

**Natura giuridica, ruolo e competenze
dell’Agenzia del Trasporto Pubblico Locale (TPL)**
(l.r. n.6/2012 della Regione Lombardia)

di **Claudio Bragaglio**, vicepresidente della Agenzia del Trasporto Pubblico Locale di Brescia

Relazione introduttiva

La Regione Lombardia, con l’approvazione della legge n.6/2012, ha costituito l’Agenzia del Trasporto Pubblico Locale (TPL). Una scelta particolarmente impegnativa e qualificante che merita – dato anche il carattere innovativo e sperimentale del percorso adottato – un approfondimento, in particolare sui nodi interpretativi più controversi.

In primo luogo risulta necessario definire la peculiare natura giuridica dell’Agenzia per il TPL, così com’essa è stata definita dalla l.r. n.6/2012 della Regione Lombardia, anche al fine di poter correttamente applicare, peraltro in fase di costituzione delle Agenzie per il TPL, le normative riguardanti i rapporti con gli Enti costitutivi (Comuni capoluogo, Province e Regione), il personale, il trasferimento di beni e dotazioni patrimoniali. Nonché la sussistenza o meno delle inconferibilità per gli incarichi amministrativi, così come definite dall’art. 7 del D.Lgs. n. 39/2013.

In realtà l’adozione in Italia d’un riferimento sempre più diffuso alle ‘Agenzie’ denota un eccesso d’indulgenza ad un acritico recepimento delle esperienze anglosassoni, in particolare del modello di ‘Agency’, peraltro accompagnato da un limitato approfondimento della natura giuridica di questa fattispecie giuridica.

Con relative incertezze introdotte anche nel campo applicativo del Diritto amministrativo.

Vale la pena – seppure *en passant* – sottolineare come tale fenomeno si sia esteso ormai da tempo e come esso abbia comportato una progressiva “deformazione” del diritto amministrativo, criticamente rilevata da vari studiosi. In particolare, dal giurista Sabino Cassese che non ha esitato a definire le più recenti trasformazioni delle strutture amministrative, la loro dispersione e segmentazione, la commistione tra amministrazione diretta e organi ausiliari pubblici e privati, come una forma di “deistituzionalizzazione” dei poteri pubblici. Al punto da sostenere che il diritto amministrativo “finisce per divenire una mistura tra diritto pubblico e diritto privato”.

L’esperienza stessa delle Agenzie TPL, pur definite dalla legge regionale come “enti pubblici non economici”, si colloca su tale complesso ed incerto crinale.

In ogni caso, l’esigenza d’un chiarimento nasce dalla constatazione di come risulti per nulla agevole desumere dalla legislazione nazionale e dallo stesso D.Lgs 300/1999, riguardante l’istituzione delle Agenzie nazionali, un profilo adeguatamente definito, anche al fine di poter stabilire la peculiare natura giuridica delle Agenzie territoriali per il TPL, così come appunto emerge dalla l.r. 16/2012.

Si consideri, in primo luogo, come le stesse situazioni di fatto, riguardanti le varie Agenzie costituite nel corso degli anni, risultino estremamente eterogenee e come la stessa denominazione di ‘Agenzia’ sia stata applicata – in base ai diversi provvedimenti nazionali e regionali - a situazioni tra loro difficilmente comparabili.

In ogni caso risulta inoltre opportuno un chiarimento, nello specifico, anche sulla natura “territoriale” dell’Ente, sia sulla base dell’intenzione espressa dal Legislatore regionale, sia della *ratio* sottesa al provvedimento che ha appositamente costituito le Agenzie del TPL. Tenuto conto anche della maggiore autonomia assicurata alle Regioni, con la riforma dell’art.117 Cost., in

materia di associazionismo degli Enti locali, non più esclusivamente coperta dalla riserva di competenza statale. Come peraltro dovrebbe risultare confermato anche dalla riforma del Titolo V, attualmente in discussione in Parlamento.

Un punto qualificante per poter definire correttamente la natura giuridica dell’Agenzia è rappresentato dalla sussistenza, o meno, dell’elemento della “territorialità” di tali Enti. Territorialità, da intendersi quindi come un *necessario fattore costitutivo ed identificativo* dell’Agenzia, e non soltanto come delimitazione meramente funzionale per la definizione del ‘bacino ottimale’ entro cui essa opera. In tal caso tali Agenzie potrebbero venire assimilate ad un “Ente territoriale” e ciò renderebbe possibile – per quanto ovviamente compatibile - l’applicazione della normativa prevista per gli Enti Locali. Assicurando in tal modo, e sulla base d’un riconosciuto principio analogico, le relative ed indispensabili certezze anche procedurali. Come peraltro è avvenuto per Enti, come il *Consorzio obbligatorio* tra Comuni o l’*Unione* di Comuni, caratterizzati anch’essi dal Legislatore come *Enti territoriali* per l’esercizio in forma associata delle funzioni loro attribuite dagli Enti Locali stessi.

Problematiche interpretative

La normativa non stabilisce, sia in Costituzione che nel TUEL, una delineazione rigorosa di quali siano le caratteristiche tipiche di un “ente pubblico territoriale”, ma si limita ad elencare i vari enti territoriali (Comuni, Province, Regioni, Città Metropolitane, oltre le Comunità montane, le Unioni di comuni, i Consorzi formati da enti territoriali).

Il primo problema riguarda quindi il valore del riferimento alla “territorialità” degli Enti e la verifica della natura di tale “intrinseco rapporto” in base a quanto viene previsto dalla legge regionale. Una “territorialità” da intendersi come una connessione (tra un Ente ed il proprio territorio) non tanto e solo in termini meramente funzionali o strumentali, ma come *precipuo elemento fondativo* e come delimitazione territoriale entro si manifesta l’efficacia stessa degli atti di carattere amministrativo. Elementi che, in egual misura, vengono applicati, oltre che agli Enti locali, come già rilevato anche a Consorzi tra Enti Locali o ad Unioni tra Comuni a cui sono state conferite delle funzioni da parte degli Enti Locali stessi.

A questo proposito si possono succintamente richiamare alcuni pronunciamenti. Tra i vari: la Cassazione (n. 3971/2002) stabilisce che “*i consorzi tra enti pubblici territoriali sono considerati essi stessi come enti pubblici territoriali*”; il Consiglio di Stato precisa che “*il consorzio tra Enti Locali...è un ente strumentale per l’esercizio in forma associata di servizi pubblici e di funzioni e fa parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati*” (n.2605/2001) e rileva inoltre come il Consorzio, vada ritenuto “*elemento del sistema amministrativo facente capo allo stesso ente territoriale*” (Corte Cost., sent. 12.2.1996, n. 28).

Considerando l’elenco, sopra riportato, degli enti territoriali, così come stabilito dalla normativa, l’Agenzia – data anche la sua recente introduzione nel sistema amministrativo italiano - non risulta ricompresa nella denominazione di “ente territoriale”.

L’interrogativo quindi che ci si pone è quello di poter individuare per le Agenzie TPL la sussistenza o meno delle caratteristiche ritenute tipiche degli enti territoriali. Pur non essendo esse incluse nell’elencazione, ma in forza d’una *situazione analogicamente coincidente o convergente*, con riferimento alle funzioni assegnate alle stesse Agenzie da Enti Locali, al fattore costitutivo della territorialità, nonché alla natura giuridica degli organi amministrativi.

Interrogativi in sede di approfondimento

In sede di approfondimento sono altresì emersi interrogativi riguardanti una possibile e corretta *interpretazione analogica* - in particolare, anche alla luce delle motivazioni delle Sentenze della Corte di Cassazione e del Corte e Consiglio di Stato - che hanno portato a definire la figura giuridica del Consorzio tra Enti Locali, a tutti gli effetti, come Enti locali territoriali.

Da ciò nasce l'interrogativo sulla sussistenza o meno d'una analogia tra il Consorzio di Enti Locali (e per altri aspetti anche tra l'Unione dei Comuni) e l'Agenzia per il TPL, così come definita dalla l.r. 6/2012, considerando il parallelismo di fatto e di diritto esistente in merito al conferimento di funzioni degli Enti Locali (Comuni e Provincia), alla natura non meramente funzionale della territorialità del bacino (non a caso coincidente con i territori degli enti partecipanti), ai criteri di formazione dell'Assemblea e di nomina degli Amministratori, come stabilito dalla legge regionale. A maggior ragione emerge, sotto il profilo giuridico, la possibilità di tale analogia tra Agenzia TPL e Consorzi se si considera anche la trasformazione, principalmente nominativa, dei precedenti Consorzi lacuali, come previsto dall'art. 48 della l.r. 16/12, con l'identica denominazione di "ente pubblico non economico", adottato per l'Agenzia.

La Corte dei Conti (sez. Lombardia), con deliberazione. n.71/2013, nel respingere le obiezioni avanzate dalla Provincia di Sondrio in merito alla possibilità di istituire Consorzi tra Enti Locali, in presenza della l. 191/2009, ha riconosciuto, contrariamente a quanto opposto dalla Provincia di Sondrio, il diritto della Regione Lombardia a poter promuovere un Ente (l'Agenzia, appunto) che sia organo di governo per il TPL in ambiti ottimali.

Per varie e motivate ragioni si è ritenuto opportuno, anche da parte della legislazione nazionale, il superamento (in tutto od in parte) dei Consorzi ('di funzioni', diversamente da quelli 'di servizi'), cercando di individuare per la promozione dell'associazionismo tra enti locali nuove forme istituzionali ed organizzative (per ragioni di semplificazione, funzionalità, economicità...).

Tra queste si sono affermate le Agenzie e tale è stata anche la scelta fatta da Regione Lombardia, con specifico riferimento alle stesse Agenzie per il TPL.

Dall'esame dei lavori preparatori della Commissione regionale non emergono elementi di ulteriore chiarezza interpretativa. Ma un aspetto merita di essere richiamato, riguardante l'opportunità di assumere la denominazione di "Agenzia", con riferimento per esempio a precedenti e positive esperienze, come l'ARPA, l'Agenzia nel settore ambientale. Ma anche per evitare come Regione Lombardia di incappare nelle secche delle contraddittorie decisioni che in quel momento si stavano producendo in Parlamento proprio sulla soppressione o meno dei Consorzi.

L'obbiettivo di fondo della promozione dell'esercizio associato delle funzioni, rimane lo stesso di Consorzi e per altri aspetti delle Unioni, mentre la novità della Agenzia è rappresentata dall'intento di promuovere nuove e moderne modalità organizzative, finalizzate a favorire una migliore collaborazione inter-istituzionale, un più avanzato livello del rapporto qualità-efficienza-efficacia nei servizi, trasparenza, semplificazione e risparmio delle risorse. Nella logica e nello spirito della semplificazione amministrativa e del risparmio delle risorse indotto dalla *Spending Review*.

Rimane altresì fondamentale per l'Agenzia del TPL il rapporto, tipico degli enti pubblici territoriali, che la stessa legge regionale stabilisce tra l'organizzazione dei servizi territoriali del TPL e l'interesse generale della collettività. Come rileva la stessa Corte dei Conti (sez. Lombardia) nel pronunciamento sopra richiamato, per l'Agenzia del TPL "è stata condivisa la forma giuridica dell'ente pubblico non economico, del quale paiono riconoscibili tutti gli elementi identificativi, in

particolare lo scopo (in quanto soggetto istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale)”.

Un tale autorevole riconoscimento di “*interesse generale*”, per quanto riguarda l’attività dell’Agenzia del TPL, non è certo privo di significato anche – ed insisto sul punto - per la sua qualificazione istituzionale, in rapporto nello specifico al valore dirimente e fondativo che assume il “territorio” di propria competenza.

In altri termini le Agenzie TPL operano nella materia di propria competenza *come se* fossero gli Enti Locali stessi, ma tra loro associati. Esse sono chiamate a soddisfare un’esigenza di mobilità e di trasporto riconosciuta come un bisogno ed un bene pubblico da realizzare.

Da ciò deriva la stessa *obbligatorietà della costituzione delle Agenzie* attraverso il conferimento delle funzioni di enti territoriali. Come è stato osservato, non a caso “è la legge che, ravvisato un rilevante interesse della collettività da tutelare, prevede la costituzione obbligatoria del consorzio”.

Le Agenzie per il TPL, anche alla luce di tali interpretazioni, si inserirebbero quindi come “parte integrante” del sistema territoriale (come peraltro è avvenuto con i Consorzi e, per altri aspetti, con l’Unione dei Comuni o con le Comunità Montane) in quanto costituite dagli enti locali stessi per lo svolgimento di attività da loro conferite.

Risulterebbe così applicabile alle Agenzie per il TPL, per analogia giuridica, quanto il Consiglio di Stato ha sostenuto a suo tempo per i Consorzi, ovvero che essi “*fan parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati*”. Il rapporto stesso tra ente gestore e il proprio bacino ottimale per la l. r. 6/12 viene a definirsi come *rapporto coesistente* (analogo a quello previsto per Unioni e Consorzi) senza che l’uno possa esistere privato dell’altro.

In base a tale impostazione le Agenzie per il TPL, come previste dalla legge della Regione Lombardia, risulterebbero quindi a tutti gli effetti come “parte integrante e costitutiva” del sistema amministrativo locale e territoriale. Se tale impostazione risultasse fondata, ne conseguirebbe anche un chiarimento in merito a vari problemi interpretativi, compresi quelli riguardanti le questioni di inconfirmità nel rapporto tra Enti locali ed incarichi amministrativi, come stabiliti dall’art. 7 del D.lgs 39/13.

La soppressione per ragioni economiche dei Consorzi ‘di funzioni’ non riveste alcun particolare rilievo sulla natura giuridica della valutazione espressa. In primo luogo perché in ogni caso rimangono in vita i Consorzi ‘di servizi’ e non è stata soppressa la forma giuridica del Consorzio stesso. Ma soprattutto perché la Corte dei Conti (sez. Lombardia) sostiene, avverso la Provincia di Sondrio, la piena legittimità da parte della Regione Lombardia di poter costituire le Agenzie per il TPL, ritenendo che esse non entrino in collisione con la legge finanziaria ed altre normative che avrebbero imposto agli enti locali il divieto indistintamente generalizzato di costituire enti, agenzie e organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica.

Agenzie come parte integrante del sistema territoriale

In un quadro, che sappiamo rimane comunque molto eterogeneo, le Agenzie territoriali (diversamente da quelle ministeriali) si configurano, superando in prospettiva i modelli di Consorzi od Unioni, come il tentativo del tutto interno - e non esterno come ritengono taluni interpreti - al sistema amministrativo, per costituire attraverso l’esercizio associato di determinate attività un nuovo e più moderno tessuto connettivo tra i diversi enti locali.

Agenzie, quindi, da intendersi non solo come strumento operativo degli enti locali, ma come una nuova forma di “ente” associativo tra enti locali per l’esercizio in comune di determinate funzioni. Come lo è - seppur con forme giuridiche diverse, ma che sono risultate troppo farraginose e complesse - la stessa Unione. Come lo sono, o lo sono stati, i Consorzi tra enti locali che, come è stato autorevolmente affermato: “*appartengono alla categoria delle forme associative che sono inserite tra i soggetti al pari dei Comuni, delle Province...*”.

Che le Agenzie siano da ritenersi *parte integrante del sistema territoriale*, per le materie di propria competenza, risulta anche dal rapporto che la legge ha stabilito in merito alla questione delle risorse. Le Agenzie, com’è noto, hanno funzioni di programmazione, contratti di servizio..., ma non hanno in gestione i servizi di trasporto e le loro entrate economiche dipendono esclusivamente dalle risorse messe a disposizione dagli Enti partecipanti. Infatti l’art. 7 della legge istitutiva prevede che l’Agenzia sia “costituita con risorse umane, strumentali, finanziarie e patrimoniali messe a disposizione dagli enti partecipanti” E soltanto da queste, visto che non possono esservi “nuovi o maggiori oneri a carico del sistema”.

A conforto della tesi interpretativa sopra esposta, ritengo possa essere fondatamente richiamata la stessa legge Delrio, n.56/2014.

Tale legge stabilisce (comma 85, punto b) che rimane in capo alle Province (da intendersi come “Ente di area vasta”, sia nell’immediato, che nell’eventualità d’una futura modifica costituzionale) la “pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale”.

Ciò significa che le funzioni attribuite in precedenza, nel 2012, dalla Regione Lombardia alla Agenzia TPL vengono sottratte per rimanere in capo all’Ente di area vasta (Provincia), con relativo e conseguente scioglimento delle Agenzie stesse? Assolutamente no. Anzi vale proprio l’opposto.

Infatti il comma 87 della stessa legge Delrio stabilisce che le funzioni fondamentali, previste dal comma 85 - tra cui il trasporto pubblico locale - siano esercitate secondo modalità fissate dalla legislazione statale e regionale. In altri termini è la Regione che stabilisce come le funzioni, assegnate alle Province, vengano esercitate. E la Regione Lombardia, con la legge 6/2012, ha stabilito che per quanto riguarda il Trasporto Pubblico Locale le competenze provinciali siano *obbligatoriamente* trasferite all’Agenzia, di cui la Provincia è e rimane socio componente l’Assemblea. Appunto in forma non facoltativa, ma obbligatoria. Esattamente come avvenuto od avviene con il trasferimento delle funzioni in Consorzi obbligatori.

In questa *obbligatorietà* sta la differenza rispetto alla formazione di liberi Consorzi tra Enti Locali, come prevista dall’art.31 del TUEL. Una differenza *sostanziale* anche per la definizione della natura stessa del Consorzio tra *possibilità* od *obbligo*, stabilito per legge, di un esercizio associato di funzioni da parte di Enti Locali.

Conclusioni

In sostanza gli interrogativi sollevati riguardano la collocazione che l’Agenzia TPL assume, in base alla legge regionale istitutiva della Regione Lombardia, nel sistema delle autonomie locali territoriali.

Se essa debba essere ritenuta semplicemente uno strumento operativo, funzionale al conseguimento di determinati obiettivi. Oppure se *l’Agenzia TPL sia da ritenere parte integrante a tutti gli effetti del sistema autonomistico territoriale*, con tutto ciò che ne consegue anche dal punto di vista dell’applicazione in vari settori della normativa vigente.

Ritenendo, altresì, che a favore della seconda ipotesi - a nostro parere ben più convincente - concorrano vari e fondati elementi. Tra questi, in forma riassuntiva:

- 1) le Agenzie TPL della Regione Lombardia sono *costituite esclusivamente da Enti territoriali*;
- 2) esse hanno per oggetto esclusivo della propria attività *l'esercizio associato delle funzioni* loro assegnate dagli Enti Locali partecipanti;
- 3) l'assegnazione delle funzioni degli Enti locali è di *carattere obbligatorio*, stabilito dalla legge;
- 4) lo Statuto è approvato dagli *organi assembleari* di Comune e Provincia;
- 5) *l'Assemblea dei soci è costituita da Enti locali* e gli organi sono emanazione degli stessi;
- 6) il requisito della *territorialità è un fattore costitutivo*, oltre che delimitativo dell'attività svolta negli ambiti ottimali;
- 7) *le risorse sono conferite all'Agenzia TPL dagli Enti locali* costituenti (siano esse risorse finanziarie, di personale, patrimoniali...)

Se l'interpretazione sopra formulata risulta fondata, l'Agenzia TPL - oltre che un "Ente pubblico non economico", come esplicitato dalla legge regionale - va considerata per vari aspetti anche come un "Ente di diritto pubblico territoriale". Almeno per quegli elementi od atti amministrativi che sotto il profilo della specifica qualificazione giuridica risultino necessari, compatibili ed applicabili per l'Agenzia stessa.

Un quadro complesso che ci consegna, in assenza d'una rigorosa normativa giuridica di sistema, varie, ma superabili incertezze.

L'esperienza dell'Agenzia di Brescia è capofila a livello regionale. E ciò comporta un di più di responsabilità, d'impegno e di realizzabilità.

In presenza d'un soggetto come l'Agenzia TPL di Brescia, già operante e su obiettivi di grande rilevanza - si pensi alla definizione del 'programma di bacino' o all'affidamento dei servizi di TPL- si è indotti ad implementare in primo luogo il principio dell'efficacia. Quindi anche ad assumere un qualche rischio di interpretazioni normative, quand'anche effettuate in modo innovativo, e a operare ispirandoci alle prassi amministrative, progettuali e gestionali più virtuose. Consapevoli che - in una realtà del trasporto locale e della mobilità, all'avanguardia come la nostra - possiamo far leva su valide esperienze e qualificate professionalità di Aziende, a partecipazione pubblica e private, oltre che degli stessi Enti locali bresciani.

(Bozza non corretta)

Brescia 11.4.2015