

**Sentenza:** 23 giugno 2021, n. 163

**Materia:** trasporto pubblico locale

**Parametri invocati:** artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera p), e terzo comma e art. 118, primo comma, Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019).

**Esito:**

1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 10, della legge della Regione Lombardia 4 aprile 2012, n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti), e inserisce successivamente a questo i commi da 10.1 a 10.7, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione;

2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 10, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, e inserisce successivamente a questo i commi da 10.1 a 10.7, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale l'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), che modifica la disciplina del settore dei trasporti, contenuta nella legge della Regione Lombardia 4 aprile 2012, n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti), ritenendo la disposizione in contrasto con gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera p), e terzo comma, nonché con l'art. 118, primo comma, della Costituzione.

La Corte premette che il tenore dell'impugnativa è in realtà circoscritto al solo comma 1, lettere a) e b), dello stesso art. 5, che incide sul previgente art. 7 della precedente legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, modificando, in particolare, i commi 10 e 11, e introducendo ex novo i commi da 10.1 a 10.7.

Poiché l'impugnativa statale non opera una ricostruzione del contesto normativo in cui l'intervento regionale si inserisce, ai fini di una miglior comprensione sia delle censure avanzate la Corte ritiene indispensabile premettere un sintetico cenno a tale contesto, svolgendo in particolare un raffronto tra la disciplina regionale impugnata e quella previgente.

Effettuata una accurata ricostruzione normativa, la corte in definitiva sottolinea due aspetti della disciplina previgente: in primo luogo, le agenzie per il TPL erano costituite con la partecipazione necessaria delle Province, della Città metropolitana e dei Comuni capoluogo, mentre la presenza della Regione era rimessa alla decisione di quest'ultima; in secondo luogo, il "peso" attribuito al voto espresso da ogni ente partecipante era stabilito dallo statuto dell'agenzia, secondo i vincoli dettati dalle linee guida della Giunta regionale, in conformità a quanto stabilito nella legge regionale.

Modificando il comma 10 dell'art. 7 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, la norma regionale impugnata stabilisce direttamente, ora, che le agenzie per il TPL sono costituite e

partecipate dalla Regione Lombardia, in ragione del 10 per cento delle quote; dalle Province e dalla Città metropolitana di Milano; dai Comuni capoluogo della Regione e delle Province interessate; da almeno un Comune non capoluogo per ogni provincia e per la Città metropolitana di Milano, nominato dalla assemblea dei sindaci o dalla conferenza metropolitana di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), ferma restando la possibilità di ulteriori adesioni, qualora previste dallo statuto.

Inoltre, con l'aggiunta dei commi da 10.1 a 10.3 al citato art. 7, l'impugnata legge reg. Lombardia n. 21 del 2019 delinea i criteri per la determinazione delle quote di partecipazione, in precedenza rimessa allo statuto. Il comma 10.1 prevede che sia poi la Giunta regionale a dettagliare i criteri in parola, secondo le indicazioni della legge, rispettivamente con riguardo all'agenzia comprendente la Città metropolitana di Milano (comma 10.1), le agenzie comprendenti due o più Province (comma 10.2), le agenzie comprendenti una sola Provincia (comma 10.3).

Quanto al cosiddetto quorum partecipativo e deliberativo, viene in rilievo il nuovo comma 10.5 dell'art. 7, che stabilisce direttamente (e non più con rinvio agli statuti) che le deliberazioni concernenti le decisioni strategiche delle agenzie devono essere assunte con la partecipazione di almeno la metà degli enti partecipanti, e con un voto pari o superiore ai quattro quinti delle quote (ottanta voti su cento).

La normativa impugnata disegna un ingresso "obbligatorio" della Regione e di alcuni piccoli Comuni nelle agenzie per il TPL; prevede direttamente i criteri di determinazione delle quote di partecipazione, lasciando agli statuti spazi residui solo per la sottodivisione delle quote tra enti omogenei; dispone direttamente la previsione di maggioranze qualificate per le più importanti decisioni affidate alle agenzie.

La Corte rileva che nel ricorso statale, la ricostruzione normativa, effettuata invece dalla Corte stessa, è del tutto assente. Ciò impedisce al ricorrente di connettere le proprie censure al tessuto normativo vigente e, perciò, di argomentare adeguatamente circa la loro pretesa fondatezza.

Questa carenza affligge particolarmente, rendendole oscure e perciò inammissibili, le censure sollevate in relazione alla asserita violazione, da parte delle disposizioni censurate, dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, sussidiarietà e leale collaborazione, evocati in riferimento agli artt. 3, 97 e 118, primo comma, Cost.

La Corte conclude che questa parte del ricorso non raggiunge quella "soglia minima di chiarezza e di completezza" che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenze n. 52 e n. 42 del 2021) (sentenza n. 95 del 2021).

Anche la censura che il ricorrente riferisce alla violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. va dichiarata a sua volta inammissibile, perché priva di qualunque argomentazione intellegibile.

La Corte passa a considerare l'impugnativa incentrata sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto raggiunge la soglia che consente la valutazione di merito.

Tuttavia la Corte ritiene infondata la censura.

La doglianza oscilla infatti tra due diverse prospettazioni:

- da una parte, il ricorrente sembra ritenere addirittura precluso alla legge regionale, in radice, l'intervento sulle quote e sui meccanismi di voto previsti per il funzionamento delle agenzie per il TPL, in quanto una simile disciplina inciderebbe sull'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, invadendo la competenza legislativa esclusiva statale;
- dall'altra, sembra invece limitarsi a sottolineare che l'esercizio in concreto della competenza legislativa regionale avrebbe finito per comprimere irragionevolmente l'esercizio di quelle funzioni.

La prima prospettiva adombrata dal ricorrente non è condivisa dalla Corte.

Oltre alla considerazione che l'esercizio associato di funzioni in materia di trasporto pubblico locale è da tempo oggetto di intervento legislativo regionale (non solo da parte della Regione Lombardia), è da considerare che la disciplina in parola appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni. È inoltre, la stessa legislazione statale, cui certamente spetta individuare le funzioni fondamentali degli enti locali, a conferire alle Regioni compiti di coordinamento in materia,

allo scopo di migliorare l'esercizio in forma associata delle funzioni in esame da parte degli enti territoriali (artt. 3 e seguenti del d.lgs. n. 422 del 1997).

Risulta particolarmente chiara, sul punto, proprio l'unica sentenza della Corte citata dal ricorrente (sia pur in modo incidentale e a tutt'altro fine): "allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni tra quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale, cui [...] non sono estranee le funzioni che attengono ai servizi pubblici locali [...]. La disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi, Stato o Regione, è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce. In definitiva, la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa" (sentenza n. 22 del 2014).

Nel solco di questa chiara distinzione, la legge regionale in esame non incide affatto sulla individuazione e sulla titolarità delle funzioni amministrative in discussione, ma disciplina aspetti organizzativi e funzionali di enti, le agenzie per il TPL, concepiti allo scopo di permettere l'esercizio in forma coordinata delle funzioni medesime.

Inoltre, come fisiologicamente accade, avendo la previgente legge regionale istituito le agenzie, stabilito criteri per la partecipazione ad esse, nonché dettato regole per il loro funzionamento, la successiva legge regionale è intervenuta per modificare parzialmente quei criteri e quelle regole. Nella prospettiva assunta dal ricorrente, invece, è come se criteri e regole originari risultassero espressivi di un assetto costituzionalmente dovuto, con la conseguenza che il loro mutamento determinerebbe un'invasione delle attribuzioni statali. In linea di principio, è vero, invece, il contrario: la spettanza della competenza legislativa non dipende dalle opzioni in concreto compiute attraverso il suo precedente esercizio, radica anzi il potere di valutare le soluzioni più opportune per la successiva regolazione del servizio, sempre che esse siano contenute entro l'ambito della competenza regionale.

Anche la doglianza che il ricorrente sembra connettere a un esercizio esorbitante della competenza legislativa spettante alla Regione, cui sarebbero da imputare effetti di eccessiva compressione delle funzioni degli enti locali è considerata non fondata dalla Corte.

Come ha sottolineato la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 179 del 2019, ripresa dalla sentenza n. 119 del 2020), ben possono rinvenirsi profili problematici nel rapporto tra funzioni regionali di coordinamento, esercitate dalla legge regionale entro la sua competenza materiale, e disciplina dell'esercizio di funzioni fondamentali. Ciò, in particolare, laddove si accerti che la Regione abbia fatto uso eccessivo dei suoi compiti di coordinamento, tale da comportare una irragionevole compressione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Nel presente caso, il ricorso si limita a evidenziare che, in base alle disposizioni impugnate, la legge reg. Lombardia n. 21 del 2019 stabilisce la partecipazione necessaria della Regione alle agenzie per il TPL, fissa in dettaglio le relative quote di partecipazione per gli enti locali territoriali, con effetti vincolanti per gli enti interessati e per le stesse agenzie, e infine riformula il quorum partecipativo e deliberativo necessario per approvare alcune decisioni strategiche. Non riesce, tuttavia, a provare che, a causa di tali disposizioni, le funzioni fondamentali degli enti locali in materia di trasporto pubblico siano state incise in modo sproporzionato o irragionevole. Giunge semmai ad affermare che il peso e i margini di "efficacia" dell'esercizio delle funzioni comunali, nell'ambito delle agenzie di trasporto lombarde, sarebbero diminuiti per i Comuni capoluogo, e aumentati per i piccoli Comuni.

All'evidenza, però, ciò non comprime l'autonomia degli enti locali nella gestione dei trasporti di rispettiva competenza, attenendo semplicemente alla scelta discrezionale, che appunto spetta all'ente titolare della competenza legislativa, circa i migliori criteri per assicurare ragionevolezza ed efficacia al meccanismo di coordinamento affidato alla legge regionale.

La Corte pertanto dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 10, della legge della Regione Lombardia 4 aprile

2012, n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti), e inserisce successivamente a questo i commi da 10.1 a 10.7, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, e dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 10, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, e inserisce successivamente a questo i commi da 10.1 a 10.7, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.