

Sentenza: n. 56 del 26 febbraio 2020

Materia: trasporto pubblico locale e tutela della concorrenza

Parametri invocati: art. 117, commi secondo, lettera e) e quarto, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Calabria

Oggetto: art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale parziale dell'art. 10-bis, comma 1, lettere e), f) e comma 9 del decreto in oggetto;
- 2) inammissibilità delle questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere b), e) e f), e 6, in riferimento agli artt. 3 e 9 della Cost.;
- 4) inammissibilità della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), e) e f), e 8, in riferimento all'art. 41 Cost.;
- 5) inammissibilità della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6 e 9, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
- 6) inammissibilità della questione di illegittimità costituzionale parziale dell'art. 10-bis, commi 1, lettera f), 7 e 8, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost.;
- 7) inammissibilità della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, in riferimento all'art. 118 Cost.;
- 8) infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b) e parziale della lettera e), e 6, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost.;
- 9) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 1, lettera b) in riferimento all'art. 120 Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Le disposizioni impugnate introducono, insieme alle altre contenute nello stesso art. 10-bis, un nuovo regime dell'attività di noleggio con conducente (NCC). La Regione Calabria ha promosso cinque questioni. La prima riguarda la violazione della competenza residuale delle regioni ex art. 117, quarto comma, della Costituzione, in materia di trasporto pubblico locale. Delle altre questioni, una evoca il principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 120 Cost., mentre le rimanenti si riferiscono a parametri che non interessano il riparto di attribuzioni. Le norme impugnate sono investite nella loro

interezza solo dalle censure con cui è lamentata la lesione della competenza residuale regionale; le altre questioni hanno singolarmente oggetti più limitati.

L'attività di NCC è regolata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), come modificata prima dall'art. 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, e successivamente dall'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018, oggetto di impugnativa.

Il servizio di NCC, a differenza di quello di taxi, si rivolge a una «utenza specifica», che «avanza, presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici». Lo stazionamento dei mezzi non deve avvenire sulla pubblica via ma all'interno delle apposite rimesse. La sede operativa del vettore e almeno una rimessa «devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione», con possibilità per il vettore «di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti». L'art. 11, comma 4, impone ai titolari delle autorizzazioni NCC di ricevere nuove prenotazioni presso la rimessa o la sede e di iniziare e terminare ogni singolo servizio presso le rimesse medesime, nonché di compilare e tenere un «foglio di servizio in formato elettronico» riportante i dati del servizio svolto. Pur sottoposto a questi vincoli, il trasporto può avvenire senza limiti territoriali. La legge n. 21 del 1992 – che sin dal titolo si presenta come legge quadro in una materia, all'epoca, di potestà legislativa ripartita – riconosce poi le competenze delle regioni in relazione agli autoservizi pubblici non di linea.

La ricorrente impugna le seguenti parti dell'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018: le lettere a), b), e) e f) del comma 1 nonché i commi 6, 7, 8 e 9. In sintesi, si tratta degli interventi sugli artt. 3 e 11 della legge n. 21 del 1992, che delincono le caratteristiche del servizio di NCC e gli obblighi gravanti sui titolari delle relative autorizzazioni.

La lettera a) del comma 1 modifica il comma 1 dell'art. 3 della legge n. 21 del 1992, che definisce le caratteristiche del servizio di NCC e le modalità di richiesta delle prestazioni, sostituendo le parole «presso la rimessa» con le seguenti: «presso la sede o la rimessa» e aggiungendo alla fine le parole «anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici».

La lettera b) del comma 1 sostituisce integralmente il comma 3 dello stesso art. 3 ribadendo che la sede operativa del vettore NCC e (almeno) una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. La previsione si collega a quella dell'art. 8, comma 3, della stessa legge n. 21 del 1992 secondo la quale «per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione».

La nuova disciplina consente al vettore di disporre di più rimesse situate in più comuni e di stazionare dunque in luoghi diversi, anche se sempre all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

Una deroga a tale disciplina è prevista, «in ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali», per la Sicilia e la Sardegna, dove «l'autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull'intero territorio regionale» e i vettori NCC, che devono avere «la sede operativa e almeno una rimessa» entro il territorio regionale (non già solo comunale), in tale stesso ambito possono stazionare con il mezzo, ricevere le richieste e, come si vedrà, iniziare e terminare ogni singolo servizio.

La lettera e) del comma 1 dell'art. 10-bis sostituisce il comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992. Esso prevede che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di NCC «devono avvenire presso le rimesse di cui all'articolo 3, comma 3, con ritorno alle stesse» (secondo periodo), mentre «[i]l prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono invece avvenire anche al di fuori della

provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione» (terzo periodo). La norma allarga la sfera di potenziale operatività alla dimensione provinciale (o di area metropolitana). In coerenza con la possibilità di disporre di ulteriori rimesse introdotta dal nuovo comma 3 dell'art. 3 – che di fatto già autorizza il vettore a operare all'interno della provincia – l'inizio e la fine del servizio di NCC possono ora avvenire anche in rimesse situate in altri comuni della provincia (o dell'area metropolitana) di riferimento. Il nuovo comma 4 mantiene anche l'obbligo del "foglio di servizio", ma ne impone la compilazione e la tenuta «in formato elettronico», demandando la definizione delle specifiche tecniche a un decreto ministeriale, in attesa del quale il foglio di servizio è sostituito da una versione cartacea.

La lettera f) inserisce, dopo il comma 4 dell'art. 11, i commi 4-bis e 4-ter.

Il comma 4-bis prevede una deroga all'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, consentendo di iniziare un nuovo trasporto anche senza il rientro in rimessa nel caso di più prenotazioni, oltre la prima, risultanti dal foglio di servizio, «con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione». Una deroga più ampia è prevista a favore dei vettori operanti in Sicilia e Sardegna, per i quali «partenze e destinazioni possono ricadere entro l'intero territorio regionale».

Il nuovo comma 4-ter chiarisce infine che, fermo il divieto di sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercitato il servizio di taxi (art. 11, comma 3), nel servizio di NCC «è in ogni caso consentita la fermata su suolo pubblico durante l'attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio e nel corso dell'effettiva prestazione del servizio stesso».

Il comma 6 dell'art. 10-bis va letto insieme al comma 3 (non impugnato) dello stesso articolo, che prevede l'istituzione, entro un anno dall'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, di «un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi [...] e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente [...]», demandando a un decreto ministeriale l'individuazione delle «specifiche tecniche di attuazione e le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi». Il comma 6 impugnato introduce per il periodo intermedio una sorta di moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente, stabilendo che non è consentito «fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3 [...]».

Con il comma 7 dell'art. 10-bis è abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'art. 7-bis del d.l. n. 5 del 2009, con la conseguenza che viene così definitivamente meno la sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008 disposta dalla norma abrogata.

Il comma 8 dell'art. 10-bis prevede che venga disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione della domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea.

Il successivo comma 9 introduce un'altra deroga all'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, consentendo che, fino alla data di adozione delle deliberazioni della Conferenza unificata di cui al nuovo art. 3, comma 3, della legge n. 21 del 1992 (sostituito, come visto, dal comma 1, lettera b, dell'art. 10-bis), e comunque per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, l'inizio di un nuovo servizio, fermo l'obbligo di prenotazione, possa avvenire senza il rientro in rimessa anche quando il servizio è svolto in esecuzione di un contratto concluso in forma scritta tra il vettore e il cliente, avente data certa sino a 15 giorni antecedenti alla predetta data di entrata in vigore e debitamente registrato, da tenere a bordo o in sede e da esibire in caso di controlli.

La Regione Calabria contesta la disciplina del servizio di noleggio con conducente introdotta con legge statale, in quanto lesiva dell'art. 117, commi secondo, lettera e), e quarto, Cost.

Prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» era espressamente assegnata alla Regioni in regime di potestà

legislativa concorrente e la legislazione statale puntualmente ricomprendeva in essa anche «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»). La stessa citata legge n. 21 del 1992 di disciplina organica del settore degli autoservizi pubblici non di linea si poneva come «legge quadro» di definizione dei principi fondamentali, restando assegnato alla competenza delle regioni di disciplinare per il resto la materia ai sensi del richiamato d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 4).

Il trasporto pubblico locale continua a essere, anche successivamente alla riforma, materia regionale, transitata, secondo il costante orientamento della Corte, nell'ambito della competenza regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (ex multis, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), come è stato confermato, anche di recente, con riferimento al settore del «servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea» (sentenza n. 5 del 2019). L'esistenza di una competenza regionale avente ad oggetto anche il trasporto pubblico locale non di linea autorizza dunque la Regione ricorrente a impugnare le disposizioni statali che incidono sull'oggetto della sua competenza, ove essa ritenga che le sue attribuzioni nella materia siano state lese. Se dunque il servizio di trasporto locale non di linea costituisce legittimo oggetto della potestà legislativa regionale, nondimeno anche su di esso lo Stato può esercitare la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» prevista all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume infatti carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale (sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta (ex plurimis, sentenze n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).

La Regione ricorrente contesta che la normativa censurata sia effettivamente riconducibile alla tutela della concorrenza in quanto, a suo dire, non sarebbe affatto diretta a tale fine e mirerebbe anzi a comprimere il mercato del trasporto pubblico non di linea esercitato con NCC. Subordinatamente, per il caso in cui l'intervento statale dovesse essere ricondotto alla tutela della concorrenza, la ricorrente ne lamenta la sproporzione e censura il superamento dei limiti entro i quali soltanto il legislatore statale, nell'esercizio di una competenza trasversale, può incidere in ambiti assegnati alla potestà regionale.

Secondo la Corte, anche l'impugnata disciplina del servizio di NCC deve essere ricondotta alla materia della «tutela della concorrenza», giacché in essa si individua, ad opera del legislatore statale a ciò competente, il punto di equilibrio tra il libero esercizio dell'attività di NCC – che si colloca a sua volta nel suo proprio mercato – e l'attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi. Quest'ultima attività costituisce, al pari di quella di noleggio con conducente, un servizio pubblico locale non di linea, ma è destinata, a differenza della seconda, a un'utenza indifferenziata e ad essa si applica il regime di obbligatorietà della prestazione e di tariffe fisse determinate amministrativamente, finalizzato a tutelare l'interesse pubblico alla capillarità e doverosità del trasporto non di linea a costo contenuto. Nell'affidare tale servizio ai titolari di licenze per taxi, lo Stato ha compiuto nel 1992 una scelta legislativa che non è in discussione in questa sede e che è stata confermata nelle sue linee essenziali anche attraverso l'espressa sottrazione del settore dal campo di applicazione dei vari provvedimenti per la liberalizzazione, di matrice europea o schiettamente nazionale, che si sono succeduti nel frattempo. In questa complessa opera di bilanciamento, alla quale concorrono tutte le disposizioni impugnate, si inquadra anche la previsione del vincolo di ubicazione in ambito provinciale (o di area metropolitana)

delle ulteriori rimesse consentite in aggiunta alla prima, ai sensi dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera b).

Il legislatore statale, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha così individuato nel territorio provinciale la dimensione organizzativa ottimale del servizio di NCC, tenendo conto della sua vocazione locale che giustifica la correlata introduzione di limiti al libero esercizio dell'attività di trasporto. Tale servizio – pur potendo essere svolto senza vincoli territoriali di prelevamento e di arrivo a destinazione dell'utente (art. 11, comma 4, terzo periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e) – mira infatti a soddisfare, in via complementare e integrativa le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il comune che rilascia l'autorizzazione.

In questa prospettiva, che trova eco nella giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 23 giugno 2016, n. 2807), ciò che viene percepito dalla ricorrente come una discriminatoria restrizione della concorrenza su base territoriale costituisce invece un limite intrinseco alla stessa natura del servizio, che peraltro il legislatore del 2018 ha temperato consentendo la localizzazione sul territorio provinciale di più rimesse e superando con ciò il vincolo di ubicazione di un'unica rimessa in ambito esclusivamente comunale, in precedenza dettato dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008.

Una volta stabilito che l'intervento statale, per i suoi contenuti e la sua funzione, costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la Corte è chiamata a verificare se la scelta adottata in concreto, con la previsione degli obblighi gravanti sui vettori NCC su cui si incentrano le censure della ricorrente, sia adeguata e proporzionata rispetto all'obiettivo prefissato.

Secondo essa, in particolare, il principio di proporzionalità tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più, come nel caso in esame, la previsione statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale. Il test di proporzionalità richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (ex plurimis, sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015).

A giudizio della Corte, solo una di esse non risulta rientrare nei limiti indicati e solo con riferimento ad essa, dunque, la questione in esame deve ritenersi fondata.

Si tratta della previsione (di cui al secondo periodo del comma 4 dell'art. 11, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del d.l. n. 135 del 2018) dell'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse. Tale previsione–derogabile nei limitati casi previsti al nuovo comma 4-bis dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992 e al comma 9 dell'art. 10-bis – si risolve infatti in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa “a vuoto” prima di iniziare un nuovo servizio. La prescrizione è irragionevole e sproporzionata rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, considerato che tale obiettivo è comunque presidiato dall'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa e da quello, previsto all'art. 3, comma 2, della legge n. 21 del 1992, di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse (o dei pontili d'attracco).

La necessità di ritornare ogni volta alla sede o alla rimessa per raccogliere le richieste o le prenotazioni colà effettuate può essere evitata, proprio grazie alla possibilità, introdotta dalla stessa normativa statale in esame, di utilizzare gli strumenti tecnologici, specie per il tramite di un'appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di

autoservizi pubblici non di linea, demandata dal comma 8 dell'art. 10-bis, come visto, a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Per la loro stretta connessione all'obbligo di iniziare e terminare ogni viaggio alla rimessa, per la Corte sono illegittime anche le norme che derogano in casi particolari allo stesso obbligo, e segnatamente il comma 1, lettera f), nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 9 dell'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018.