrastrutture stradali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera b), della legge della Regione Siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), nella parte in cui non subordina il trasferimento ai comuni competenti per territorio, da parte del commissario liquidatore dei consorzi per le aree di sviluppo industriale, delle strade ad uso pubblico e delle relative pertinenze alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera c), secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, nella parte in cui non subordina la cessione ai comuni competenti per territorio delle strade progettate, realizzate e gestite dall'IRSAP alla attribuzione ai comuni stessi delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, primo e secondo comma, e 119, primo, quarto, quinto e sesto comma, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.