



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente relatore
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

**nell'adunanza del 28 gennaio 2009**

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;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota in data 25 novembre – 24 dicembre 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Garbagnate Milanese (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Garbagnate Milanese;

Udito il relatore, Pres. Nicola Mastropasqua;

### **CON LA PREMESSA CHE**

Il Sindaco del Comune di Garbagnate Milanese, con nota in data 25 novembre – 24 dicembre 2008, ha posto alla Sezione un articolato quesito in merito alla disciplina applicabile in materia di trasporto pubblico locale e, in particolare:

- alla possibilità per i Comuni di costituire e/o mantenere una partecipazione in una società di capitali che abbia quale oggetto sociale quello di svolgere servizio di trasporto pubblico locale che, in base alla disciplina regionale, rientrerebbe tra le competenze della Provincia;

- all'ammissibilità di effettuare trasferimenti annuali alla predetta società, in forza di un apposito contratto di servizio, *"a fondo perduto e in conto esercizio"* poiché i contributi erogati dalla Provincia e le tariffe del servizio non sarebbero sufficienti a coprire i costi di esercizio;

- a quale sia la corretta allocazione nel bilancio della società dei predetti contributi e alle eventuali responsabilità del Comune ove la società si comporti in modo difforme;

- alle eventuali responsabilità erariali alle quali possono soggiacere gli amministratori ed i funzionari dei Comuni soci, anche in relazione alla nullità o annullabilità del contratto di servizio;

- alle eventuali responsabilità in caso di indebito utilizzo della parziale rifusione dell'IVA erogata in relazione al contratto di servizio, ai sensi dell'art. 4, del Decreto del Ministro dell'Interno 22 dicembre 2000.

Nell'ambito della richiesta ha illustrato la normativa che disciplina il trasporto pubblico locale nella Regione Lombardia, le vicende concrete che hanno

caratterizzato la gestione negli ultimi anni ed i problemi particolari inerenti lo svolgimento di particolari servizi collegati ai singoli territori comunali.

## OSSERVAZIONI

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

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 alla richiesta proveniente dal Sindaco di Garbagnate Milanese si osserva che la Sezione, da un lato, con i pareri n. 46, reso in data 18 ottobre 2007, e n. 49, reso in data 6 novembre 2007, si è pronunciata su specifici quesiti posti, rispettivamente, dal Sindaco del Comune di Milano e dal Presidente della Provincia di Brescia, aventi ad oggetto l'interpretazione e le modalità applicative di alcune disposizioni concernenti la disciplina delle società pubbliche contenute nella legge finanziaria per il 2007 e, dall'altro, con i pareri n. 23, reso in data 11 aprile 2008 e n. 48, reso in data 8 luglio 2008, ha fornito alcune specifiche indicazioni in ordine alle norme contenute nell'art. 3, commi 27 e seguenti della legge finanziaria per il 2008 che riguardano i limiti che devono osservare gli enti territoriali nell'assunzione di nuove partecipazioni societarie o nella decisione di mantenere le partecipazioni in essere.

Inoltre, nell'ambito di due specifiche relazioni relative, l'una, all'analisi del fenomeno dell'utilizzo dello strumento societario da parte degli enti territoriali (approvata con delibera n. 9, in data 23 gennaio 2008) e, l'altra, alla verifica dei processi di esternalizzazione effettuati dagli enti territoriali lombardi (n. 270, in data 17 dicembre 2008) ha delineato i criteri e le modalità che devono essere seguite da Comuni e Province sia per decidere se utilizzare lo strumento societario che per le specifiche modalità operative.

A queste delibere, pertanto, si rinvia per le considerazioni di ordine generale che devono caratterizzare la partecipazione degli enti locali nelle società di capitali.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Comune di Garbagnate Milanese, la Sezione osserva quanto segue.

### ***In merito all'ammissibilità della richiesta***

Il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alla Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza delle quali 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 e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato in più occasioni, che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce quindi la possibilità di intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione poiché nella prima parte del comma ottavo dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente e dallo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito dell'adeguamento

dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V, della parte seconda della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114), è della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 124), sulle Province e sui Comuni (art. 130), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato comunità (Corte cost. 12 – 27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre – 9 novembre 2005, n. 417)

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che in materia di coordinamento della finanza pubblica interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia quale quella della finanza pubblica che all'evidenza condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e soprattutto di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita alla attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative ma anche alla sua rispondenza ai principi di buona amministrazione cononizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente in sede del processo decisionale degli amministratori dell'ente sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota così come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, comuni e province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo sulle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (nel caso del comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli

enti; richieste che attengono a giudizi in corso; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

In conclusione: la richiesta di parere è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

### ***Il quesito posto dal Sindaco di Garbagnate Milanese***

Con la richiesta in esame, il Sindaco del Comune di Garbagnate Milanese ha posto alla Sezione un articolato quesito, innanzitutto, in ordine alla possibilità per un ente territoriale di utilizzare la partecipazione in una società di capitali per raggiungere alcune specifiche finalità, indicate dal richiedente, in relazione alla materia del trasporto pubblico locale.

A seguire, ha posto alcune domande in ordine alla possibilità di tenere alcuni specifici comportamenti, richiamati sopra, ed alle possibili conseguenze.

Al fine di chiarire l'ambito e la portata della richiesta, il Comune di Garbagnate ha messo in luce che sino a tutto il 31.12.2007 l'Amministrazione Provinciale di Milano aveva affidato l'esercizio di servizi intercomunali di trasporto ad operatori presenti sul territorio (tra cui una Società per azioni partecipata al 100% da Amministrazioni Comunali) con lo strumento della "concessione amministrativa", avvalendosi del periodo transitorio previsto dalla normativa, in attesa dell'affidamento definitivo da effettuarsi a mezzo gara pubblica.

A decorrere dal 1° gennaio 2008 la Provincia, a seguito di gara d'appalto, aveva aggiudicato i servizi intercomunali ad un operatore ma non aveva proceduto, però, all'assegnazione del servizio poichè l'esito della gara era stato impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale che aveva sospeso gli effetti dell'aggiudicazione. Alla società pubblica era stata, così, prorogata la concessione amministrativa fino a tutto il 31 dicembre 2008 e alla fine dell'anno la Provincia aveva asserito di voler effettuare una ulteriore proroga fino a tutto il 30 giugno 2009.

1) La formulazione del quesito induce la Sezione a ribadire, preliminarmente, che la scelta del comportamento da tenere in concreto in ordine alle scelte amministrative e gestionali spetta esclusivamente agli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione comunale e, in primo luogo, al Consiglio comunale (per tutti: C. conti, sez. contr. Lombardia, 29 giugno 2006, n. 9/pareri/06), i quali, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza e

nell'ambito della loro discrezionalità e senza alcun vincolo, potranno riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

2) Ferme restando le considerazioni svolte da questa Sezione, in più occasioni, in ordine alle società pubbliche ed alla loro natura in relazione alle disposizioni legislative nazionali e ai principi di derivazione comunitaria che le disciplinano, contenute nelle delibere richiamate sopra, il quesito posto dal Sindaco del Comune di Garbagnate Milanese richiede alcune precisazioni preliminari in relazione, da un lato, alla disciplina limitatrice della facoltà degli enti territoriali di procedere alla costituzione di nuove società o al mantenimento di quelle esistenti, introdotta dalla legge finanziaria per il 2008, e dall'altro alla complessa disciplina che regola il trasporto pubblico locale.

3) Negli ultimi anni si è assistito alla progressiva costituzione di società a partecipazione totalitaria, maggioritaria od anche minoritaria di enti pubblici, i quali hanno affidato alle stesse l'effettuazione di alcune attività di loro pertinenza, ovvero la gestione di servizi pubblici, l'effettuazione di lavori pubblici o, più semplicemente, lo svolgimento di attività di interesse delle comunità locali.

Che si tratti di un fenomeno radicato e meritevole di attenzione è dimostrato poi dalle norme contenute nella legge finanziaria per l'anno 2007 che hanno indicato alcune regole gestionali in ordine ai compensi ed al numero massimo degli amministratori che possono essere designati dagli enti pubblici (Il riferimento d'obbligo è all'art. 1, co. 718 e segg della legge 27 dicembre 2006, n. 296; sul punto si rinvia al parere di questa Sezione 18 ottobre, n. 46).

Le caratteristiche che in linea generale debbono contraddistinguere le società partecipate dagli enti pubblici e le finalità che devono contraddistinguere la loro azione sono state poste in luce ed analizzate sia dalla giurisprudenza amministrativa che, in particolare, da questa Sezione che, come si è detto, con specifico riferimento agli enti territoriali siti in Lombardia ha delineato alcuni principi che gli amministratori degli enti territoriali devono osservare in relazione alla costituzione ed al funzionamento delle società che vedano la partecipazione di un ente territoriale nel capitale sociale (in particolare, il riferimento è alle citate delibere n. 9 del 23 gennaio 2008 e n. 270 del 17 dicembre 2008).

La necessità che il fenomeno sia circoscritto a reali necessità ed esigenze degli enti territoriali, anche al fine di evitare che questo strumento di intervento venga utilizzato per eludere le normative pubblicistiche in tema di finanza pubblica o di attività contrattuale ha indotto il legislatore a precisare, con la legge finanziaria per il 2008, i limiti che devono caratterizzare l'utilizzo



dello strumento societario da parte di tutti gli enti pubblici e, in particolare di quelli territoriali, prevedendo che le amministrazioni pubbliche non possano procedere alla costituzione di nuove società che abbiano *"per oggetto la produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali"*, con la precisazione che è sempre ammessa *"la costituzione di società che producono servizi di interesse generale"* (art. 3, co. 27 della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

L'accertamento della predetta finalità è espressamente demandato all'ente che deve effettuare questa verifica prima di decidere di procedere alla costituzione della società ovvero al mantenimento della partecipazione già in essere (art. 3, co. 28 della citata legge finanziaria per il 2008).

Con questa disposizione il legislatore, riprendendo precedenti interventi legislativi, ha inteso porre una stretta correlazione fra finalità proprie dell'ente pubblico e utilizzo dello strumento societario, legittimando, quindi, ulteriormente il ricorso alla modalità societaria per lo svolgimento di attività, purchè di competenza dell'ente.

La possibilità di ricorrere allo strumento societario dipende, quindi, dalle finalità che l'ente si propone di raggiungere con la partecipazione azionaria, in relazione ai compiti che l'ordinamento riserva a ciascun ente.

Come questa Sezione ha messo in luce, le modifiche apportate al Titolo V, parte seconda, della Costituzione hanno comportato il definitivo riconoscimento del principio di sussidiarietà amministrativa, (articoli 118, co. 1 e 4 e 120, co. 2.), in base al quale le funzioni amministrative appartengono *"ai Comuni, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a Province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"* (art. 118, co. 1 Cost.) (sul punto, si rinvia al citato parere n. 23 dell'11 aprile 2008).

Dal testo costituzionale sembra emergere, come è stato ritenuto anche da autorevole dottrina, che l'unico titolare di tutte le funzioni amministrative sia il Comune e che il legislatore, nazionale o regionale, possa intervenire unicamente per limitarle, conferendole ad un altro livello di governo ove vi sia la necessità di un esercizio unitario a livello provinciale, regionale e statale. Oltretutto, ove non venisse ravvisata questa necessità la competenza amministrativa dei Comuni non potrebbe essere limitata, salvo che sussistano ragioni contrarie ed obiettive che impongano l'esercizio unitario.

In conclusione: il ruolo centrale dell'amministrazione locale quale interprete primario dei bisogni della collettività locale, riconosciuto anche a

livello costituzionale, comporta che spetti al singolo ente, in relazione sia alle specifiche competenze legislative che ai bisogni della collettività, valutare quali siano, in concreto, le necessità della comunità locale e, nell'ambito delle compatibilità finanziarie e gestionali, avviare le "politiche" necessarie per soddisfarle, anche procedendo alla costituzione di una società di capitali ovvero mantenendo una partecipazione azionaria in essere.

4) La materia del trasporto pubblico locale negli ultimi anni è stata oggetto di molteplici interventi legislativi ed oggi può ritenersi che l'assetto normativo sia stabilizzato. La materia è disciplinata in Lombardia dalla L.R. 29 ottobre 1998, n. 22 e s.m.i. "Riforma del trasporto pubblico locale in Lombardia", che prevede, agli articoli 4 e 6, rispettivamente le competenze delle province e dei comuni in materia di trasporto pubblico locale.

In particolare **le province** svolgono le procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi automobilistici:

- di linea interurbani (art. 2, comma 4, lett. c);
- da effettuare con modalità particolari in aree a domanda debole – (art. 2 comma 5 lett. b),

a stipulare i contratti e ad erogare i corrispettivi.

Devono individuare, inoltre, d'intesa con i comuni interessati, i servizi di area urbana di cui all'art. 2, comma 4, lett. b) e assegnare ai comuni le risorse finanziarie per assicurare i servizi di loro competenza, con esclusione di quanto previsto all'art. 3, comma 2, lett. b).

Le funzioni dei Comuni sono disciplinate in modo articolato dall'art. 6 di detta legge regionale.

Le province, ai sensi dell'art. 18 della l.r. 22/98, adottano il programma triennale dei servizi di competenza, definendo l'assetto dell'offerta dei servizi in termini di linee, orari e frequenze, individuando i servizi di area urbana, le reti oggetto dei contratti di servizio, gli eventuali servizi aggiuntivi, sulla base dell'individuato livello dei servizi minimi e delle risorse disponibili."

5) Nell'ambito di questo contesto normativo e con specifico riferimento alla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Garbagnate Milanese, se è indubbio che spetti alla Provincia dar corso all'affidamento del servizio è altrettanto certo che il Comune è tenuto a garantire la prosecuzione di un servizio essenziale sino a che non diventi operativo, non solo l'affidamento ma anche la concreta gestione del servizio di trasporto da parte del soggetto aggiudicatario dell'appalto.

Questa conclusione sembra necessaria se solo si tiene conto che il servizio di trasporto pubblico locale, essenziale per le comunità interessate, da un lato, è stato assicurato sinora dalla società partecipata da numerosi enti locali (fra i quali vi è anche il Comune richiedente) e, al fine di garantire continuità, l'attuale fornitore del servizio deve proseguire sino a che non subentri il vincitore della gara di appalto e, dall'altro, anche in base alla legislazione della Regione Lombardia rientra, per alcuni aspetti, fra le competenze dei Comuni.

Solamente dopo la concreta attivazione del servizio da parte del soggetto aggiudicatario, il Comune di Garbagnate Milanese potrà valutare, in concreto, se la partecipazione azionaria nella società che ha assicurato sino a quel momento il servizio di trasporto sia ancora compatibile non solo con le finalità indicate nel co. 27, dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2008, ma con gli stessi interessi dell'ente territoriale poiché la società aggiudicataria del servizio di trasporto, in base alla disciplina legislativa vigente, dovrà occuparsi anche dei servizi di trasporto urbano di competenza comunale, sia pure nell'ambito di uno specifico contratto di servizio.

6) A seguire, il richiedente domanda se sia ammissibile l'effettuazione di trasferimenti annuali alla predetta società, in forza di un apposito contratto di servizio, *"a fondo perduto e in conto esercizio"* poiché i contributi erogati dalla Provincia e le tariffe del servizio non sarebbero sufficienti a coprire i costi di esercizio.

La questione posta dal Comune è estremamente delicata poiché riguarda uno degli aspetti più controversi nella gestione dei servizi pubblici locali e, in particolare, il settore del trasporto pubblico locale nel quale si fronteggiano contrapposte esigenze, non sempre conciliabili fra loro.

Da un lato, infatti, è acquisita la consapevolezza che deve essere assicurato a tutti i soggetti il diritto alla mobilità, anche in assenza di mezzi propri e che, quindi, gli enti pubblici debbano assicurare quello che viene definito "servizio universale".

Dall'altro, si pone la questione dei costi posto che, per ragioni di tutela sociale e di garanzia della mobilità, le tariffe dei servizi pubblici e, in particolare di quelli locali, non risultano essere remunerative dei costi, cosicché è previsto dalla stessa legislazione che l'ente titolare della funzione che deve rendere il servizio, nell'ambito dei diritti ed obblighi individuati dal contratto di servizio con il soggetto che in concreto effettua la gestione del servizio, si accoli una parte dei costi.

Se anche la possibilità di effettuare trasferimenti al soggetto gestore del servizio di trasporto pubblico locale rientra nella previsione legislativa, occorre rilevare che la quantificazione dell'ammontare non è rimessa alla discrezionalità delle parti e, in particolare, alle necessità finanziarie del soggetto gestore, ma è strettamente collegata ai costi inerenti l'effettuazione del servizio. Eventuali inefficienze del gestore o costi superflui non possono rientrare nei trasferimenti effettuati dall'ente pubblico nell'ambito del contratto di servizio.

L'ente pubblico che incarichi un soggetto gestore di effettuare uno specifico servizio e che sia tenuto ad accollarsi il costo sociale dovrà effettuare una rigorosa valutazione economica dei costi e procedere al solo trasferimento degli importi necessari. Eventuali ulteriori somme che necessitino alla società non potranno essere comprese nei trasferimenti collegati al contratto di servizio ma dovranno essere deliberate in sede di assemblea sociale di copertura perdite e, in quella sede, il socio pubblico che gestisce risorse della collettività, potrà procedere solo dopo aver appurato le cause della necessità ed accertato eventuali responsabilità gestorie.

7) La concreta allocazione nel bilancio della società delle somme derivanti da trasferimenti, a qualsivoglia titolo, provenienti dai Comuni rientra nella piena ed esclusiva responsabilità dell'organo amministrativo della società che, però, è tenuto dar conto della sua attività, secondo le regole del diritto societario, nell'ambito dell'assemblea sociale.

8) Quanto ai riflessi degli oneri di servizio pubblico sul bilancio del Comune, deve affermarsi poi che il comune proprietario di una società partecipata o comunque di organismi esterni per la resa di servizi pubblici deve provvedere al ripiano delle perdite di detti soggetti esclusivamente con mezzi di bilancio di parte corrente, mentre può utilizzare entrate in conto capitale per aumentare il capitale sociale, sempre che l'aumento non sia dovuto a perdite di gestione.

Va inoltre affermato che i contributi erogati dagli enti locali a compensazione di tariffe sociali imposte costituiscono il corrispettivo di un servizio il cui costo è assunto totalmente o parzialmente dalla collettività locale.

L'importo dei contributi, pertanto, costituisce spesa corrente, alla cui copertura l'ente locale deve provvedere già in sede di bilancio di previsione. Va, peraltro, in proposito richiamato il disposto dell'art. 117 del D.lgs 267/2000 in ordine alla determinazione delle tariffe dei servizi pubblici.

9) Le altre questioni poste dal Comune non possono trovare una risposta in questa sede poiché attengono a profili inerenti la valutazione di singoli

specifici comportamenti che possono configurare responsabilità amministrativa dei singoli, mentre la funzione consultiva riguarda le scelte degli enti territoriali e non il comportamento dei singoli.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Presidente relatore  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
11 febbraio 2009  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)