

**Sentenza:** 26 maggio 2021, n. 129

**Materia:** tutela della concorrenza, trasporto pubblico locale

**Parametri invocati:** artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere e), h) ed l) della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 2 e 10, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27 «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)»

**Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge in oggetto nella parte in cui sostituisce l'art. 4, comma 2, della l.r. 39/2018;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera c), della legge in oggetto nella parte in cui, nel sostituire l'art. 12, comma 4, della l.r. 39/2018, ha previsto che anche «*l'esercizio dell'attività di noleggio in assenza di SCIA di cui all'articolo 5 ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività*» costituisce «*violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b)*», ed è soggetto «*alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00*»;
- 3) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera c), della legge in oggetto nella parte in cui, nel sostituire l'art. 12, comma 4, della l.r. 39/2018, ha previsto che anche «*l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 9*» costituisce «*violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b)*», ed è soggetta «*alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00*», promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) ed l), della Costituzione.

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

**Sintesi:**

La legge regionale in oggetto è diretta a eliminare i profili di illegittimità costituzionale rilevati dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento alla disciplina sul noleggio di autobus con conducente di cui agli artt. 5, commi 1, 2, 5 e 6, 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente).

Tale giudizio è stato definito con la dichiarazione dell'estinzione del processo a seguito della rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Le censure mosse all'art. 2 investono una disposizione che ne sostituisce un'altra della sopra richiamata l.r. 39/2018 – l'art. 4, comma 2 – non impugnata con il precedente ricorso, mentre quelle mosse all'art. 10 – incentrate sul comma 1, lettera c), di tale disposizione – contestano la modifica della previsione sanzionatoria dell'art. 12 della stessa legge regionale, che viene censurata per ragioni e con riferimento a parametri diversi da quelli già fatti valere in occasione dell'impugnazione della norma modificata.

L'art. 2 della legge in oggetto sostituisce il comma 2 dell'art. 4 della l.r. 39/2018, prevedendo, in particolare, che «*le imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato membro della Unione europea, che esercitano il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione ai sensi dell'articolo 162 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi)*», devono presentare, «*prima*

*dell'avvio dell'attività in Puglia, [...] apposita segnalazione certificata di inizio attività allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del comune nel cui territorio l'impresa ha sede legale o la principale organizzazione aziendale».*

Tale disposizione, per il ricorrente, contrasterebbe con l'art. 5, commi 1 e 3, della legge 11 agosto 2003, n. 218 (*Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente*), secondo cui l'autorizzazione della regione (o degli enti locali a ciò delegati) allo svolgimento dell'attività di noleggio di autobus con conducente non è soggetta a limiti territoriali. Inoltre, quanto alle imprese autorizzate in un altro Stato membro dell'Unione europea, contrasterebbe con gli artt. 3 e 15 del regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006. Secondo esso, tali imprese possono esercitare liberamente l'attività di noleggio di autobus con conducente in altri Stati membri mediante «trasporti di cabotaggio», avendo a bordo solo la copia certificata della licenza comunitaria e un foglio di viaggio.

Secondo il ricorrente, sarebbe dunque violata la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto l'onere aggiuntivo imposto dal legislatore regionale, consistente nella presentazione di un'ulteriore segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), renderebbe più difficoltoso l'avvio di nuove attività in Puglia, rappresentando una barriera all'ingresso limitativa della libertà di concorrenza e sarebbe inoltre «*fortemente limitativo della libera iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost.*». Sarebbero violati anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli indicati parametri interposti di diritto dell'Unione europea, e l'art. 3 Cost., in quanto la norma regionale introdurrebbe un «trattamento differenziato e discriminatorio tra i vari operatori economici».

La Corte ha ritenuto fondata la questione proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Essa pone in evidenza che la legge 218/2003 stabilisce, innanzitutto, 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*» (art. 1, comma 1).

In particolare, l'art. 5 di essa prevede, sotto la rubrica «*accesso al mercato*», che «*l'attività di noleggio di autobus con conducente è subordinata al rilascio, alle imprese in possesso dei requisiti relativi alla professione di trasportatore su strada di viaggiatori, di apposita autorizzazione da parte delle regioni o degli enti locali allo scopo delegati in cui dette imprese hanno la sede legale o la principale organizzazione aziendale*» (comma 1) e che tale autorizzazione «*[...] consente lo svolgimento professionale dell'attività di noleggio di autobus con conducente e l'immatricolazione degli autobus da destinare all'esercizio*» (comma 2).

Il comma 3 precisa poi che la medesima autorizzazione «*non è soggetta a limiti territoriali*» e che «*l'esercizio dei servizi internazionali è, peraltro, subordinato al possesso, da parte del titolare, del legale rappresentante o di chi dirige, in maniera continuativa ed effettiva, l'attività di trasporto, dell'attestato di idoneità professionale esteso all'attività internazionale*».

La Corte richiama, inoltre, la sua giurisprudenza precedente relativa alla identificazione dell'ambito materiale in cui si colloca la disciplina dettata dalla legge 218/2003: nella sentenza 30/2016, essa, scrutinando una disposizione regionale piemontese che vietava agli esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente di utilizzare veicoli usati qualora intendessero incrementare il parco autobus, ha affermato che con tale legge il legislatore statale ha voluto definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà. Il bilanciamento 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). Principi simili sono stati affermati anche in relazione alla disciplina degli autoservizi pubblici non di linea di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (*Legge quadro per il trasporto di persone*

*mediante autoservizi pubblici non di linea*), che si applica ai servizi di taxi e a quelli di noleggio con conducente (NCC) diversi dal noleggio di autobus.

L'art. 4, comma 2, della l.r. 39/2018, come sostituito dall'art. 2 della l.r. 27/2019, impone la presentazione della SCIA allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) comunale anche alle imprese che intendano esercitare il servizio in Puglia attraverso una «*stabile organizzazione*» e siano già in possesso di autorizzazione rilasciata in un'altra regione o da un altro Stato membro dell'Unione europea. La disposizione impugnata rinvia alla nozione di «*stabile organizzazione*» propria della disciplina tributaria, fornita in particolare dall'art. 162 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (*Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi*), secondo cui tale espressione «*designa una sede fissa di affari per mezzo della quale l'impresa non residente esercita in tutto o in parte la sua attività sul territorio dello Stato*» (comma 1). Il legislatore tributario circoscrive tale nozione alle imprese non residenti in Italia, ai fini delle imposte sui redditi e sulle attività produttive. Nella disposizione regionale in esame la «*stabile organizzazione*» è richiesta a fini del tutto estranei alla materia tributaria, e riguarda, oltre che le imprese non residenti in Italia autorizzate da un altro Stato membro dell'Unione europea all'attività di noleggio di autobus con conducente, anche quelle residenti in Italia che hanno ottenuto analoga autorizzazione in una regione diversa dalla Puglia.

In entrambi i casi, il contenuto precettivo della norma è chiaro: gli imprenditori appartenenti alle descritte categorie, se intendono svolgere il servizio in Puglia mediante una «*stabile organizzazione*», sono tenuti a munirsi di un ulteriore titolo autorizzatorio sotto forma di SCIA da presentare al SUAP comunale.

Alla luce dei principi esposti in precedenza, la Corte ha ritenuto tale previsione lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di «*tutela della concorrenza*», ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La richiesta di un'autorizzazione supplementare contrasta, infatti, con il divieto di porre limiti territoriali all'autorizzazione originaria, espressamente stabilito all'art. 5, comma 3, della legge n. 218 del 2003, che costituisce espressione della potestà legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza, in quanto concorre a definire l'assetto di interessi inerenti al mercato del noleggio di autobus con conducente, che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare. In ogni caso, la richiesta di un'apposita SCIA, per poter svolgere l'attività in Regione tramite un'organizzazione stabile ivi insediata, rappresenterebbe comunque un ostacolo effettivo alla libera concorrenza, poiché, in applicazione della norma censurata, per gli imprenditori autorizzati altrove che intendano insediarsi nel territorio pugliese sono previsti maggiori oneri rispetto a quelli cui sono soggetti coloro che già svolgono il servizio nello stesso territorio in base a un'autorizzazione rilasciata nella stessa Regione Puglia. Infine, la disposizione impugnata si pone in contrasto anche con il più generale divieto per il legislatore regionale di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale, nonché, in base ai principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 98 del 2020, n. 83 del 2018, n. 264 del 2013, n. 124 del 2010, n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).

L'art. 10 della l.r. 27/2019 ha modificato l'art. 12 della l.r. 39/2018 «*Tipologie di infrazioni e sanzioni amministrative pecuniarie*». La disposizione è impugnata solo nella parte in cui, alla lettera c) del comma 1, sostituisce il comma 4 di tale articolo, prevedendo che «*l'esercizio dell'attività di noleggio in assenza di SCIA di cui all'articolo 5 ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività, nonché l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 9, costituiscono violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b), e sono soggette alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00*». Secondo il ricorrente, il legislatore regionale avrebbe così creato una fattispecie «sovrapposta» a quella prevista all'art. 85, comma 4, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (*Nuovo codice della strada*), che assoggetta «*chiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso [...] alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma [...], se si tratta di autobus, da euro 430 ad euro 1.731*», oltre alla «*sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a otto mesi*».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe pertanto la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., alla quale si dovrebbe ricondurre la «*circolazione stradale*» e la relativa disciplina sanzionatoria. Sarebbe violata, inoltre, la competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e ordinamento civile e penale di cui alla lettera l) dello stesso secondo comma dell'art. 117 Cost.

La Corte ha ritenuto fondata la questione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.. Infatti, secondo la sua costante giurisprudenza, la disciplina della circolazione stradale rientra nella competenza esclusiva statale, inerendo a varie materie ad essa riservate in base all'art. 117, secondo comma, Cost.: sicurezza, ordinamento civile, ambiente (sentenze n. 77 del 2013, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004).

In linea generale, la Corte ha osservato che «l'esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione (conducenti, trasportati, pedoni) certamente pone problemi di sicurezza, e così rimanda alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale.

L'invocato art. 85, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992 (Cod. strada), che nella sua prima parte, sanziona l'esercizio "abusivo" dell'attività di noleggio di autobus con conducente, è espressione della competenza esclusiva statale in materia di sicurezza, con conseguente impossibilità per il legislatore regionale di disciplinare diversamente la sanzione per lo stesso comportamento già sanzionato dalla legge statale. La disposizione regionale impugnata, pertanto, prevedendo una difforme disciplina sanzionatoria in un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato, ha violato l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. La pronuncia di illegittimità costituzionale non investe, tuttavia, il trattamento sanzionatorio dettato per l'inosservanza dell'art. 9 della l.r. 39/2019, per il quale non opera il limite costituito dall'art. 85, comma 4, cod. strada. Il citato art. 9 prevede, infatti, sotto la rubrica «*documenti di viaggio*», l'obbligo di apporre nella parte anteriore di ogni autobus immatricolato per l'attività di noleggio uno speciale «contrassegno» recante l'indicazione del numero di targa, in modo tale che esso sia «*agevolmente visibile dall'esterno*» (commi 1 e 2), e prescrive inoltre che «*a bordo di ogni autobus immatricolato per l'attività di noleggio [sia] conservata copia conforme della SCIA*» (comma 3). La violazione di tale obbligo, dunque, riguarda prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente al servizio, sanzionate dal novellato comma 4 dell'art. 12 della l.r. 39/2018, e non ricade nell'ambito delle violazioni sostanziali coperte dalla sanzione prevista dall'art. 85, comma 4, cod. strada.

L'ulteriore questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. resta assorbita per la parte della disposizione colpita dalla pronuncia di illegittimità costituzionale, mentre è infondata per quella relativa al trattamento sanzionatorio previsto per l'inosservanza dell'art. 9 della legge reg. Puglia n. 39 del 2019. Per questa parte, infatti, la disposizione costituisce espressione della potestà regionale di determinare la misura delle sanzioni pecuniarie per la mancata osservanza delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione, nel rispetto dei limiti definiti, secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 218 del 2003, dall'art. 1, comma 5, del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 11 marzo 2004, recante «Parametri di riferimento per la determinazione da parte delle singole regioni della misura delle sanzioni pecuniarie in relazione alla gravità delle infrazioni commesse nonché dei casi in cui è consentito procedere alla sospensione o alla revoca dell'autorizzazione, in attuazione dell'art. 3, della L. 11 agosto 2003, n. 218».