



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 26 febbraio 2013

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 28 gennaio 2013 con la quale il Presidente della Provincia di Sondrio ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Presidente della Provincia di Sondrio, anche a nome delle altre Province aderenti all'UPL Lombardia, con nota del 28 gennaio 2013, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere inerente le modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico locale (di seguito anche TPL) alla luce delle seguenti disposizioni normative:

- art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, che ha previsto l'obbligo, per le Regioni, di organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete sulla base di ambiti territoriali ottimali e di istituire o designare gli enti di governo del sistema;

- successiva legge regionale, attuativa, n. 6/2012, che ha individuato i bacini territoriali omogenei e ottimali, e individuato l'ente di gestione;

- art. 9 comma 6 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, che ha imposto agli enti locali il divieto di costituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica.

Nell'istanza di parere la Provincia di Sondrio, espone che il servizio di trasporto pubblico locale è stato disciplinato, in Regione Lombardia, dalla legge regionale n. 6/2012, nei seguenti sintetici termini:

A) suddivisione del territorio regionale in cinque bacini territoriali ottimali ed omogenei, corrispondenti ai confini amministrativi delle seguenti Province: 1) Bergamo; 2) Brescia; 3) Como, Lecco, Sondrio e Varese; 4) Cremona e Mantova; 5) Milano, Monza, Lodi e Pavia.

B) istituzione, presso ciascun bacino, di un'Agenzia per il TPL, quale strumento per l'esercizio associato delle funzioni attribuite agli enti Locali in materia di programmazione, organizzazione, monitoraggio e controllo del servizio;

C) qualificazione delle Agenzie per il TPL quali enti pubblici non economici, dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile;

D) partecipare alle Agenzie per il TPL da parte di Province e Comuni (con facoltà di adesione della Regione per favorire l'integrazione ed il coordinamento con i servizi ferroviari di propria competenza);

E) costituzione delle Agenzie, entro 30 giorni dalla pubblicazione dello statuto, con Decreto del Presidente della Giunta regionale o dell'Assessore regionale competente in materia.

Con DGR n. 3506 del 23 maggio 2012, la Regione ha approvato le linee guida per la predisposizione degli statuti e, con DGR n. 3854 del 25 luglio 2012, quelle per la definizione delle quote di partecipazione degli Enti alle Agenzie di TPL.

Nel frattempo, prosegue la Provincia, in contrapposizione alle previsioni della citata legge regionale n. 6/2012 sul TPL, l'art. 9 comma 6 del d.l. n. 95/2012 (c.d. *spending review*),

convertito con legge n. 135/2012, ha introdotto in capo a Province e Comuni il divieto “di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica”.

In seguito all'avvento di tale norma, ritiene la Provincia, non sarebbe più possibile, per gli Enti locali, la partecipazione all'Agenzia del TPL.

In merito precisa, altresì, che le competenti strutture regionali hanno effettuato le verifiche inerenti l'ambito di applicazione del citato art. 9 comma 6 della legge 135/2012, concludendo, per le Agenzia per il TPL previste dalla l.r. n. 6/2012, per la esclusione della riconducibilità al divieto. La Regione considera, infatti, la disposizione di principio, non incidente sulla l.r. 6/2012 e, nemmeno, sull'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, norma speciale, rivolta alle sole Regioni, diretta a disciplinare l'organizzazione dei servizi a rete (quindi, anche del TPL). L'Agenzia per il TPL, inoltre, non sarebbe istituita da un ente locale (essendo prevista da una legge regionale e costituita con provvedimento amministrativo sempre regionale) e integrerebbe l'organo di governo imposto dalla legge nazionale (art. 3 bis del d.l. n. 138/2011).

La Provincia ritiene, invece, che, pur non essendo esteso alle Regioni il divieto di istituire nuovi enti o agenzie, anche queste ultime sono tenute, in base al comma 5 dell'art. 9, ad adeguarsi ai principi, previsti dal comma 1 del medesimo articolo, di contenimento della spesa, mediante riduzione, soppressione e accorpamento di enti. Le stesse Regioni, inoltre, sono destinatarie delle previsioni di cui al comma 4 dell'art. 9, sancenti la soppressione automatica in caso di mancato adeguamento.

Dal quadro normativo sopra tracciato, la Provincia ritiene che la legge n. 135/2012 imponga un divieto non valicabile agli enti locali (art. 9 comma 6) ed un obbligo di adeguamento anche alle Regioni (art. 9 comma 5).

Con il d.l. n. 179/2012 (che ha inserito il nuovo comma 1 bis nell'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011), inoltre, prosegue la Provincia, il legislatore nazionale ha disposto che le procedure per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica siano effettuate unicamente, per ambiti o bacini territoriali ottimali ed omogenei, dagli enti di governo istituiti o designati dalle Regioni. Tuttavia, opina la Provincia, l'Agenzia per il TPL, prevista dalla l.r. n. 6/2012, non pare corrispondere al concetto di “enti di governo istituiti o designati”, essendo, invece, solo un “organismo dotato di personalità giuridica”. La predetta Agenzia, inoltre, non pare poter essere equiparata ad un “ente”, trattandosi, ritiene la Provincia, di un soggetto di diritto privato.

Nel corso di un incontro tenuto, in sede di UPL, il 5 novembre 2012 è stato poi evidenziato, da parte dei Responsabili dei servizi economici e finanziari, l'impossibilità di poter dare copertura finanziaria alla spesa prevista e la difficoltà di rendere il prescritto parere di regolarità contabile, in quanto la Regione garantiva il finanziamento, in quel momento, solo per il 2013, a fronte della durata pluriennale (7-9 anni) dei contratti di trasporto pubblico.

In proposito, la DGR n. 3506 del 23 maggio 2012 prevede, al punto 2.6, che “gli Enti aderenti all’Agenzia provvedono alla copertura delle uscite eventualmente non coperte dalle entrate, in proporzione alle rispettive quote di partecipazione”, disposizione che, a giudizio della Provincia, prefigura una partecipazione alle spese potenzialmente senza limiti da parte degli Enti locali aderenti. Essa, oltre a configurare come ordinaria la creazione di debiti fuori bilancio, sarebbe in contraddizione con l’art. 7 comma 3 della l.r. n. 6/2012, ai sensi del quale le disposizioni per la costituzione delle agenzie regionali per il trasporto pubblico locale “sono attuate nell’ambito delle risorse umane, strumentali, finanziarie e patrimoniali previste a legislazione vigente e senza nuovi e maggiori oneri a carico del sistema”. La norma statutaria, approvata con DGR n. 3506/2012, contrasterebbe invece con la legge regionale, spostando la responsabilità del finanziamento complessivo dalla Regione agli Enti locali.

Ciò premesso, la Provincia, anche a nome dei Presidenti delle altre Province lombarde, riunite nel Consiglio Direttivo UPL del 28 gennaio 2013, considerato che:

- l’art. 9 comma 6 della legge 135/2012 impone a Regioni, Province e Comuni il divieto di istituire enti, agenzie e organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitano le funzioni conferite ai sensi dell’art. 118 della Costituzione, mentre la proposta di statuto dell’Agenzia, prevista dalla legge regionale, statuisce che i rispettivi Consigli (provinciali e comunali) si esprimano in ordine al testo dello statuto e all’istituzione dell’Agenzia per il TPL;

- la norma di principio, desumibile dal combinato disposto dei commi 1 e 5 dell’art. 9 della legge 135/2012, risulta applicabile anche alle Regioni, in tutti i casi in cui non esiste una norma statale che espressamente preveda la costituzione di enti e organismi (a differenza di quanto avviene per esempio per gli ATO);

- la Regione argomenta in modo non condiviso da UPL la compatibilità delle norme contenute nella legge regionale n. 6/2012, inerenti la costituzione delle Agenzia per il TPL, con quanto previsto nel decreto legge n. 95/2012. In particolare, il richiamo all’art. 3 bis del d.l. n. 138/2011 non sembra dimostrare che esiste una norma statale a fondamento della scelta del legislatore regionale di costituire un ente con autonoma personalità giuridica per la gestione del TPL. Infatti, il governo del TPL potrebbe essere assicurato anche con forme associative (vedi convenzioni), che non comportano, necessariamente, la costituzione di un nuovo ente. L’introduzione poi, ad opera dell’art. 34 comma 23 del d.l. n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012, del comma 1 bis nell’art.3 bis del d.l. n. 138/2011, non pare corrispondere al concetto di “enti di governo istituiti o designati”, esplicitato nel citato comma 1 bis, essendo, invece, solo un “organismo dotato di personalità giuridica”, né l’Agenzia pare equiparabile ad un “ente”, trattandosi di un soggetto di diritto privato;

- la proroga al 31 dicembre 2013, disposta dall’art. 1, comma 115, L. 24 dicembre 2012, n. 228 della legge di stabilità 21 dicembre 2012 n. 228, del disegno di riordino delle Province,

imporrà alla Regione di ridefinire gli ambiti ottimali del servizio sulla base del nuovo perimetro scaturente dal disegno di riordino;

chiede se sia possibile dare esecuzione alla legge regionale n. 6/2012 e, in particolare, procedere all'istituzione delle Agenzie per il TPL.

Considerato che il parere richiesto afferisce una materia nella quale è intervenuta una specifica legge regionale e che, di conseguenza, è parso opportuno consentire alla Regione di manifestare il proprio orientamento, nonché ai due Enti (Provincia e Regione) di esprimere, anche oralmente, le proprie posizioni, l'Ordinanza Presidenziale n. 54 del 14/02/2013, di convocazione della Sezione regionale di controllo per la discussione del parere, è stata comunicata anche al Presidente della Regione Lombardia, oltre che al Presidente della Provincia di Sondrio, con facoltà di depositare memorie e documenti o intervenire, anche mediante delega, nella Camera di consiglio.

La Regione, in data 21/02/2012, ha prodotto una memoria e documentazione a supporto.

In primo luogo, precisa che il testo della legge regionale, approvata all'unanimità dal Consiglio regionale in data 4 aprile 2012, costituente attuazione delle norme statali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, è il risultato di un percorso frutto di incontri, istituzionali e tecnici, con tutti gli "attori" del sistema (Assessori delle Province e dei Comuni capoluogo, rappresentanti delle Aziende, Organizzazioni sindacali, Associazioni dei consumatori e degli utenti), avviati sin dal 2008 (con la sottoscrizione del "Patto per il TPL") e proseguiti, fino all'approvazione consiliare, nell'ambito del cd. "Tavolo per il TPL" (i cui documenti sono stati messi a disposizione della Sezione mediante accesso informatico).

A seguito dell'approvazione della citata legge regionale n. 6/2012, la Regione ha dato avvio al percorso di attuazione, nel rispetto dei tempi stabiliti dall'art. 60, commi 1, 3 e 4 della medesima legge. Questi ultimi prevedono:

1) costituzione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, delle Agenzie per il trasporto pubblico locale, ai sensi dell'articolo 7 comma 5;

2) approvazione, da parte delle agenzie per il TPL, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, dei programmi di bacino del trasporto pubblico (articolo 13, comma 4). In ogni caso, entro due mesi dall'entrata in vigore della legge, le Province e i Comuni capoluogo, ricadenti nel medesimo bacino, avviano la programmazione congiunta dei servizi;

3) espletamento, da parte delle Agenzie per il TPL, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge, delle procedure di affidamento dei servizi (articolo 22, comma 2).

Per rispettare i predetti termini, la Regione ha emanato i seguenti atti, condivisi nei contenuti con gli attori interessati:

- DGR n. IX/3506 del 23 maggio 2012, di approvazione delle "Linee guida per la predisposizione degli statuti delle Agenzie per il trasporto pubblico locale" e dello "Schema tipo di statuto delle Agenzie del trasporto pubblico locale";

- DGR n. IX/3634 del 13/06/2012 di "Approvazione delle linee guida degli statuti delle autorità di bacino lacuale ai sensi dell'art. 48 della l.r. n. 6/2012";
- DGR n. IX /3854 del 25 luglio 2012 di adozione provvisoria, ai sensi dell'articolo 7 comma 10 della l.r. n. 6/2012, delle "Linee guida per le agenzie per il trasporto pubblico locale";
- DGR n. 3930/2012S di definizione delle modalità di consultazione e funzionamento della Conferenza;
- DGR 3594/2012 di definizione dei requisiti minimi per i rappresentanti dei viaggiatori;
- Decreto n. 9141/2012 con il quale stati nominati i componenti della Conferenza regionale del trasporto pubblico locale;
- DGR n. 4261 del 25 ottobre 2012 di adozione, nel rispetto di quanto già indicato nella DGR n. IX /3854 del 25 luglio 2012, sentita la Conferenza regionale del trasporto pubblico locale, delle "Linee guida per la determinazione delle quote di partecipazione degli Enti Locali nelle Agenzie del trasporto pubblico locale".

Circa il potenziale impatto dell'art. 9 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, la Regione conferma la legittimità del percorso intrapreso e la non riconducibilità delle Agenzie per il TPL, previste dalla l.r. n. 6/2012, all'ambito applicativo del d.l. spending review.

Il servizio di trasporto pubblico locale è stato, infatti, disciplinato nella Regione, dalla l.r. n. 6/2012, mediante:

- suddivisione del territorio regionale nei cinque, già indicati, bacini territoriali ottimali ed omogenei;
- istituzione, presso ciascun bacino, di un'Agenzia per il TPL, quale strumento per l'esercizio associato delle funzioni degli enti locali in materia di programmazione, organizzazione, monitoraggio e controllo del servizio di TPL.

Poiché la legge n. 135/2012 ha introdotto, per gli enti locali, il divieto di "istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione" (art. 9 comma 6) è emersa, anche per la Regione, la necessità di fare chiarezza circa la sostenibilità del percorso attuativo della riforma del TPL.

Oltre a introdurre misure di riduzione e razionalizzazione dei costi delle pubbliche amministrazioni, il d.l. n. 95/2012, nel modificare l'art. 14 comma 27 del d.l. n. 78/2010, "ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione" (e le funzioni esercitate in virtù del conferimento, statale o regionale, previsto dall'art. 118 della Costituzione) ha inserito, fra le funzioni fondamentali dei Comuni (che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, devono essere individuate dalla legge statale), la "organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale" (art. 19 d.l. n. 95/2012).

Il precedente art. 17 del d.l. n. 95/2012, dispone che alle Province, in attesa del riordino e in via transitoria, siano attribuite, sempre ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le funzioni di "pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale", in coerenza con la programmazione regionale

Tuttavia, ad entrambi gli enti locali, lo stesso decreto n. 95/2012, fa divieto di esercitare tali funzioni mediante nuove agenzie o enti, appositamente istituiti (art. 9 comma 6).

Gli art. 17 e 19 del d.l. n. 95/2012, nel definire le funzioni fondamentali di Comuni e Province, fanno invece salve, in coerenza agli artt. 117 e 118 della Costituzione, le funzioni di programmazione e coordinamento spettanti alle Regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente ed esclusiva, senza imporre a queste ultime alcun divieto di costituzione di nuovi enti o organismi (fatto salvo l'obiettivo di razionalizzazione e conseguimento di risparmi a livello complessivo di sistema, posto dall'art. 9 commi 1 e 5 del d.l. n. 95/2012).

Inoltre, con l'art. 3 bis del d.l. n.138/2011 (per inciso, oggetto di modifiche e integrazioni, in parte coeve, in parte successive al d.l. n. 95/2012), il legislatore statale non si limita a far salve le citate funzioni regionali di programmazione e coordinamento ma, con specifico riferimento ai "servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica" (nei quali è ricompreso il servizio di trasporto pubblico locale), è andato oltre, imponendo alle Regioni prescrizioni specifiche in merito alle modalità di organizzazione del servizio.

Il citato art. 3 bis dispone, infatti, pena l'intervento sostitutivo del Governo, di:

- organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete a rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini ottimali e omogenei secondo una dimensione non inferiore almeno a quella del territorio provinciale;
- istituire o designare gli enti di governo degli ambiti ottimali sopra indicati.

E, prosegue la Regione, dal momento che l'articolo 3 bis del d.l. n. 138/2011 è pienamente vigente, la programmazione in tema di TPL deve rispettare le prescrizioni in esso contenute.

Di conseguenza, con la l.r. n. 6/2012 è stata data esecuzione alla normativa nazionale in materia di riorganizzazione del servizio pubblico di trasporto. L'agenzia per il TPL è l'ente di governo del servizio all'interno del bacino territoriale di riferimento e condizione per l'effettiva conclusione del processo di riorganizzazione del servizio nel rispetto delle prescrizioni della legge statale.

Quanto sopra è confermato dal fatto che la costituzione dell'Agenzia avviene, sia pure al termine di un procedimento che coinvolge gli enti locali, con un atto regionale (decreto del Presidente della Giunta), istituzione che la legge regionale considera obbligatoria, con attivazione di potere sostitutivo in caso di inerzia degli enti locali (cfr. artt. 60 comma 5 e 61 della l.r. n. 6/2012).

In conclusione, secondo la Regione:

- l'art. 9 comma 6 del d.l. n. 95/2012 non incide sulla l.r. 6/2012, in quanto si tratta di una norma di principio che vieta ai soli enti locali di istituire enti o organismi per l'esercizio delle funzioni fondamentali e amministrative loro attribuite;

- l'art. 9 comma 6 del d.l. n. 95/2012 non impatta sull'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, considerato norma speciale, rivolta alle Regioni, diretta a fornire indicazioni riguardo l'organizzazione dei servizi a rete (fra i quali il trasporto pubblico locale);

- l'Agenzia per il TPL, prevista dalla l.r. n. 6/2012, non è istituita da un ente locale per l'esercizio delle proprie funzioni, dato che: è disposta con legge regionale, in attuazione degli obblighi statali di riorganizzazione dei servizi a rete; l'iter costitutivo termina con un provvedimento regionale; le funzioni che la legge regionale attribuisce all'Agenzia non coincidono con le funzioni attribuite agli enti locali, ma sono più ampie (programmazione, organizzazione, monitoraggio, controllo e promozione); la stessa Regione può partecipare all'Agenzia per favorire l'integrazione e il coordinamento con i servizi ferroviari;

- l'Agenzia per il TPL è l'ente di governo del servizio, all'interno del bacino territoriale di riferimento, previsto dalla legge regionale in adempimento all'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011.

Circa la natura giuridica delle agenzie di TPL, contrariamente a quanto sostenuto dalla Provincia di Sondrio nell'istanza di parere, la memoria evidenzia come l'articolo 7, comma 5, della legge regionale n. 6/2012 definisce esplicitamente le Agenzie per il TPL quali "enti pubblici non economici".

Inoltre, l'individuazione della forma giuridica deriverebbe da un percorso di studio e condivisione con gli altri attori del sistema, dopo aver analizzato non solo le forme vigenti in altre realtà italiane ed europee, ma anche le funzioni da conferire al nuovo soggetto.

Infatti, la società di capitali è prevalentemente orientata allo svolgimento di attività economica di impresa e, inoltre, avrebbe reso difficoltoso il trasferimento del personale, fra pubbliche amministrazioni, previsto dal d.lgs n. 165/2001 (c.d. mobilità). L'ipotesi del consorzio fra enti locali, ex art. 31 del TUEL, soggetto maggiormente orientato allo svolgimento di funzioni amministrative, ha trovato ostacolo nell'art. 2 comma 186 della LF n. 191/2009 che ha imposto la soppressione dei consorzi di funzioni costituiti tra enti locali.

Conseguentemente, vista anche l'esperienza della legge regionale n. 12 del 4 agosto 2011 in materia di aree regionali protette, è stata condivisa la forma giuridica dell'ente pubblico non economico, del quale paiono riconoscibili tutti gli elementi identificativi, in particolare lo scopo (in quanto soggetto istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale), il controllo (in quanto viene riconosciuta un'ingerenza della P.A. nell'amministrazione e gestione dell'ente), il finanziamento (i trasferimenti regionali o degli enti locali costituiscono l'unica risorsa) e la costituzione ad iniziativa pubblica. Da tale qualificazione discende che l'ente agisce in regime di diritto amministrativo ed è dotato di potestà pubbliche. Inoltre è stata prevista

l'applicabilità della disciplina delle autonomie locali (TUEL, d.lgs. n. 267/2000), demandando l'organizzazione ad apposito statuto.

Il richiamo al d.l. n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012, che ha aggiunto all'art.3 bis del d.l. n. 138/2011, il comma 1 bis, a giudizio della Regione, nulla avrebbe aggiunto rispetto a quanto stabilito dal primo comma, che impone l'obbligo di definire il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, istituendone i relativi organi di governo. Il comma 1 bis ha, infatti, semplicemente attribuito in via esclusiva agli enti di governo dei bacini o ambiti territoriali ottimali (nel caso di specie, le Agenzie per il TPL) le funzioni di programmazione, organizzazione e affidamento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. La novella, avente fonte nel d.l. n. 179/2012, approvato successivamente al d.l. n. 95/2012, pare rafforzare l'azione della Regione che, con la legge n. 6/2012, ha già dato attuazione a quanto previsto dal comma 1 dell'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011.

Per quanto concerne i costi delle Agenzie di TPL, con riferimento alla paventata partecipazione, senza limiti, degli enti locali alle relative spese, la Regione precisa che gli atti adottati, risultano pienamente conformi al quadro normativo nazionale. Infatti:

- lo schema tipo di statuto, approvato dalla Regione (DGR n. 3506/2012), all'art. 18, dopo aver specificato l'obbligo del pareggio di bilancio, prevede che gli Enti aderenti provvedano alla copertura delle uscite, eventualmente superiori alle entrate, in proporzione alle rispettive quote di partecipazione. Inoltre, la disposizione prevede che, almeno una volta l'anno, entro il 30 settembre, l'Agenzia, con deliberazione dell'Assemblea, effettui la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e dia atto del permanere degli equilibri generali di bilancio. In caso di debiti fuori bilancio, di disavanzo risultante dal rendiconto approvato o di previsione di un disavanzo di gestione in formazione, deve prevedere un piano di rientro, sul quale è acquisito il parere dell'Organo di revisione.

La Regione ricorda, in proposito, che l'art. 9 della recente legge n. 243 del 24/12/2012, "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", impone l'equilibrio dei bilanci anche per Regioni ed Enti Locali e l'adozione di misure correttive qualora, in sede di rendiconto, un ente registri un valore negativo dei saldi tra le entrate finali e le spese finali, con assicurazione del recupero entro il triennio successivo.

La disposizione statutaria sull'equilibrio di bilancio delle Agenzie per il TPL, prosegue la Regione, va comunque applicata, in ossequio al principio di responsabilità della gestione, non solo nell'ambito di una gestione associata di funzioni (quale quella che, obbligatoriamente, la l.r. n. 6/2012 prefigura), ma anche nel caso di gestione del servizio di TPL (come di ogni altro) da parte di un singolo ente locale. Pertanto non risulta giustificata l'obiezione sollevata nei confronti della modalità di finanziamento e copertura delle spese, prevista dalla legge regionale, per il funzionamento delle Agenzie per il TPL e per i costi derivanti dal servizio da

esse affidato. Con riferimento specifico, inoltre, ai costi amministrativi delle Agenzie di TPL, l'art. 7 comma 3 della l.r. n. 6/2012 precisa che la loro costituzione non deve prevedere nuovi o maggiori oneri a carico del sistema.

Infine, la Regione evidenzia come gli approfondimenti degli attuali assetti organizzativi ed economici, discussi ed illustrati nell'ambito del Tavolo per il TPL (partecipato anche dagli Enti Locali), hanno dimostrato come, dalla costituzione delle Agenzie, derivino risparmi rispetto al sistema di TPL vigente.

Riguardo all'evidenziata impossibilità, da parte dei responsabili dei servizi economici e finanziari, di poter dare copertura finanziaria alla spesa prevista ed alla difficoltà a rendere il parere di regolarità contabile, in quanto la Regione garantirebbe il finanziamento dei servizi per il solo anno 2013, a fronte della durata pluriennale dei contratti di servizio, la Regione osserva che tale situazione non risulta connessa all'affidamento da parte di un nuovo soggetto giuridico (l'Agenzia), ma si configura simile a quella che ciascun ente locale deve affrontare per l'affidamento del servizio nel rispetto delle disposizioni vigenti. In particolare, il d.lgs. n. 422/1997 impone una necessaria durata pluriennale dei contratti, a fronte di bilanci previsionali che, sia nel caso degli Enti Locali (cfr. d.lgs. n. 267/2000) che della Regione (cfr. l.r. n. 34/1978) non hanno durata superiore al triennio.

Con riferimento, infine, all'incidenza della proroga al 31/12/2013, stabilita dalla legge statale, del termine per il riordino delle Province, la Regione ritiene non corretta l'affermazione, presente nell'istanza di parere, relativa alla necessità di attendere il completamento di tale processo che, a sua volta, renderebbe necessario ridefinire gli ambiti territoriali ottimali.

La Regione evidenzia, in proposito, che l'art. 7 della l.r. n. 6/2012, proprio in attuazione del comma 1 dell'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, ha proceduto ad individuare i bacini territoriali ottimali per l'esercizio associato del servizio di TPL che, in tre casi su cinque, hanno ambito sovraprovinciale. Pertanto, ferma restando la potestà, già prevista dalla legge, per il Consiglio Regionale, di intervenire sui confini dei bacini, un eventuale nuovo assetto delle Province non necessariamente influenza l'esercizio associato della funzione di TPL nei bacini già individuati.

In conclusione, la Regione non ritiene sussistere alcuna motivazione per interrompere il processo di riforma del TPL. Anzi, proprio in considerazione delle recenti disposizioni finanziarie poste dall'art. 1 comma 301 della legge di stabilità per il 2013, e del contesto generale di riduzione delle risorse pubbliche, occorre procedere speditamente all'attuazione della legge regionale, con la razionalizzazione dei servizi disegnati nei piani di bacino e l'affidamento degli stessi, allo scopo di conseguire i programmati benefici e risparmi.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Presidente della Provincia di Sondrio, la Sezione osserva quanto segue.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso della Provincia, il Presidente quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Presidente della Provincia di Sondrio con nota del 28 gennaio 2013.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Presidente della Provincia di Sondrio può ritenersi ammissibile, sotto il profilo oggettivo, attenendo ai limiti normativi posti dal legislatore alla costituzione di enti, organismi o società partecipate da Enti locali, oltre che alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, ordinariamente oggetto di attenzione da parte delle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva.

Esame nel merito

I. La legislazione nazionale in tema di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete

L'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, come modificato e integrato dall'art. 53, comma 1, lett. a), del d.l. n. 83/2012, convertito con legge n. 134/2012 ("Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali"), dispone che: "A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. ... Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio".

Il comma 3 del medesimo articolo 3 bis precisa, altresì, che, a decorrere dal 2013, l'applicazione della procedura di affidamento a evidenza pubblica, da parte di regioni, province e comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino, costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi (ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del d.l. n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011).

Ai fini del parere in esame, rileva, altresì, il comma 1 bis, introdotto dall'art. 34 comma 16 del d.l. n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012, in base al quale "le procedure per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica sono effettuate unicamente per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei di cui al comma 1 del presente articolo dagli enti di governo istituiti o designati ai sensi del medesimo comma".

Il legislatore nazionale, in sostanza, all'interno del complessivo quadro di riordino della gestione dei servizi pubblici locali (fra i cui tasselli si collocava l'art. 4 del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, emanato a seguito dell'abrogazione referendaria del 12 e 13 giugno 2011, e successivamente venuto meno in virtù della sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012), ha imposto alle Regioni di individuare delle aree ottimali e omogenee per l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici a rete (fra cui rientra il servizio di trasporto pubblico locale) e di istituire, altresì, gli enti di governo di tali bacini.

La norma nazionale, inoltre, per rafforzare l'obiettivo di razionalizzare della gestione dei servizi a rete (a prescindere dalle modalità di affidamento, oggetto di disciplina nel successivo art. 4 del d.l. n. 138/2011, poi dichiarato incostituzionale), ha previsto anche un intervento sostitutivo del Governo centrale in caso di mancato adempimento, entro prestabiliti termini (30/06/2012), da parte delle Regioni, con eventuale utilizzo dei poteri previsti dall'art. 8 della legge n. 131/2003 a tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica (cfr. art. 120 Costituzione).

Tale obbligo, posto in capo alle Regioni, è sopravvissuto alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 della legge n. 148/2011, ad opera della sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012, dato il differente ambito di applicazione delle due norme. L'art. 3 bis riferito ai "criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali", l'art. 4, nell'ottica di adeguare la disciplina dei servizi pubblici locali "al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea", teso a imporre l'apertura del mercato di tali servizi, restringendo i casi di affidamento c.d. "in house" a società partecipate e prevedendo, come ipotesi ordinaria, lo svolgimento di gare ad evidenza pubblica.

II. La legge regionale lombarda sul trasporto pubblico locale n. 6/2012

La Regione Lombardia ha dato esecuzione al dettato normativo nazionale (art. 3 bis legge n. 148/2011), mediante la legge regionale di riforma del trasporto pubblico locale n. 6/2012 ("Disciplina del settore dei trasporti") che, all'art. 7 ("Istituzione e funzioni delle agenzie per il trasporto pubblico locale)", richiamando esplicitamente il disposto dell'art. 3 bis del d.l. n.

138/2011, ha suddiviso il territorio regionale in cinque bacini territoriali, ritenuti ottimali ed omogenei, corrispondenti ai confini amministrativi di una o più province.

L'art. 7 comma 3 della l.r. n. 6/2012 prevede che “in ciascuno dei bacini territoriali di cui al comma 1 è istituita una agenzia per il trasporto pubblico locale, quale strumento per l'esercizio associato delle funzioni degli enti locali in materia di programmazione, organizzazione, monitoraggio, controllo e promozione dei servizi di trasporto pubblico locale; l'agenzia è costituita con risorse umane, strumentali, finanziarie e patrimoniali messe a disposizione dagli enti partecipanti e con oneri a carico del sistema. Le disposizioni di cui al presente articolo sono attuate nell'ambito delle risorse umane, strumentali, finanziarie e patrimoniali previste a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del sistema”.

Il successivo comma 5 specifica che “le agenzie per il trasporto pubblico locale sono enti pubblici non economici, dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile, costituiti per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale nei bacini di cui al comma 1”.

Circa i profili organizzativi, l'art. 7 dispone che, nel rispetto della legge, l'ordinamento e il funzionamento delle Agenzie siano disciplinati da uno statuto e da regolamenti. A tal fine la Giunta regionale adotta, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, sentiti i rappresentanti di UPL e ANCI, delle linee guida per la predisposizione degli statuti, al fine di uniformare le modalità di funzionamento e la composizione degli organi delle agenzie, nonché le relative attribuzioni.

L'art. 7 comma 7 precisa che, entro trenta giorni dall'adozione delle citate linee guida, il Presidente della Giunta regionale o l'assessore regionale competente, se delegato, indice una conferenza di servizi con gli enti locali, per la predisposizione dello statuto. La proposta di statuto, adottata entro i successivi trenta giorni dall'organo assembleare degli enti locali, è trasmessa alla Giunta regionale per la verifica del rispetto delle previsioni di legge e della coerenza con gli indirizzi contenuti nelle linee guida. Lo statuto, adeguato a seguito delle evidenze regionali, è approvato in via definitiva entro i successivi trenta giorni dagli enti locali e trasmesso, per la pubblicazione, sul Bollettino Ufficiale della Regione. All'esito di tale procedimento, l'agenzia viene costituita, entro trenta giorni dalla pubblicazione dello statuto, con decreto del Presidente della Giunta o dell'assessore regionale competente, se delegato.

Alla luce della lettura del dato normativo, le Agenzie per il TPL, previste dalla l.r. n. 6/2012 risultano costituite, oltre che in forza della generale previsione legislativa (nazionale e regionale), in virtù di apposito provvedimento regionale, all'esito di un procedimento avviato dalla medesima Regione.

Inoltre, sono espressamente qualificate come “enti pubblici non economici”, integrando alla luce delle funzioni loro conferite (cfr. art. 7 comma 13 l.r. n. 6/2012), quell'ente di governo dei bacini o ambiti territoriali, ottimali e omogenei, imposto dal legislatore nazionale. Sotto tale

profilo i dubbi sollevati, nell'istanza di parere avanzata dalla Provincia, sia in relazione alla natura giuridica delle Agenzie per il TPL, sia alla pertinenza del modello, e relative funzioni, con quanto previsto dall'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, appaiono privi di riscontro.

Il successivo art. 7 comma 10 della l.r. n. 6/2012, in parziale contrasto con quanto disposto nel precedente comma 7 (in cui è chiaramente evidenziato come l'atto costitutivo delle ridette Agenzie abbia fonte, sulla base della previsione legislativa regionale, in un provvedimento regionale), afferma che le Agenzie sono costituite e partecipate dalle Province e dai Comuni competenti per territorio, ferma restando la possibilità di operare con l'adesione minima delle Province e dei Comuni capoluogo. Il comma prevede poi che le quote di partecipazione degli enti sono determinate in conformità ad apposita disciplina dettata dalla Giunta regionale, sentita la Conferenza regionale del trasporto pubblico locale, tenendo conto di alcuni criteri (sempre specificati dalla legge regionale).

Il comma in discorso, tuttavia, sembra limitarsi a precisare che le Agenzie sono costituite e partecipate dagli enti locali del territorio (Province, Comuni ed, eventualmente, città metropolitana di Milano), senza incidere sulla volontà e possibilità della relativa costituzione che, sulla base di quanto previsto dalla norma di legge regionale, è rimessa agli organi amministrativi della Regione (cfr. art. 7 commi 3, 5 e 7), non di altri enti locali (province o comuni). Questi ultimi non solo hanno ridotta facoltà di aderire o meno alla costituzione dell'Ente (obbligatoria per le Province ed i Comuni capoluogo), ma non mantengono neppure margini di discrezionalità in proposito, essendo tenuti, dalla legge regionale emanata in attuazione dell'art. 3 bis della legge n. 148/2011, a servirsi della neo istituita "Agenzia" per organizzare, affidare ed erogare il servizio di trasporto pubblico locale nell'ambito territoriale ottimale, individuato dalla medesima Regione (e coincidente solo in parte, e non necessariamente, con il territorio provinciale). In tale ottica il comma 13 dell'art 7 della l.r. n. 6/2012 specifica che le Agenzie costituiscono lo strumento per l'esercizio associato delle funzioni degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale.

La ridotta discrezionalità in capo agli enti locali circa la volontà istitutiva delle predette Agenzie risulta confermata dalle disposizioni transitorie e finali della legge regionale n. 6/2012. L'art. 60, dopo aver precisato che gli enti locali provvedono alla costituzione delle Agenzie per il TPL, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, specifica (comma 6) che, nel caso di mancato adempimento all'obbligo di costituzione, la Giunta regionale, previa diffida e fissazione di un congruo termine, può sospendere l'erogazione di parte delle risorse regionali destinate al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale ed allo svolgimento delle relative funzioni amministrative, proporzionalmente alla gravità dell'inadempimento.

Il successivo art. 61, ancora più esplicitamente, dispone che la Giunta regionale, previa diffida e fissazione di un congruo termine, esercita il potere sostitutivo in caso di accertata inattività nel compimento di atti obbligatori per legge da parte delle agenzie per il trasporto

pubblico locale e degli enti locali, nonché in caso di mancata costituzione delle Agenzie nei termini previsti dall'articolo 60. Decorso inutilmente il termine assegnato per provvedere, la Giunta, sentito l'ente inadempiente, nomina un commissario *ad acta* (le cui spese sono a carico dell'ente non adempiente) o provvede direttamente al compimento dell'atto.

III. Il coordinamento della legislazione regionale (l.r. Lombardia n. 6/2012), in materia di trasporto pubblico locale, con il divieto di costituzione di enti e organismi imposto agli enti locali (art. 9 comma 6 del d.l. n. 95/2012).

In questo quadro si è inserito l'art. 9 comma 6 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, che fa divieto "agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione".

L'ambito applicativo, soggettivo e oggettivo, della presente disposizione è stato più volte esaminato dalla Sezione in sede consultiva (cfr. deliberazioni n. 403/2012/PAR, n. 485/2012/PAR, n. 514/2012, n. 25/2013/PAR).

Il quesito sottoposto all'attenzione dalla Provincia di Sondrio attiene alla potenziale interferenza della previsione normativa nazionale in esame con quanto disposto dalla legge regionale lombarda di riforma del trasporto pubblico locale n. 6/2103 che, in aderenza ad altra norma nazionale (art. 3 bis d.l. n. 138/2011), ha previsto la costituzione di "Agenzie di gestione" del servizio di TPL per i neo istituiti bacini territoriali ottimali e omogenei.

Le due disposizioni normative sembrano, tuttavia, avere ambito applicativo differente e solo parzialmente coincidente fra loro.

L'art. 9 comma 6 del d.l. n. 95/2012, infatti, pone un divieto di costituzione di enti, agenzie e organismi, comunque denominati, in capo ai soli enti locali (Comuni e Province), non invece alle Regioni.

Queste ultime sono però oggetto di considerazione, da parte del legislatore nazionale, nei precedenti commi 1 e 5 del medesimo art. 9.

In virtù del primo anche le Regioni, come Province e Comuni, devono sopprimere o accorpare (o, in ogni caso, assicurare la riduzione dei relativi oneri in misura non inferiore al 20 per cento) enti, agenzie e organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione (quelle individuate dallo Stato, in virtù della competenza esclusiva attribuitagli dalla norma costituzionale) o funzioni amministrative spettanti agli enti locali ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione (pertanto sia quelle proprie, che quelle conferite con legge statale o regionale). La norma pone dubbi applicativi nei confronti delle Regioni, posto che, a fronte dell'inclusione nel momento della definizione dell'ambito soggettivo, nella parte precettiva fa riferimento alle sole funzioni fondamentali attribuite dalla legge statale a Comuni e Province e alle funzioni amministrative, proprie o conferite da leggi

regionali o, sempre ai soli enti locali. Ai fini dell'esame dell'odierno quesito se ne può tuttavia prescindere.

In forza del secondo (comma 5), le Regioni, a fini di coordinamento della finanza pubblica, devono adeguarsi ai principi di cui al comma 1 (soppressione, accorpamento o riduzione dei costi di almeno il 20%) relativamente a enti, agenzie ed organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, "funzioni amministrative conferite alle medesime regioni". La norma sembra far cioè riferimento ai soli enti e organismi istituiti dalla Regioni per esercitare le funzioni loro conferite dallo Stato, assicurandone l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Anche quest'ultimo precetto fa riferimento agli obblighi di soppressione, accorpamento o razionalizzazione dei costi, discendenti da enti o agenzie strumentali, posto dal precedente comma 1 dell'art. 9 del d.l. n. 95/2012, non al divieto di costituzione di nuovi organismi, oggetto del successivo comma 6.

Pertanto, la legge nazionale non preclude alle Regioni la costituzione di enti, agenzie o organismi deputati all'espletamento di funzioni fondamentali o amministrative, ma solo l'estensione, quale norma di principio, degli obblighi di accorpamento o razionalizzazione imposti agli enti locali (interpretazione che, oltre al dato letterale, pare coerente con la permanente attribuzione alla legislazione concorrente fra Stato e Regioni, anche dopo la legge costituzionale n. 1/2012, della materia del "coordinamento della finanza pubblica").

Preme solo precisare, in proposito, come evidenziato in altro precedente parere della Sezione (cfr. deliberazione n. 25/2013/PAR), che, anche ove non trovi applicazione il divieto di costituzione, l'eventuale istituzione di nuovi enti deve comunque permettere, a regime, l'ottenimento dei risparmi percentuali minimi da razionalizzazione imposti dai precedenti commi 1 e 5 dell'art. 9 del d.l. n. 95/2012 (con conseguente perseguimento di maggiori economie nelle spese di funzionamento di altri enti o agenzie già istituite o partecipate dalla Regione).

La creazione di Agenzie preposte alla gestione dei bacini territoriali ottimali e omogenei per il TPL, oggetto dell'istanza di parere, avviene sulla base di una specifica legge regionale (n. 6/2012), cioè di un atto che, ai sensi dell'art. 117 Costituzione, nel rispetto della distribuzione della competenza per materie, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali, è equiordinato alla legge dello Stato.

Le predette Agenzie, inoltre, dopo la definizione di linee guida per la redazione degli statuti (emanate con delibere di Giunta regionale) e l'approvazione di questi ultimi (adottati dagli enti locali del territorio, ma previa verifica regionale di conformità alle linee guida), sono costituite "con decreto del Presidente della Giunta regionale o dell'assessore regionale competente in materia, se delegato" (cfr. art. 7 comma 7 l.r. n. 6/2012).

L'Agenzia nasce, in sostanza, in virtù di una specifica disposizione di legge regionale, resa

concreta da un procedimento amministrativo che parte per volontà del Presidente della Giunta regionale o dell'assessore competente (che indice apposita conferenza di servizi per la predisposizione degli statuti) e si conclude con un provvedimento sempre imputabile a un organo regionale (il decreto presidenziale o assessorile di costituzione).

La legge regionale prevede l'intervento della volontà degli enti locali in alcuni segmenti del procedimento amministrativo (elaborazione e approvazione dello statuto, convocazione dell'assemblea dell'agenzia, etc.), ma mantiene ferma in capo alla medesima Regione la scelta delle modalità complessive di organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale, nell'ambito delle quali la previsione della creazione (legge regionale) e la concreta costituzione (decreto Presidente della Regione) delle Agenzie per il TPL rimangono di suo esclusivo appannaggio (cui, come detto, la legge nazionale non preclude l'istituzione di nuovi enti, fatti salvi gli obblighi di razionalizzazione e riduzione dei costi complessivi).

IV. Il coordinamento della legislazione nazionale (art. 3 bis d.l. n. 138/2011), in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete, con il divieto di costituzione di enti e organismi (art. 9 comma 6 del d.l. n. 95/2012).

Ulteriori argomenti, a conforto della legittima partecipazione degli enti locali alle Agenzie regionali per il TPL, si traggono dall'analisi complessiva della normativa nazionale, in cui la creazione delle predette Agenzie regionali (art. 3 bis d.l. n. 138/2011 e l.r. n. 2/2012) e il divieto di costituzione di enti e organismi partecipati da parte degli enti locali (art. 9 comma 6 d.l. n. 95/2012) si collocano.

Infatti con l'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, introdotto con l'art. 25 del d.l. n. 1/2012, convertito con legge n. 27/2012, il legislatore nazionale ha imposto alle Regioni un modello di organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali, a rete, di rilevanza economica incentrato necessariamente sulla creazione di "ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei" e dei relativi "organi di governo", di norma di dimensione non inferiore a quella del territorio provinciale, in modo da consentire economie di scala e massimizzare l'efficienza del servizio.

Si è già ricordata l'apposizione di un termine entro il quale le Regioni avrebbero dovuto creare gli ambiti e istituirne gli enti di gestione (30/06/2012) ed il potenziale intervento sostitutivo del Governo, ai sensi dell'art. 120 Costituzione (art. 8 della legge n. 131/2003), in caso di inadempimento regionale.

In questa sede, nel processo cronologico di formazione dell'obbligo di perimetrazione del territorio in bacini ottimali, e di istituzione dei relativi organi di governo, va anche evidenziato che il comma 1 dell'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, inserito dal citato art. 25 del d.l. n. 1/2012, è stato poi modificato dall'art. 53 comma 1 lett. a) del d.l. n. 83/2012, convertito con legge n. 134/2012. Fra le integrazioni apportate è compreso l'inserimento dell'inciso "e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi", per mezzo del quale il legislatore nazionale ha attribuito alla potestà regionale non solo la definizione degli ambiti territoriali ottimali e

omogenei, ma anche, al fine di rendere coincidente la struttura amministrativa deputata al governo dei medesimi (in primis alla programmazione del servizio ed all'espletamento delle gare per la relativa gestione), il potere di istituire o designare gli organi di gestione.

Tale integrazione si colloca, temporalmente, all'interno di un decreto legge (il n. 83/2012) convertito dal Parlamento contemporaneamente a quello, parallelo, sulla c.d. "spending review" (il n. 95/2012), fonte dei dubbi sollevati, circa la costituzione delle Agenzie regionali per il TPL, dalla Provincia di Sondrio.

Il d.l. n. 83/2012, con cui è stato integrato l'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, viene convertito con legge 7 agosto 2012 n. 134. Il d.l. n. 95/2012, in cui è contenuto il divieto per gli enti locali di istituire enti e organismi partecipati, viene convertito in legge (n. 135) nella medesima data del 7 agosto 2012.

La sequenza temporale offre conferma all'orientamento che ritiene trattarsi di discipline di settore differenti.

La prima norma, tesa a imporre, alle Regioni, un modello di organizzazione, valido su tutto il territorio nazionale, per i servizi pubblici a rete (fra i quali si colloca il TPL).

La seconda, volta, invece, in un'ottica di razionalizzazione complessiva della finanza pubblica, a ridurre i costi discendenti agli enti locali dalla partecipazione in enti e organismi strumentali, creati per gestire funzioni amministrative o per erogare servizi pubblici al di fuori del proprio apparato burocratico.

La volontà del legislatore nazionale di mantenere, anche dopo la conversione del decreto legge sulla c.d. spending review (e, in particolare, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 17 luglio 2012, che ha dichiarato incostituzionale la complementare disciplina di affidamento dei servizi pubblici locali), il modello di organizzazione e gestione per ambiti territoriali ottimali e omogenei, è confermata infine dall'art. 34 comma 23 del d.l. n. 179 del 18/10/2012, convertito con legge n. 221 del 17/12/2012, che ha inserito, nell'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, un nuovo comma 1 bis, ai sensi del quale "le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo".

L'inserimento di questo nuovo comma, che, esplicitamente, attribuisce, in via esclusiva, agli organi di governo istituiti o designati dalla Regione, le funzioni di organizzazione del servizio, di scelta della forma e delle modalità di affidamento della gestione e di controllo sulla corretta esecuzione, rende evidente che si tratta di una disciplina di settore (peraltro attuata, in Regione Lombardia, mediante un provvedimento avente natura legislativa) che mantiene la sua validità anche dopo la conversione in legge del d.l. n. 95/2012 sulla c.d. "spending review".

Pertanto, anche nel caso in cui vi fossero rilevabili profili di interferenza fra i due sistemi normativi, come invece a questo Collegio non pare (avendo il primo come destinatarie le Regioni e, quale oggetto di disciplina, l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica; mentre il secondo come destinatari gli enti locali e, come oggetto di disciplina, la diminuzione dei costi amministrativi discendenti dalla partecipazione in enti e organismi strumentali), il problema interpretativo potrebbe essere risolto utilizzando i canoni ermeneutici della successione delle leggi nel tempo o quelli di specialità (per un caso analogo, afferente sempre l'interpretazione dell'art. 9 comma 6 del d.l. n. 95/2012, si rinvia alla deliberazione della Sezione n. 8/2013/PAR).

In sostanza, nel corso del 2012, la volontà del legislatore nazionale di attribuire alle Regioni la disciplina, all'interno del quadro dei bacini territoriali ottimali e omogenei su base, almeno, provinciale, si è progressivamente rafforzata.

Prima si è imposto alle Regioni di definire il perimetro degli ambiti o bacini territoriali (art. 25 del d.l. n. 1/2012, convertito con legge n. 27/2012, che introduce nel d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, l'art. 3 bis).

In un secondo momento (art. 53 comma 1 del d.l. n. 83/2012, convertito con legge n. 134/2012) di istituire o designare anche gli enti di governo dei bacini territoriali precedentemente (o contemporaneamente) individuati.

Infine (art. 34 comma 23 del d.l. n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012), sempre il legislatore nazionale ha attribuito, in via esclusiva, agli enti di governo dei bacini territoriali, istituiti o designati dalle Regioni, il compito di programmare, gestire e controllare l'esecuzione dei servizi pubblici locali a rete.

La legge regionale lombarda n. 6 del 04/04/2012 pare conformarsi, per quanto concerne il settore dei trasporti, a quanto disposto dal legislatore nazionale, anticipandone, in parte, i contenuti. Infatti, individua e circoscrive i cinque ambiti territoriali, ottimali e omogenei, su base almeno provinciale (art. 7 comma 1), istituisce le Agenzie per il TPL (art. 7 commi da 3 a 10), specificano che costituiscano strumento per l'esercizio associato delle funzioni attribuite agli enti locali dalla legge e, in particolare, quelle di programmazione, approvazione del sistema tariffario, gestione delle risorse finanziarie, affidamento del servizio e sottoscrizione dei contratti, monitoraggio e vigilanza (cfr. art. 7 comma 13).

Sotto quest'ultimo profilo, la Regione dovrà valutare la permanente aderenza delle funzioni attribuite, dalla legge n. 6/2012 (e dai provvedimenti attuativi successivi, primi fra tutti le DGR di definizione delle linee guida e gli statuti), ad Agenzie per il TPL e ad Enti locali alla luce dell'avvento del comma 1 bis dell'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011 (d.l. n. 179/2012), analisi tuttavia non necessaria ai fini delle conclusioni del presente parere.

Inoltre pare opportuno precisare che le ridette Agenzie, alla luce della loro natura e delle motivazioni alla base delle leggi istitutive, sia nazionale che regionale, non possono avere

compiti di diretta gestione del servizio di trasporto pubblico locale, ma solo di programmazione, affidamento e controllo sulla corretta esecuzione del servizio, fungendo, nella sostanza, da stazioni appaltanti, per conto degli enti locali compresi nell'area territoriale del bacino.

V. La copertura dei costi discendenti, per Regione ed Enti locali, dall'organizzazione, a mezzo delle Agenzie regionali, del servizio di Trasporto pubblico locale

L'ultimo profilo oggetto di analisi, non decisivo ai fini della risposta al quesito posto dalla Provincia istante, attiene al sistema di finanziamento delle Agenzie e, in particolare, ai costi per il funzionamento del servizio di trasporto pubblico locale.

La Provincia ha evidenziato l'impossibilità, da parte dei Responsabili dei servizi economici e finanziari, di poter dare copertura finanziaria alla spesa e la difficoltà di rendere il prescritto parere di regolarità contabile, in quanto la Regione garantirebbe il finanziamento per il solo esercizio 2013, a fronte della durata pluriennale dei contratti di trasporto pubblico.

In proposito, la DGR n. 3506 del 23 maggio 2012 prevede che "gli Enti aderenti all'Agenzia provvedono alla copertura delle uscite eventualmente non coperte dalle entrate, in proporzione alle rispettive quote di partecipazione", disposizione che, a giudizio della Provincia, prefigura una partecipazione alle spese potenzialmente senza limiti da parte degli Enti locali aderenti. Essa, oltre a configurare come ordinaria la creazione di debiti fuori bilancio, sarebbe in contraddizione con l'art. 7 comma 3 della l.r. n. 6/2012 ai sensi del quale le disposizioni per la costituzione delle agenzie regionali per il trasporto pubblico locale "sono attuate nell'ambito delle risorse umane, strumentali, finanziarie e patrimoniali previste a legislazione vigente e senza nuovi e maggiori oneri a carico del sistema".

La norma statutaria contrasterebbe inoltre con la legge regionale, spostando la responsabilità del finanziamento complessivo dalla Regione agli Enti locali.

Riguardo il primo punto, attinente la paventata impossibilità, da parte dei responsabili dei servizi economici e finanziari, di poter dare copertura finanziaria alla spesa discendente dall'erogazione del TPL ed alla difficoltà a rendere il parere di regolarità contabile, in quanto la Regione garantirebbe il finanziamento dei servizi per il solo anno 2013, a fronte della durata pluriennale dei contratti di servizio, tale situazione non appare connessa all'affidamento da parte di un nuovo soggetto giuridico (l'Agenzia), ma è simile a quella che ciascun ente locale deve affrontare per l'affidamento del servizio di TPL, i cui contratti, ordinariamente, coprono un arco temporale pluriennale (ai sensi del d.lgs. n. 422/1997 fino a nove anni), a fronte di bilanci previsionali di durata non superiore al triennio.

Sotto tale profilo, pare opportuno ricordare le decisioni di spesa influenzano non solo l'esercizio finanziario in cui la decisione è assunta, o quelli compresi nell'arco del bilancio pluriennale, ma, in presenza di un contratto ancora efficace (come di una spesa fissa, come per esempio, quella relativa al personale dipendente) anche i successivi. A tal fine l'art. 164 del

TUEL, d.lgs. n. 267/2000, limitandone l'autonomia programmatica e decisionale, impone al Consiglio comunale o provinciale, in sede di predisposizione del bilancio di previsione annuale, di assicurare idoneo finanziamento agli impegni pluriennali assunti nel corso degli esercizi precedenti.

Inoltre, l'art. 183 del TUEL, sotto l'aspetto della gestione del bilancio, dispone che "possono essere assunti impegni di spesa sugli esercizi successivi, compresi nel bilancio pluriennale, nel limite delle previsioni nello stesso comprese" e che "per le spese che per la loro particolare natura hanno durata superiore a quella del bilancio pluriennale e per quelle determinate che iniziano dopo il periodo considerato dal bilancio pluriennale si tiene conto nella formazione dei bilanci seguenti degli impegni relativi".

La possibilità che, a determinate condizioni, alcune decisioni di spesa influenzino, condizionando la redazione dei relativi bilanci, anche esercizi successivi (fino al punto di poter, in alcuni casi, già assumere formali impegni a carico di bilanci di anni successivi) costituisce ipotesi ordinaria in materia di contabilità pubblica, della quale sono espressione generale le disposizioni disciplinanti, nella legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009, le leggi di spesa a carattere pluriennale e permanente (con l'annessa necessità di garantirne adeguata copertura finanziaria, cfr. artt. 17 e 30) e la possibilità di assumere impegni a carico di esercizi successivi, sia che si tratti di spese correnti che di investimento (cfr. artt. 30 e 34).

La responsabilità di attestazione della copertura di spesa, da parte del responsabile del servizio economico e finanziario, va poi rettamente intesa.

L'art. 191 del TUEL prevede che gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente capitolo di bilancio e l'attestazione della copertura finanziaria, da parte del responsabile del servizio finanziario, ai sensi dell'art. 153. Quest'ultima disposizione impone di:

- verificare la veridicità delle previsioni di entrata e la compatibilità di quelle di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale;
- verificare periodicamente lo stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese e più in generale la salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione;
- rendere parere di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione ed apporre il visto di regolarità contabile sulle determinazioni dei soggetti abilitati.

Ai fini di tale ultimo adempimento, l'art. 153 comma 5 del TUEL precisa che il responsabile del servizio finanziario effettua le attestazioni di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di bilancio e, quando occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolati.

Pertanto la responsabilità del servizio economico finanziario si ferma all'attestazione della presenza di adeguata copertura, per eventuali iniziative di spesa, nel bilancio deliberato dal Consiglio comunale (annuale ed, eventualmente, pluriennale). Non si estende ai criteri per la

formazione del bilancio medesimo, o alle modalità di copertura di spese pluriennali, di competenza degli organi politici dell'Ente locale.

Appare, di conseguenza, necessario distinguere, anche ai fini del presente parere, i doveri e le responsabilità del servizio economico finanziario (che attengono all'attestazione di conformità di una spesa a quanto stanziato, dal Consiglio, nel bilancio di previsione, annuale o pluriennale), da quelle, decisionali e politiche, della Giunta e del Consiglio in sede di predisposizione dei bilanci, annuali e pluriennali.

Sotto tale profilo, emerge quindi la differente criticità, sollevata dalla Provincia istante, che paventa, per quanto concerne i costi delle agenzie per il TPL, una potenziale partecipazione, senza limiti, degli enti locali alle relative spese.

Il testo del quesito fa promiscuo riferimento a diverse tipologie di oneri, quelli derivanti dal funzionamento della medesima Agenzia e quelli discendenti dalla gestione del servizio di TPL.

Per quanto riguarda il primo aspetto, di più facile soluzione, l'art. 7 comma 3 della l.r. n. 6/2012 precisa che la costituzione delle Agenzie per il TPL avviene "nell'ambito delle risorse umane, strumentali, finanziarie e patrimoniali previste a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del sistema". Pertanto, così come accade nelle ipotesi di gestione obbligatoria di alcuni servizi tramite unione o convenzione (cfr. art. 14 comma 28 del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010), anche in questo caso la gestione associata, per il tramite delle Agenzie per il TPL, non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche (in tema di esercizio associato di funzioni o servizi si rimanda a Corte dei conti, Sezione regionale per la Lombardia, Deliberazione n. 527/2012, e Sezione Piemonte, Deliberazioni n. 287/2012/AR e 304/2012/PAR).

Di conseguenza, gli atti amministrativi attuativi della legge regionale non potranno prevedere o imporre oneri amministrativi o di funzionamento allo stato non esistenti o inferiori.

Per quanto riguarda, invece, il profilo della copertura successiva, da parte degli Enti locali, degli oneri discendenti dal contratto di servizio per il TPL, la norma oggetto di doglianza sarebbe contenuta nell'art. 18 dello schema tipo di statuto delle Agenzie per il TPL, approvato dalla Regione con DGR n. 3506/2012. Questa disposizione, dopo aver specificato l'obbligo del pareggio di bilancio, prevede che gli Enti aderenti provvedano alla copertura delle uscite, eventualmente superiori alle entrate, in proporzione alle rispettive quote di partecipazione.

La Regione ricorda, in proposito, che l'art. 9 della recente legge n. 243 del 24/12/2012, "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" (che entrerà in vigore, ai sensi dell'art. 21, a decorrere dal 2016), ha imposto l'equilibrio dei bilanci anche a Regioni ed Enti Locali e l'adozione di misure correttive qualora, in sede di rendiconto, un ente registri un saldo negativo tra le entrate finali e le spese finali. Trattasi di precetto costitutivo esplicitazione del principio del pareggio di bilancio già presente nella nostra Costituzione (cfr. art. 81 comma 4 e 119 Cost.), recentemente esplicitato

e rafforzato con la legge costituzionale n. 1/2012 (si rinvia alla nuova formulazione degli artt. 81, 97 e 199, in vigore dal 2014).

A tal fine lo schema di statuto, oltre alla previsione prima indicata, dispone che, almeno una volta l'anno, l'Agenzia, con deliberazione dell'Assemblea (in cui è presente un rappresentante per ogni ente locale aderente, cfr. art. 2.3 dello schema di statuto), effettui la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e dia atto del permanere degli equilibri generali di bilancio. In caso di debiti fuori bilancio, di disavanzo risultante dal precedente rendiconto o di previsione di un disavanzo di gestione in formazione, deve prevedere un piano di rientro, sul quale è acquisito il parere dell'Organo di revisione (nominato dalla medesima Assemblea, espressione delle comunità territoriali di riferimento, cfr. art. 2.3.5 dello schema di statuto).

La disposizione statutaria sull'equilibrio di bilancio delle Agenzie per il TPL vale, in effetti, non solo nell'ambito di una gestione associata di servizi (quale quella che, obbligatoriamente, la l.r. n. 6/2012, in aderenza al d.l. n. 138/2011, prefigura), ma anche nel caso di gestione del servizio di TPL (come di ogni altro servizio) da parte di un singolo ente locale.

Il problema, pertanto, si sposta sul piano dell'adeguata presenza, nella legge, nello statuto e nei successivi contratti di servizio, di clausole atte a rendere prevedibile l'evoluzione della spesa per il servizio di TPL e a permettere, periodicamente, all'atto dell'approvazione dei bilanci di previsione degli enti locali (come della medesima Agenzia), forme di rivisitazione dell'impegno finanziario da parte di questi ultimi.

Pare opportuno precisare che, sulla base delle risorse disponibili (statali, ex art. 16 bis del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012, come modificato dall'art. 1 comma 301 della legge di stabilità per il 2013, n. 228/2012; regionali; derivanti dal traffico passeggeri), le Agenzie, nella cui Assemblea sono rappresentati, gli enti locali aderenti hanno, fra l'altro, i seguenti compiti (cfr. art. 7 comma 13 l.r. n. 2/2012):

- definizione e programmazione dei servizi;
- approvazione del sistema tariffario di bacino, nonché determinazione delle relative tariffe;
- determinazione degli standard gestionali, qualitativi, tecnici ed economici;
- programmazione e gestione delle risorse finanziarie disponibili;
- espletamento delle gare per l'affidamento dei servizi;
- sottoscrizione, gestione e verifica dei contratti di servizio.

Similari le previsioni in merito desumibili dallo schema di Statuto approvato dalla DGR n. IX/3506 del 23/05/2012, in cui all'elenco delle attribuzioni conferite dalla legge regionale, si aggiungono la "approvazione del bilancio di previsione, degli eventuali provvedimenti di variazione e dei relativi assestamenti, dei programmi pluriennali e annuali di attività, nonché del rendiconto di gestione".

In ognuna di queste occasioni l'Agenzia e, per essa, gli Enti locali rappresentati nell'Assemblea, sono vincolati dalla disponibilità delle risorse finanziarie periodicamente

disponibili a bilancio e, nello specifico, dai fondi nazionali e regionali stanziati a tal fine (si rinvia all'art. 1 comma 301 della legge di stabilità n. 228/2012).

Queste ultime, come noto, possono mutare nel tempo o, addirittura, materialmente ridursi in termini di erogazioni di cassa, anche a fronte di impegni finanziari già assunti dallo Stato o dalla Regione (si ricorda il caso classico di uno stanziamento di cassa non aderente alle previsioni di competenza, generante il fenomeno dei residui passivi che, se non pagati entro un numero predeterminato di esercizi finanziari, vanno in "perenzione", mettendo a rischio l'effettiva erogazione del finanziamento promesso).

Appare pertanto necessario che la Regione, nel predisporre le linee guida per la stipula dei contratti di servizio, oltre all'osservanza delle disposizioni di legge in materia (d.lgs. n. 42/1997; art. 2 comma 461 LF n. 244/2007; art. 1 comma 301 legge n. 228/2012), individui adeguati meccanismi atti ad attenuare l'eventuale incidenza finanziaria negativa, per gli enti locali, di eventi indipendenti dalla loro volontà (per esempio, riduzione dei trasferimenti statali o dei ricavi da traffico), al fine di mantenere il loro impegno nell'ambito degli oneri finanziari programmati, in aderenza a quel principio di responsabilità della gestione messo in evidenza dalla stessa Regione nella memoria depositata ai fini del presente parere.

In quest'ultima, la Regione evidenzia, altresì, come gli approfondimenti sugli attuali assetti organizzativi ed economici, discussi nell'ambito del Tavolo per il TPL (partecipato anche dagli Enti Locali) hanno dimostrato come, dalla costituzione delle Agenzie e dalla rinnovata organizzazione del servizio di TPL, derivino sensibili risparmi rispetto al sistema vigente.

Un profilo che meriterebbe maggiori precisazioni da parte della Regione, in sede di eventuale novella legislativa o di emanazione di provvedimenti amministrativi attuativi, attiene al rapporto fra obbligo di partecipazione all'Agenzia per il TPL che, ai sensi dell'art 7 comma 10 della l. r. n. 6/2012, appare necessariamente imposto a Province e Comuni capoluogo di Regione, ed eventuale parallela permanente presenza di gestioni autonome dei servizi di trasporto pubblico sul territorio comunale, da parte dei Comuni non capoluogo di Provincia. Appare, infatti, necessario valutare i profili di integrazione fra i bacini di riferimento (al fine di evitare eventuali duplicazione di costi), anche alla luce della novella apportata dall'art. 34 comma 23 del d.l. n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012 (che ha introdotto, nell'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, il comma 1 bis), successiva all'approvazione della legge regionale n. 6/2012, in base alla quale le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza e di affidamento della gestione sembrano essere state affidate "unicamente" agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, istituiti o designati, ai sensi del precedente comma 1, dalla medesima Regione. Il tutto alla luce, altresì, dell'art. 19 comma 1 del d.l. n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012 che, nel riscrivere l'art. 14 comma 27 del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, ha elencato, fra le funzioni fondamentali dei

Comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione (che ne rimette l'individuazione ad una legge dello Stato), anche la "organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale". Quest'ultima norma mantiene tuttavia esplicitamente ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle Regioni spettanti ai sensi dell'art. 17, commi terzo e quarto, della Costituzione (oltre che le eventuali funzioni esercitate dai Comuni in virtù del conferimento operato ai sensi dell'art. 118 della Costituzione).

Alla luce di quanto riportato nel presente paragrafo, inerente i profili di impatto finanziario della nuova modalità di organizzazione e gestione del TPL sugli Enti locali e delle competenze attribuite dalla legge alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7 comma 8 della legge n. 131/2003, appare opportuno che, in sede di eventuale rivisitazione degli schemi di statuto, di adozione di ulteriori provvedimenti amministrativi di attuazione della legge regionale o di predisposizione degli schemi tipo dei contratti di servizio, la Regione o gli Enti locali aderenti alle Agenzie approfondiscano gli elementi esposti ed, eventualmente, chiedano un parere alla scrivente Sezione regionale al fine di poter valutare, nell'esercizio delle funzioni collaborative e di prevenzione dei potenziali conflitti insorgenti, nelle materie di contabilità pubblica, fra Regioni ed Enti locali (o fra Enti locali), la conformità della soluzione gestionale adottata alla legge nazionale e regionale e, in particolare, la conforme ripartizione degli oneri discendenti ai principi di equilibrio finanziario che, specie per i contratti aventi durata pluriennale, deve necessariamente avere un'ottica non limitata al singolo esercizio o al solo bilancio di previsione triennale.

Tutti i profili inerenti la corretta gestione finanziaria del nuovo modello di trasporto pubblico locale, e la congrua ripartizione dei relativi oneri fra Regione ed Enti locali, saranno oggetto di successivo esame, da parte della scrivente Sezione regionale di controllo, nell'esercizio delle ulteriori funzioni attribuite dalla legge.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 6 marzo 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)