



# REPUBBLICA ITALIANA

## Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana

### SEZIONE I

**Avvocato Difensore:**

Girlando Giuseppe  
Platania Alfio

**Presso:**

Solli Daniele  
Via Cavour 70 90121 Palermo

### Avviso di pubblicazione di sentenza

(ai sensi dell' art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

Si comunica che la sentenza sul ricorso indicato e' stata pubblicata in data 15/10/2020 con il n. 921/2020 ed esito: **Accoglie.**

**Numero Registro Generale: 205/2018**

<b>Parti</b>	<b>Avvocati</b>
Comune Di Paternò	Girlando Giuseppe Platania Alfio

**Contro:**

<b>Parti</b>	<b>Avvocati</b>
Regione Siciliana - Presidenza, ed altri	Avvocatura Distrettuale Palermo

**COGLIE**

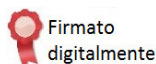
Il provvedimento in versione originale è allegato allo stesso messaggio PEC che comprende questa comunicazione.

Palermo, li' 15/10/2020

il funzionario

Pubblicato il 15/10/2020

N. 00921 /2020 REG.PROV.COLL.  
N. 00205/2018 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA**

**Sezione giurisdizionale**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 205 del 2018, proposto dal Comune di Paternò, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Girlando e Alfio Platania, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Daniele Solli in Palermo, via Cavour 70;

***contro***

Regione Siciliana - Presidenza, Regione Siciliana - Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, Regione Siciliana - Dipartimento regionale famiglia e politiche sociali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Villareale 6;

***nei confronti***

IPAB Residence S. Bellia S. Luigi Gonzaga Sacro Cuore, Salvatore Natale Cammarano, Grazia Cannavò non costituiti in giudizio;

***e con l'intervento di***

*ad opponendum:*

Rosaria Scuto, Margherita Corsaro, Angela Rizzo, Maria Distefano, Vincenza Pappalardo, Serafina Agata Puglisi, Gioacchina Sinatra, Carmela Antonia Randazzo, Pietra Virtu', Francesca Gulisano, Patrizia Donato, Salvatore Natale Cammarano, Grazia Cannavò, rappresentati e difesi dall'avvocato Giovanni Pappalardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Catania, viale Vittorio Veneto n. 59;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima) n. 26/2018, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Siciliana - Presidenza, Regione Siciliana - Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, Regione Siciliana - Dipartimento regionale famiglia e politiche sociali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2020 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Girlando e Stefano Scimeca su delega di Giovanni Pappalardo; vista l'istanza di passaggio in decisione per la Regione, risultante da atto di carattere generale a firma dell'Avvocato distrettuale dello Stato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1. Con decreto n. 532 del 7 novembre 2019 il Presidente della Regione Siciliana ha disposto l'estinzione dell'Istituzione pubblica di assistenza e beneficenza (di seguito "IPAB") denominata "Residenza Salvatore Biella – San Luigi Gonzaga – Costanzo Cutore" e la devoluzione del relativo patrimonio al Comune di Paternò (nel cui territorio la medesima ha sede) ai sensi dell'art. 34, comma 2, della l.r. n.

22 del 1986, con assunzione da parte dello stesso di ogni rapporto attivo e passivo e assorbimento del personale dipendente, fatti salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico.

2. Il provvedimento di estinzione è stato preceduto dalla nomina, con decreto assessorile 23 giugno 2016, n. 1520, di un Commissario straordinario.

Il Commissario straordinario, avendo rilevato l'esistenza di una "*gravissima situazione economico-finanziaria*", ha avviato e gestito, con deliberazione n. 49 del 13 luglio 2016 e con deliberazione n. 55 del 3 agosto 2016, la procedura di cui all'art. 34 l.r. n. 22 del 1986.

3. Con ricorso innanzi al TAR Sicilia - Catania, il Comune ha impugnato i suddetti atti, chiedendone l'annullamento.

In particolare, con il primo motivo ha lamentato violazione degli artt. 7 e ss. della legge 7 agosto 1990 n. 241, così come recepita in Sicilia dalla legge regionale 30 aprile 1991 n. 10, eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, contraddittorietà manifesta, violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa e violazione dell'art. 97 della Costituzione dal momento che l'Amministrazione regionale avrebbe omesso qualsivoglia interlocuzione con il Comune ricorrente impedendo allo stesso di rappresentare le criticità finanziarie derivanti dall'operazione di estinzione.

Con il secondo motivo di impugnazione ha criticato i provvedimenti impugnati per violazione e falsa applicazione dell'art. 34, comma 1, l.r. n. 22 del 1986, eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della causa tipica, difetto di istruttorie, travisamento dei fatti e difetto di motivazione, atteso che il provvedimento di estinzione si baserebbe esclusivamente sulla grave situazione gestoria dell'IPAB) ma nulla direbbe sulla inidoneità delle strutture immobiliari possedute, unica condizione legittimante la procedura di fusione ed estinzione di cui all'ultimo comma del citato art. 34.

Il terzo (e subordinato) motivo di gravame ha ad oggetto la violazione e falsa applicazione dell'art. 34, comma 1, l.r. n. 22 del 1986, la legge 7 agosto 1990 n.

241, l'eccesso di potere sotto il profilo del difetto istruttorio e di motivazione e motivazione "perplessa", posto che il decreto di estinzione sarebbe stato emanato senza porre in essere e completare la procedura volta a ricercare nel territorio di competenza altre IPAB suscettibili di fusione con il "Residence Salvatore Bellia – S. Luigi Gonzaga – Costanzo Cutore" di Paternò.

Con il quarto motivo i provvedimenti impugnati sono stati criticati per violazione e falsa applicazione dell'art. 3 d.l. 24 giugno 2014 n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014 n. 114, violazione falsa applicazione dell'art. 34, comma 2, l.r. n. 22 del 1986 ed eccesso di potere per sviamento, nonché per contraddittorietà manifesta" dal momento che il Comune ricorrente non potrebbe coprire nel proprio bilancio il maggior costo derivante dalle 16 unità di personale ora in carico all'IPAB (per un onere lordo complessivo annuo di circa € 418.790,08) e dai debiti dell'IPAB trasferiti al Comune (pari a € 2.991.300,25) con conseguente disavanzo contabile e disavanzo di cassa. Da ciò deriverebbe la doverosità di una lettura costituzionalmente orientata del citato art. 34, che ne escluda qualsivoglia automatismo o, in subordine, la rilevanza e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 l.r. n. 22 del 1986 per contrasto con gli artt. 81, 97, comma 1, 117 e 119 della Costituzione, se interpretato nel senso dell'automatico subentro dell'ente locale in tutti i rapporti attivi e passivi dell'IPAB, a prescindere dalla verifica dei limiti di spesa per le assunzioni e della modalità di assunzione del personale.

Con il quinto motivo ha lamentato violazione e falsa applicazione dell'art. 35 del d. lgs. n. 165 del 2001, dell'art. 5 del d.l. 10 novembre 1978, n. 702, degli artt. 5 e 6 della legge 20 marzo 1975 n. 70, nonché eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e difetto di motivazione, atteso che l'art. 34, comma 2, l.r. n. 22 del 1986 dovrebbe essere interpretato in maniera costituzionalmente orientata, alla luce dell'articolo 97 della Costituzione, nel senso di ritenere possibile l'assorbimento nei limiti cui personale interessato sia stato

reclutato tramite pubblico concorso.

Con il sesto (e subordinato) motivo di impugnazione il ricorrente ha criticato i provvedimenti impugnati per violazione e falsa applicazione dell'art. 34, comma 2, della l.r. n. 22 del 1986, posto che il trasferimento delle attività e passività dell'IPAB, peraltro di rilevanti ma incerte dimensioni, non è previsto o consentito dalla norma richiamata.

3. Con sentenza 8 gennaio 2018, n. 26 il Tar ha respinto il ricorso.

4. Con l'appello in esame il Comune di Paternò ha impugnato la sentenza.

In sintesi i motivi dell'appello hanno ad oggetto:

- l'erroneità della sentenza gravata nella parte in cui il Tar ha deciso il primo motivo di ricorso ritenendo che il Comune sarebbe stato informato del procedimento in un momento precedente all'adozione dell'atto di estinzione;

- l'erroneità della sentenza gravata per motivazione lacunosa e apparente nella parte in cui il Tar ha deciso il secondo motivo di ricorso;

- l'erroneità della sentenza gravata nella parte in cui il Tar ha deciso il terzo motivo di ricorso ritenendo che il Commissario straordinario avrebbe avviato un'ampia ricognizione nel tentativo di effettuare la fusione con altre IPAB;

- l'erroneità della sentenza gravata nella parte in cui il Tar ha deciso il quarto e il quinto motivo di ricorso ritenendo insussistenti i pregiudizi lamentati dal Comune (circa l'equilibrio economico-finanziario, il rispetto dei vincoli relativi alla spesa del personale e la mancata verifica del previo superamento del concorso pubblico da parte dei dipendenti IPAB);

- l'erroneità della sentenza gravata nella parte in cui il Tar ha deciso il sesto motivo di ricorso ritenendo che la disposizione di cui all'art. 34 della l.r. n. 22 del 1986 comporti una successione a titolo universale del Comune nelle attività e passività dell'IPAB.

5. Si sono costituiti in giudizio Regione Siciliana - Presidenza, Regione Siciliana - Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro e Regione Siciliana - Dipartimento regionale famiglia e politiche sociali, chiedendo il rigetto

dell'appello.

Con intervento *ad opponendum* si sono costituiti i soggetti indicati in epigrafe, i quali si sono associati all'Amministrazione regionale appellata nella richiesta di reiezione dell'appello.

6. In data 12 novembre 2018 il Comune appellante ha depositato richiesta di misura cautelare monocratica ai sensi degli artt. 56, 62, co. 2 e 98, co. 2, c.p.a., respinta con decreto cautelare 20 novembre 2018, n. 767, con il quale è stata fissata la camera di consiglio del 12 dicembre 2018 per la trattazione collegiale.

7. Questo CGARS, con ordinanze 9 luglio 2019, n. 655 e 28 gennaio 2020, n. 76, ha disposto incumbenti istruttori, adempiuti il 10 gennaio 2020 con il deposito della documentazione richiesta.

8. All'udienza del 23 settembre 2020 la causa è stata trattenuta per la decisione.

#### DIRITTO

9. Il ricorso in appello, che chiede la riforma della sentenza di rigetto pronunciata dal Tar, è fondato e va accolto.

10. Il Collegio ritiene innanzitutto di affrontare gli assorbenti e connessi fra loro motivi di appello che richiamano le censure non accolte in primo grado con le quali sono stati dedotti i vizi più radicali degli atti impugnati in quanto incidenti sull'*an* e sul contenuto dei provvedimenti impugnati.

11. Il Comune di Paternò, con il quarto motivo d'appello, ha dedotto l'erroneità della sentenza gravata nella parte in cui il Tar ha deciso il quarto e il quinto motivo di ricorso ritenendo insussistenti i pregiudizi lamentati dal Comune (circa l'equilibrio economico-finanziario, il rispetto dei vincoli relativi alla spesa del personale e la mancata verifica del previo superamento del concorso pubblico da parte dei dipendenti IPAB).

Con il quarto e il quinto motivo di ricorso al Tar il Comune di Paternò ha sollevato censure in ordine alla portata del comma 2 dell'art. 34 della legge della Regione siciliana 9 maggio 1986, n. 22 che dispone che, a seguito dell'estinzione di un



IPAB, “*i beni patrimoniali sono devoluti al Comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico*”, rispetto al quale ha prefigurato un’interpretazione costituzionalmente orientata che preservi l’autonomia finanziaria e i principi di coordinamento della finanza pubblica di contenimento della spesa del personale, arrivando altrimenti a configurare una questione di legittimità costituzionale.

Quanto sopra è argomentato dal ricorrente, ora appellante, in ragione del fatto che il medesimo non avrebbe le risorse di bilancio necessarie a coprire il maggior costo derivante dal trasferimento delle sedici unità di personale ora in carico all’IPAB e dalla successione nei debiti della medesima istituzione, pari a euro 2.991.300,25, con conseguente disavanzo contabile e disavanzo di cassa dell’Ente.

11.1. Il Comune di Paternò, con il quinto motivo d’appello, ha dedotto l’erroneità della sentenza gravata nella parte in cui il Tar ha deciso il sesto motivo di ricorso ritenendo che l’art. 34, comma 2, l.r. n. 22 del 1986 determini una successione universale nei rapporti dell’IPAB.

11.2. Il Tar ha motivato il rigetto dei tre motivi di impugnazione (quarto, quinto e sesto) interpretando l’art. 34, comma 2, della l.r. n. 22 del 1986 nel senso che comporti l’assorbimento da parte del Comune del personale dell’IPAB estinto derogando, compatibilmente con la giurisprudenza della Corte dei conti, ai vincoli assunzionali nell’esercizio finanziario interessato dal trasferimento dei dipendenti e che determini la successione universale nei rapporti patrimoniali dell’Ente assistenziale di Paternò.

11.3. Con intervento *ad opponendum* alcuni dipendenti dell’IPAB e un ex dipendente dimissionario per giusta causa hanno controdedotto come la crisi dell’organizzazione dell’IPAB di Paternò costituisca una giusta causa di estinzione della medesima e di devoluzione dei cespiti (compreso il personale) al Comune, dovendosi interpretare l’art. 34 l.r. n. 22 del 1986 nel senso che preveda il riordino non delle sole strutture ma dell’organizzazione del servizio. Con successiva memoria gli intervenienti, pur evidenziando profili di possibile incostituzionalità

della previsione, hanno affermato che il Comune avrebbe potuto sopperire alle conseguenze negative dell'acquisizione attraverso una revisione degli assetti patrimoniali e organizzazioni del servizio.

11.4. Con sentenza n. 135 del 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato – a seguito di due ordinanze, pronunciate da questo CGARS relativamente a precedenti analoghi a quello in esame - l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), nella parte in cui prevede *“è i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico”*.

La norma censurata è stata interpretata dal giudice di primo grado, da questo CGARS con le ordinanze di remissione alla Corte costituzionale, dalla Corte dei conti (Sezione delle autonomie, 4 febbraio 2016, n. 4) e da tutte le parti, pubbliche e private, coinvolte nel senso che l'estinzione dell'IPAB comporti una successione a titolo universale fra ente assistenziale e comune, con la conseguenza che ai comuni sono trasferiti non solo i beni immobili e il personale, ma anche tutti i rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo alle estinte IPAB.

Tale interpretazione, giudicata dalla Corte costituzionale come resa *“non implausibilmente”* dagli organi giurisdizionali coinvolti, costituisce il presupposto della pronuncia di illegittimità costituzionale per violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra risorse e funzioni, dell'equilibrio di bilancio e del principio 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, e all'art. 97 Cost.).

Secondo il giudice delle leggi la scelta di devolvere i rapporti giuridici facenti capo alle IPAB ai comuni non è in sé irragionevole, data la qualifica di enti a fini generali attribuita a questi ultimi dall'art. 3 l.r. 2 gennaio 1979, n. 1 (e ciò al pari

dei comuni delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 25, comma 1, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616). Ad integrare la violazione del parametro dell'autonomia finanziaria, di corrispondenza tra risorse e funzioni e dell'equilibrio di bilancio è piuttosto la rigidità della norma, che impone ai comuni siciliani l'accollo delle ingenti posizioni debitorie delle IPAB, accollo che, in assenza di un'adeguata provvista finanziaria, potrebbe anche comportare l'attivazione della procedura di dissesto.

Inoltre, l'assorbimento totalitario del personale proveniente dalle IPAB con conseguente immissione nei ruoli organici dei comuni, incidendo sui vincoli relativi alle assunzioni negli anni successivi, comprime, in base all'argomentare della Corte costituzionale, le scelte organizzative degli enti locali, impedendo di assumere figure che possono essere necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni, con conseguenti criticità in punto di rispetto del principio di buon andamento.

La pronuncia si pone nel solco di un già tracciato orientamento della Corte costituzionale.

Il sistema finanziario e tributario degli enti locali, oggetto delle disposizioni di cui all'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, considera, in linea di principio, sullo stesso piano comuni, province, città metropolitane e regioni, prevedendo l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per tutti tali enti, che si compendia anche dell'attribuzione di risorse autonome e della potestà di stabilire e applicare tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, disponendo altresì la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al territorio di pertinenza.

All'autonomia finanziaria degli enti locali fanno da contraltare i principi di copertura delle spese, di equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di "chiamata" degli enti territoriali ad assicurare la sostenibilità del debito (art. 97, primo comma, secondo periodo, Cost.).

Il principio di copertura delle leggi di spesa anche regionali impone che l'esistenza

di oneri nascenti dal contenuto di una legge sia accompagnata dalla necessità di indicare i mezzi finanziari per farvi fronte. Verrebbe altrimenti *“disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (ex plurimis, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa”* (Corte cost. 23 gennaio 2014, n. 4).

Copertura economica delle spese ed equilibrio di bilancio sono due facce della stessa medaglia dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse. Entrambi i principi sono funzionali a *“evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e, quindi, inidonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori”* (Corte cost. 30 ottobre 2019, n. 227), che richiede un'adeguata rappresentazione della relazione esistente tra risorse disponibili e obiettivi politici programmati al fine di delineare un quadro completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede politica e sulle quali è chiamato a pronunciarsi l'elettore.

In tale prospettiva, in caso di la successione fra enti nello svolgimento di funzioni pubbliche, l'art. 119 Cost. impedisce che gli enti locali subentranti siano costretti a rinvenire in autonomia i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti (Corte cost., 27 giugno 2018, n. 137) o che, addirittura, essi siano destinati a una situazione deficitaria. Altrimenti verrebbe infranta la corrispondenza fra scelta politica e ricerca delle risorse così esponendo l'ente che subisce la decisione a limitare l'esercizio delle proprie funzioni in ragione della scarsità delle risorse che contraddistingue in modo rilevante l'agire pubblico. Infatti la Corte ha già avuto modo di affermare che *“il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al*

*riguardo una disciplina [...] la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse (tra le altre, sentenza n. 364 del 2010)*' (21 gennaio 2016, n. 8).

L'omissione del legislatore regionale, in punto di individuazione delle risorse necessarie per svolgere la funzione delle IPAB, lede quindi l'autonomia finanziaria dei comuni (art. 119, primo comma, Cost.), perché impone loro di trovare risorse per le nuove funzioni comprimendo inevitabilmente le scelte di spesa relative ai compiti preesistenti, e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost. (29 gennaio 2016, n. 10), dal momento che all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse (Corte cost. 21 luglio 2016, n. 205).

La mancanza di adeguate fonti di finanziamento alle quali attingere per soddisfare i bisogni che il comparto pubblico ha deciso di soddisfare rende altresì oltremodo difficoltosa un'organizzazione dei servizi efficace ed efficiente rispetto alle richieste delle popolazioni interessate, così ostacolando il rispetto del principio di buon andamento, ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale). Infatti, il *"principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione"* (sentenza n. 188 del 2015 e 29 gennaio 2016, n. 10).

D'altro canto l'assorbimento totalitario del personale proveniente dalle IPAB con conseguente immissione nei ruoli organici dei comuni, 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.

Con sentenza n. 202 del 2014 la Corte costituzionale, nell'esaminare una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma della Regione Campania che aveva disposto il trasferimento del personale dipendente dal soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina a quello del Sannio Alifano, ha ritenuto che, pur accordando protezione ad *“un bene di indubbia pregnanza, quale la tutela dei lavoratori interessati al processo di trasferimento”*, quella norma andasse interpretata *“nel rispetto dei principi costituzionali, tra i quali assume rilievo prioritario il buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'effettivo e corretto impiego dei lavoratori nel nuovo organismo in cui vengono inseriti. Ne deriva la previa necessaria determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e compatibile con l'apparato amministrativo ricevente”*.

L'ordine costituzionale, quindi, pur offrendo la massima tutela al lavoro richiede che tale tutela sia declinata facendo sistema con le altre disposizioni che provvedono ad interessi di uguale portata costituzionale, com'è quello inerente al buon andamento dei pubblici uffici, cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale (Corte cost. 9 aprile 2019, n. 79 e 10 luglio 2019, n. 170).

Nell'articolata prospettiva delineata non è quindi costituzionalmente ammissibile l'automatico assorbimento, disposto ai sensi dall'art. 34, comma 2, della l.r. n. 22 del 1986, del patrimonio e del personale delle IPAB da parte del comune interessato in violazione delle norme sull'autonomia finanziaria degli enti locali, sul contenimento della spesa pubblica (comprese quelle che introducono divieti di assunzioni o limitazioni alle assunzioni di personale), sull'equilibrio dei bilanci pubblici (nonostante tali norme siano espressione del principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica), oneri imposti alle amministrazioni in

funzione della sostenibilità del debito, e sulla copertura delle leggi di spesa.

I provvedimenti impugnati, nei limiti in cui trovano ragion d'essere e disciplina nella disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima, devono pertanto essere annullati.

In particolare, deve essere annullato il decreto presidenziale Regione Sicilia 7 novembre 2016, n. 532, con il quale è stata dichiarata, ai sensi dell'art. 34, comma 2 l.r. n. 22 del 1986, l'estinzione dell'IPAB Residence Salvatore Bellia - S. Luigi Gonzaga - Sacro Cuore di Paternò disponendone al tempo stesso la devoluzione del patrimonio dell'IPAB suddetta al Comune di Paternò con assunzione da parte dello stesso di ogni rapporto attivo e passivo e assorbimento del personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico.

Il Collegio ritiene che il suddetto provvedimento debba essere annullato nella sua interezza benché presenti un duplice contenuto, la declaratoria di estinzione dell'IPAB Residence Salvatore Bellia - S. Luigi Gonzaga - Sacro Cuore di Paternò e la devoluzione del patrimonio della medesima IPAB al Comune di Paternò, con assunzione da parte di quest'ultimo di ogni rapporto attivo e passivo e assorbimento del personale nei termini ivi indicati.

La declaratoria di illegittimità costituzionale fa venir meno il substrato giuridico di questo secondo effetto avendo la Corte pronunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della l.r. n. 22 del 1986, n. 22 nella parte in cui prevede *“e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico”*.

Nondimeno l'atto non può che essere annullato nella sua interezza. Ciò in quanto, per come formulato il provvedimento, l'estinzione dell'Ente di assistenza non presenta il requisito dell'autonomia rispetto alla successiva statuizione relativa alla devoluzione del patrimonio al comune, rivelandosi, piuttosto, funzionale, nell'economia dell'atto ma anche nella disciplina legislativa regionale di cui il primo costituisce attuazione, proprio a quella devoluzione della struttura al comune. Dal punto di vista legislativo, infatti, la l.r. n. 22 del 1986 dispone il riordino dei

servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia finalizzata a garantire ai cittadini che ne hanno titolo interventi adeguati alle esigenze della persona, attribuendo alla Regione una funzione programmatica che si estrinseca nell'adozione del piano triennale dei servizi socio-assistenziali (art. 15) laddove le funzioni socio assistenziali sono invece affidate ai comuni.

Nel prevedere il riordino la disciplina regionale introduce numerose ipotesi di riorganizzazione, relegando l'estinzione delle IPAB a prospettiva residuale. L'art. 34 specifica, infatti, che "*in subordine*" l'istituzione è estinta e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico, laddove l'enti assolve a una funzione fondamentale, dal momento che la prima locuzione (relativa alla soppressione dell'istituzione assistenziale) è strumentale alla seconda (riguardante il trasferimento al comune dei relativi cespiti). Non potendosi verificare la seconda eventualità in ragione della declaratoria di incostituzionalità contenuta nella sentenza n. 135 del 2020 neppure può verificarsi la prima statuizione.

Ciò ancor più se si considera la prospettiva fatta propria dalla Corte costituzionale, che pone l'obbligo per il legislatore regionale di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, individuando un ragionevole punto di equilibrio che contemperi tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli.

La pronuncia, infatti, prende in esame proprio la situazione degli enti dissestati, che ha costituito, nel provvedimento in esame, la causa della decisione di estinguere l'ente e devolvere i relativi cespiti al comune, e richiede all'apparato regionale di considerare le varie esigenze, anche contrastanti, sottese alla disposizione dichiarata incostituzionale, considerando, fra i vari interessi in gioco, anche la tutela dei soggetti deboli, che affonda le radici in una risalente tradizione di attenzione alle varie difficoltà (e disuguaglianze) sociali, che principia con la legge Crispi del 1890 (legge 17 luglio 1890, n. 6972) e acquisisce copertura costituzionale attraverso le



previsioni settoriali dedicate ai diritti sociali (artt. 4, 32, 33, 34 37 e 38) e la disposizione generale contenuta nell'art. 3, comma 2.

Il contenuto del provvedimento o, meglio, entrambi gli effetti dal medesimo prodotti si rivelano pertanto inscindibili, e quindi accomunati necessariamente dalla stessa sorte demolitoria.

Nella medesima prospettiva, tesa a salvaguardare l'obbligo della Regione di individuare soluzioni volte a contemperare gli interessi evidenziati, vengono annullati altresì gli atti prodromici.

In particolare la pronuncia demolitoria riguarda anche il decreto assessoriale n. 1520/serv.7- IPAB del 23 giugno 2016 e la deliberazione commissariale IPAB n. 49 del 13 luglio 2016 nella parte in cui sono finalizzati ad attuare l'art. 34, comma 2, della l.r. n. 22 del 1986, provvedendo ad avviare il relativo procedimento.

Per gli stessi motivi la deliberazione commissariale IPAB n. 55 del 3 agosto 2016 è annullata in quanto dichiara estinta l'IPAB Residence Salvatore Bellia - S. Luigi Gonzaga - Sacro Cuore di Paternò e assume le determinazioni conseguenti, così come la deliberazione commissariale IPAB 26 settembre 2016, n. 70, che, in base alle premesse del provvedimento, costituisce atto integrativo del primo.

E' fatto comunque salvo, in termini generali, il potere di autotutela dell'Amministrazione nei confronti delle parti non annullate dei provvedimenti impugnati.

Si richiama la statuizione contenuta nella sentenza della Corte costituzionale del 2020 circa l'obbligo per il legislatore regionale di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, individuando un ragionevole punto di equilibrio che contemperi tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli.

12. In conclusione, l'appello deve essere accolto per quanto di ragione e, per l'effetto, devono essere annullati, nei limiti di cui in motivazione, i provvedimenti impugnati, in riforma della sentenza gravata.

13. La peculiarità della vicenda giuridica, interessata da una recentissima pronuncia

della Corte costituzionale, giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie per quanto di ragione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, annulla i provvedimenti impugnati nei limiti di cui in motivazione.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Nicola Gaviano, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Giuseppe Verde, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Sara Raffaella Molinaro**

**IL PRESIDENTE**

**Rosanna De Nictolis**

**IL SEGRETARIO**