

N. 00286/2012 REG.PROV.COLL.
N. 06540/2010 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

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6540 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Gabriele Romano e Anna Pulcini, con i quali elettivamente domicilia in Napoli alla piazza Municipio presso l'Avvocatura Municipale;

contro

Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Lacatena, con il quale elettivamente domicilia in Napoli alla via S.Lucia n.85 presso l'Avvocatura Regionale;

A.N.M. S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Abbamonte, con il quale elettivamente domicilia in Napoli alla via Melisurgo n.4;

Metronapoli Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore,

non costituita in giudizio;

per l'annullamento

1.della Delibera n. 621 del 05/08/2010 emessa dalla Giunta Regionale della Campania, avente ad oggetto "Adempimenti amministrativi relativi al trasporto pubblico locale", nella parte in cui rimodula il contributo "storico" corrisposto annualmente (dal 2002) al Comune di Napoli con un abbattimento, per il trimestre luglio/settembre 2010, del 12% rispetto al corrispondente trimestre degli anni precedenti (ricorso principale);

2.della Delibera n.236 del 12.03.2010 emessa dalla Giunta Regionale, nel caso in cui la riserva di «ogni ulteriore determinazione all'esito degli atti di programmazione di competenza provinciale e dei comuni capoluogo» sia inteso come presupposto legittimante la successiva D.G.R. Campania .621/2010 (ricorso principale);

3.della Delibera n.960 del 31.12.2010 emessa dalla Giunta Regionale, avente ad oggetto "Adempimenti amministrativi relativi al trasporto pubblico locale", nella parte in cui ha ritenuto di «di dover confermare, anche per il bimestre 01.10.2010 – 31.12.2010, il contributo a favore dei Comuni capoluogo, titolari esclusivi delle competenza in materia di TPL» (ricorso per motivi aggiunti)

4.di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, comunque lesivo dei diritti del Comune ricorrente (ricorso principale e ricorso per motivi aggiunti).

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania e della A.N.M. Spa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Giudice relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 ottobre 2011 la dott.ssa Ida Raiola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 15 novembre 2010 e depositato in data 01.12.2010, parte ricorrente esponeva in fatto:

- che la Regione Campania, ai sensi della L.R. n.3/2002 e nell'ambito di un processo di programmazione non ancora concluso, trasferiva al Comune di Napoli, così come agli altri Comuni capoluoghi di provincia e alle Province della Regione, risorse dirette al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale, e ciò in esecuzione di specifici obblighi normativi, statuiti dalla normativa nazionale e regionale;

-che la determinazione di dette risorse sarebbe dovuto avvenire nel quadro di un articolato percorso di programmazione (ai sensi dell'art.16 L.R. n.3/2002) che, anche in ragione dei significativi ritardi accumulati dalla Regione nel compimento di atti di propria competenza, non si era ancora concluso;

-che, nell'ambito di detto percorso programmatico, la Regione, in conformità a quanto previsto dall'art.8 del regolamento - adottato, ai sensi dell'art.45 della L.R. n.3/2002, con D.G.R. Campania n.4833/2002 – fino all'anno 2009, aveva provveduto a trasferire al Comune di Napoli risorse «corrispondenti al contributo storico fissato dalla delibera di Giunta Regionale n.6255 del 26.11.2001», contributo determinato per gli anni 2007, 2008 e 2009 in complessivi €73.224.814,90#, dei quali €72.489.376,90# erogati

direttamente alle società partecipate dal Comune ed esercenti il servizio (ANM s.p.a. e Metronapoli s.p.a.), giusta delegazione di pagamento formulata dal Sindaco di Napoli ex art. 1, comma 5, del citato regolamento, e €.735.435,00#, parzialmente trasferiti al Comune di Napoli per la successiva erogazione a favore di Ctp s.p.a.;

-che, con delibera di Giunta Regionale n.236 del 12 marzo 2010, la Regione Campania aveva confermato le risorse storiche anche per il primo semestre 2010, per un importo di €36.612.404 al fine di «assicurare agli Enti Locali, gli stessi trasferimenti di cui alla D.G.R. n.569 del 27.03.2009 fino al 30 giugno 2010...riservandosi ogni ulteriore determinazione all'esito degli atti di programmazione di competenza provinciale e dei comuni capoluogo»;

-che l'attività di programmazione non si esauriva con l'adozione degli atti di programmazione da parte delle Province e dei Comuni, ma richiedeva altresì che la Giunta Regionale, dopo aver sentito il Consiglio delle Autonomie locali, adottasse un apposito atto di individuazione della rete dei servizi minimi del territorio regionale, in modo da soddisfare le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini;

-che la deliberazione impugnata faceva espresso riferimento, in proposito all'art.15, comma 3, della citata L.R. n.1/2009 ove si prevede che la Giunta Regionale «fino all'approvazione del piano triennale dei servizi minimi di cui al citato art.17, entro trenta giorni dalla pubblicazione del bilancio annuale di previsione, individua l'entità delle risorse da destinare al finanziamento dei servizi minimi di competenza delle province e dei comuni capoluogo»;

-che, con note nn. 5148 del 23.06.2010 e 5626 del 12.07.2010,

l'Assessorato alla Mobilità Urbana del Comune di Napoli aveva reso noto alla AGC Trasporti della Regione Campania che era stata avviata la procedura volta alla qualificazione dei servizi minimi nel territorio del Comune di Napoli ex artt. 16 e 17 L.R. Campania n.3/2002, poi confluita nella D.G.C. n.1270 del 23.07.2010, trasmessa con nota n.4045/2010 e che risulta acquisita dalla stessa Regione Campania il 27.07.2010 (quindi, precedentemente all'adozione dell'impugnata D.G.R. n.621/2010);

-che, nelle more, la Giunta Regionale della Campania aveva adottato il decreto dirigenziale n.112 in data 01.07.2010, con il quale, nel provvedere al «trasferimento delle risorse finanziarie relative al 3° bimestre 2010 a favore del Comune di Napoli, non era stata effettuata alcuna decurtazione;

-che, tuttavia, la Giunta Regionale della Campania con la delibera n.621 del 5 agosto 2010 aveva deliberato, per il trimestre luglio/settembre 2010, una riduzione di tale contributo pari ad un abbattimento mensile di €732.248,00# equivalente al 12% rispetto a quanto corrisposto negli anni precedenti;

-che la decurtazione era stata operata solo a danno dei Comuni capoluoghi di provincia e non anche a danno delle Province.

Tanto premesso, parte ricorrente impugnava gli atti indicati sub 1), 2) e 4) dell'epigrafe, articolando i seguenti motivi in diritto:

I.Violazione degli artt. 97 e 117 Cost. – Violazione e falsa applicazione degli artt. 5,16, 17, 41, 42 e 45 della L.R. n.3/2002, degli artt.8 e 11 del Regolamento (adottato con D.G.R. n.4833/2002) di attuazione del predetto art.45, degli artt. 7, 14, 16 e 20 del D.Lgs. n.422/1997;

II.Illegittimità della delibera di G.R. Campania n.621 del

05.08.2010 per difetto di istruttoria, motivazione carente, contraddittorietà – Violazione del giusto procedimento e del principio di buona fede – Eccesso di potere per illogicità manifesta – Sviamiento – Incompetenza.

Con ricorso notificato in data 04.03.2011 e in data 10.03.2011, parte ricorrente impugnava gli atti indicati sub 3) e 4) dell'epigrafe per i seguenti motivi di diritto:

III.Violazione degli artt. 97 e 117 Cost. – Violazione e falsa applicazione degli artt. 5,16, 17, 41, 42 e 45 della L.R. n.3/2002, degli artt.8 e 11 del Regolamento (adottato con D.G.R. n.4833/2002) di attuazione del predetto art.45, degli artt. 7, 14, 16 e 20 del D.Lgs. n.422/1997;

IV.Illegittimità della delibera di G.R. Campania n.621 del 05.08.2010 per difetto di istruttoria, motivazione carente, contraddittorietà – Violazione del giusto procedimento e del principio di buona fede – Eccesso di potere per illogicità manifesta – Sviamiento – Incompetenza.

Si costituiva la Regione Campania che resisteva al ricorso chiedendone il rigetto.

Si costituiva l'A.N.M. che aderiva al ricorso.

All'udienza pubblica del 6 ottobre 2011, la causa passava in decisione.

DIRITTO

S'impone la preliminare delibazione di taluni profili di inammissibilità inerenti sia il ricorso principale che i motivi aggiunti proposti.

Il ricorso principale va dichiarato inammissibile limitatamente alla censure mosse avverso la deliberazione della Giunta Regionale della

Campania n.621/2010, nella parte in cui, senza indicare alcuna giustificazione circa il diverso trattamento riservato, ha proceduto alla decurtazione nella misura del 6% annuo del contributo 'storico' nei soli riguardi dei Comuni e non anche delle Province, posto che queste ultime, la cui qualità di controinteressate all'impugnazione sotto il profilo testé enunciato non può essere revocata in dubbio, non sono state evocate in giudizio dal ricorrente Comune.

Inammissibile è, altresì, il primo ricorso per motivi aggiunti notificato in data 04.03.2010, lite pendente, alle parti costituite personalmente e, perciò, in violazione della regola di cui all'art.41, comma 2, c.p.a., che richiama l'art.170 c.p.c. (Primo comma: «Dopo la costituzione in giudizio tutte le notificazioni e le comunicazioni si fanno al procuratore costituito»).

Successivamente la difesa del Comune di Napoli ha provveduto a notificare correttamente il ricorso per motivi aggiunti, avverso la deliberazione n.960/2010, ai procuratori costituiti delle parti (rispettivamente la Regione Campania, l'A.N.M. - Azienda Napoletana Mobilità s.p.a e la Metronapoli s.p.a.).

Venendo al merito della controversia, questa ha ad oggetto, mediante la duplice impugnazione in via principale e per motivi aggiunti, le delibere n. 621 del 5 agosto 2010, impugnata con ricorso introduttivo, e la n. 960 del 30 dicembre 2010 gravata con secondi motivi aggiunti, che hanno "rimodulato", riducendolo nella misura del 12% annuo, rispettivamente, per il terzo e il quarto trimestre dell'anno 2010, i contributi erogati dalla Regione Campania per il trasporto pubblico locale ai Comuni capoluogo.

L'adozione delle delibere indicate si iscrive nel processo di

individuazione e programmazione del livello minimo del servizio di trasporto pubblico locale (TPL) della Regione Campania e nella fase (quasi) conclusiva di questo processo, il cui esito dovrà essere quello, in attuazione della normativa comunitaria, di sostituire al tradizionale sistema, vigente nel nostro ordinamento, dell'affidamento diretto, mediante concessione, del servizio alle diverse imprese di trasporto in relazione alle varie linee di trasporto quello della selezione delle imprese mediante gara pubblica. E' noto, peraltro, che il protrarsi della fase di transizione ha dato luogo alla stipula, anno per anno, in favore delle imprese già affidatarie, dei cd. contratti-ponte, in relazione ai quali è insorto, in ciascuna regione, un notevole contenzioso sul cui ambito anche questo Tribunale si è più volte pronunciato.

Nel caso di specie, come già evidenziato dalla Sezione in un precedente pronuncia (n.5178/2011), entrambe le delibere impugnate si fondano nella sostanza sulle seguenti premesse:

- la violazione del patto di stabilità interno e l'esigenza di conseguire equilibri di bilancio;
- la mancata conclusione del processo di pianificazione dei servizi minimi previsto dagli artt. 16 e ss. della legge regionale n. 3/2002.

La legge regionale da ultima citata, come successivamente modificata dalla l.r. n. 1/2009, in coerenza con la normativa comunitaria e nazionale (regolamento n. 1191/69/CEE, n.1893/91/CEE, d.lg. n. 422/1997) definisce i servizi minimi quali quelli «qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità ed i cui costi sono a carico del bilancio della Regione entro i limiti degli stanziamenti annuali del bilancio regionale» e diretti «a garantire anche le linee di trasporto a domanda debole». Per

l'indicazione dei servizi minimi, l'art. 16 e ss. della legge regionale prevede un articolato processo di pianificazione che vede coinvolte le Province e i Comuni capoluogo e che culmina con l'atto della Giunta regionale che individua "la rete dei servizi minimi del territorio regionale, in modo da soddisfare le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, in conformità all'art. 16, comma 1 del d.lg. n. 422/1997».

Come già innanzi precisato, il quadro normativo così delineato si iscrive nell'ambito delle disposizioni comunitarie che hanno sollecitato gli Stati membri, da una parte, a scegliere con procedure a evidenza pubblica le imprese incaricate di espletare il servizio pubblico di trasporto locale, dall'altra, a far emergere chiaramente quali siano le linee di trasporto che devono essere sostenute con risorse pubbliche. A tale proposito l'indicato regolamento comunitario definisce quali «obblighi di servizio pubblico quelli che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura, né alle stesse condizioni». In altri termini, l'intervento pubblico, nella specie regionale, deve essere volto, pena l'illegittima distorsione della concorrenza, a sostenere solo l'offerta di quei servizi che il mercato non sarebbe in grado di garantire perché economicamente non convenienti.

E' perciò fondamentale la ricognizione delle tratte di trasporto (o delle condizioni di prestazione del servizio), che non risultano produttive di per l'iniziativa privata e, che, quindi, necessitano della contribuzione pubblica. Nella terminologia del regolamento comunitario ci si riferisce alla individuazione da parte degli Stati membri degli obblighi di servizio pubblico che, se imposti alle

imprese private di trasporto, richiedono una corrispondente compensazione economica.

Deve risultare chiaro, anche ai fini della decisione della presente controversia, come la normativa comunitaria e nazionale, eliminato il rischio di erogare contributi pubblici per linee di trasporto che comunque sarebbero offerte dal mercato, lasci alle scelte di politica pubblica in che misura soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini. Il livello minimo di servizi da assicurare, si traduce in una decisione di politica economica sulle risorse finanziarie da destinare ai vari settori di intervento pubblico (sanità, sicurezza, assistenza ecc.) in un quadro determinato di finanza pubblica, ossia con risorse, che, nel lessico economico-finanziario si definiscono «finite».

Non a caso la legge regionale, nel disciplinare il processo di pianificazione dei servizi di mobilità per il trasporto pubblico locale, prevede come primo passaggio della programmazione che la Regione indichi nelle linee direttive l'ammontare complessivo delle risorse regionali attribuibili agli obblighi di servizio pubblico. Più esplicito ancora l'art. 15 della l.r. n. 1/2009 che, al comma 3, stabilisce che «la Giunta regionale, fino all'approvazione del piano triennale dei servizi minimi di cui all'art. 17 della legge regionale n. 3/2002, entro trenta giorni dalla pubblicazione del bilancio annuale di previsione, individua l'entità delle risorse da destinare al finanziamento dei servizi minimi di competenza delle province e dei comuni capoluogo». Lo stesso art. 15 ha poi modificato il comma 1 dell'art. 5 della l.r. n. 3/2002, stabilendo che i servizi minimi i cui costi sono a carico del bilancio della Regione siano individuati «entro i limiti degli stanziamenti annuali del bilancio

regionale».

Ciò posto e ribadita la natura tutta di politica pubblica della scelta di definire i servizi minimi nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili (inevitabilmente limitate), alla Regione non può essere consentito di intervenire retroattivamente sul finanziamento di prestazioni già rese. A tale proposito la delibera n. 236 del 12 marzo 2010 ha espressamente assicurato ai Comuni capoluogo e alle Province «gli stessi trasferimenti di cui alla D.G.R. n. 569 del 27.3.2009, fino al 30 giugno 2010 «riservandosi ogni ulteriore determinazione all'esito degli atti di programmazione di competenza provinciale e dei Comuni capoluogo».

Come fondatamente dedotto dal Comune ricorrente, la decurtazione dei contributi operata con le delibere impugnate per il terzo e il quarto trimestre del 2010 ha una incidenza anche sui primi due trimestri del 2010. Segnatamente, la rimodulazione dei contributi è stata operata nella misura del 6% su base annua. Ciò significa che i trasferimenti per il secondo semestre del 2010 sono stati ridotti del 12 % in modo da “scontare” anche il taglio del 6% per il primo semestre del 2010. La Regione, dunque, venendo meno a quanto deciso con la delibera n. 236/2010, la quale garantiva il contributo definito su base storica per lo meno fino al 30 giugno 2010, ha illegittimamente applicato il taglio del 6% anche per il periodo 1° gennaio 2010 – 30 giugno 2010. Evidente l'illegittimità di tale determinazione, dall'efficacia retroattiva, su prestazioni di servizio già rese e a fronte delle quali si radicava l'affidamento del Comune a vedersi assicurati i contributi almeno fino al 30 giugno 2010.

Nessun affidamento alla conservazione del contributo storico

poteva invece sussistere relativamente al secondo semestre del 2010. La più volte citata delibera n. 236/2010 (come osserva la difesa regionale, non tempestivamente impugnata dal Comune) faceva espressa riserva di rimodulare i contributi per il secondo semestre 2010 in esito al processo di programmazione dei servizi minimi. A tale riguardo non vale invocare la presenza di rapporti contrattuali in essere (i già ricordati c.d. contratti ponte, nei quali è subentrato il Comune al posto della Regione e rinnovati di anno in anno con le vecchie imprese concessionarie dei servizi pubblici di trasporto locale). Nello stabilire le clausole negoziali, il Comune non può non aver tenuto conto della normativa (comunitaria, nazionale e regionale) che, come si è visto, condiziona l'entità dei contributi disponibili per i Comuni e, dunque, per le imprese, a varie scelte e contingenze (in particolare, lo stato delle finanze pubbliche e l'esito del complesso procedimento di programmazione teso all'individuazione dei servizi minimi da sostenere con risorse pubbliche). L'eventuale assenza in tal senso di clausole di flessibilità all'interno dei contratti ponte non può, dunque, essere fatta valere nei confronti dell'amministrazione regionale.

Come pure la dedotta circostanza di aver inviato alla Regione il programma triennale di trasporto pubblico locale di propria competenza, non dà automaticamente al Comune di Napoli il diritto a vedersi riconosciuto il potenziamento dei servizi minimi ivi indicato o a vedersi quantomeno confermata l'entità dei servizi minimi assolti negli anni precedenti.

La proposta del Comune si iscrive, infatti, all'interno del complesso processo di programmazione che culmina con l'individuazione da parte della Regione della rete dei servizi minimi

da garantire nell'intero territorio regionale. Per tale motivo, l'eventuale richiesta comunale deve inevitabilmente essere vagliata e raccordarsi con le analoghe proposte avanzate da tutti gli altri enti territoriali coinvolti e, in particolare, con quella della Provincia di Napoli.

In altri termini, la Regione può e deve indicare la rete di trasporto pubblico locale solo al termine del procedimento, ossia, dopo aver acquisito un quadro, che si completa attraverso gli atti di programmazione inviati da tutti i Comuni capoluogo e le Province coinvolti (pena l'attivazione dei poteri sostitutivi previsti dalla legge regionale n. 3/2002 agli artt. 8 e 17). L'inadempimento di quasi tutti e gli enti locali interessati è inevitabilmente ricaduto sul Comune di Napoli, non consentendo alla Regione in questa fase di chiudere il processo di programmazione.

La necessità di operare sull'entità del contributo storico per il secondo semestre 2010 è, comunque, sorta per effetto delle limitate risorse finanziarie a disposizione dell'amministrazione. L'art. 15, comma 3 della legge regionale n. 1/2009 demanda alla Giunta regionale il compito, fino all'approvazione del piano triennale dei servizi minimi di cui all'art. 17 della legge n. 3/2002, entro 30 gg. dalla pubblicazione del bilancio annuale di previsione (termine evidentemente di natura ordinatoria) di individuare l'entità delle risorse da destinare al finanziamento dei servizi minimi di competenza delle Province e dei Comuni capoluogo. In proposito la delibera di Giunta regionale n. 501 dell'11 giugno 2010 (anch'essa non tempestivamente impugnata) ha preso atto del mancato rispetto da parte della Regione Campania del patto di stabilità interno per l'anno 2009 e della necessità di contenere le spese di

parte corrente (tra le quali rientra indubbiamente il trasporto pubblico locale). La violazione di detto patto e la mancata conclusione del procedimento di programmazione (cfr. D.G.R. n. 236/2010) sono state poste a base delle delibere gravate recanti il taglio dei contributi ai Comuni capoluogo.

La mancata tempestiva impugnazione delle delibere presupposte a quelle gravate (in particolare la n. 236 e la n. 501 del 2010) non si traduce, contrariamente a quanto eccepito dalla Regione Campania, in un motivo di inammissibilità del presente gravame. Il Comune di Napoli, come si è ampiamente detto, se non può dolersi in astratto della rimodulazione dei contributi per il secondo semestre del 2010 (preannunciato in qualche modo dalle precedenti delibere) ben può contestarne in concreto le modalità applicative. Ciò vale sicuramente per il taglio inaspettato e retroattivo operato con le delibere impugate sul primo semestre del 2010, ma anche, per come è stato attuato a valere sul secondo semestre del 2010. In questo senso non può sostenersi che la lesività della riduzione dei contributi fosse direttamente e immediatamente percepibile dai provvedimenti presupposti rimasti inoppugnati.

Per tutte le ragioni sopra esposte, di carattere assorbente, i provvedimenti impugnati vanno caducati.

La complessità delle questioni esaminate e decise giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Terza)

definitivamente pronunciando sul gravame, come in epigrafe proposto, così provvede:

- a)dichiara inammissibile il ricorso per motivi aggiunti notificato in data 4 marzo 2011;
- b)dichiara il ricorso principale in parte inammissibile nei sensi di cui in parte motiva;
- c)accoglie, per la restante parte, il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti notificato in data 10 marzo 2011 e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati;
- d)compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Paolo Carpentieri, Consigliere

Ida Raiola, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/01/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)