

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 21027/109/11/2019 del 01 ottobre 2019

Pos. n. 2

Assessorato regionale delle Infrastrutture e della Mobilità
Dipartimento delle Infrastrutture, della Mobilità e dei Trasporti
Servizio 1 – autotrasporto persone – trasporto regionale aereo e marittimo
(Rif. nota 13 settembre 2019, n. 45872)

Oggetto: *art. 27 della L.r. 22.12.2005 n. 19 e ss.mm. - servizi Tram Comune di Palermo.*

1. Con la nota in riferimento codesto Dipartimento delinea il quadro normativo statale e regionale che ha regolato le concessioni inerenti i servizi di trasporto pubblico, trasformate in contratti di affidamento provvisorio ai sensi dell'art. 27 della legge regionale 22 dicembre 2005, n.19, nelle more della *“pianificazione del riassetto organizzativo e funzionale del trasporto pubblico locale della Regione”*.

Nella fattispecie la richiedente Amministrazione rappresenta, con riguardo ai servizi di trasporto a carattere urbano, che la richiamata disposizione normativa ha previsto il trasferimento, dalla Regione ai Comuni - i cui servizi di trasporto pubblico locale siano inclusi nel DDG 29 novembre 2004, n. 1058 – dei contributi in precedenza calcolati ai sensi della legge regionale 14 giugno 1983, n. 68, che detta disposizioni in materia di *“predisposizione del piano regionale dei trasporti, per la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali nel territorio siciliano”*.

Al contempo, ha rilevato come l'art. 27 della legge regionale n. 19/2005, abbia statuito che *“non possono comunque essere affidati o autorizzati nuovi servizi di trasporto pubblico locale e di gran turismo sino all'attuazione della riforma organica del settore”* ad eccezione

dell'adeguamento del numero delle corse relative ai programmi di esercizio, in funzione di mutate esigenze di mobilità.

Ciò premesso, nella considerazione che la riforma del settore è ancora in itinere, codesta Amministrazione evidenzia come “*la rigidità*” del sistema del trasporto pubblico locale non riesce ad adeguarsi alle mutevoli domande di mobilità regionale e locale, che, in alcuni casi, hanno condotto ad un mutamento sostanziale dell'assetto originario, cristallizzato con il citato DDG n. 1058/2004.

Nella fattispecie, nel Comune di Palermo, è stata realizzata una nuova struttura tranviaria che ha finito per sostituire parte del servizio di trasporto pubblico, inizialmente effettuato su gomma.

Ne è conseguito che, pur rientrando le linee tranviarie nella nozione generale di “*trasporto pubblico locale*”, come tra l'altro esplicitato all'art. 5 della legge regionale n. 68/1983, che ne consentiva l'ammissione a contribuzione (vedi contribuzione a favore della città di Messina per il servizio tranviario avviato in vigenza della legge regionale n. 68/1983), la realizzazione del sistema di trasporto *de quo*, nella città di Palermo, in vigenza del citato art. 27 della legge regionale n. 19/2005, ritiene necessario, a parere di codesto Dipartimento, un approfondimento giuridico in ordine all'ammissibilità a contribuzione del citato servizio di trasporto.

Sulla questione prospettata si chiede, pertanto, l'avviso di questo Ufficio, sottolineando come potrebbe sussistere, secondo il punto di vista dell'Amministrazione richiedente, la possibilità di riconoscere i servizi effettuati dal Comune di Palermo, sostitutivi dei servizi su gomma, *illo tempore* individuati, ammettendoli a finanziamento sempre entro i limiti finanziari del trasferimento annuo riconoscibile al Comune di Palermo.

2. Va preliminarmente osservato che questo Ufficio è istituzionalmente chiamato a rendere pareri sulla interpretazione o sull'applicazione di norme regionali (di fonte legislativa o regolamentare), e non anche ad esprimersi in ordine alla legittimità e/o correttezza di atti o provvedimenti, riconducibili esclusivamente alla competenza del richiedente.

In un'ottica di fattiva collaborazione tra Dipartimenti, si rassegnano, tuttavia, le seguenti considerazioni di ordine generale.

3. Nel settore dei trasporti la competenza legislativa della Regione Siciliana è concorrente con quella dello Stato (art.17 dello Statuto).

Con la legge 19 aprile 1981, n. 151¹, sono stati sanciti i principi fondamentali a cui le regioni dovevano attenersi per la ristrutturazione e il potenziamento dei trasporti pubblici locali, prevedendo l'istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore, al fine di erogare “*contributi in conto esercizio*”².

Attraverso la citata legge quadro è stato individuato un sistema a tre livelli di intervento:

- politico, di competenza della regione quale ente responsabile della politica di trasporto nell'ambito del proprio territorio, da esplicitarsi attraverso il “*Piano Regionale Trasporti*”;
- organizzativo, in cui il territorio regionale doveva essere diviso in “*bacini di traffico*”, in cui attuare un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato in rapporto ai fabbisogni di mobilità;

¹ “*Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore*”.

² **Art. 6, legge n. 151/1981:** “*I contributi di esercizio, di cui all'articolo 5, sono erogati dalla regione, sulla base di principi e procedure stabiliti con legge regionale, con l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto e sono determinati annualmente calcolando:*

a) il costo economico standardizzato del servizio con riferimento a criteri e parametri di rigorosa ed efficiente gestione, distinto per categorie e modi di trasporto e tenuto conto, attraverso analisi comparate, della qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso viene svolto;

b) i ricavi del traffico presunti derivanti dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla regione, con il concorso degli enti locali interessati. Detti ricavi debbono coprire il costo effettivo del servizio almeno nella misura che verrà stabilita annualmente nel quadro di un programma triennale per le varie zone ambientali omogenee del territorio nazionale con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro del tesoro e di intesa con la commissione consultiva interregionale di cui all'art. 13, L. 16 maggio 1970, n. 281 . Le tariffe, nonché i provvedimenti di organizzazione e ristrutturazione aziendale e l'adozione di idonee misure di organizzazione del traffico, debbono assicurare annualmente un incremento del rapporto «ricavi-costi» da definirsi a livello regionale, tenuto conto anche dei contributi per gli investimenti erogati per l'attuazione dei programmi aziendali;

c) l'ammontare dei contributi, entro i limiti dello stanziamento di cui all'articolo 5, da erogare alle imprese od esercizi di trasporto sulla base di parametri obiettivi per coprire la differenza tra costi e ricavi come sopra stabiliti. Le eventuali perdite o disavanzi non coperti dai contributi regionali come sopra determinati restano a carico delle singole imprese od esercizi di trasporto. Gli enti locali o i loro consorzi provvedono alla copertura dei disavanzi delle proprie aziende che eccedano i contributi regionali all'interno dei propri bilanci senza possibilità di rimorso da parte dello Stato, sulla base di un piano che preveda il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio entro il termine massimo di cinque anni, a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello dell'entrata in vigore della presente legge. La verifica dello stato di attuazione del piano stesso, redatto sulla base di quanto previsto dall'art. 9-bis del D.L. 17 gennaio 1977, n. 2 , convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 17 marzo 1977, n. 62, deve essere effettuata mediante resoconti semestrali”.

- gestionale, per individuare il tipo di azienda per la gestione dei servizi di trasporto, al minimo costo per la collettività.

Con il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, è stato sancito il conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59³, nonché l'utilizzo dei contratti di servizio come strumento regolatore dei rapporti fra ente e gestori⁴.

Nella Regione Siciliana con l'emanazione della legge regionale n. 68/1983 è stato stabilito che *“L'Assessore regionale per il turismo, le comunicazioni ed i trasporti, al fine di garantire la continuità e l'efficienza dei servizi pubblici di trasporto di persone attraverso il conseguimento dell'equilibrio economico dei bilanci, è autorizzato ad erogare, a decorrere dal 1 gennaio 1982, contributi annui di esercizio nella misura indicata dalla presente legge alle aziende pubbliche e private, agli enti locali ed ai loro consorzi esercenti i trasporti pubblici locali di persone di cui al primo comma dell'art. 1 della legge 10 aprile 1981, n. 151”* (art.4). Determinata la finalità dei contributi, sono stati indicati quali beneficiari degli stessi:

- 1) le autolinee extraurbane in concessione di competenza regionale, gestite da aziende pubbliche, private e loro consorzi;
- 2) le autolinee urbane ed extraurbane di competenza comunale comprese le linee tranviarie sostitutive di quelle automobilistiche realizzate dai comuni al fine di diminuire l'impatto

³ **Art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59:** *“Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 il Governo provvede anche a:*

a) delegare alle regioni i compiti di programmazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale; attribuire alle regioni il compito di definire, d'intesa con gli enti locali, il livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, servizi i cui costi sono a carico dei bilanci regionali, prevedendo che i costi dei servizi ulteriori rispetto a quelli minimi siano a carico degli enti locali che ne programmino l'esercizio; prevedere che l'attuazione delle deleghe e l'attribuzione delle relative risorse alle regioni siano precedute da appositi accordi di programma tra il Ministro dei trasporti e della navigazione e le regioni medesime, sempreché gli stessi accordi siano perfezionati entro il 30 giugno 1999;

b) prevedere che le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolino l'esercizio dei servizi con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati (...).”

⁴ **Art. 18, decreto legislativo n. 422/1997:** *“L'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, è regolato, a norma dell'articolo 19, mediante contratti di servizio di durata non superiore a nove anni. L'esercizio deve rispondere a principi di economicità ed efficienza, da conseguirsi anche attraverso l'integrazione modale dei servizi pubblici di trasporto. I servizi in economia sono disciplinati con regolamento dei competenti enti locali. Al fine di garantire l'efficace pianificazione del servizio, degli investimenti e del personale, i contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico ferroviario comunque affidati hanno durata minima non inferiore a sei anni rinnovabili di altri sei, nei limiti degli stanziamenti di bilancio allo scopo finalizzati (...).”*

ambientale o migliorare il servizio, gestite in regime di concessione da aziende pubbliche o private o gestite direttamente, in economia o a mezzo di azienda speciale, dagli enti locali o dai loro consorzi ;

3) le autolinee sostitutive di linee ferroviarie in concessione e di linee delle Ferrovie dello Stato definitivamente soppresse;

4) gli impianti di funivia dei comuni di Erice e di Taormina (art. 5, legge regionale n. 68/1983).

Al fine di determinare la misura del contributo di cui al riportato art. 4, deve essere stabilito il costo economico standardizzato del servizio ed i ricavi presunti per chilometro di percorrenza per ciascuna delle categorie di trasporto ammesse.

Ai sensi dell'art. 10, della richiamata legge regionale n. 68/1983, nel computo delle percorrenza annua *“devono ritenersi comprese (...) entro i limiti della percorrenza effettiva annua 1995, tutte le modifiche, le intensificazioni e le linee di nuova istituzione, che abbiano la funzione di sostituire linee soppresse o di razionalizzare i servizi sia di competenza comunale che regionale”*⁵.

In tale contesto normativo è intervenuta, infine, la legge regionale n. 19/2005, con la quale, all'art. 27, sono state dettate disposizioni in materia di turismo, sancendo, al comma 6, la necessità di procedere all'adozione del piano per il riassetto e organizzativo e funzionale del trasporto pubblico locale, dettando la disciplina transitoria applicabile, nelle more della relativa approvazione.

In particolare , è stato disposto che: *“le concessioni in atto vigenti accordate dalla Regione e dai comuni (...) sono trasformate in contratti di affidamento provvisorio della durata di trentasei mesi nel rispetto dei programmi di esercizio in vigore alla data di entrata in vigore della presente legge. I predetti contratti sono stipulati (...) dalla regione e dai comuni, con le stesse aziende già concessionarie dei servizi. (...) Non possono, comunque, essere affidati o autorizzati nuovi servizi di trasporto pubblico locale e di gran turismo sino all'attuazione della riforma organica del settore; potranno essere adeguate il numero delle corse relative ai programmi di esercizio dei servizi oggetto del contratto di affidamento provvisorio o di autorizzazione, in funzione di mutate esigenze della mobilità. (...) Anche ai fini del*

⁵ Comma sostituito dall'art. 18, comma 3, della legge regionale 27 maggio 1997, n. 16.

pagamento dei corrispettivi relativi ai contratti di affidamento provvisorio dei servizi di competenza comunale compresi nel decreto del Dirigente generale n. 1058/2004, la Regione siciliana provvede direttamente alla corresponsione delle somme, calcolate ai sensi della legge regionale 14 giugno 1983, n. 68, oltre IVA, ai soggetti affidatari, con le stesse modalità previste per i contratti di affidamento provvisorio dei servizi di competenza regionale.”

Orbene, alla luce dell’impianto normativo complessivamente esaminato, prendendo atto che la società esercente il “nuovo” servizio di trasporto tranviario è la medesima società (AMAT s.p.a.) gestore dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma nel Comune di Palermo, come ammessi a contribuzione alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 68/1983, possono rassegnarsi le seguenti considerazioni.

Dalla lettura sistematica degli articoli 10, comma 6, della legge regionale n. 68/1983 e 27, legge regionale n. 19/2005, emerge che il contributo spettante alle aziende già concessionarie dei servizi, oggi titolari di contratti di affidamento, è comunque calcolato ai sensi della legge regionale n. 68/1983. Come già sottolineato, ai fini del calcolo del contributo devono ritenersi compresi nel computo della percorrenza annua⁶, tutte le modifiche e le linee di nuova istituzione che abbiano la funzione di sostituire linee soppresse o di razionalizzare i servizi sia di competenza comunale che regionale.

Nella fattispecie in esame, l’Amministrazione richiedente ha avuto modo di sottolineare come i servizi effettuati a mezzo tram, nel Comune di Palermo, si presterebbero ad essere considerati “*effettivamente sostitutivi di parte dei servizi su gomma*” resi da parte del medesimo concessionario e già soggetti a contribuzione. Tale riconoscimento potrebbe consentire l’ammissione a contribuzione “*entro gli attuali limiti finanziari del trasferimento annuo riconoscibile al Comune di Palermo, (...) al fine di non creare difformità con gli altri*

⁶ **Art. 10, legge regionale n. 68/1983:** “La misura annua dei contributi di esercizio è determinata, sulla base del consuntivo dell’anno precedente, dal prodotto delle percorrenze chilometriche delle autolinee in concessione, effettuate in conformità ai disciplinari di concessione o agli atti autorizzativi degli enti locali, per la base di valori standards del costo e del ricavo (...) Dal computo della percorrenza annua, per le finalità di cui ai commi precedenti, sono escluse le percorrenze relative alle corse bis, ai servizi occasionali, speciali, di gran turismo e di nuova istituzione, sia di competenza regionale che comunale. Devono ritenersi comprese nel computo, ed entro i limiti della percorrenza effettiva annua 1995, tutte le modifiche, le intensificazioni e le linee di nuova istituzione, che abbiano la funzione di sostituire linee soppresse o di razionalizzare i servizi sia di competenza comunale che regionale (...)”.

trasferimenti per la medesima finalità (...) con gli stessi parametri e criteri previsti dalla legge regionale n. 68/1983 (...)”.

Ciò posto, non può non evidenziarsi che, solo in presenza dei descritti presupposti ed entro i limiti della verificata sostituzione, la disposizione di cui al richiamato art. 27, comma 6, della legge regionale n. 19/2005, non parrebbe, comunque, ostacolare l'ammissione a contribuzione dei servizi tranviari.

Invero, il divieto esplicitato nel suddetto articolo appare riferirsi all'affidamento o all'autorizzazione di nuovi servizi di trasporto pubblico locale; ipotesi diversa da quella prospettata, nella quale la linea di trasporto in esame, gestita dal medesimo concessionario e rientrante tra quelle ammesse, in via generale a contribuzione, ai sensi dell'art. 5, della legge regionale n. 68/1983, garantisce il servizio in luogo della prestazione su gomma già autorizzata, nelle more dell'auspicata e necessaria approvazione del Piano regionale dei trasporti.

In ogni caso, l'accertamento in ordine alla reale “sostituzione” non può che essere rimesso a codesta Amministrazione, nell'ambito dell'attività di pianificazione e programmazione alla stessa ascritta; così come la conseguente verifica sulla compatibilità tra l'auspicato subentro della linea tranviaria ed il contenuto del contratto di affidamento in essere, di cui non si conosce la struttura, in vista della serrante connessione che si potrebbe rinvenire con il programma di esercizio già approvato.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

* * *

Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66 98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati “FONS”.

F.to* Avv. Giuseppa Mistretta

F.to* L'AVVOCATO GENERALE
Avv. Gianluigi M. Amico

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993