



**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 1685 del 2011, proposto da:  
ANM - Azienda Napoletana Mobilità S.p.A., in persona del Presidente e legale  
rapp.te p.t. dott. Antonio Simeone, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea  
Abbamonte, con domicilio eletto in Napoli, via Melisurgo, 4;

***contro***

la Regione Campania, in persona del Presidente p.t. della giunta regionale,  
rappresentata e difesa dall'avv. Lidia Buondonno (Avv.ra regionale), con domicilio  
eletto presso la sede dell'Ente, in Napoli, via S. Lucia, 81;

***nei confronti di***

del Comune di Napoli, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso  
dall'Avvocatura Municipale, domiciliato in Napoli, piazza Municipio, pal. San  
Giacomo;

la Provincia di Napoli – non costituita.

***per l'annullamento***

a) della delibera di Giunta Regionale della Campania n. 964 del 30/12/2010, pubblicata sul B.U.R.C. n. 5 del 24/01/2011, avente ad oggetto: "Piano dei Servizi Minimi di trasporto pubblico locale, ai sensi degli articoli 5, 16 e 17 della L.R. n. 3/2002"; b) della delibera di G.R. Campania n. 236 del 12/3/2010, nel caso in cui la riserva di "ogni ulteriore determinazione all'esito degli atti di programmazione di competenza provinciale e dei comuni capoluogo" sia intesa come presupposto legittimante la successiva DGR Campania n. 964/2010; c) nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania e del Comune di Napoli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 ottobre 2011 il dott. Paolo Carpentieri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in trattazione – ritualmente notificato e depositato in segreteria - la società Azienda Napoletana Mobilità (ANM) ha impugnato la delibera n. 964 del 30 dicembre 2010 con la quale la giunta regionale della Regione Campania ha approvato il piano dei servizi minimi di trasporto pubblico locale, ai sensi degli articoli 5, 16 e 17 della legge regionale n. 3 del 2002.

L'ANM lamenta un taglio complessivo 2011 per il sistema "Comune di Napoli" pari a 29.439.476,90, di cui 10.754.664,90 rispetto al trasferimento complessivo

“storico” del 2009, 16.016.812,90 di riduzione dei contributi di adeguamento contrattuale sul bilancio ANM e 2.668.000,00 sul bilancio Metronapoli.

A sostegno del ricorso ha dedotto una pluralità di motivi di violazione di legge e di eccesso di potere, censurando, in sostanza, la disapplicazione della complessa procedura istruttoria prevista dalla legge regionale di settore del 2002, nonché illogicità ed errori applicativi, disparità di trattamento ingiustificate nel riparto dei tagli e la violazione delle norme primarie che riservano direttamente alle aziende di trasporto i contributi di adeguamento salariale del personale, che non avrebbero dovuto formare oggetto di decurtazione.

Si è costituita a resistere in giudizio la Regione Campania, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Si è altresì costituito in giudizio il Comune di Napoli, che ha svolto tesi a favore dell'accoglimento del ricorso.

Alla pubblica udienza del 6 ottobre 2011 la causa è stata chiamata e assegnata in decisione.

Il ricorso è solo in parte fondato, limitatamente al quinto motivo, e potrà ricevere accoglimento solo per tale limitata parte, con parziale annullamento della delibera regionale impugnata, salvo il motivato riesercizio regionale della funzione in linea con le regole di diritto desumibili dalla presente pronuncia.

Il primo, articolato motivo di ricorso solleva censure sia procedurali che motivazionali, lamentando il fatto che la delibera regionale impugnata, lungi dall'approvare una concreta programmazione triennale dei servizi minimi relativamente al Comune di Napoli, pur prendendo formalmente atto del programma approvato dal Comune di Napoli con delibera di giunta n. 1270 del 23 luglio 2010 (per un importo nel triennio pari a 216 milioni di euro, per km. 23.811.524), *“in pretesa esecuzione di pretesi limiti di bilancio, disattiva tale approvazione riducendo addirittura il contributo storico”*. Secondo parte ricorrente, dunque, *“la Regione*

*anziché procedere ad un atto di pianificazione/programmazione ha semplicemente ridotto il proprio contributo a tutti gli enti interessati applicando parametri di riferimento erronei e contra legem”,* donde il carattere *“atipico e non pianificatorio”* della delibera impugnata, assunta a procedimento di pianificazione non ancora concluso.

Analogamente, il secondo motivo di ricorso insiste sulle censure procedurali e sulla asserita illogicità dell'atto, che conterrebbe *“una ulteriore petizione di principio”*, che sarebbe consistita in una errata applicazione della legge regionale n. 15 del 2009 (che ha inserito l'inciso *“entro i limiti degli stanziamenti annuali di bilancio regionale”* entro la disposizione della legge regionale n. 3 del 2002, art. 5, concernente la definizione dei servizi minimi di trasporto locale), petizione di principio tradottasi nell'aver, la giunta regionale, rimesso *“ad un valutazione del Consiglio Regionale di pura discrezionalità la determinazione delle risorse da destinare a tale settore”*: in pratica, la parte ricorrente contesta una sorta di inversione dell'ordine logico-giuridico dei fattori, in cui sarebbe incorsa l'amministrazione regionale, che, anziché definire *prima* i servizi minimi, per *poi* stabilire in modo coerente le relative risorse, avrebbe agito in modo esattamente contrario, definendo prima le risorse disponibili e poi i servizi minimi, commisurati su tale dato senza una reale programmazione (*modus procedendi* comunque, in via subordinata, sospettato da parte ricorrente di incostituzionalità).

Il Collegio reputa infondato questo primo, complesso gruppo di censure.

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 in dettaglio, l'art. 15 della l.r. n. 1/2009, 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".

Ne consegue che, in base alla norma citata, il legislatore regionale ha inteso introdurre un elemento di priorità della dimensione economica-finanziaria nel procedimento di programmazione regionale dei servizi minimi di TPL.

La determinazione del livello di soddisfazione della domanda di mobilità dei cittadini

si traduce, quindi, 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 limitate.

Ciò premesso, risulta logico che la definizione dei servizi minimi di trasporto locale sia rapportata alla reale ed effettiva consistenza delle risorse disponibili.

Pertanto, il Collegio ritiene infondato il motivo con cui si censura l'amministrazione regionale che avrebbe determinato le relative risorse senza aver prima effettuato una reale programmazione dei servizi minimi.

In ordine al rilievo secondo cui ciò si sarebbe tradotto nel rimettere "*ad una valutazione del Consiglio Regionale di pura discrezionalità la determinazione delle risorse da destinare a tale settore*", basta osservare che tale valutazione si sostanzia in una scelta di natura politico-amministrativa, come tale non censurabile nella presente sede giurisdizionale.

Infatti, nell'attuale quadro vincolante del patto di stabilità interno che lega le autonomie territoriali allo sforzo dello Stato di rispetto dei parametri di sostenibilità economico-finanziaria imposti dall'Unione europea, non è di per sé

illogico che la definizione del livello di soddisfacimento dei bisogni sociali preceda, condizioni e determini il volume delle risorse pubbliche da impiegare, in specie con riguardo al servizio di trasporto pubblico locale, sottoposto ad obblighi di servizio universale, normalmente erogati in un regime di tariffe amministrative non remunerative dei costi di produzione.

Il rilievo che precede vale altresì a mettere al riparo la disposizione normativa in esame dal sospetto di illegittimità costituzionale avanzato dalla Azienda ricorrente.

Il terzo motivo di ricorso denuncia “*macroscopici errori di fatto*” in cui sarebbe incorsa l’amministrazione regionale.

Sotto un primo profilo l’Azienda ricorrente censura il fatto che la delibera impugnata avrebbe provveduto all’adeguamento annuale del fondo regionale trasporti (FRT) al tasso d’inflazione programmata per il solo periodo 2004-2009 e non dal 2002, anno della legge n. 3 del 2002.

Sotto un secondo profilo parte ricorrente contesta l’impiego di un “*preteso dato medio nazionale*” per la definizione dei corrispettivi chilometrici (pari a euro/km. 1,79 per i servizi extraurbani e a euro/km. 2,34 per quelli urbani), dato, questo, che non sarebbe previsto dalla norma nazionale (d.lgs. n. 422 del 1997) per la definizione dei servizi minimi.

Entrambi i profili non sono fondati.

Il primo non considera che le pretese concernenti il mancato adeguamento al tasso di inflazione per gli anni anteriori al 2004 sarebbero sul piano del credito ormai prescritte e avrebbero dovuto comunque essere fatte valere con apposite azioni civili; il secondo ripropone – sia pur sotto una diversa angolatura – la questione, già esaminata negativamente a proposito dei primi motivi di ricorso, della mancata, previa definizione dei servizi minimi, ma non introduce elementi convincenti di confutazione della logicità del criterio del dato medio nazionale per la definizione dei corrispettivi chilometrici. Né può rilevare, in senso contrario, la posizione

dell'associazione di categoria delle aziende di trasporto, richiamata da parte ricorrente, che non ha contestato nel merito la bontà del dato, ma si è limitata a rilevare che esso non sarebbe stato ancora “approvato” nella sede politica della Conferenza Stato-Regioni.

Il quarto motivo di ricorso introduce la questione dei fondi integrativi per i rinnovi contrattuali di settore già previsti dalla legge n. 47 del 2004 (art. 23 del d.l. 24 dicembre 2003, n. 355, recante *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2004, n. 47), fondi nazionali direttamente indirizzati alle aziende per gli oneri dei rinnovi contrattuali (nonostante la copertura parzialmente diversa prevista dalla legge n. 244 del 2007, con una compartecipazione regionale al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione), con destinazione vincolata *ex lege*, che sarebbero pertanto insuscettibili di essere inglobati nel fondo regionale trasporti e men che meno di essere conseguentemente decurtati (decurtazione che sarebbe invece intervenuta, in danno di essa Azienda ricorrente, per un importo pari a 17 milioni di euro).

Ora, l'art. 23 del d.l. n. 355 del 2003 (*Finanziamento del rinnovo contrattuale per il settore del trasporto pubblico locale, proroga di termine in materia di servizi di trasporto pubblico regionale e locale e differimento del nuovo regime di ricorsi in materia di invalidità civile*) si limita ad assicurare la provvista di euro 214.300.000 annui a decorrere dall'anno 2005 al fine di assicurare il rinnovo del contratto collettivo relativo al settore del trasporto pubblico locale. Nessuna previsione è contenuta nella legge richiamata che attribuisca direttamente tali contributi alle aziende di trasporto concessionarie del servizio o che escluda *a priori* tali risorse da eventuali, successive decurtazioni, anche perché il fattore di produzione costituito dal costo del lavoro non può costituire una variabile indipendente insuscettibile di riduzione con il ridursi della dimensione complessiva del servizio di trasporto pubblico finanziato (come peraltro si evince dall'espresso richiamo contenuto nella normativa di riferimento

alla “*consistenza del personale in servizio alla data*” concretamente individuata: cfr. art. 1, comma 3, legge n. 58/2005 e art. 1, comma 1230 legge n. 296/2006).

Così come prospettata in ricorso, dunque, la censura non risulta accoglibile e va respinta.

Il quinto motivo di ricorso lamenta l'illogicità e la disparità di trattamento operate dalla delibera impugnata, che avrebbe da un lato confermato il contributo storico alle Province (214 milioni di euro, pari al 71,47% del fondo regionale trasporti) e, dall'altro, avrebbe invece ridotto quello riconosciuto ai Comuni capoluoghi, per i quali il criterio “storico” sarebbe stato attenuato e corretto con i criteri della domanda di mobilità, dell'estensione, della popolazione, dell'offerta ferroviaria, con una significativa riduzione (72,510 milioni di euro, pari al 24,17% del FRT).

Il Collegio giudica fondata e meritevole di accoglimento la relativa censura di difetto di motivazione che inficia questa determinazione.

Entro tali limiti - e salvo il potere/dovere di riesercizio della funzione da parte dell'amministrazione regionale - il quinto motivo di ricorso può ricevere pertanto accoglimento.

Il sesto motivo di gravame, infine, censura l'invasione della sfera di autonomia e sussidiarietà degli enti locali recata dalla previsione, pure contenuta nella delibera regionale impugnata, di stabilire che gli enti locali dovranno avviare le procedure di affidamento dei servizi entro il 28 febbraio 2011 seguendo le direttive regionali che saranno adottate con apposito provvedimento entro il 25 gennaio 2011 (direttive poi non intervenute).

Il motivo è inammissibile per carenza di legittimazione dell'Azienda ricorrente, dovendo al più essere il Comune a potersi dolere di tale statuizione.

Conclusivamente, il ricorso deve giudicarsi in larga parte infondato, potendo essere favorevolmente valutata la sola censura di cui al quinto motivo di ricorso, che deve accogliersi per difetto di motivazione, con conseguente annullamento della delibera



regionale impugnata nella sola parte in cui ha ommesso di motivare sulle ragioni del riparto del FRT tra Province e Comuni capoluogo, con riconoscimento alle sole Province del criterio “storico”, più favorevole, e con adozione, invece, per i Comuni capoluogo, di un criterio misto, che ha condotto ad una quantificazione meno favorevole.

Per ogni altra contestazione, invece, il ricorso andrà respinto.

Quanto alle spese, sussistono, conseguentemente, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie limitatamente alla censura di difetto di motivazione svolta nel quinto motivo, per come precisato in motivazione e, per l'effetto, annulla la delibera regionale n. 964 del 30 dicembre 2010 nella sola parte in cui ha ommesso di motivare sulle ragioni del riparto del FRT tra Province e Comuni capoluogo, salvi gli ulteriori atti dell'amministrazione regionale intimata.

Respinge ogni altra censura.

Spese compensate.

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, Estensore

Ida Raiola, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/11/2011

IL SEGRETARIO

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