CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **30/2016** (ECLI:IT:COST:2016:30)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **DE PRETIS**
Camera di Consiglio del **27/01/2016**; Decisione del **27/01/2016**
Deposito del **17/02/2016**; Pubblicazione in G. U. **24/02/2016**
Norme impugnate: Art. 12, c. 3°, della legge della Regione Piemonte 26/06/2006, n. 22.
Massime: **38728**
Atti decisi: **ord. 155/2015**

SENTENZA N. 30

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nel procedimento vertente tra la Ditta Vottero Autoservizi di Vottero Prina Fiorenzo e la Provincia di Torino con ordinanza del 27 marzo 2015, iscritta al n. 155 del

registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 27 marzo 2015 il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte – sezione seconda – ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dalla Ditta Vottero Autoservizi contro la Provincia di Torino per l'annullamento dell'atto con cui il dirigente del Servizio trasporti della Provincia ha respinto l'istanza di nulla-osta all'immatricolazione di un autobus (usato) «ad incremento del parco automezzi dell'impresa ricorrente».

La Provincia ha respinto l'istanza in applicazione dell'art. 12, comma 3, della citata legge regionale n. 22 del 2006. In base a tale disposizione (nella formulazione vigente al momento dell'atto e del ricorso al TAR), «Gli incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi». La ricorrente ha impugnato l'atto di rigetto con un unico motivo, consistente nell'illegittimità derivata dall'incostituzionalità dell'art. 12, comma 3, della legge regionale n. 22 del 2006, per contrasto con gli artt. 3, 41 e 117 della Costituzione, anche in relazione a quanto previsto dalla legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente).

1.1.– Il rimettente illustra, in primo luogo, il contenuto della citata legge n. 218 del 2003 e, di seguito, sintetizza il contenuto della legge regionale n. 22 del 2006. In particolare, l'art. 12 (Qualità degli autobus) stabiliva, nella versione originaria, quanto segue: «1. Al fine di tutelare la sicurezza degli utenti le imprese si dotano di un parco autobus adibito a noleggio avente un'anzianità media non superiore ad otto anni, con un'anzianità massima per singolo autobus non superiore a quindici anni ed in ogni caso una percorrenza chilometrica massima pari a 1.000.000 di chilometri certificata con gli strumenti previsti dalle normative vigenti. 2. La presente disposizione acquista efficacia trascorsi quattro anni dall'entrata in vigore della presente legge e in caso di mancanza del requisito, l'autorizzazione è sospesa fino alla sua effettiva reintegrazione. 3. Gli incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi».

Il giudice a quo argomenta la rilevanza della questione di costituzionalità, osservando che essa «sostanzialmente coincide con l'unica ed articolata censura dedotta dall'impresa ricorrente».

Il TAR passa poi ad illustrare la non manifesta infondatezza della questione. Sotto un primo profilo, il rimettente evidenzia che la norma regionale de qua «avrebbe introdotto un requisito di esercizio non previsto dal diritto europeo, con effetto discriminatorio nei confronti delle imprese stabilite nella Regione Piemonte, in violazione dell'art. 3 Cost. nonché dell'art. 117, primo comma, Cost. che impone alle Regioni di conformarsi ai vincoli dell'ordinamento comunitario». Il giudice a quo richiama, a tale proposito, l'art. 20 (Uguaglianza davanti alla legge) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e l'art. 3 del regolamento CE n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 (che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e

abroga la direttiva 96/26/CE del Consiglio).

Sotto un secondo profilo, il rimettente osserva che la norma in questione appare «in diretto contrasto con la natura ”trasversale” e prevalente della tutela della libera concorrenza, sancita dalla Direttiva 2006/123/CE», aggiungendo che sarebbe «stata ripetutamente affermata l’impossibilità per le Regioni di introdurre nell’ordinamento, anche per via normativa, previsioni atte a distorcere il confronto concorrenziale e la libertà d’impresa sul piano interspaziale, ossia tra territori regionali differenti» (il TAR richiama, a sostegno, la sentenza della Corte costituzionale n. 165 del 2014). Il giudice a quo sottolinea che «[l]a legge statale non prevede limitazioni all’utilizzo di autobus usati», né «prevede limitazioni territoriali per l’esercizio dell’attività di noleggio da parte delle imprese autorizzate». L’art. 1 della legge n. 218 del 2003 stabilisce che l’esercizio dell’attività di trasporto di viaggiatori su strada «rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica ai sensi dell’art. 41 della Costituzione, cui possono essere imposti esclusivamente vincoli per esigenze di carattere sociale o prescrizioni finalizzate alla tutela della concorrenza». L’art. 4 della legge n. 218 del 2003 non attribuirebbe «alle Regioni il potere di disciplinare in senso più restrittivo la tipologia di automezzi utilizzabili dalle imprese autorizzate». Pertanto, «la norma regionale piemontese violerebbe gli artt. 3, 41 e 117 Cost., introducendo una gravosa restrizione all’utilizzo di autobus usati nei confronti dei soli operatori economici iscritti nel registro della Regione Piemonte, al di fuori dei principi stabiliti dalla legge statale e delle competenze riservate alla legislazione regionale».

Infine, sotto un terzo profilo il rimettente osserva che, «[o]ve, invece, il divieto di acquisire autobus usati trovasse la propria giustificazione nell’obiettivo di salvaguardare la sicurezza (in particolare, la sicurezza della circolazione e degli utenti trasportati) e di tutelare l’ambiente (in particolare, per il contenimento delle emissioni inquinanti), la norma regionale si porrebbe in contrasto con l’art. 117, secondo comma, Cost., che riserva alla potestà esclusiva statale le materie della sicurezza (lett. h) e della tutela dell’ambiente (lett. s)».

In conclusione, il giudice a quo solleva questione di costituzionalità dell’art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2006, per violazione degli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione, «nella parte in cui vieta alle imprese che svolgono attività di noleggio autobus con conducente di incrementare il parco autobus con automezzi usati».

2.– Le parti del giudizio a quo non si sono costituite davanti alla Corte costituzionale. Inoltre, il Presidente della Regione Piemonte non è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte – sezione seconda – dubita della legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dalla Ditta Vottero Autoservizi contro la Provincia di Torino per l’annullamento dell’atto con cui il dirigente del Servizio trasporti della Provincia ha respinto l’istanza di nulla-osta all’immatricolazione di un autobus (usato) «ad incremento del parco automezzi dell’impresa ricorrente».

La Provincia ha respinto l’istanza in applicazione dell’art. 12, comma 3, della citata legge regionale n. 22 del 2006. In base a tale disposizione (nella formulazione vigente al momento

dell'adozione dell'atto e del ricorso al TAR), «Gli incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi».

Con riferimento a tale disposizione, il giudice rimettente solleva tre questioni di costituzionalità: a) la norma regionale «avrebbe introdotto un requisito di esercizio non previsto dal diritto europeo, con effetto discriminatorio nei confronti delle imprese stabilite nella Regione Piemonte, in violazione dell'art. 3 nonché dell'art. 117, primo comma, Cost.»; b) la norma si porrebbe «in diretto contrasto con la natura "trasversale" e prevalente della tutela della libera concorrenza» e introdurrebbe «una gravosa restrizione all'utilizzo di autobus usati nei confronti dei soli operatori economici iscritti nel registro della Regione Piemonte, al di fuori dei principi stabiliti dalla legge statale [legge 11 agosto 2003, n. 218, recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente»] e delle competenze riservate alla legislazione regionale», violando così gli artt. 3, 41 e 117 Cost.; c) «[o]ve, invece, il divieto di acquisire autobus usati trovasse la propria giustificazione nell'obiettivo di salvaguardare la sicurezza […] e di tutelare l'ambiente […], la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, Cost., che riserva alla potestà esclusiva statale le materie della sicurezza (lett. h) e della tutela dell'ambiente (lett. s)».

2.– Dopo l'adozione dell'ordinanza di rimessione, la disposizione sottoposta all'esame di questa Corte è stata sostituita dalla legge della Regione Piemonte 3 agosto 2015, n. 20, recante «Modifica alla legge regionale 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente)». Attualmente, l'art. 12, comma 3, della legge regionale n. 22 del 2006 stabilisce quanto segue: «Le imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da altro Stato membro dell'Unione europea, che esercitano l'attività di noleggio in Piemonte, devono utilizzare veicoli in possesso dei requisiti di cui al presente articolo». Il 6 agosto 2015, giorno della pubblicazione della legge regionale n. 20 del 2015 nel Bollettino Ufficiale della Regione, la disposizione oggetto del giudizio di costituzionalità ha dunque cessato di produrre i suoi effetti.

Tale ius superveniens non impone la restituzione degli atti al giudice rimettente, essendo palese la sua ininfluenza nel giudizio a quo. Infatti, in base al principio tempus regit actum, alla stregua del quale si definiscono le condizioni di validità di un provvedimento amministrativo, la legittimità del diniego di nulla-osta va valutata in base alla norma vigente al momento della sua adozione. Dunque, non è dubitabile la permanenza – nel giudizio a quo – della rilevanza della questione pendente davanti a questa Corte (sentenze n. 151 del 2014 e n. 90 del 2013).

3.– Nel merito, la seconda questione sollevata dal giudice rimettente è fondata.

Tale questione ha carattere misto, di competenza e di sostanza, in quanto il giudice a quo invoca congiuntamente gli artt. 3 e 41 Cost. e l'art. 117 Cost., essendo da intendere il riferimento a quest'ultima disposizione, alla luce degli argomenti spesi dal rimettente, come denuncia della lesione della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

Il nucleo della questione può essere sintetizzato nei seguenti termini: se la Regione, che è titolare di competenza legislativa residuale in materia di trasporto pubblico locale (di linea e non di linea: sentenza n. 452 del 2007), possa prevedere o meno – nell'esercizio di tale competenza – un limite all'iniziativa economica privata, in presenza della legge n. 218 del 2003.

L'art. 1 della legge n. 218 del 2003 stabilisce che «[l]'esercizio dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, cui possono essere imposti esclusivamente vincoli per esigenze di carattere sociale o prescrizioni finalizzate alla tutela della concorrenza secondo

quanto previsto dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287» (comma 1). La stessa legge n. 218 del 2003 si propone di stabilire «i princìpi e le norme generali a tutela della concorrenza nell'àmbito dell'attività di trasporto effettuata mediante servizi di noleggio di autobus con conducente, nel rispetto dei princìpi e dei contenuti normativi fissati dall'ordinamento comunitario» (comma 2), e, in particolare, di «garantire […]: a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di accesso delle imprese al mercato, nonché il libero esercizio dell'attività in riferimento alla libera circolazione delle persone; b) la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro» (comma 4).

L'art. 4 della legge statuisce che, «[a]l fine di definire i contenuti e le modalità delle prestazioni che le imprese professionali esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente sono tenute a fornire ai committenti o ai sottoscrittori delle relative offerte, di subordinare l'effettivo esercizio al rispetto della regolamentazione comunitaria e nazionale in materia di rapporti di lavoro e di prestazioni di guida, di assicurare condizioni omogenee per l'inserimento sul mercato delle imprese nazionali e di quelle comunitarie, spetta alle regioni adottare propri atti legislativi o regolamentari che siano rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge» (comma 1). In particolare, «spetta alle regioni l'adozione di atti legislativi o regolamentari volti: a) a stabilire le modalità per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 5; b) a fissare le modalità e le procedure per l'accertamento periodico della permanenza dei requisiti previsti dalle norme comunitarie e nazionali per lo svolgimento dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada» (comma 2). Il comma 3, poi, dispone che, «[p]er un quadro di riferimento complessivo sul numero e sulla distribuzione territoriale delle imprese professionali esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente, ai fini degli adempimenti e degli interventi da compiere a livello comunitario, le regioni istituiscono il registro regionale delle imprese esercenti l'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente […]».

Con la legge n. 218 del 2003, il legislatore statale ha dunque inteso definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003). Il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali –, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della «tutela della concorrenza», definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006).

Questa Corte ha chiarito che «[l]'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie» (sentenza n. 165 del 2014). In altre parole, la «tutela della concorrenza» «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (sentenza n. 49 del 2014).

In questo contesto, i citati artt. 1 e 4 della legge n. 218 del 2003 devono essere intesi nel senso che, essendosi assunto il legislatore statale il compito di conciliare la libertà di iniziativa economica con l'esigenza di sicurezza dei viaggiatori (art. 1), le regioni sono abilitate a regolare gli oggetti indicati dalla stessa legge statale (art. 4) e, in generale, la gestione del servizio (sentenze n. 30 del 1998 e n. 135 del 1997), ma non possono introdurre, a carico delle imprese di trasporto aventi sede nel territorio regionale, limiti che, lungi dal rispettare i

«criteri di tutela della libertà di concorrenza» fissati nella legge statale (art. 4, comma 1), penalizzerebbero gli operatori "interni", data l'assenza di delimitazioni territoriali delle autorizzazioni rilasciate nelle altre regioni (art. 5, comma 3).

Restringendo la libertà di esercizio dell'attività di noleggio bus con conducente – con l'imposizione del divieto di incremento del parco mezzi con autobus usati –, la norma regionale contestata non solo comporta maggiori oneri in capo alle imprese di trasporto aventi sede in Piemonte rispetto a quelle situate in altre regioni, ma è altresì idonea a produrre l'effetto (nel caso in cui l'impresa non abbia le maggiori risorse necessarie per comprare un autobus nuovo) di impedire irragionevolmente l'espansione dell'attività delle imprese stesse e, dunque, di limitare la concorrenza e con essa le possibilità di scelta da parte dei committenti (sentenze n. 47 del 2015 e n. 97 del 2014). La previsione censurata eccede, dunque, i limiti entro i quali il legislatore regionale può disciplinare la materia, di sua competenza residuale, del trasporto pubblico locale, dato che fra tali limiti vi è quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, ad esso affidata in via esclusiva, della «tutela della concorrenza».

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2006, per violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.– Restano assorbite la prima e la terza questione sollevate dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola 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.