



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2327 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

SAIS AUTOLINEE s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Michele Ali, con domicilio eletto in Palermo, via Domenico Trentacoste, presso lo studio dell'avv. Alessandra Allotta;

***contro***

- la Giunta di Governo della Regione Siciliana;  
- l'Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità della Regione Siciliana;  
in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso i cui uffici, siti in Palermo, via A. De Gasperi n. 81, sono per legge domiciliati;

***per l'annullamento***

*quanto al ricorso introduttivo*

- della nota dell'Assessorato Regionale Infrastrutture e Mobilità, 25 settembre 2012, prot. n. 84587, nella parte in cui impone alla ricorrente di rimodulare i programmi di esercizio delle autolinee infraregionali con l'abbattimento del 20 % su base annua del contributo dovuto per l'adempimento degli oneri di servizio, e nella parte in cui fa obbligo a tempo indeterminato all'Azienda ricorrente di garantire l'espletamento dei servizi con fasce orarie 6.00/9.00 e 13.30/16.30;  
- della delibera della Giunta Regionale Siciliana, 10 agosto 2012, n. 292, e dell'allegato A della suddetta delibera;  
- di tutti gli atti preparatori, presupposti, connessi e consequenziali;

*quanto al ricorso per motivi aggiunti*

- della nota dell'Assessorato Regionale Infrastrutture e Mobilità 19.11.2012, prot. n. 101099, con la quale si comunica di avere rimodulato i programmi di esercizio ai fini dell'atto di sottomissione e si approva lo schema di tale atto;  
- degli presupposti già cautelativamente impugnati con in ricorso introduttivo, e di quelli successivi e consequenziali;

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Giunta di Governo della Regione Siciliana e dell'Assessorato regionale delle Infrastrutture e della Mobilità, con le relative deduzioni difensive;

Visto il ricorso per motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie conclusive depositate dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il primo referendario Maria Cappellano;

Uditi alla pubblica udienza del giorno 8 novembre 2013 i difensori delle parti, presenti come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

#### FATTO

A. – Con ricorso notificato il 19 novembre 2012 e depositato il 12 dicembre seguente, la ricorrente – parte del contratto di affidamento provvisorio di servizi extraurbani di trasporto pubblico locale in autobus, già in concessione regionale – ha impugnato gli atti in epigrafe indicati, con cui la Giunta Regionale ha disposto la riduzione dei servizi a quelli essenziali, a causa della riduzione della spesa derivante dall'applicazione dell'art. 7 della l.r. n. 26/2012.

Premette di avere stipulato il contratto di affidamento provvisorio del servizio di trasporto pubblico locale, rep. n. 250 del 12.11.2007, originariamente avente durata di 36 mesi e successivamente prorogato per un periodo di cinque anni in virtù del decreto dell'Assessore regionale turismo, comunicazione e trasporti del 10/8/2009; contratto, il quale prevede l'obbligo della regione di corrispondere, a compensazione degli oneri di servizio, una somma annua calcolata sulla base di 0,95 autobus/chilometro, soggetto ad adeguamento annuale sulla base dell'indice ISTAT relativo ai prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati.

Precisa, altresì, che:

- nel mese di dicembre dell'anno 2011, il competente Assessorato, sulla base di apposito atto di indirizzo, aveva reso noto alle aziende del settore la prevista riduzione del corrispettivo contrattuale nella misura del 20 % già a partire dal 1 gennaio 2012, in applicazione della delibera della Giunta Regionale n. 207/2011, invitando le aziende a riformulare i programmi di esercizio; nota, riscontrata criticamente dall'Associazione di categoria (ANAV);

- nel mese di maggio del 2012 è stata approvata la l.r. n. 26/2012, il cui art. 7 prevede, per i contratti in interesse, la riduzione degli oneri di servizio nella misura massima prevista dall'art. 311, comma 2, lettera a), del d.P.R. n. 207/2010 (cd. quinto d'obbligo); con contestuale previsione, nel secondo comma, della riduzione in misura percentuale pari alla metà della misura massima per l'anno 2012;

- contestualmente, come comunicato dal competente Assessorato con nota del 31 maggio 2012, è stata approvata la l.r. n. 27/2012, di approvazione del bilancio di previsione regionale per l'esercizio finanziario 2012, con una previsione di spesa, per il trasporto pubblico locale, ridotta del 20 % rispetto allo stanziamento dell'anno precedente; con conseguente necessità di rimodulare i programmi di esercizio in relazione alla indicata riduzione delle risorse a disposizione.

Precisa, infine, che con la contestata nota di settembre 2012 l'amministrazione ha fatto obbligo alla società ricorrente di rimodulare i programmi di esercizio tenendo ferme le fasce orarie stabilite dalla Giunta Regionale con la delibera n. 292/2012, pure impugnata.

Si duole degli atti impugnati, adottati in dichiarata applicazione della normativa appena richiamata, affidando il ricorso alle censure di:

I) *Violazione dell'art. 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (ex art. 16 TCE) – violazione degli artt. 2, 4 e 6, paragrafo 1 e dell'allegato al Reg. CE 23 ottobre 2007, n. 1370 – violazione del principio di certezza del diritto e di affidamento e del principio di libertà economica codificati nella giurisprudenza della Corte di Giustizia CE II) Illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale siciliana n. 9 del 09.05.2012 per violazione dell'art. 3 Cost. sotto i profili della violazione del principio di eguaglianza, della irragionevolezza e dell'arbitrarietà della disciplina introdotta dall'art. 7 della L.R. 9.05.2012 n. 26: 1) violazione dell'art. 41 Cost;*

2) *Violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di parità di trattamento*; 3) *Violazione dell'art. 3 Cost sotto i profili dell'irragionevolezza della disciplina e della arbitrarietà* III) *violazione e falsa applicazione dell'art. 7 della legge 9.05.2012 n. 26* IV) *Illegittimità derivata. Ulteriore violazione dell'art. 7 comma 2 della L.R. n. 26/2012. Violazione e falsa applicazione della legge 11 aprile 2000 n. 83; violazione dell'art. 14 disp. Prelim. Cod. civ.; eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento e della contraddittorietà.*

Ha, quindi, chiesto l'accoglimento del ricorso, previa adozione di idonea misura cautelare.

B. – Si sono costituiti in giudizio la Giunta di Governo della Regione Siciliana e l'Assessorato regionale delle Infrastrutture e della Mobilità, spiegando articolate difese scritte, e concludendo per la reiezione del gravame e della contestuale istanza cautelare.

C. – Con ricorso per motivi aggiunti, notificato il 16 gennaio 2013 e depositato il successivo 8 febbraio, parte ricorrente ha impugnato la nota in epigrafe indicata, con cui il resistente Assessorato ha inviato, per la sottoscrizione, l'atto di sottomissione con la contestuale rimodulazione del programma di esercizio relativo al contratto di affidamento provvisorio stipulato con la ricorrente medesima, censurando detto atto in parte per illegittimità derivata, riproducendo i medesimi motivi già esposti nel ricorso introduttivo.

D. – La resistente amministrazione ha depositato copia dei mandati di pagamento *medio tempore* emessi per il pagamento dei servizi resi dalla ricorrente.

E. – Alla camera di consiglio del 28 febbraio 2013 la causa è stata rinviata al merito.

F. – Con memoria depositata in vista della trattazione del ricorso nel merito la difesa della resistente amministrazione ha avvertito il complessivo gravame, chiedendone il rigetto; quindi, parte ricorrente ha replicato alle deduzioni avversarie, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

G. – Alla pubblica udienza del giorno 8 novembre 2013 il ricorso, su conforme richiesta dei difensori delle parti, presenti come da verbale, è stato posto in decisione.

#### DIRITTO

A. – Viene in decisione la controversia insorta tra la società ricorrente e la Regione Siciliana, in ordine alla prevista decurtazione degli oneri per il servizio di trasporto pubblico locale, in applicazione dell'art. 7 della l.r. n. 26/2012.

B. – Il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, merita accoglimento nei limiti appresso precisati.

B.1. – Appare opportuno premettere brevi cenni sui dati di fatto relativi alla presente vicenda contenziosa.

La ricorrente gestisce il servizio di trasporto pubblico locale, originariamente in forza di una concessione rilasciata dalla Regione Siciliana; successivamente, in base ad un contratto provvisorio di servizio, della durata prevista *ex lege* di trentasei mesi, nelle more della adozione del piano di riassetto del settore e in applicazione dell'art. 27, co. 6, della l.r. n. 19/2005.

Tale contratto, la cui scadenza originaria è stata prorogata di ulteriori cinque anni, con delibera della Giunta Regionale n. 199 del 10 giugno 1999 in applicazione dell'art. 61 della l.r. n. 99/2009, prevede un corrispettivo, a titolo di compensazione, pari ad € 0,95 autobus/km.

Trattasi di una misura - cd. "compensazione" - volta a compensare la antieconomicità del servizio, svolto dall'imprenditore senza un adeguato ristoro in considerazione del carattere di interesse generale del trasporto pubblico locale.

E', tuttavia, accaduto che, a causa della grave crisi finanziaria che ha interessato tutti i settori della pubblica amministrazione in Italia e in Sicilia, la Regione Siciliana, obbligata a partecipare al risanamento finanziario nell'ambito del patto di stabilità, prevedeva, con la delibera della Giunta n. 207 del 5 agosto 2011, l'applicazione della riduzione del quinto d'obbligo a tutti i contratti di fornitura di beni e servizi – ivi compresi i contratti di servizio in questione - avviando, al contempo, trattative con le imprese del settore al fine di ridurre i corrispettivi

del 20 % e, corrispondentemente, le corse effettuate.

Essendosi le aziende del settore opposte all'applicazione di tale riduzione a mezzo di atti amministrativi, la Regione ha utilizzato lo strumento normativo: con l'articolo 7 della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26 si è stabilita espressamente la riduzione degli oneri per l'esecuzione dei contratti di servizio relativi - oltre che ai collegamenti di cui all'art. 1 della l.r. n. 12/2002 (isole minori) - anche a quelli del settore del trasporto pubblico locale, di cui all'art. 27, co. 6, della l.r. n. 19/2005 citata; si è, in tal modo, resa direttamente applicabile a detti contratti la misura della riduzione prevista dall'art. 311, co. 2, lett. a), del d.P.R. n. 207/2010 (introdotto nella Regione con legge regionale 12 luglio 2011, n. 12).

L'art. 7 della citata l.r. n. 26/2012 ha assunto a base di riduzione gli importi dovuti in forza dei contratti in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa, escludendo espressamente i crediti maturati alla stessa data.

Il secondo comma del citato art. 7 ha previsto che, per l'anno 2012, la riduzione di cui al primo comma (20 %) sia fissata in misura percentuale pari alla metà di quella massima prevista dal richiamato art. 311 del d.P.R. n. 207/2010: cioè al 10 %.

Approvata la coeva legge di approvazione del bilancio regionale contenuta nella l.r. n. 27/2012 - che ha ridotto del 20 % lo stanziamento per il settore, rispetto a quello previsto nel 2011 - il competente Assessorato ha nuovamente avviato le trattative con le imprese di autotrasporto al fine di determinare le modalità applicative di tale riduzione alla stregua della necessaria e corrispondente rimodulazione dei programmi di esercizio; senza, peraltro, addivenire ad alcun accordo.

Nel contesto appena delineato è stata adottata la delibera della Giunta Regionale, qui contestata, n. 292 del 10 agosto 2012, con cui l'organo esecutivo ha fornito direttive all'apparato burocratico per dare attuazione al precetto su riportato. Il provvedimento accoglie la proposta del competente Dipartimento di operare una riduzione d'ufficio delle corse, coerente alla disposta diminuzione dei compensi, garantendo comunque le fasce dei cd. servizi essenziali.

Successivamente, il competente Dipartimento ha proceduto alla rimodulazione dei programmi di esercizio in relazione ai contratti di affidamento provvisorio in esecuzione.

C. - Ciò premesso in punto di fatto, deve ora procedersi all'esame delle singole censure del ricorso introduttivo - riproposte con il gravame aggiuntivo - con necessario e preliminare scrutinio, anche in ordine logico e pregiudiziale, dei primi due motivi di ricorso, con cui parte ricorrente chiede la disapplicazione della norma regionale per presunto contrasto con la disciplina comunitaria. Assume altresì l'istante la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della stessa norma per assertedo contrasto con l'art. 3 Cost. sotto i profili della violazione del principio di eguaglianza e di irragionevolezza, nonché della disparità di trattamento; assume anche come parametro di configurata violazione l'art. 41 Cost..

C.1. - La prima censura, che deduce l'incompatibilità della normativa regionale con la normativa comunitaria, non merita adesione.

Preliminarmente, il Collegio non può esimersi dal rilevare, per un verso, la dubbia legittimità della proroga dei contratti di servizio in interesse disposta con la citata deliberazione della Giunta Regionale n. 199/2009 in applicazione dell'art. 61 della l. n. 99/2009, avuto riguardo: a) al chiaro e specifico tenore dell'art. 27, co. 6, della l.r. n. 19/2005, espressione di una peculiare competenza statutaria regionale in materia di trasporti, e recante una disciplina transitoria ad hoc; b) della discutibile immediata applicazione della norma statale al settore dei trasporti in Sicilia.

Va, al riguardo, rammentato che la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. n. 1113/1953 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di comunicazioni e trasporti*), come modificato ed

integrato con successivi decreti (v. D. lgs. n. 296/2000), *esercita, nell'ambito del proprio territorio, tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie concernenti le comunicazioni e i trasporti regionali di qualsiasi genere, ai sensi dell'articolo 20 e in relazione all'articolo 17, primo comma, lettera a), dello statuto.*

Nell'esercizio di tali prerogative è stata emanata la l.r. n. 19/2005, la quale ha previsto la trasformazione delle vecchie concessioni - affidate dalla Regione, in base alla l. n. 1822/1939, senza l'espletamento di una previa gara pubblica - in contratti di affidamento del medesimo servizio, qualificati espressamente di natura provvisoria in vista del riordino dell'intero settore.

E' poi seguita una ulteriore proroga quinquennale, con la già menzionata deliberazione della Giunta Regionale n. 199/2009, in dichiarata applicazione dell'art. 61 della l. n. 99/2009, nonché dei principi comunitari.

Rileva il Collegio che, sebbene la disciplina comunitaria sopravvenuta, contenuta nel regolamento n. 1370/2007, abbia previsto la possibilità, per le amministrazioni, di prorogare i rapporti con i concessionari, è altrettanto indiscutibile che detta disciplina non ha imposto alcun vincolo assoluto, limitandosi a porre un termine massimo entro il quale individuare la definitiva scadenza dei contratti esistenti. Sicché, detta disciplina generale si pone come recessiva rispetto a quella speciale contenuta nella l.r. n. 19/2005, la quale - proprio in considerazione della persistenza di detti rapporti concessori in assenza di qualsivoglia previo confronto competitivo - ha posto un chiaro limite temporale alla durata dei contratti di affidamento provvisorio (in cui le vecchie concessioni erano state trasformate).

Per altro verso, deve darsi atto del notevole ritardo, da parte della Regione, nel dare compiuta attuazione all'art. 7 sopra citato, sotto lo specifico e determinante profilo dell'approvazione del piano di riassetto organizzativo e funzionale del trasporto pubblico locale.

Va, d'altro canto, evidenziato, il dato - inconfontabilmente oggettivo - della necessità, derivante dalla partecipazione della Regione al patto di stabilità interno, di concorrere alla riduzione della spesa pubblica.

Ciò premesso, va rilevato che la Regione siciliana, operando con riferimento al settore dei trasporti, ha esteso, con norma primaria, la percentuale di riduzione del corrispettivo, nota come "quinto d'obbligo", prevista a carattere generale per i contratti di appalto, anche alla peculiare tipologia di rapporti in interesse: i relativi contratti restano, comunque, nell'alveo della concessione di servizi di interesse economico generale - qual è quello del trasporto pubblico locale di passeggeri - operante in regime di proroga quinquennale, rispetto alla già prevista trasformazione delle originarie concessioni in contratti di affidamento "provvisori" per definizione.

Viene, quindi, in considerazione non già un contratto tout court, bensì uno strumento di regolamentazione dell'affidamento di un servizio pubblico in regime di privativa, in ordine al quale non può revocarsi in dubbio né la potestà della Regione di stabilirne le modalità di erogazione; né il potere dell'autorità pubblica di incidere sull'oggetto del rapporto concessorio, rispetto al quale il contratto si presenta come meramente accessivo.

A quanto finora rilevato, vale la pena aggiungere che logico corollario della (necessitata) riduzione dell'ammontare della compensazione è stato quello della corrispondente riduzione delle prestazioni, riquantificate in relazione a fasce orarie atte a garantire i servizi essenziali a determinate categorie di utenti.

Sicché, non può convenirsi con la parte ricorrente sulla incompatibilità con la disciplina comunitaria, atteso che la riduzione della compensazione passa necessariamente attraverso la correlata rimodulazione dei programmi di esercizio, concordata o - come è accaduto nel caso di specie - imposta, proprio al fine di riequilibrare il rapporto tra obbligo di servizio e compensazione dei relativi oneri.

Emerge, del resto, dagli atti di causa che le aziende, pur consapevoli dell'imminente riduzione della spesa pubblica in tale ambito, e pur sollecitate dal competente Assessorato, non hanno proceduto alla rimodulazione del servizio

prestato, costringendo di fatto il competente Dipartimento a reperire una soluzione che, per un verso, rispettasse il (minore) budget assegnato con la legge di bilancio; per altro verso, garantisse l'espletamento del servizio pubblico.

C.2. – Non merita adesione neppure la seconda censura, con cui si assume l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. n. 26/2012.

La questione, ad avviso del Collegio, è manifestamente infondata sotto tutti i profili.

Va rilevato, in primo luogo, che la norma regionale stabilisce precise condizioni per l'applicabilità, a regime, di tali riduzioni.

Detta norma, in particolare:

indica la riduzione del corrispettivo del 20 % come *misura massima*;

esclude i crediti maturati fino alla data di entrata in vigore della norma stessa (cioè, ex art. 14, alla data del 11.5.2012, data di pubblicazione della legge stessa nella GURS del 11 maggio 2012, n. 19, S.O. n. 20);

prevede per l'anno 2012, sempre come misura massima tramite il rinvio alla *riduzione di cui al comma 1*, la riduzione percentuale del 10 %.

Non può negarsi, invero, che il principio della libertà di impresa deve essere inevitabilmente coniugato con le insopprimibili esigenze di risanamento della spesa pubblica, cui la Regione concorre attraverso la riduzione delle voci di spesa.

Né può affermarsi il presunto contrasto con il principio di corrispettività, atteso che, come già rilevato al punto C.1., il rapporto esistente tra le concessionarie di tale servizio e la Regione non si atteggia a rapporto contrattuale *tout court*, assimilabile puramente e semplicemente ad un qualsiasi contratto sinallagmatico, ma assume spiccate connotazioni pubblicistiche; con facoltà del soggetto pubblico di intervenire sul momento, squisitamente pubblicistico, di rimodulazione del servizio in relazione alle ridotte disponibilità finanziarie, e all'interesse pubblico comunque da perseguire.

Sicché, la norma regionale, lungi dall'incidere direttamente sul contratto provvisorio stipulato, incide sostanzialmente sulla fase - antecedente e necessariamente di esclusiva spettanza dell'ente pubblico, titolare del servizio in concessione - di individuazione delle preminenti ragioni di interesse generale, che impongono una riduzione del corrispettivo.

Né può indurre a diversa considerazione la prospettata incidenza della riduzione della compensazione sugli investimenti effettuati dalla società, per almeno un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo, parte ricorrente non fornisce la minima prova né della tipologia, né dell'ammontare dei presunti investimenti, argomentando, quindi, in maniera generica e, in quanto tale, inammissibile.

In secondo luogo, venendo in rilievo (ipotetiche) spese connesse a costi di esercizio, rileva il Collegio che l'eventuale incidenza di detti costi viene valutata nella fase, preliminare, di determinazione della compensazione per gli obblighi di servizio, la cui misura è destinata, anche in ossequio allo stesso contratto di affidamento provvisorio stipulato, a subire una riduzione in misura direttamente proporzionale alla riduzione delle corse.

Non va infatti dimenticato che la logica della cd. "compensazione" – definita nel regolamento CE n. 1370/2007 come "qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un'autorità competente per mezzo di fondi pubblici durante il periodo di vigenza di un obbligo di servizio pubblico, ovvero connesso a tale periodo" – è quella di compensare gli operatori di servizio pubblico per l'effetto finanziario netto, positivo o negativo, sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento degli obblighi tariffari stabiliti da norme generali.

Non è, peraltro, superfluo sottolineare che l'ottica, nella quale si muove il legislatore comunitario, è quella di impedire una compensazione eccessiva, trasmodante altrimenti in un inammissibile aiuto di Stato.

Va, infine, rammentato che la normativa regionale si allinea a quella nazionale, che ha imposto la riduzione della spesa pubblica nel rispetto del patto di stabilità.

C.3. – E', invece, fondata la censura con cui parte ricorrente si duole della violazione dell'art. 7, co. 2, della l.r. n. 26/2012, nella parte in cui limita la riduzione dei corrispettivi alla misura massima del 10 %; nonché, del comma 1, nella parte in cui ha escluso dalla riduzione i crediti maturati alla data di entrata in vigore della legge stessa.

La norma, di cui si assume la violazione, stabilisce che:

*1. In considerazione degli obblighi di riduzione della spesa, scaturenti dall'articolo 28 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del consequenziale obbligo del concorso a tali obiettivi da parte dei singoli rami dell'Amministrazione regionale, per il triennio 2012-2014, gli oneri per l'esecuzione dei contratti di servizio...(omissis)...di cui al comma 6 dell'articolo 27 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19 e successive modifiche ed integrazioni, possono essere ridotti nella misura massima prevista dall'articolo 311, comma 2, lettera a) del D.P.R. n. 207/2010, introdotto nella Regione con legge regionale 12 luglio 2011, n. 12, assumendo a base di riduzione della stessa gli importi dovuti in forza dei contratti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge e del loro adeguamento, prescritto ai sensi dell'articolo 44 della legge n. 724/1994 e successive modifiche ed integrazioni, con esclusione dei crediti maturati alla data di entrata in vigore della presente legge. La riduzione di cui al presente articolo opera per i contratti il cui periodo residuo sia superiore a mesi sei dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il piano di cui all'articolo 1 della legge regionale n. 12/2002 è definito, dal Dipartimento regionale infrastrutture, mobilità e trasporti entro il termine perentorio del 30 settembre 2012.*

*2. Per l'anno 2012 la riduzione di cui al comma 1 è fissata in misura percentuale pari alla metà della misura massima prevista dal richiamato articolo 311 del D.P.R. n. 207/2010.*

Dal chiarissimo tenore letterale del secondo comma, appena riportato, si evince che, per l'anno 2012 – ferma restando l'intangibilità dei crediti maturati alla data di entrata in vigore della legge prevista dal primo comma – la riduzione degli oneri per l'esecuzione di tali contratti di servizio avrebbe dovuto essere applicata nella misura massima del 10 %.

L'art. 6, co. 16, della medesima legge regionale stabilisce che *“In attuazione delle disposizioni contenute nel comma 15 e fino a quando non si realizzeranno le entrate di cui al predetto comma 15, le autorizzazioni di spesa, relative alle seguenti tipologie di spesa, sono ridotte per gli importi a fianco indicati:*

*(omissis)*

*d) trasporto pubblico locale per 22.234 migliaia di euro;...”.*

Se ne desume che, già nella legge di stabilità 2012, gli oneri di servizio sono stati riquantificati tenendo conto della (sola) riduzione del 10 % - e, quindi, in coerenza con il successivo art. 7, co. 2 – ma, è bene evidenziarlo, senza tenere conto della concreta consistenza dei contratti in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa.

Nel bilancio di previsione 2012 l'importo previsto è stato poi ridotto del 20 %, applicando, pertanto, in concreto la percentuale di riduzione massima prevista dal primo comma del richiamato art. 7.

Tale incoerente quadro normativo ha comportato, in fase di materiale attuazione delle norme, la concreta applicazione alla società ricorrente della riduzione percentuale nella misura massima del 20 %.

Preso atto di tale discrasia, non può dubitarsi della prevalenza delle disposizioni, di natura sostanziale, contenute nella legge di stabilità regionale per il 2012 (l.r. n. 26/2012), rispetto a quanto indicato nel bilancio di previsione con la coeva l.r. n. 27/2012, atteso che l'art. 7 comporta l'applicazione di un meccanismo di riduzione differenziata degli oneri relativi ai contratti in corso.

E' ben vero che, di norma e per basilari principi di contabilità pubblica, è lo stanziamento di bilancio ad assumere

priorità e carattere autorizzatorio, in quanto l'amministrazione non può superare l'importo stabilito nel pertinente capitolo di bilancio.

Tuttavia, nel caso di specie, la situazione è profondamente diversa, in quanto la Regione Siciliana ha stipulato con le imprese di trasporto dei contratti accessivi alla concessione, nei quali sono stati stabiliti sia gli oneri di servizio (cioè, le corse da effettuare); sia, l'importo del corrispettivo.

Sicché, venendo in rilievo un rapporto in fase di esecuzione, è il bilancio (i.e. lo stanziamento del capitolo) che deve seguire il contratto, e non viceversa.

Di tale assunto si trae, del resto, indiretta conferma proprio dalla circostanza che, al fine di potere legittimamente incidere sull'importo del corrispettivo determinato nel contratto, si è resa necessaria l'approvazione di una disposizione normativa espressa (l'art. 7 più volte citato).

Ne consegue che, per il 2012, la Regione non avrebbe potuto operare la riduzione, sul corrispettivo, del 20 % attraverso la corrispondente riduzione degli oneri di servizio.

Va anche precisato che il meccanismo di riduzione differenziata e progressiva, introdotto dalla legge regionale, si giustifica proprio in ragione della incidenza di tale disposizione sui contratti in corso; nonché, per la intangibilità delle posizioni maturate alla data di entrata in vigore della legge stessa, in ossequio al fondamentale principio di irretroattività della legge.

Non può negarsi che tale incoerente quadro normativo ha costretto gli uffici competenti ad operare con le scarse risorse a disposizione, al fine di non incorrere in responsabilità erariali; ma non può neppure sottacersi che, di fronte a tale discrasia, i predetti avrebbero dovuto attivare meccanismi correttivi della previsione di spesa, non potendo una norma di bilancio incidere sulla norma sostanziale.

Gli atti posti in essere dall'apparato amministrativo sono, quindi, illegittimi nella misura in cui incidono sulle prestazioni da rendere, le quali, per espressa previsione di una norma regionale – contenuta nell'art. 7 citato – avrebbero dovuto subire una rimodulazione in riduzione in misura assolutamente coerente con la percentuale stabilita dalla stessa norma.

E ciò, *a fortiori*, considerando che, con la disposta riduzione del 20 % anche per l'anno 2012, sono stati sostanzialmente intaccati anche i crediti maturati alla data di entrata in vigore della l.r. n. 26/2012, la quale invece, con l'art. 7, co. 1, li ha esplicitamente salvaguardati.

Quindi, limitatamente alla riduzione disposta per l'anno 2012 nella misura del 20 % senza tenere conto, altresì, dei crediti maturati alla data di entrata in vigore della l.r. n. 26/2012, la censura merita accoglimento, con conseguente annullamento degli atti impugnati nei corrispondenti limiti.

C.4. – Con l'ultimo motivo si deduce l'eccesso di potere per contraddittorietà, con particolare riferimento alla rimodulazione delle corse effettuata con l'impugnata deliberazione n. 292/2012.

La censura, così come prospettata, non può trovare adesione.

Va, invero, considerato che, nel difficile rapporto con le imprese del settore come esposto nel superiore punto B.1., la Regione si è dovuta sostituire alle imprese, le quali non hanno collaborato nella individuazione delle corse da sopprimere.

Va anche sottolineato che, ferma restando la necessità di un rapporto di leale collaborazione tra autorità titolare del servizio pubblico e soggetti gestori in attuale regime di privativa - la rimodulazione degli oneri di servizio non può essere rimessa tout court all' esercente il servizio, ma deve necessariamente fare capo alla Regione, in quanto titolare dello stesso.

Peraltro, la stessa censura si presenta alquanto generica, in quanto si limita a contestare apoditticamente una scelta necessitata da parte del competente Dipartimento; e la stessa risulta in parte superata dalla successiva attività posta



in essere dal predetto ufficio, il quale ha provveduto a rimodulare i programmi di esercizio in relazione alla sottoscrizione dell'atto di sottomissione.

Rispetto poi a tale atto – impugnato con il gravame aggiuntivo - atteso che non risulta in alcun modo contestata, nel merito, la disposta rimodulazione dei programmi di esercizio, ma solo l'applicazione, in concreto, della riduzione del 20 %, - deve concludersi per l'annullamento nella misura in cui è stata applicata detta riduzione percentuale.

La doverosa conseguenza per la parte pubblica sarà, in concreto, quella dell'obbligo del pagamento, in favore della ricorrente, per l'anno 2012, dei corrispettivi nei limiti della disposta (legittima) riduzione percentuale del 10 %, naturalmente in relazione alle prestazioni effettivamente rese in termini di servizio nel medesimo anno; e tenendo conto, altresì, della intangibilità dei crediti maturati alla data di entrata in vigore della l.r. n. 26/2012.

D. – Conclusivamente, il ricorso in epigrafe, come integrato dai motivi aggiunti, va accolto nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, gli atti amministrativi impugnati devono essere annullati nei corrispondenti indicati limiti.

E. – Gli specifici profili della controversia inducono il Collegio a compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti amministrativi impugnati nei corrispondenti limiti nella stessa motivazione precisati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 8 novembre e 4 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Filoreto D'Agostino, Presidente

Aurora Lento, Consigliere

Maria Cappellano, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/12/2013

IL SEGRETARIO

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