

SENTENZA N. 5

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, 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 l'Autoturismo Giachino srl e la Città Metropolitana di Torino, con ordinanza dell'11 gennaio 2018, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 21 novembre 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione seconda, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), come modificati dall'art. 46 della legge della Regione Piemonte 11 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di semplificazione), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione. L'art. 12, comma 1 (rubricato «Qualità degli autobus»), dispone che, «[n]elle more dell'entrata in vigore di apposita normativa nazionale in materia di requisiti di età dei veicoli adibiti ad attività di noleggio di autobus con conducente, al fine di tutelare la sicurezza degli utenti e dei lavoratori, è vietato alle imprese autorizzate all'esercizio di tale attività l'utilizzo di veicoli di età superiore a quindici anni qualora essi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri certificata con gli strumenti previsti dalle normative vigenti». Il comma 2 aggiunge che «[i] veicoli per i quali è previsto il divieto di utilizzo di cui al comma 1 sono cancellati dagli elenchi relativi ai veicoli autorizzati all'attività di noleggio di autobus con conducente. L'impresa autorizzata, qualora non fornisca i dati relativi all'età e alla percorrenza dei propri veicoli oppure nel caso in cui fornisca dati non veritieri, è soggetta alla sospensione dell'autorizzazione da un minimo di trenta ad un massimo di sessanta giorni».

La questione di legittimità costituzionale trae origine da un ricorso proposto davanti al TAR Piemonte da Autoturismo Giachino srl contro la Città Metropolitana di Torino. La ricorrente, che esercita l'attività di noleggio di autobus con conducente, ha impugnato il provvedimento del 16 settembre 2016, prot. n. 107143, con il quale la Città Metropolitana di Torino ha ingiunto alla ricorrente di alienare entro quindici giorni due autobus, in asserita ottemperanza a quanto disposto dall'art. 12 della citata legge reg. Piemonte n. 22 del 2006. Entrambi gli automezzi, infatti, riferisce l'ordinanza, risultavano immatricolati da più di quindici anni e già alla data del 4 aprile 2014 avevano percorso più di un milione di chilometri. La società ricorrente ha impugnato l'atto di ingiunzione ad alienare, denunciando l'incostituzionalità della citata disposizione legislativa regionale per contrasto con gli articoli 3, 41 e 117 Cost., in relazione alla disciplina statale contenuta nella legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente).

Il giudice rimettente ricorda che l'attività di noleggio di autobus con conducente è regolata a livello nazionale dalla citata legge n. 218 del 2003 e riferisce che la legge reg. Piemonte n. 22 del 2006 ha delegato alle province il rilascio delle autorizzazioni e le funzioni di vigilanza sulle imprese che effettuano il noleggio (art. 3), ha regolamentato il procedimento di rilascio dell'autorizzazione e i casi di sospensione e revoca e ha fissato il divieto contestato nel giudizio a quo (artt. 4, 8 e 9).

Il TAR Piemonte ritiene, in primo luogo, che «la norma regionale qui controversa finirebbe per introdurre un requisito di esercizio non previsto dal diritto europeo e intrinsecamente discriminatorio, nei confronti delle imprese stabilite nella Regione Piemonte, in violazione dell'art. 3 della Costituzione nonché dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, che impone alle regioni di conformarsi ai vincoli dell'ordinamento comunitario». Il rimettente invoca il principio di uguaglianza davanti alla legge, sancito dall'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 7 dicembre 2007, e rileva che il 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, «non detta alcuna prescrizione in ordine alle caratteristiche degli automezzi che possono essere acquistati ed utilizzati dalle imprese di trasporto».

Secondo il giudice a quo, inoltre, «[s]ul piano costituzionale» la norma regionale si porrebbe «in diretto contrasto con la natura “trasversale” e prevalente della tutela della libera concorrenza, sancita dalla direttiva 2006/123/CE». Le regioni non potrebbero introdurre nell'ordinamento «previsioni atte a distorcere il confronto concorrenziale e la libertà d'impresa sul piano interspaziale, ossia tra territori regionali differenti». Il rimettente richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 165 del 2014 (che ha dichiarato incostituzionali alcune norme della legge della Regione Toscana in materia di commercio) e rileva che la citata legge n. 218 del 2003 «non prevede limitazioni all'utilizzo di autobus usati» né «prevede limitazioni territoriali per le imprese autorizzate». Osserva inoltre che «[l']art. 4 della legge n. 218 del 2003 non attribuisce alle Regioni il potere di disciplinare in senso più restrittivo la tipologia di automezzi utilizzabili dalle imprese autorizzate».

Pertanto, «la norma regionale piemontese darebbe luogo a violazione degli articoli 3, 41 e 117 della Costituzione, 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».

Il TAR Piemonte invoca, a sostegno dell'illegittimità della norma censurata, la sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della stessa legge reg. Piemonte n. 22 del 2006, che vietava l'incremento del parco autobus con mezzi usati. Il rimettente ricorda che, in quella sentenza, la Corte ha affermato che, «[c]on 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», e che «[i]l 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».

Infine, il giudice a quo osserva che, ove la norma censurata «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, della Costituzione, che riserva alla potestà esclusiva statale le materie della sicurezza (lettera h) e della tutela dell'ambiente (lettera s)».

In conclusione, il TAR Piemonte solleva questione di costituzionalità dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge reg. Piemonte n. 22 del 2006, «nella parte in cui vieta alle imprese iscritte al registro regionale “l'utilizzo di veicoli di età superiore a quindici anni qualora essi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri”», per violazione degli articoli 3, 41 e 117, primo e secondo comma, Cost.

2.– Nel giudizio di legittimità costituzionale non è intervenuto il Presidente della Regione Piemonte né si sono costituite le parti del giudizio a quo.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione seconda, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), come modificati dall'art. 46 della legge della Regione Piemonte 11 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di semplificazione), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione. L'art. 12, comma 1 (rubricato «Qualità degli autobus»), dispone che, «[n]elle more dell'entrata in vigore di apposita normativa nazionale in materia di requisiti di età dei veicoli adibiti ad attività di noleggio di autobus con conducente, al fine di tutelare la sicurezza degli utenti e dei lavoratori, è vietato alle imprese autorizzate all'esercizio di tale attività l'utilizzo di veicoli di età superiore a quindici anni qualora essi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri certificata con gli strumenti previsti dalle normative vigenti». Il comma 2 aggiunge che «[i] veicoli per i quali è previsto il divieto di utilizzo di cui al comma 1 sono cancellati dagli elenchi relativi ai veicoli autorizzati all'attività di noleggio di autobus con conducente. L'impresa autorizzata, qualora non fornisca i dati relativi all'età e alla percorrenza dei propri veicoli oppure nel caso in cui fornisca dati non veritieri, è soggetta alla sospensione dell'autorizzazione da un minimo di trenta ad un massimo di sessanta giorni».

Il giudice rimettente solleva tre questioni di legittimità costituzionale: a) la norma regionale «finirebbe per introdurre un requisito di esercizio non previsto dal diritto europeo e intrinsecamente discriminatorio, nei confronti delle imprese stabilite nella Regione Piemonte, in violazione dell'art. 3 della Costituzione nonché dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, che impone alle regioni di conformarsi ai vincoli dell'ordinamento comunitario»; b) essa 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» (il riferimento è alla legge

11 agosto 2003, n. 218, recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente»), violando così gli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.; c) ove il divieto contestato «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, della Costituzione, che riserva alla potestà esclusiva statale le materie della sicurezza (lettera h) e della tutela dell'ambiente (lettera s)».

2.– La seconda delle questioni sollevate dal giudice rimettente è fondata con riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Essa ha carattere misto, di sostanza e di competenza, 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» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

Il trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autoveicolo con conducente (di seguito: NCC) costituisce un «autoservizi[o] pubblic[o] non di linea», ai sensi dell'art. 1 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea). Prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, esso rientrava nella competenza regionale concorrente in materia di «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale», che comprendeva «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» (art. 84 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»). Gli artt. 4 e 5 della legge n. 21 del 1992, che indicavano gli oggetti delle competenze regionali e comunali, non comprendevano i requisiti di sicurezza dei veicoli. Questi ultimi rientravano infatti nella competenza esclusiva statale, come confermato da questa Corte, secondo cui «[l]e attribuzioni dello Stato, delle regioni e delle province autonome, nella materia delle linee automobilistiche di interesse regionale, come definite, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, in particolare dall'art. 3 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5 e dagli artt. 84 e 85 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, si ripartiscono secondo criteri funzionali basati precipuamente sul livello e sul tipo degli interessi da tutelare», cosicché «alla competenza di organi dello Stato è riservata, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze n. 2 del 1993 e n. 58 del 1976), la sicurezza degli impianti, dei veicoli e dei natanti, essendo connessa alla protezione dell'interesse generale dell'incolumità dei cittadini, che esige uniformità di parametri di valutazione per tutto il territorio nazionale, mentre alle regioni spettano le competenze, che si riferiscono alla regolarità e alle diverse modalità di svolgimento delle tramvie e delle linee automobilistiche, cioè sostanzialmente alla gestione del servizio, in quanto si tratta di profili tipicamente inerenti al rapporto tra concedente e concessionario» (sentenza n. 135 del 1997).

La disciplina diretta a garantire la sicurezza della circolazione, in relazione alle caratteristiche dei veicoli, è contenuta nel decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), e nelle norme attuative. Il codice della strada dispone, all'art. 1, che «[l]a sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato», e poi regola sia le «caratteristiche costruttive e funzionali» dei veicoli a motore («che interessano sia i vari aspetti della sicurezza della circolazione sia la protezione dell'ambiente da ogni tipo di inquinamento»), ai fini dell'omologazione iniziale (artt. 71, 75, 76, 77), sia i requisiti e i controlli volti a garantire l'efficienza dei veicoli in circolazione (artt. 79 e 80). In particolare, l'art. 80 prevede per gli autobus la revisione annuale (comma 4), da effettuarsi presso l'ufficio competente del Dipartimento per i trasporti terrestri.

A sua volta, la normativa di attuazione del codice (decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, recante il «Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada») detta le prescrizioni tecniche riguardanti sia l'efficienza "originaria" dei veicoli (artt. 227 e 228) sia quella "successiva" dei veicoli in circolazione, ai fini della revisione (artt. 237 e 238). I controlli tecnici periodici dei veicoli a motore sono poi stati disciplinati in modo dettagliato dalla direttiva 2014/45/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa ai controlli tecnici periodici dei veicoli a motore e dei loro rimorchi e recante abrogazione della direttiva 2009/40/CE, e dal decreto ministeriale 19 maggio 2017 (Recepimento della direttiva 2014/45/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa ai controlli tecnici periodici dei veicoli a motore e dei loro rimorchi e recante abrogazione della direttiva 2009/40/CE), che la recepisce.

La competenza esclusiva statale sulla disciplina tecnica e sulla materia della sicurezza della circolazione e dei trasporti è confermata dagli artt. 98 (in materia di viabilità) e 104 (in materia di trasporti) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), e, in relazione al trasporto pubblico locale, dall'art. 4, comma 1, lettera b), del 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).

Dopo la riforma del Titolo V, mentre la materia del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea, è transitata nell'ambito della competenza regionale residuale (ex multis, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), la materia della sicurezza della circolazione e dei veicoli è rimasta di competenza esclusiva statale (sentenze n. 77 del 2013, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004). Per quel che riguarda più precisamente la revisione dei veicoli, la sua disciplina «si innesta nelle materie della sicurezza e dell'ambiente» (sentenza n. 77 del 2013).

2.1.– La normativa statale dedicata al noleggio di autobus con conducente adottata con la citata legge n. 218 del 2003 è peraltro rivolta anche a tutelare la concorrenza nell'attività di NCC (art. 1, commi 1 e 2), allo scopo di garantire in particolare «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», oltre che «la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro» (art. 1, comma 4).

Così, l'art. 3 della medesima legge prevede una competenza ministeriale in materia di misura delle sanzioni pecuniarie e sospensione e revoca dell'autorizzazione, «al fine di garantire condizioni omogenee di mercato per le imprese operanti nel settore e di evitare possibili distorsioni della concorrenza su base territoriale». E l'art. 4, dedicato agli «Adempimenti delle regioni», richiede che gli atti normativi regionali in materia di NCC «siano rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge» (comma 1).

Quanto alla sicurezza, la legge n. 218 del 2003 si occupa dei requisiti soggettivi per lo svolgimento dell'attività, dell'autorizzazione richiesta, dei controlli, delle sanzioni, mentre, in relazione ai requisiti "oggettivi" dei veicoli, l'art. 2 si limita a prescrivere che le imprese esercenti servizi di noleggio di autobus con conducente utilizzino «autobus rispondenti alle caratteristiche tecniche di esercizio, dei quali hanno la disponibilità» (comma 1), rinviando implicitamente al complesso della normativa statale in materia di requisiti tecnici dei veicoli.

La legge n. 218 del 2003 costituisce dunque esercizio delle competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e di sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) e concilia i due interessi, potenzialmente confliggenti, al libero esercizio

dell'attività di NCC e alla sicurezza del trasporto. La sintesi fra questi interessi viene definita in una disciplina uniforme in materia di sicurezza, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e l'assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale.

La disciplina statale, che, come visto, prescrive espressamente alle regioni di adottare atti normativi «rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge» (art. 4, comma 1, della legge n. 218 del 2003), condiziona la competenza legislativa residuale regionale in materia di servizio pubblico di trasporto (nel caso di specie, non di linea). La logica e la lettera delle disposizioni statali richiamate, lette in connessione con il complesso della disciplina statale in materia di controlli tecnici dei veicoli (illustrata sopra), precludono alle regioni di introdurre un ulteriore requisito attinente all'efficienza tecnica del veicolo, che finisce per limitare l'esercizio dell'NCC da parte degli operatori "interni" e per creare dunque una distorsione della concorrenza su base territoriale.

Per tali ragioni, questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di un'altra disposizione della stessa legge della Regione Piemonte, analoga a quella oggetto del presente giudizio, che disponeva che «[g]li incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi» (art. 12, comma 3, legge reg. Piemonte n. 22 del 2006, abrogato nelle more del relativo giudizio), osservando, tra l'altro, che «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)» (sentenza n. 30 del 2016).

Anche nel caso della previsione regionale qui censurata si deve pertanto concludere nel senso che essa incide negativamente sul livello di tutela della concorrenza fissato dalla legge statale. Per quanto di contenuto in sé non irragionevole, la disposizione eccede dunque l'ambito costituzionalmente definito della potestà legislativa regionale.

Di conseguenza deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge reg. Piemonte n. 22 del 2006, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.– Le altre questioni sollevate dal rimettente restano assorbite.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, 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 22 novembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 gennaio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA