CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **41/2013** (ECLI:IT:COST:2013:41)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GALLO** - Redattore: **CARTABIA**
Udienza Pubblica del **12/02/2013**; Decisione del **11/03/2013**
Deposito del **15/03/2013**; Pubblicazione in G. U. **20/03/2013**
Norme impugnate: Art. 36, c. 1°, lett. a), del decreto legge 24/01/2012, n. 1, convertito con modificazioni in legge 24/03/2012, n. 27.
Massime: **36962 36963**
Atti decisi: **ric. 83/2012**

SENTENZA N. 41

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 23 maggio 2012, depositato in

cancelleria il 29 maggio successivo ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 23 maggio 2012 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 29 maggio successivo, iscritto al reg. ric. n. 83 del 2012, la Regione Veneto ha impugnato, tra l'altro, l'art. 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, per violazione degli artt. 117, 118, 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

1.1. – L'impugnato art. 36, comma 1, lettera a), concernente l'istituzione, la natura, la composizione e le funzioni dell'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti, sostituisce i commi 1 e 2 dell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), così come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

La disposizione impugnata prevede l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, attribuendo alla medesima numerose competenze nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle Regioni e degli enti locali di cui al Titolo V della Parte II della Costituzione. L'Autorità esercita le proprie competenze a decorrere dalla data di adozione dei regolamenti di cui all'art. 2, comma 28, della legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità). Ad essa si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni organizzative e di funzionamento contenute nella medesima legge n. 481 del 1995.

2. – Nel comma 1, terzo periodo, dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, nel testo risultante dall'impugnato art. 36, comma 1, lettera a), la previsione in base alla quale l'Autorità è «[…] competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione», si risolverebbe, secondo la Regione Veneto, in una mera petizione di principio, inidonea ad assicurare che l'Autorità eserciti la sua funzione regolatoria nel rispetto delle competenze delle autonomie territoriali in materia di trasporto pubblico locale.

In particolare, la ricorrente sottolinea che è conferito all'Autorità, nell'ambito dei servizi di trasporto locale, il potere di definire i criteri per la fissazione delle tariffe, canoni e pedaggi, nonché di stabilire, con particolare riferimento al settore autostradale, i sistemi tariffari di pedaggi basati sul metodo del price cap per le nuove concessioni; l'Autorità si occupa altresì della definizione degli schemi sia dei bandi per le gare che assegnano servizi di trasporto in esclusiva, sia delle convenzioni da inserire nei capitolati di tali gare, sia, per il settore autostradale, delle concessioni (schemi da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione), sia dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; la medesima Autorità, infine, stabilisce criteri per la nomina delle

commissioni aggiudicatrici in relazione alle gare che assegnano servizi di trasporto in esclusiva.

La Regione Veneto sostiene che tali previsioni normative, pur riguardando aspetti relativi alla tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., incidono nella materia del trasporto pubblico locale, rientrante nell'ambito delle competenze residuali regionali.

In primo luogo, l'attribuzione all'Autorità di regolazione dei trasporti della definizione dei criteri delle tariffe e l'assegnazione ad essa di competenze specifiche sugli schemi di bandi di gara e di concessione non risultano, a parere della ricorrente, proporzionate alle esigenze di apertura del mercato. Tali previsioni, infatti, si limitano a demandare a un soggetto estraneo alla logica della responsabilità politica e amministrativo-contabile, la determinazione di discipline di impatto macroeconomico rilevante, senza neppure vincolare tale soggetto a specifici parametri di indirizzo e controllo.

In secondo luogo, queste attribuzioni non rispondono ad esigenze unitarie tali da giustificare il sacrificio delle competenze degli enti territoriali, anche alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Per tali ragioni la norma impugnata sarebbe, quindi, lesiva dei principi sanciti all'art. 118 Cost.

Nella denegata ipotesi in cui le censurate attribuzioni dell'Autorità fossero ritenute legittima espressione della potestà esclusiva statale a tutela della concorrenza, la ricorrente, stante il concorso di diverse competenze legislative regionali e statali nel medesimo ambito, ritiene che dovrebbe prevedersi almeno un coinvolgimento regionale nel rispetto del principio di leale collaborazione.

In terzo luogo, con riferimento alla competenza relativa alla determinazione dei criteri per la fissazione delle tariffe, la ricorrente reputa che la disposizione impugnata sia lesiva dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. nella parte in cui dette tariffe concorrono a costituire risorse proprie della Regione.

Infine, il ricorso regionale lamenta l'illegittimità costituzionale della disciplina che rimette all'Autorità il potere di stabilire i criteri per la nomina delle commissioni giudicatrici, in quanto invasiva, anche in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa, garantita dagli artt. 117 e 118 Cost.

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato nella cancelleria della Corte il 2 luglio 2012, chiedendo che le questioni prospettate nel ricorso siano dichiarate infondate.

Le disposizioni impugnate, secondo la difesa dello Stato, atterrebbero alla tutela della concorrenza nel settore dei trasporti e delle relative infrastrutture. Inoltre, esse inciderebbero sulla regolazione dei servizi di rete ininterrottamente diffusi sul territorio non adeguatamente disciplinabili dalle singole Regioni, in particolare dal punto di vista dell'efficienza del mercato. In ogni caso, le disposizioni impugnate prevedrebbero che le competenze dell'Autorità si coordinino con quelle regionali, come risulta dal richiamo al principio di sussidiarietà.

4. – In data 22 gennaio 2013 la Regione Veneto ha depositato nella cancelleria della Corte una memoria con la quale, in prossimità dell'udienza e in replica alla difesa della Presidenza del Consiglio, ribadisce la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, come convertito dalla legge n. 27 del 2012.

La memoria, per la parte che qui interessa, torna a insistere sul fatto che l'Autorità di regolazione dei trasporti è dotata di funzioni e poteri destinati a sovrapporsi con competenze

delle amministrazioni territoriali, che dovrebbero essere garantite quanto meno attraverso adeguati strumenti di leale cooperazione. In mancanza di ogni previsione in tal senso, la Regione conclude insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione.

Considerato in diritto

1. – La Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe, ha proposto questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

2. – Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni, la Corte delimita l'oggetto del presente giudizio alle censure relative all'art. 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, come risultante dalla legge di conversione; disposizione questa che, sostituendo i commi 1 e 2 dell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), così come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, detta misure riguardanti l'istituzione e le funzioni dell'autorità di regolazione dei trasporti.

3. – Le censure proposte nel ricorso si appuntano sulle competenze conferite a detta Autorità a definire, anche nell'ambito dei servizi di trasporto locale, i criteri per la fissazione, da parte dei soggetti competenti, delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori (lettera b del comma 2 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011); a stabilire, con particolare riferimento al settore autostradale, per le nuove concessioni, sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap (lettera g, del medesimo comma 2); a definire, ancora nel settore autostradale, gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione e gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni (stessa lettera g); a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici (lettera f del citato comma 2 dell'art. 37).

Secondo la ricorrente, l'attribuzione di dette funzioni alla nuova Autorità indipendente determinerebbe una interferenza con le competenze della Regione in materia di trasporto pubblico locale, in violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

4. – In via preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le censure proposte in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost.

In relazione ai suddetti parametri, il ricorso si presenta del tutto generico e insufficientemente motivato, limitandosi ad affermare, senza ulteriori specificazioni, la lesività delle disposizioni in esame rispetto agli artt. 117 e 119 Cost., senza illustrare adeguatamente le ragioni che determinerebbero le dedotte lesioni.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 3 del 2013 e n. 312 del 2010; ordinanza n. 123 del 2012), il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (ex plurimis, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n.

450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990), tenendo conto che l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).

5. – Al fine di procedere all'esame nel merito delle rimanenti questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge impugnato, proposte in riferimento all'art. 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, appare opportuno ricordare che l'istituzione di una Autorità nazionale dei trasporti s'inscrive nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, avviato con la legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità) e, come tale, è volta a realizzare un mercato concorrenziale nei servizi di trasporto.

Il settore dei trasporti appare resistente più di altri all'ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate, tra l'altro, agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell'offerta dei servizi. In questo contesto, è particolarmente avvertito il rischio che si creino o si consolidino posizioni dominanti e, pertanto, è opportuno che il passaggio a un sistema liberalizzato sia accompagnato, come già è avvenuto per altri pubblici servizi, da una regolazione affidata ad un'Autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori del settore.

In particolare, per quanto rileva nel presente giudizio, l'istituzione di un'Autorità indipendente è tesa a ridurre le criticità che potrebbero derivare dalla commistione, in capo alle medesime amministrazioni, di ruoli tra loro incompatibili, introducendo una distinzione tra soggetti regolatori e soggetti regolati.

Alla luce delle considerazioni che precedono, risulta chiaro che le disposizioni impugnate, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ex plurimis, sentenza n. 325 del 2010), dato che l'istituzione dell'Autorità indipendente è, come si è visto, funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto, da quello ferroviario a quello aereo, da quello marittimo a quello autostradale.

6. – La Corte ha più volte affermato che l'esercizio della competenza esclusiva e trasversale per la «tutela della concorrenza» può intersecare qualsivoglia titolo di potestà regionale, seppur nei limiti necessari ad assicurare gli interessi cui essa è preposta, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità (ex plurimis, sentenze n. 325 del 2010, n. 452 del 2007, n. 80 e n. 29 del 2006, n. 222 del 2005).

Nel caso in esame, le funzioni conferite all'Autorità di regolazione dei trasporti, se intese correttamente alla luce della ratio che ne ha ispirato l'istituzione, non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano. Valgono anche in questo caso i principi affermati dalla Corte in una fattispecie analoga: «le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo» (sentenza n. 482 del 1995). Compito dell'Autorità dei trasporti è, infatti, dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito. Del resto la stessa disposizione censurata prevede, al comma 1 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, che

l'Autorità di regolazione dei trasporti sia tenuta al rispetto delle competenze delle Regioni e degli enti locali di cui al Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Infatti, in relazione alle disposizioni sottoposte all'esame della Corte, per quanto riguarda le tariffe, i canoni e i pedaggi, le disposizioni impugnate (lettera b del comma 2 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011) attribuiscono all'Autorità il compito di stabilire solo i criteri, mentre resta impregiudicata in capo ai soggetti competenti la determinazione in concreto dei corrispettivi per i servizi erogati. Analogamente, riguardo ai bandi di gara, l'Autorità è investita della competenza a definire gli schemi, senza sostituirsi alle amministrazioni competenti nell'elaborazione in dettaglio dei bandi, delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e delle concessioni (lettera f del comma 2 dello stesso articolo). Ciò vale anche con specifico riferimento al settore autostradale (lettera g del citato comma 2 dell'art. 37). Ancora, con riguardo alla nomina delle commissioni giudicatrici, secondo la normativa in esame, l'Autorità indipendente è dotata del potere di stabilire solo i criteri per la nomina, salve restando le competenze delle amministrazioni locali su ogni ulteriore decisione in ordine alla composizione delle commissioni giudicatrici o alle modalità di scelta dei suoi componenti, decisioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, rientrano invece nella materia dell'organizzazione amministrativa, spettante alle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007).

In sintesi, come questa Corte ha già affermato a proposito di altre Autorità di regolazione, «non vi è ragione di ritenere che le Autorità di tale natura […] possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali» (sentenza n. 88 del 2009).

Ne consegue che le censure prospettate in riferimento all'art. 118 Cost. non sono fondate.

7. – Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, esso non opera allorché lo Stato, come nella specie, eserciti la propria competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza (ex plurimis, sentenza n. 339 del 2011 e n. 246 del 2009). Pertanto, anche la censura sul mancato rispetto del principio di leale collaborazione non è fondata.

In ogni caso, tale principio attiene ai rapporti tra Governo, o Ministeri, e Regioni e non riguarda, invece le Autorità indipendenti, tra cui rientra anche quella istituita dal decreto-legge impugnato, chiamate ad operare «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione». Esse dovranno, invece, agire nel rispetto delle modalità di partecipazione previste dalla legge generale sul procedimento amministrativo, 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento legislativo e successive modificazioni) e dalle altre leggi dello Stato applicabili alle Autorità indipendenti, tra cui specificamente quelle indicate nella legge n. 481 del 1995, alla quale la disposizione impugnata espressamente rinvia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27;

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 1,

lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'articolo 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con il medesimo ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.