CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **163/2021** (ECLI:IT:COST:2021:163)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **ZANON**
Udienza Pubblica del **22/06/2021**; Decisione del **23/06/2021**
Deposito del **22/07/2021**; Pubblicazione in G. U. **28/07/2021**
Norme impugnate: Art. 5 della legge della Regione Lombardia 10/12/2019, n. 21.
Massime: **44049 44050**
Atti decisi: **ric. 18/2020**

SENTENZA N. 163

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 10 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020, iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l’atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell’udienza pubblica del 22 giugno 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l’avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Andrea Manzi per la Regione Lombardia, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, con ricorso spedito per la notificazione il 10 febbraio 2020 e depositato il successivo 17 febbraio (reg. ric. n. 18 del 2020), ha impugnato l’art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), ritenuto in contrasto con gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera p), e terzo comma, nonché con l’art. 118, primo comma, della Costituzione.

1.1.– Il ricorrente espone come la disposizione censurata abbia modificato in più punti la legge regionale che disciplina la materia del trasporto pubblico locale (legge della Regione Lombardia 4 aprile 2012, n. 6, recante «Disciplina del settore dei trasporti»).

Vengono segnalate anzitutto le variazioni concernenti l’art. 7 della legge regionale modificata, a cominciare dal nuovo testo introdotto per il relativo comma 10. Tale ultima norma stabilisce, ora, che le agenzie per il trasporto pubblico locale sono costituite e partecipate: a) da Regione Lombardia, per le finalità di cui all’art. 7, comma 11, in ragione del 10 per cento delle quote; b) dalle Province e dalla Città metropolitana di Milano; c) dai Comuni capoluogo della Regione e delle Province interessate; d) da almeno un Comune non capoluogo per ogni Provincia e per la Città metropolitana di Milano. La novella – segnala il ricorrente – varrebbe ad imporre la partecipazione della Regione alla compagine sociale, e detterebbe norme di dettaglio per il riparto delle quote, così vincolando, a differenza che nel passato, le decisioni di spettanza della Giunta regionale, della Città metropolitana, e della stessa agenzia per il trasporto pubblico locale.

I commi successivi al 10 (da 10.1. a 10.7) dell’art. 7 della citata legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, introdotti ex novo dalla disposizione censurata (in particolare dall’art. 5, comma 1, lettera a), stabiliscono ora – nella sintesi proposta dal ricorrente – una nuova disciplina del «quorum partecipativo e deliberativo» necessario per deliberare sulle materie qualificanti indicate nelle prime tre lettere del successivo comma 10-bis, incidendo sulle regole di gestione del servizio e di funzionamento dell’agenzia, senza alcun coinvolgimento degli enti locali aderenti, come invece sarebbe previsto dai commi 7 e 10 dello stesso art. 7 della legge regionale modificata.

1.2.– Per il loro contenuto precettivo, le nuove norme, come sopra elencate e descritte, violerebbero la competenza esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» di cui al secondo comma (lettera p) dell’art. 117 Cost.

Sostiene, inoltre, il ricorrente che spetterebbe alle Città metropolitane la gestione integrata dei servizi e delle infrastrutture nel territorio di interesse, e che sarebbe funzione fondamentale dei Comuni l’organizzazione di ogni servizio pubblico locale di rilevanza economica, compreso quello dei trasporti (sono citati gli artt. 3, comma 2, 42 e 112 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali»).

Le norme censurate violerebbero anche il primo comma dell'art. 118 Cost., poiché l'intervento legislativo regionale derogherebbe alla regola del conferimento agli enti locali delle funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Ancora, sarebbe violato il «principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di autogoverno», previsto dalla stessa norma costituzionale, a causa del mancato coinvolgimento degli enti locali – ad esempio attraverso la richiesta di un parere – riguardo alla modifica dei quorum necessari per le deliberazioni delle agenzie per il trasporto pubblico.

Infine, il ricorrente lamenta che la novella regionale violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., «sotto i diversi profili di incoerenza, incongruenza, sproporzionalità ed arbitrarietà».

2.– La Regione Lombardia si è costituita nel giudizio con atto depositato l'11 marzo 2020, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri siano dichiarate non fondate.

2.1.– La Regione premette che l'atto introduttivo del giudizio, per quanto riferito all'intero testo dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, concerne in realtà solo la parte della norma che introduce variazioni al testo dell'art. 7 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012.

Riguardo quindi alle censure concernenti la determinazione delle quote di partecipazione degli enti aderenti alle agenzie per il trasporto pubblico locale, e la fissazione dei quorum per le deliberazioni qualificanti delle medesime agenzie, la Regione si limita ad osservare che la normativa sarebbe stata introdotta allo scopo di non intralciare le attività in corso, disegnando (in particolare con il nuovo comma 10.4 dell'art. 7) una regolamentazione che solo gradualmente condurrà alla ridefinizione delle quote di partecipazione degli enti e al rinnovo delle cariche, in conformità alle scadenze naturali, negli organi direttivi delle agenzie in questione.

Da ciò dovrebbe discendere, secondo la Regione resistente, l'auspicato giudizio di non fondatezza delle questioni promosse.

3.– In data 30 marzo 2021, la Regione Lombardia ha depositato una memoria difensiva, in cui si richiamano gli enunciati già proposti mediante l'atto di costituzione, con alcune integrazioni.

3.1.– A proposito del nuovo comma 10.4 dell'art. 7, e quindi dei termini per il rinnovo delle assemblee e dei consigli di amministrazione delle agenzie, si assume che, «[a]nche in considerazione del periodo di emergenza epidemiologica in corso, [la] Regione non ha proceduto ad adottare alcun atto che potesse concorrere ad appesantire ulteriormente l'attività» delle stesse agenzie, chiamate a continue modifiche della programmazione.

Inoltre, si sottolinea che lo stesso comma 10.4 ha stabilito, sempre allo scopo di non ostacolare le attività in corso, che i consigli di amministrazione, i direttori e gli organi di revisione delle agenzie restino in carica fino alla scadenza naturale dei rispettivi mandati.

Anche il comma 10.5 del novellato art. 7 sarebbe stato introdotto al fine di non interrompere le attività in corso (specie per l'attuazione dei programmi di bacino ai sensi dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012 e per la revisione dei sistemi tariffari), posto che le indicazioni sulla quota minima dei votanti e sulla maggioranza qualificata per l'assunzione delle decisioni elencate al successivo comma 10-bis riguarderebbero l'assemblea nella composizione antecedente alla novella, sia pur limitatamente alle procedure già avviate.

La Regione ha dunque insistito affinché le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri siano dichiarate non fondate.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera p), e terzo comma, nonché con l'art. 118, primo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata modifica la disciplina del settore dei trasporti, contenuta nella legge della Regione Lombardia 4 aprile 2012, n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti).

Il ricorrente segnala che la novella varrebbe ad imporre la partecipazione della Regione a ciascuna agenzia per il trasporto pubblico locale (d'ora in poi: TPL). Inoltre, lamenta che essa, in materia di riparto delle quote di partecipazione assegnate ai singoli enti componenti di tali agenzie, detterebbe norme che vincolano le decisioni di spettanza della Giunta regionale, della Città metropolitana e della stessa agenzia per il TPL, in asserita lesione dei parametri costituzionali invocati. Osserva anche un eccessivo accrescimento, in seno alle agenzie, del «potere degli enti di governo di dimensioni minori», provocato dalla previsione della partecipazione obbligatoria (anziché eventuale) di un certo numero di Comuni non capoluogo.

Per queste ragioni, ritiene che le nuove norme violerebbero, in particolare, la competenza esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», come stabilita dal secondo comma, lettera p), dell'art. 117 Cost. Sarebbero infatti incise le funzioni delle Città metropolitane in materia di gestione integrata dei servizi e delle infrastrutture nel territorio di interesse, nonché le funzioni fondamentali dei Comuni in materia di organizzazione di ogni servizio pubblico locale di rilevanza economica, compreso quello dei trasporti (sono citati gli artt. 3, comma 2, 42 e 112 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»).

Le disposizioni censurate violerebbero, inoltre, il primo comma dell'art. 118 Cost., poiché l'intervento legislativo regionale derogherebbe alla regola del conferimento agli enti locali delle funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Ancora, sarebbe leso il «principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di autogoverno», a causa del mancato coinvolgimento degli enti locali riguardo alla modifica dei quorum necessari per le deliberazioni delle agenzie. Infatti, i commi successivi al 10 dell'art. 7 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012 (da 10.1. a 10.7), nella versione introdotta dalla disposizione censurata – in particolare dall'art. 5, comma 1, lettera a) – stabiliscono una nuova disciplina del «quorum partecipativo e deliberativo» necessario a ciascuna agenzia per deliberare su alcune materie qualificanti (indicate nelle prime tre lettere del successivo comma 10-bis), e avrebbero perciò inciso sulle relative regole di funzionamento e di gestione del servizio, «senza alcun coinvolgimento degli Enti locali aderenti, come invece previsto dall'art. 7, commi 7 e 10, della l.r. n. 6/2012».

Infine, il ricorrente lamenta che la novella regionale violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., «sotto i diversi profili di incoerenza, incongruenza, sproporzionalità ed arbitrarietà».

2.– Benché il dispositivo del ricorso si riferisca genericamente all'intero art. 5 della citata legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, il tenore delle censure consente di ritenere che l'impugnativa sia in realtà circoscritta 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.

3.– 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, sia della decisione su di esse, è indispensabile premettere un sintetico cenno a tale

contesto, svolgendo in particolare un raffronto tra la disciplina regionale impugnata e quella previgente.

Il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), attuando appunto la delega operata con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), ha attribuito alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti nella materia del trasporto pubblico locale, prevedendo, in particolare (art. 6, comma 1), la delega alle Regioni dei compiti di programmazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale «non già compresi nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione».

Lo stesso d.lgs. n. 422 del 1997 ha poi stabilito che le Regioni, a loro volta, «in conformità ai singoli ordinamenti regionali e sentite le rappresentanze degli enti e delle autonomie locali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale» (art. 7, comma 1).

A seguito della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, per costante giurisprudenza costituzionale la materia del trasporto pubblico locale appartiene alla competenza legislativa residuale regionale, sia pur con i limiti derivanti dall'eventuale rilievo di competenze esclusive dello Stato (ex multis, sentenze n. 74 e n. 5 del 2019, n. 137 e n. 78 del 2018).

Il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, ha successivamente regolato (art. 3-bis) gli ambiti territoriali ed i criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, prevedendo che essi siano gestiti mediante definizione di «ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi».

Alla necessaria e conseguente suddivisione del proprio territorio, ai fini della regolazione del servizio di trasporto pubblico locale, la Regione Lombardia ha provveduto con la legge n. 6 del 2012, istituendo cinque bacini territoriali ottimali ed omogenei (poi divenuti sei, a seguito della divisione di uno dei bacini originari).

Per ogni bacino è stata prevista la costituzione di una agenzia per il TPL (art. 7, comma 3, legge reg. Lombardia n. 6 del 2012), quale «strumento per l'esercizio associato delle funzioni degli enti locali in materia di programmazione, organizzazione, monitoraggio, controllo e promozione dei servizi di trasporto pubblico locale».

Le agenzie (art. 7, comma 5) «sono enti pubblici non economici, dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile, costituiti per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale nei bacini di cui al comma 1».

Ogni agenzia ha uno statuto, la cui formazione (art. 7, comma 7) è regolata da una procedura che prevede lo svolgimento di una conferenza di servizi con gli enti locali, il successivo confronto con la Giunta regionale (in punto di coerenza con le linee guida da questa deliberate per la predisposizione dello statuto stesso), e infine l'approvazione da parte dell'assemblea.

La medesima legge regionale (art. 7, comma 6) stabilisce quali sono gli organi dell'agenzia,

e assegna allo statuto (art. 7, comma 9) la disciplina delle modalità di nomina e di revoca dei membri del consiglio di amministrazione e del presidente, nonché, al fine di garantire il rispetto degli indirizzi politici e delle scelte di programmazione degli enti locali, l'individuazione degli atti fondamentali che ogni agenzia deve assumere a maggioranza qualificata, in modo da consentire la più ampia partecipazione e tutela degli enti che la compongono.

Tra i compiti assegnati allo statuto, la normativa originaria ricomprendeva l'indicazione degli «enti che aderiscono all'Agenzia all'atto della sua costituzione, specificando la Provincia, o le Province, e il Comune, o i Comuni, capoluogo ricadenti nel bacino di competenza, oltreché gli altri enti locali eventualmente aderenti», prevedendosi inoltre che lo stesso statuto disciplinasse «separatamente le successive adesioni»: in tal senso la specificazione operata mediante il punto 2.1. dell'Allegato A alla delibera della Giunta regionale lombarda 23 maggio 2012, n. 9/3506, recante «Approvazione delle linee guida degli statuti delle agenzie di trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 7 della L.R. n. 6/2012».

All'art. 6 dell'Allegato B alle linee guida appena citate si è stabilito inoltre che ognuno degli enti aderenti concorre alla composizione dell'assemblea con un rappresentante (il sindaco od il presidente della giunta, o persona da costoro delegata tra i componenti delle giunte o dei consigli), ma esprime un voto ponderato, cioè equivalente alla quota di partecipazione riconosciuta all'ente. Nella versione originaria, la legge regionale non stabiliva in dettaglio le quote, ma dettava criteri generali per la relativa suddivisione. Apparteneva poi allo statuto l'indicazione finale delle medesime quote, secondo linee guida fissate dalla Giunta regionale, sentita la Conferenza regionale del trasporto pubblico locale (delibera 25 ottobre 2012, n. 9/4261, recante «Adozione delle linee guida per la determinazione delle quote di partecipazione degli enti locali nelle agenzie del trasporto pubblico locale, ai sensi dell'art. 7, comma 10, della L.R. n. 6/2012»), tenendo conto di alcuni criteri, fra cui l'estensione territoriale dell'ente aderente, la proporzionalità con le funzioni svolte e il numero dei passeggeri trasportati.

Quanto alle funzioni, l'art. 7, comma 13, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, con disposizione non modificata dalla novella, prevede che alle agenzie spetta in particolare definire e regolare i servizi di competenza, attraverso la redazione e l'approvazione del programma di bacino del trasporto pubblico locale; elaborare proposte, da trasmettere alla Regione, relative ai servizi ferroviari regionali, volte ad ottimizzare l'integrazione intermodale nei bacini; approvare il sistema tariffario di bacino, nonché la determinazione delle relative tariffe, previa intesa, per i titoli integrati con i servizi ferroviari, con la Regione.

Il comma 11 dell'art. 7 prevedeva, inoltre, che la Regione Lombardia potesse partecipare alle agenzie, per favorire l'integrazione e il coordinamento con i servizi ferroviari di propria competenza, anche al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di competenza delle Province.

4.– Ai fini del presente giudizio, in definitiva, merita sottolineare 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.

4.1.– 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).

4.2.– 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).

4.3.– In definitiva, 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.

5.– Nel ricorso statale, la ricostruzione appena effettuata 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.

Parrebbe evincersi che il ricorrente lamenti, complessivamente, che la legge regionale impugnata determinerebbe un trasferimento di funzioni amministrative dai Comuni verso livelli di governo superiori, e ritenga diminuita l'influenza, all'interno delle agenzie per il TPL, dei Comuni capoluogo e delle Province.

Il ricorso, tuttavia, non spiega in che senso la disciplina impugnata disponga una allocazione di funzioni amministrative diversa da quella in precedenza vigente, e, soprattutto, per quali ragioni tale nuova normativa violerebbe i parametri costituzionali richiamati. Infatti, come s'è visto, nulla muta, a seguito della legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, quanto alla allocazione delle funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico locale: esse restano, come in precedenza, assegnate agli enti locali dalla normativa statale sopra illustrata e dalla stessa legislazione regionale, attraverso cui la Regione Lombardia, come molte altre, ha assolto i propri compiti di coordinamento.

A seguito della disciplina impugnata mutano bensì, parzialmente, le quote di partecipazione degli enti territoriali che compongono le agenzie. Tuttavia, con specifico riferimento ad alcune delle osservazioni critiche svolte dal ricorrente, non è chiaro perché un capoluogo di Provincia debba veder lese le proprie funzioni in materia di trasporto locale – nella parte in cui devono essere svolte in forma associata e nell'ambito di un bacino territoriale omogeneo – sol perché è mutato il peso del suo voto all'interno dell'agenzia. Neppure si

comprende in che senso la necessaria presenza, nelle agenzie, della Regione (in funzione di coordinamento) e di "piccoli" Comuni possa determinare una lesione dei principi che regolano l'allocazione delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. Si tratta infatti di funzioni che spettano anche ai Comuni non capoluogo, e che la normativa regionale censurata semmai valorizza, a voler seguire la logica stessa del ricorrente.

Particolarmente oscura appare anche la censura di violazione del «principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di autogoverno», a causa di un asserito mancato coinvolgimento degli enti locali riguardo alla modifica, negli statuti delle agenzie, dei quorum necessari per le deliberazioni di queste ultime.

Invero, la disciplina censurata non ha introdotto alcuna modificazione diretta e unilaterale degli statuti delle agenzie, ma ha solo inciso sui criteri che devono orientare l'elaborazione (o l'adeguamento) delle linee guida regionali in materia e, successivamente, la compilazione in dettaglio dei documenti statutari. In seguito alla nuova disciplina legislativa, spetta alle agenzie promuovere le modifiche statutarie in parola, e nulla impedisce che, proprio nell'ambito di tale procedura di adeguamento, sia adottata la forma partecipata cui si riferisce l'Avvocatura generale, del resto non incisa dalla legge regionale impugnata.

Trascurando la distinzione tra modifica dei criteri di legge e (successiva) modifica degli statuti, e imputando alla prima la violazione del principio di leale collaborazione (tra Regione ed enti locali), il ricorrente opera invece una singolare sovrapposizione tra procedure diverse, che finisce per adombrare la necessaria applicazione del principio in esame allo stesso procedimento di formazione della legge regionale.

In definitiva, può ben dirsi 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).

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

7.– L'impugnativa incentrata sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. raggiunge la soglia che consente la valutazione di merito, e tuttavia risulta non fondata.

Per vero, la doglianza oscilla 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.

Non ha di certo pregio la prima prospettiva adombrata dal ricorrente.

In disparte la 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, come si è già sottolineato. È inoltre, come pure si è detto, 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 di questa 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, come si è visto, 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.

Non a caso, come si è detto, il ricorrente oscilla tra una contestazione mossa alla titolarità della competenza a legiferare in materia di funzioni afferenti al trasporto pubblico locale e un addebito invece incentrato sull'esercizio sproporzionato ed irrazionale di essa. In questa seconda prospettiva, si è già detto dell'inammissibilità delle censure direttamente basate sulla pretesa violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost. Ma deve ora essere dichiarata non fondata 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.

Come ha sottolineato la giurisprudenza di questa Corte (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 non dimostra alcunché di simile. Esso 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) 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, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) 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., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.