



**La CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA**

composta dai seguenti magistrati:

Ermanno GRANELLI	Presidente
Angela PRIA	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Claudio GUERRINI	Primo Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 5 novembre 2015, ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Vista la lettera n. 79301 del 5 ottobre 2015 - trasmessa tramite nota del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 3 del 7 ottobre 2015, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 9 ottobre 2015 con il n. 0003585-09/10//2015-SC\_LIG-T85-A - con la quale il Sindaco Metropolitano della Città Metropolitana di Genova ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 41 del 5 novembre 2015 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

**PREMESSO IN FATTO:**

Il Sindaco Metropolitano della Città Metropolitana di Genova ha chiesto un parere di questa Sezione in ordine alla possibilità di stanziare, nel prossimo bilancio di previsione dell'Ente, risorse destinate a finanziare il trasporto pubblico locale.

Nella richiesta si rammenta che il sistema di trasporto pubblico regionale e locale nella regione Liguria è stato oggetto di un intervento di riforma ad opera della legge regionale Liguria 7 novembre 2013, n. 33 che ha, tra l'altro, rivisto l'assetto delle competenze e dell'organizzazione del servizio di trasporto pubblico su gomma e introdotto nuove modalità di affidamento del servizio stesso.

In particolare, secondo il Sindaco Metropolitano istante, nel settore in questione il nuovo impianto legislativo provvede ad assegnare alla Città Metropolitana di Genova e alle province liguri solo funzioni di pianificazione e coordinamento, oltre che la gestione in via transitoria dei contratti di servizio in essere fino alla loro conclusione. Una volta entrato a regime il nuovo sistema, tutti i servizi di trasporto saranno quindi affidati a seguito di procedure competitive ad evidenza pubblica espletate dalla Regione Liguria attraverso l'Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale di nuova istituzione, alla quale è altresì demandata la gestione del contratto di servizio stipulato in esito alle suddette procedure.

L'istanza sottolinea la differenza di tali profili rispetto alla precedente disciplina del trasporto pubblico locale prevista nella legge regionale Liguria 8 settembre 1998, n. 31 (abrogata dall'art. 32, comma 1, lettera c), l.r. Liguria n. 33 del 2013).

L'art. 14 di tale provvedimento legislativo aveva, infatti, stabilito il trasferimento delle funzioni e dei compiti in materia di trasporto pubblico locale su gomma dalla Regione alle province, per i servizi relativi al territorio di rispettiva competenza (oltre che al Comune di Genova per i servizi nel territorio comunale).

Su tale base, la Provincia di Genova aveva direttamente svolto le attività di programmazione dei servizi, di definizione delle modalità e delle procedure di affidamento, di stipula dei contratti di servizio, nonché di reperimento delle risorse necessarie al relativo finanziamento, provvedendo anche a stanziarne una parte a carico del proprio bilancio.

Allo stato, in virtù del regime transitorio operante in base all'articolo 1, comma 3 della legge regionale Liguria 5 agosto 2014, n. 18, la Città Metropolitana di Genova, quale ente subentrato alla provincia omonima e a questa succeduto in tutti i rapporti

giuridici, risulta vincolata agli impegni derivanti dal piano concordatario richiesto dall'impresa concessionaria del servizio nel territorio provinciale (ovvero l'A.T.P. Esercizio s.r.l. di cui l'Ente stesso è proprietario) e approvato dal Tribunale Fallimentare di Genova a norma dell'articolo 161 della legge 16 marzo 1942, n. 267 (Legge fallimentare).

Sul piano della situazione concreta ed attuale, la richiesta di parere fa, altresì, presente che l'Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale è stata nel frattempo effettivamente costituita, con la forma della società per azioni e con la partecipazione anche della Città Metropolitana di Genova (oltre che delle altre province liguri). L'Agenzia ha pertanto iniziato ad operare, in particolare avviando la procedura di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico con riferimento al Bacino Unico Regionale per il Trasporto. Tale procedura, tuttavia, risulta al momento sospesa, quando ormai rimane un limitato lasso di tempo prima del 31 dicembre 2015, ovvero della data prevista dalla citata legge regionale n. 18 del 2014 come termine finale per la relativa conclusione (art. 1, comma 2) e, conseguentemente, per l'esercizio dei servizi da parte degli attuali soggetti gestori (art. 1, comma 3).

In parallelo allo svolgimento delle procedure di gara, la Città Metropolitana sta compiendo un'attività di raccordo e coordinamento delle amministrazioni comunali del territorio al fine di completare la sottoscrizione dell'accordo di programma nel quale, tra l'altro, devono essere definite le risorse finanziarie destinate al trasporto pubblico regionale e locale per il periodo 2016-2025 e, in special modo, all'effettuazione della gara stessa. A tal proposito viene anche precisato che la Città Metropolitana, così come le altre province liguri, non intende figurare tra gli enti firmatari dell'accordo e che l'accordo stesso prevede, quale destinataria di tutti i fondi finalizzati a finanziare il trasporto pubblico locale, unicamente la menzionata Agenzia regionale recentemente costituita.

Alla luce del nuovo quadro normativo, comprensivo anche delle disposizioni sulle città metropolitane e sulle province di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e dei cennati sviluppi della situazione concreta, il Sindaco Metropolitan di Genova esprime dubbi

circa la compatibilità, per il futuro, di un intervento diretto della Città Metropolitana nella materia del trasporto pubblico locale, così come fino ad oggi svolto in base al sistema disciplinato dalla legge regionale n. 31 del 1998. Conseguentemente, il medesimo, con l'istanza presentata, formula un quesito volto a sapere se sia possibile, corretto e conforme alla legge, che la Città Metropolitana di Genova allochi nel bilancio di previsione del prossimo esercizio (2016) risorse proprie destinate a finanziare il trasporto pubblico locale, segnatamente mediante contribuzioni definite nell'ambito dell'accordo di programma in corso di perfezionamento. Ciò anche con riguardo all'eventualità che la Regione Liguria riattribuisca nuovamente alla Città Metropolitana le funzioni sul trasporto pubblico locale a causa dell'inerzia dell'Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dal Sindaco Metropolitano, organo legittimato a rappresentare l'Ente in virtù dell'art. 1, comma 8, della legge n. 56 del 2014, e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.
2. Quanto all'ammissibilità della stessa sotto il profilo oggettivo, le relative valutazioni richiedono nel caso specifico un'attenta riflessione e alcune precisazioni.

In linea generale, il positivo esercizio, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, della funzione consultiva di cui al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, è subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell'alveo della materia della "contabilità pubblica", nonché alla sussistenza nell'istanza di parere delle altre condizioni individuate nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Nelle succitate pronunce è stabilito il principio che materie, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica, possono essere ricondotte in tale ambito,

avendo riguardo ad una visione dinamica del concetto, che sposti l'ottica dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio ed alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, la funzione consultiva delle sezioni regionali può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Proprio sulla base di tali criteri ermeneutici, in tempi relativamente recenti la Sezione delle Autonomie ha affermato l'ammissibilità in senso oggettivo di un quesito che, vertendo sulla legittima imputabilità di determinati oneri al bilancio di un Comune, presentava sul piano logico un'impostazione simile a quello sottoposto all'odierno esame (cfr. deliberazione n. 16/SEZAUT/2014/QMIG).

In considerazione di quanto sopra esposto, pertanto, questo Collegio ritiene analogamente di poter esprimere il proprio avviso in ordine alla questione proposta dalla Città Metropolitana di Genova, non senza, tuttavia, aver puntualizzato i limiti entro cui ciò possa avvenire.

Come, infatti, risulta dalle medesime deliberazioni sopra richiamate, l'attività consultiva delle sezioni regionali non può investire la risoluzione di specifiche problematiche concernenti propriamente il merito sostanziale di determinazioni di carattere gestionale, come tali riservate all'esclusiva discrezionalità dei competenti organi degli enti. In altre parole, in tale ambito alla Corte è preclusa qualsiasi interferenza in scelte concrete di ordine amministrativo o gestionale per la cui definizione non rilevi l'interpretazione di una disciplina normativa di carattere prettamente contabilistico o finanziario.

Diversamente, cioè estendendo l'attività consultiva in discorso a tutti gli aspetti e ambiti dell'azione amministrativa, si perverrebbe al risultato, non coerente col dato normativo, di trasformare le sezioni regionali di controllo in organi di consulenza

generale delle autonomie locali, con l'ulteriore conseguenza, non compatibile con la natura giurisdizionale e di organo di controllo di questa Corte, di immettere la medesima nei processi decisionali degli enti territoriali.

In definitiva, pertanto, in base alle anzidette considerazioni, questa Sezione, nel fornire riscontro alla richiesta di parere in esame, non può che limitarsi ad una disamina del complessivo quadro normativo di riferimento ai fini della disciplina del servizio di trasporto pubblico locale in Liguria, al limitato scopo di rilevare l'eventuale esistenza di norme aventi carattere specificamente contabile o finanziario, oppure dettate in funzione di coordinamento della finanza pubblica o di contenimento della spesa, dalle quali possa evincersi una preclusione alla possibilità per la Città Metropolitana di Genova di iscrivere nel prossimo bilancio di previsione stanziamenti diretti al finanziamento del servizio stesso.

Competerà, poi, all'Ente istante la possibilità di trarre, dagli spunti interpretativi in tal modo sviluppati, gli elementi di giudizio idonei ad orientare le proprie scelte concrete nel settore istituzionale in questione.

3. Nell'ottica delineata, l'esame nel merito della questione deve necessariamente iniziare prendendo in considerazione la legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Delrio), la quale, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali da realizzarsi a livello di sistema attraverso successivi interventi legislativi di rango costituzionale, ha tra l'altro disegnato un nuovo quadro dell'articolazione delle rispettive competenze, in particolare dettando disposizioni riguardanti la disciplina delle istituite città metropolitane, oltre che delle province.

Al riguardo, il provvedimento definisce quali sono le finalità istituzionali generali delle città metropolitane (art. 1, comma 2) e individua le funzioni proprie delle stesse (art. 1, commi 44-46), prevedendone l'inizio di esercizio a partire dal 1° gennaio 2015 (art. 1, comma 16), ovvero dalla data stabilita per il subentro delle medesime alle province omonime.

3.1 Le funzioni specificamente qualificate come fondamentali sono quelle attribuite in base all'art. 1, comma 44, lettere a) e seguenti nonché, in virtù del richiamo operato

dalla stessa norma, in base al comma 85 relativo alle funzioni fondamentali delle province. Dalla lettura dell'elenco di tali funzioni, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, nella recente relazione su "Il riordino delle province - Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari", approvata con deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG dell'11 maggio 2015, ha argomentato che per talune di esse il legislatore non ha individuato vere e proprie competenze amministrative ma, piuttosto, ambiti di materie, ovvero insiemi funzionali più ampi nei quali possono farsi confluire le funzioni come classificate dalle leggi previgenti (cfr. pag. 13 della relazione).

Anche tenuto conto di tali chiarimenti, l'analisi di tale primo gruppo di disposizioni conduce a rilevare un primo dato utile ai fini della questione in esame, ovvero che la materia del trasporto pubblico locale non può, di per sé, ritenersi estranea alle finalità istituzionali delle nuove città metropolitane, in particolare a quella della cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, nonché al nucleo fondamentale delle loro funzioni.

Ciò, non solo, in considerazione della espressa previsione, contenuta nella lettera b) del comma 85 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, della titolarità della funzione di pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, ma anche in virtù della connessione che può stabilirsi tra la materia in discorso e alcuni dei cennati ambiti funzionali delineati nel comma 44 del citato art. 1 specificamente riguardanti le città metropolitane.

Si fa segnatamente riferimento anzitutto alla funzione di cui alla lettera c) del comma da ultimo citato, relativa alla strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e all'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, nei quali può ricomprendersi anche quello del trasporto pubblico locale.

Viene in rilievo, inoltre, la competenza delle città metropolitane in materia di mobilità, prevista sempre nel ridetto comma 44 alla lettera d). Come sarà evidenziato in seguito, lo stretto rapporto funzionale rinvenibile tra la regolamentazione del trasporto pubblico locale e tale area di intervento emerge chiaramente proprio nella specifica legislazione regionale ligure di settore.

3.2 Secondo il disegno della legge n. 56 del 2014, oltre alle funzioni fondamentali, alle città metropolitane possono essere attribuite (dallo Stato e dalle regioni, ciascuno per le proprie competenze) anche altre funzioni, sia nell'ambito del processo di riordino delle funzioni esercitate dalle province all'atto di entrata in vigore della legge stessa (art. 1, comma 44), sia in qualsiasi altro momento in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione (art. 1, comma 46).

La prima delle suddette eventualità presenta particolare interesse in questa sede posto che, come già anticipato, la Provincia di Genova e, conseguentemente, la subentrata Città Metropolitana di Genova ancora esercitano, seppur in via transitoria, le funzioni e i compiti in materia di trasporto pubblico locale su gomma ad essa trasferiti dalla Regione secondo il sistema vigente in Liguria prima dell'intervenuta riforma del 2013.

In argomento, occorre ricordare che la legge n. 56 del 2014 ha definito i criteri finalistici del processo di riordino delle funzioni ancora attribuite alle province e, quindi, del possibile scorporo di taluna di esse con conseguente riassegnazione ad altri enti (art. 1, comma 89), e ha altresì stabilito un preciso calendario procedimentale per la relativa attuazione con la previsione, in particolare, di un accordo tra Stato e Regioni da raggiungere in sede di Conferenza unificata per l'individuazione puntuale delle funzioni da riordinare e delle relative nuove competenze (art. 1, comma 91), nonché di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per stabilire i criteri generali di individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni trasferite dalle province agli enti subentranti (art. 1, comma 92).

I menzionati passaggi procedurali risultano, peraltro, già attuati mediante, rispettivamente, la conclusione in data 11 settembre 2014 del previsto Accordo in Conferenza unificata e l'adozione del DPCM del 26 settembre 2014.

Considerata l'illustrata rilevanza in relazione al tema in esame, è opportuno evidenziare come nel menzionato Accordo sia previsto che, nell'ambito del processo di

riordino delle attuali funzioni delle province, tali funzioni sono fundamentalmente da conferire a livello comunale oppure, per quelle che richiedono un esercizio unitario, a livello regionale (punto 5, lett. c), salva la possibilità di riassegnazione in capo agli enti di area vasta (Città Metropolitane e "nuove" province) delle sole funzioni in qualche modo riconducibili per connessione alle funzioni qualificate come fondamentali, tenuto conto anche del contesto proprio di ciascuna regione (punto 8, lett. c). Quanto sancito in tal senso si rivela coerente con lo scopo del Legislatore che, come rilevato dalla Sezione delle Autonomie nella menzionata relazione di cui alla deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG, denota l'opportunità di ricomporre in modo organico in capo alle province tutte le competenze che, pur essendo esercitate da altri soggetti istituzionali, tuttavia, rientrano nell'ambito delle funzioni fondamentali, come pure, al contrario, la necessità di trasferire compiti amministrativi attualmente assolti dalle province, ma che non sono riconducibili nell'ambito delle funzioni fondamentali (cfr. nota n. 12 a pag. 11 della relazione). Ai fini che qui rilevano, dunque, sotto questo profilo può emergere la rilevanza di quanto accennato in precedenza riguardo la possibile connessione della materia del trasporto pubblico locale con alcune delle funzioni fondamentali attribuite alle città metropolitane.

3.3 Prima di procedere con l'analisi della legislazione regionale ligure riguardante specificamente il sistema di trasporto pubblico locale, occorre ancora richiamare le disposizioni della legge n. 56 del 2014 ispirate all'esigenza di salvaguardare la continuità dello svolgimento delle attività e dei servizi in capo alle province. In base all'art. 1, comma 89, infatti, le funzioni (non fondamentali) che, nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali, continuano ad essere svolte dalle province stesse fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante: per le funzioni di competenza regionale, tale data deve essere stabilita dalle regioni negli stessi termini e con le stesse modalità previste dall'art. 1, comma 95 per i provvedimenti regionali di attuazione del citato Accordo sancito in Conferenza unificata. A conferma di ciò, il già menzionato DPCM del 26 settembre 2014, all'articolo 7, comma 2, ha previsto che l'effettivo avvio di esercizio

da parte dell'ente subentrante delle funzioni trasferite dalle Regioni deve essere determinato dalle singole Regioni con l'atto attributivo delle funzioni oggetto di trasferimento.

In base al comma 96 dell'art. 1, inoltre, nel trasferimento delle funzioni oggetto di riordino l'ente che subentra nella funzione succede anche nei rapporti attivi e passivi in corso, comprendendo anche il contenzioso.

3.4 Per quanto concerne gli aspetti di carattere prettamente finanziario, si è ritenuto che diverse disposizioni della legge n. 56 del 2014 esprimano un principio di tendenziale correlazione finanziaria tra funzioni attribuite nell'ambito del processo di riordino e risorse da prevedere per la loro copertura finanziaria.

Si fa riferimento essenzialmente: al comma 92 che demanda al DPCM la definizione dei criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni trasferite e che, conseguentemente, devono essere anch'esse trasferite agli enti subentranti, dedotte le risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni fondamentali degli enti di area vasta; al già citato comma 96, lett. c), per cui il trasferimento delle risorse tiene conto anche delle passività in cui subentra il nuovo ente; al comma 97, lett. b), in cui gli stessi concetti vengono assunti a livello di principi e criteri direttivi ai fini del conferimento di una delega al Governo per un intervento organico di adeguamento della legislazione statale; allo stesso comma 44 che, nel disciplinare l'attribuzione di funzioni alle città metropolitane, ne prevede l'esercizio *"a valere sulle risorse proprie e trasferite"*.

Il principio viene, peraltro, ribadito anche nel corpo del già considerato Accordo sancito in Conferenza unificata in data 11 settembre 2014, in cui, tra l'altro, si dispone che l'effettiva decorrenza di esercizio delle funzioni da parte degli enti subentranti è subordinata alla garanzia di adeguata copertura finanziaria delle stesse (cfr. punto 14), nonché dal DPCM del 26 settembre 2014, in cui si afferma che l'individuazione dei beni e delle risorse connessi alle funzioni oggetto di riordino tiene prevalentemente conto della correlazione e della destinazione effettiva e corrente alle funzioni medesime, anche ai fini del subentro nei rapporti attivi e passivi in corso.

Va detto, al riguardo, che l'esigenza di correlazione finanziaria tra funzioni svolte e risorse a disposizione è da ricondurre al principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta in capo agli enti locali dall'articolo 119 della Costituzione. E' già stato, infatti, osservato che, nell'attuale articolazione costituzionale della finanza pubblica, ciascun soggetto del sistema provvede ad espletare le funzioni e i compiti ad esso istituzionalmente intestati avvalendosi delle proprie risorse finanziarie e patrimoniali. Di conseguenza, nell'eventualità che un intervento legislativo disponga un trasferimento di funzioni da un soggetto ad un altro, ciò dovrebbe avvenire con la contestuale attribuzione delle risorse con cui farvi fronte (cfr. deliberazione n. 3/2010/PAR della Sezione del controllo per la Regione Sardegna e deliberazione n. 66/2012 della Sezione regionale di controllo per la Campania).

Costituisce, infine, principio finanziario fondamentale della legge n. 56 del 2014 quello dell'invarianza della spesa che esclude la possibilità che dall'attuazione della legge stessa derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Il principio è espresso con valenza generale all'art. 1, comma 150, nonché ribadito in specifici contesti anche in numerose altre disposizioni, tra cui anche il comma 44 relativo all'attribuzione di funzioni alle città metropolitane.

4. In termini generali, l'effetto della legge n. 56 del 2014 sulle varie legislazioni regionali è costituito dall'obbligo di adeguamento sancito dall'art. 1, comma 144 della legge medesima.

L'intervento del legislatore regionale (oltre a quello statale) è però richiamato anche in altri specifici contesti. Per quanto qui interessa, il comma 87 prevede che la legislazione regionale di settore possa delineare limiti e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali degli enti di area vasta. Per le altre funzioni, oggetto del processo di riordino di cui al comma 89, le regioni sono tenute a dare attuazione all'accordo sancito in Conferenza unificata nei termini e con le modalità di cui al comma 95, prevedendo anche, come già accennato, la data di effettivo avvio di esercizio da parte degli enti subentranti delle funzioni di competenza regionale trasferite dalle province.

La Regione Liguria ha fornito una prima attuazione ai previsti adempimenti attraverso la legge regionale 10 aprile 2015, n. 15, recante disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle province in attuazione della legge n. 56 del 2014, nonché disposizioni sulle città metropolitane e sulle province (oltre che sulle unioni e fusioni di comuni).

Oltre che per il rilievo del ruolo riservato alla Città Metropolitana di Genova quale ente di governo del territorio metropolitano, per quanto interessa in questa sede la suddetta legge regionale è da considerare esclusivamente per il rinvio che opera, in tema di riordino delle funzioni in materia di trasporti, alla precedente legge regionale 7 novembre 2013, n. 33 relativa alla riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale. Detta legge, pertanto, in tal modo viene evidentemente ritenuta coerente e compatibile con i principi e le norme derivanti dalla legge n. 56 del 2014 e dai relativi provvedimenti di attuazione nel frattempo intervenuti.

5. Come già visto, la legge regionale n. 33 del 2013 reca una riforma del sistema del trasporto pubblico regionale e locale nella regione Liguria, in precedenza disciplinato dalla legge regionale 8 settembre 1998, n. 31 (che viene, pertanto, interamente abrogata).

L'esame dei profili generali del provvedimento consente, in via del tutto preliminare, di trarre conferma della sopra affermata intima connessione esistente tra la regolamentazione del trasporto pubblico e la funzione fondamentale in materia di mobilità assegnata alle città metropolitane dalla legge n. 56 del 2014. Il servizio di trasporto pubblico assume, infatti, rilievo quale componente essenziale del sistema di servizi finalizzato a garantire il diritto alla mobilità delle persone (cfr. soprattutto art. 1, commi 1 e 2 della legge, e poi anche art. 3, commi 1 e 2, art. 4, comma 4, art. 6, comma 3).

L'aspetto di innovazione fondamentale che caratterizza la riforma consiste nella trasformazione del modello di governo del sistema, per il quale viene generalizzato l'accentramento a livello unitario regionale, attraverso l'istituzione del Bacino Unico Regionale per il Trasporto (BURT), coincidente con l'intera circoscrizione territoriale

della regione, quale Ambito Territoriale Ottimale (ATO) per l'organizzazione e la gestione del servizio di trasporto pubblico regionale e locale. A livello unitario regionale vengono segnatamente ricondotti sia l'affidamento che lo svolgimento delle distinte tipologie di servizi pubblici di trasporto individuate dall'art. 2, comma 3, della legge (art. 9, commi 1 e 2, l.r. n. 33 del 2013).

Con specifico riferimento al servizio di trasporto pubblico su gomma, la nuova disciplina comporta, sotto questo profilo, un importante cambiamento rispetto al sistema previgente, in cui le funzioni e i compiti relativi al settore, compresi lo svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento del servizio e la conseguente concessione del servizio, erano stati dalla Regione conferiti alle province liguri per i servizi svolti nel territorio di competenza, oltre che al Comune di Genova per i servizi nel territorio comunale (cfr. abrogato art. 14, l.r. n. 31 del 1998).

5.1 Passando a considerare più analiticamente il nuovo assetto delle competenze e dell'organizzazione del sistema di trasporto pubblico regionale e locale, valido anche per i servizi di trasporto su gomma su cui verte il quesito in esame, si rileva anzitutto che la Regione Liguria è chiamata a svolgere le funzioni di pianificazione e programmazione individuate nell'art. 6 della legge regionale di riforma.

La stessa disposizione riserva altresì alla Regione le funzioni di amministrazione dei servizi di trasporto che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale per l'organizzazione e lo svolgimento delle attività riguardanti, segnatamente, l'espletamento delle procedure competitive ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di trasporto e la gestione dei contratti di servizio stipulati a seguito di dette procedure.

In base all'art. 9, comma 2, della citata legge, la Regione pone in essere tali attività attraverso l'Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale istituita ai sensi dell'art. 11 della legge. Quest'ultima disposizione prevede, in particolare, la costituzione dell'Agenzia in forma di società di capitali con la partecipazione necessaria di alcuni soggetti istituzionali, tra i quali è compresa anche la Città metropolitana di Genova, e la definizione delle quote di partecipazione di ciascun ente secondo una

determinata procedura.

Posto il prevalente esercizio unitario delle funzioni di amministrazione, le residue competenze in tema di organizzazione dei servizi di trasporto comunale sono attribuite in capo ai comuni (art. 8, comma 1, della legge regionale).

In materia di trasporto pubblico, alle province e, quindi, anche alla Città Metropolitana di Genova che è succeduta alla provincia omonima, è in primo luogo intestata, ai sensi dell'art. 7 della legge regionale di riforma, la funzione di approvazione dei piani di bacino provinciali e metropolitano, come definiti all'art. 3, comma 2.

La richiamata disposizione dispone, altresì, che province e Città Metropolitana stipulino con la Regione gli accordi di programma, disciplinati nel contenuto nell'articolo 11 della legge e volti ad assicurare la necessaria pianificazione ed integrazione del servizio di trasporto nei territori di rispettiva competenza e a reperire le risorse occorrenti per la copertura dei servizi aggiuntivi definiti dall'art. 5, comma 1. In proposito, la formulazione dell'art. 7, legge regionale n. 33 del 2013 fa ritenere che le province e la Città Metropolitana di Genova costituiscano parte necessaria di tali accordi, mentre per gli altri enti locali l'art. 12 prevede la stipulazione ove interessati.

Al riguardo, occorre precisare che gli accordi di programma in questione ricadono nell'ambito di applicazione della disciplina generale posta a livello regionale dall'art. 58 della legge regionale Liguria 4 settembre 1997, n. 36 nonché, soprattutto, dall'art. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000. N. 267 (TUEL), del quale si richiamano, in special modo, i primi tre commi volti ad assicurare l'effettiva conclusione dei medesimi in presenza dei relativi presupposti.

Stante la pluralità dei soggetti pubblici con competenze nel settore in questione, l'importanza del momento consensuale dell'azione amministrativa è, altresì, attestata dall'istituzione di un Comitato sul trasporto pubblico regionale e locale, composto da rappresentanti delle diverse istanze istituzionali coinvolte e con funzioni prettamente consultive volte ad assicurare la concertazione tra la Regione, le province, la Città Metropolitana ed i comuni.

5.2 Quanto al sistema di finanziamento dei servizi di trasporto pubblico, su cui, come precisato, deve maggiormente concentrarsi l'attenzione della Sezione ai fini del presente parere, si osserva che l'impianto legislativo opera una fondamentale distinzione tra i servizi minimi, il cui finanziamento è posto a carico del bilancio della Regione (art. 4, comma 2), e i servizi aggiuntivi che comportano oneri a carico del bilancio degli enti locali (art. 5, comma 1).

La quantità e gli standard di qualità dei servizi minimi sono definiti nel menzionato accordo di programma (art. 12, comma 1) in relazione alle disponibilità del bilancio regionale e sulla base del programma dei servizi di trasporto pubblico locale approvato dal Consiglio regionale-Assemblea legislativa della Liguria ai sensi dell'art. 6, comma 3. In tale programma dei servizi sono anche individuate le risorse da destinare complessivamente al trasporto pubblico regionale e locale.

Nel predetto accordo di programma sono analogamente definiti la quantità e gli standard di qualità dei servizi aggiuntivi, tenuto conto delle richieste avanzate a tale titolo dagli enti locali e in rapporto alle ulteriori risorse integrative messe a disposizione dagli stessi enti (art. 12, comma 1).

Riguardo al delineato riparto degli oneri di finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale, si ritiene di svolgere due opportune notazioni.

In primo luogo è da osservare che le richiamate norme che pongono a carico degli enti locali la spesa per i servizi di trasporto aggiuntivi, in mancanza di clausole espresse di esclusione, fanno riferimento a tutti i soggetti coinvolti che rientrano in tale categoria di amministrazioni pubbliche e, quindi, non solo ai Comuni, ma anche alle province e alla Città Metropolitana di Genova succeduta alla provincia omonima. Peraltro, tali amministrazioni conservano natura di ente locale anche dopo l'emanazione della legge n. 56 del 2014, come si evince dal comma 50 di tale testo normativo che estende alle città metropolitane l'applicazione delle disposizioni in materia di comuni di cui al TUEL, per quanto compatibili.

In secondo luogo, va constatato che, sotto lo specifico profilo considerato, il sistema di finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale non presenta, almeno

sul piano dell'architettura normativa, alcuna differenza di rilievo rispetto alla previgente disciplina (cfr. l.r. n. 31 del 1998, art. 4, comma 3 e art. 14, comma 2, lett. b). Si ritiene, in sostanza, che tale aspetto non possa essere sottovalutato in relazione alle modalità con le quali, il passaggio dal vecchio al nuovo sistema del trasporto pubblico locale, deve conformarsi ai principi di continuità dei servizi e di correlazione tra funzioni e risorse, come visto desumibili dalla legge n. 56 del 2014.

6. Conclusivamente, alla luce di quanto sopra esposto, in merito al quesito avanzato dalla Città Metropolitana di Genova questo Collegio ritiene che, nel quadro normativo complessivamente preso in considerazione, non siano rinvenibili disposizioni di carattere finanziario dalle quali possa evincersi una preclusione alla possibilità per la Città Metropolitana di concorrere, mediante allocazione di risorse finanziarie nel bilancio di previsione del prossimo esercizio, al finanziamento della spesa per il servizio di trasporto pubblico locale, come disciplinato a seguito dell'intervenuta riforma del sistema.

Tale conclusione, peraltro, risulta in linea con precedente pronunciamento di questa Sezione assunto con deliberazione n. 14/2015 del 26 febbraio 2015, nella quale è stato già osservato, in base alle stesse disposizioni normative sopra esaminate, che le funzioni in materia di trasporto pubblico regionale sono riconducibili nell'alveo delle funzioni istituzionali intestate in capo alle province (e, conseguentemente, alla Città Metropolitana di Genova subentrata alla provincia omonima). Nell'occasione, in particolare, tale argomento è valso a consentire ad un'amministrazione provinciale la partecipazione all'organismo strumentale della Regione istituito per svolgere compiti amministrativi e gestori nell'ambito del nuovo sistema del trasporto pubblico locale.

Ciò detto, occorre comunque rimarcare che spetta esclusivamente all'Ente valutare, nell'esercizio della propria discrezionalità, se l'intervento di spesa possa effettivamente corrispondere, in concreto, al perseguimento di un interesse pubblico affidato alle proprie cure. In tale valutazione, la Città Metropolitana dovrà tenere conto delle proprie finalità istituzionali generali, del ruolo di ente di governo del territorio metropolitano e delle funzioni proprie, fondamentali e non, quali complessivamente

risultano, in special modo, dalle disposizioni normative in questa sede considerate.

7. Nella seconda parte del quesito, la medesima questione viene prospettata con riferimento all'ipotesi che la Regione riattribuisca nuovamente alla Città Metropolitana le precedenti funzioni in materia di trasporto pubblico locale in caso di mancato avvio del nuovo sistema nei termini legislativamente stabiliti.

In tal senso, la richiesta di parere ha senz'altro il pregio di portare alla luce un profilo di lacunosità riscontrabile nell'attuale assetto legislativo riguardo alla disciplina della transizione dal vecchio al nuovo sistema.

Il tema costituisce oggetto della legge regionale Liguria 5 agosto 2014, n. 18, recante disposizioni urgenti di prima applicazione della legge regionale di riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale.

In essa si dispone, tra l'altro, che l'Agenzia regionale di cui all'art. 11 della legge regionale n. 33 del 2013 (che nel frattempo è stata effettivamente costituita) concluda le procedure di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto entro il 31 dicembre 2015. Tale data viene anche stabilita quale termine massimo consentito per l'esercizio dei servizi da parte dei soggetti gestori operanti in base al previgente sistema; ciò, evidentemente, sulla base del presupposto dato per certo che il subentro del nuovo gestore scaturente dalle predette procedure di gara si realizzi entro la medesima data.

Il provvedimento disciplina poi l'ipotesi della mancata costituzione dell'Agenzia entro il termine fissato al 30 settembre 2014 (ipotesi che, come detto, non si è verificata realmente) prevedendo la conseguente disapplicazione di tutto l'impianto legislativo della riforma e la reviviscenza della precedente legge regionale n. 31 del 1998.

Nulla dispone, invece, il provvedimento riguardo all'eventualità che entro il termine indicato non siano portate a conclusione le procedure di gara e quindi non si sia provveduto all'individuazione del nuovo soggetto gestore dei servizi in esame.

Considerato l'insieme delle disposizioni riportate, ove tale evenienza si realizzi concretamente possono in effetti sorgere elementi di problematicità in ordine alla definizione della regolamentazione da applicare alla situazione che si andrebbe a

determinare a partire dall'inizio del 2016.

Come noto, di fronte alla mancanza di una specifica disciplina espressa costituisce compito dell'interprete individuare comunque le regole applicabili ad una fattispecie in base ad altre norme o principi rinvenibili nell'ordinamento.

Nel caso in esame, tuttavia, non è propriamente questa l'attività interpretativa sollecitata a questa Sezione, essendo il quesito proposto tendente, invece, ad ottenere in sostanza un vaglio preventivo di questa Sezione di fronte ad un provvedimento della Regione soltanto ipotizzato, come tale ovviamente non ammissibile in quanto non riconducibile alla funzione consultiva normativamente assegnata alle sezioni regionali di controllo.

Occorre comunque precisare che tutti i profili inerenti la corretta gestione finanziaria del modello di trasporto pubblico, e la congrua ripartizione dei relativi oneri tra i soggetti pubblici interessati, saranno senz'altro oggetto dell'attento esame di questa Sezione, nell'esercizio delle ulteriori funzioni attribuite dalla leggi vigenti.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dalla Città Metropolitana di Genova.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco Metropolitano della Città Metropolitana.

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 5 novembre 2015.

Il magistrato relatore  
*(Claudio Guerrini)*

Il Presidente  
*(Ermanno Granelli)*

Depositato in segreteria il 9.11.2015

P. il funzionario preposto

Marco Ferraro