

Publicato il 11/01/2018

**N. 00054/2018 REG.PROV.COLL.
N. 01163/2016 REG.RIC.**



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1163 del 2016, proposto da:

Autoturismo Giachino s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Marina Rozzio, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, corso Duca degli Abruzzi, 42;

contro

Città Metropolitana di Torino, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesca Massacesi e Nicoletta Bugalla, con domicilio eletto in Torino, corso Inghilterra, 7/9;

per l'annullamento

- del 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 gli autobus targati CW314HC e EP233ZC, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 12 della legge regionale n. 22 del 2006;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2017 il dott. Savio Picone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

L'impresa ricorrente esercita l'attività di noleggio autobus con conducente ed è iscritta al registro previsto dall'art. 5 della legge regionale piemontese n. 22 del 2006.

Impugna il provvedimento in epigrafe, con il quale la Città Metropolitana di Torino ha ingiunto alla ricorrente di alienare entro quindici giorni gli autobus targati CW314HC e EP233ZC, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 12 della legge regionale n. 22 del 2006. Entrambi gli automezzi, infatti, risultavano immatricolati da più di quindici anni ed avevano percorso (già alla data del 4 aprile 2014) più di un milione di chilometri

La ricorrente deduce, con unico ed articolato motivo, l'incostituzionalità dell'art. 12 della legge regionale n. 22 del 2006 per contrasto con gli artt. 3, 41 e 117 della Costituzione, in relazione alla disciplina statale contenuta nella legge n. 218 del 2003.

Afferma che la Regione Piemonte avrebbe introdotto una singolare e più restrittiva regolamentazione, in ordine ai requisiti degli automezzi utilizzati dalle imprese, la quale non troverebbe corrispondenza nella legislazione delle altre Regioni a statuto ordinario.

Si è costituita la Città Metropolitana di Torino, chiedendo il rigetto dell'impugnativa.

Alla pubblica udienza del 21 novembre 2017 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. La normativa statale.

L'attività di noleggio autobus con conducente è regolata dalla legge 11 agosto 2003, n. 218 (“Disciplina dell’attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente” - pubblicata nella G.U. del 18 agosto 2003, n. 190).

Per quanto qui rileva, l’art. 1 della legge n. 218 del 2003 così dispone:

“1. 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.

2. La presente legge stabilisce i principi e le norme generali a tutela della concorrenza nell'ambito dell'attività di trasporto effettuata mediante servizi di noleggio di autobus con conducente, nel rispetto dei principi e dei contenuti normativi fissati dall'ordinamento comunitario.

3. Ai sensi della presente legge, costituisce distorsione della concorrenza l'utilizzo di autobus acquistati con sovvenzioni pubbliche di cui non possa beneficiare la totalità delle imprese nazionali.

4. Scopo della presente legge, nei limiti di cui al comma 1, è garantire in particolare:

- 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”.

L'art. 2 della legge n. 218 del 2003 stabilisce:

“1. Sono definite imprese esercenti servizi di noleggio di autobus con conducente quelle che, in possesso dei requisiti relativi all'accesso alla professione di trasportatore su strada di viaggiatori, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395, e successive modificazioni, svolgono attività di trasporto di persone con le modalità di cui al comma 2, utilizzando autobus rispondenti alle caratteristiche tecniche di esercizio, dei quali hanno la disponibilità.

2. Per servizi di noleggio di autobus con conducente si intendono i servizi di trasporto di viaggiatori effettuati da una impresa professionale per uno o più viaggi richiesti da terzi committenti o offerti direttamente a gruppi precostituiti, con preventiva definizione del periodo di effettuazione, della sua durata e dell'importo complessivo dovuto per l'impiego e l'impegno dell'autobus adibito al servizio, da corrispondere unitariamente o da frazionare tra i singoli componenti del gruppo.

3. Per autobus si intendono gli autoveicoli definiti dall'articolo 54, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni.

4. Fermo restando il regime autorizzativo di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21, le imprese di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente, in qualsiasi forma costituite, si

considerano abilitate all'esercizio dei servizi di noleggio con conducente di cui alla citata legge n. 21 del 1992.

5. Per disponibilità degli autobus si intende il legittimo possesso conseguente ad acquisto in proprietà, usufrutto, locazione con facoltà di acquisto, vendita con patto di riservato dominio”.

L'art. 4 della legge (rubricato “Adempimenti delle regioni”) dispone:

“1. Al 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.

2. 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.

3. Per 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 e provvedono ad inviare annualmente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'elenco delle imprese titolari delle autorizzazioni da ciascuna di esse rilasciate, con la specificazione del numero di autobus in dotazione e con l'annotazione degli autobus acquistati con finanziamenti pubblici, ai fini della predisposizione e dell'aggiornamento da parte dello stesso Ministero di un elenco nazionale delle imprese professionali di noleggio di autobus con conducente aventi sede sul territorio italiano”.

Infine, l'art. 5 della legge (rubricato “Accesso al mercato”) dispone:

“1. 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.

2. L'autorizzazione di cui al comma 1 consente lo svolgimento professionale dell'attività di noleggio di autobus con conducente e l'immatricolazione degli autobus da destinare all'esercizio.

3. L'autorizzazione non è soggetta a limiti territoriali. 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.

4. Le regioni stabiliscono la periodicità temporale delle verifiche per l'accertamento della permanenza dei requisiti in base ai quali è stata rilasciata l'autorizzazione.

5. Copia conforme dell'autorizzazione deve essere conservata a bordo di ogni autobus che è stato immatricolato in base ad essa”.

2. La normativa regionale piemontese.

La legge regionale 26 giugno 2006, n. 22 (“Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente” - pubblicata nel B.U.R.P. del 29 giugno 2006, n. 26) 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, le modalità di presentazione della relativa domanda, le ipotesi di sospensione e revoca dell'autorizzazione e l'entità delle sanzioni amministrative (artt. 4, 8 e 9), ha conservato alla Regione Piemonte la competenza sulla tenuta del registro delle imprese che esercitano l'attività di noleggio (art. 5).

La norma qui controversa, come si è anticipato, ha vietato alle imprese iscritte al registro della Regione Piemonte “l'utilizzo di veicoli di età superiore a quindici anni qualora essi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri”.

L'art. 12 della legge (rubricato “Qualità degli autobus”) recita:

“1. Nelle 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.

2. 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.

3. 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”.

3. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La ricorrente Ditta Autoturismo Giachino impugna il provvedimento con cui la Città Metropolitana di Torino ha ordinato di alienare gli autobus targati CW314HC e EP233ZC, dando immediata applicazione all'art. 12, primo comma, della legge regionale del Piemonte n. 22 del 2006.

La questione di legittimità costituzionale dell'anzidetta norma di legge regionale assume rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione del ricorso. Infatti, essa sostanzialmente coincide con l'unica ed articolata censura dedotta dall'impresa ricorrente. Il provvedimento provinciale si fonda esclusivamente sul precetto posto dalla normativa regionale.

4. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

La ditta ricorrente afferma che in nessun'altra Regione a statuto ordinario vigerebbe una previsione analoga a quella dell'art. 12, primo comma, della legge regionale piemontese n. 22 del 2006, che vieta di comporre il parco autobus con mezzi immatricolati da più di quindici anni che abbiano superato una soglia massima di chilometri percorsi.

Ne discenderebbe un'immediata ed ingiustificata disparità di trattamento tra le imprese che hanno sede nella Regione Piemonte e le altre imprese italiane che operano nel settore del noleggio autobus con conducente.

4.1. Sotto un primo profilo, l'uguaglianza davanti alla legge, sancita dall'articolo 20 della Carta dei diritti UE, è un principio generale del diritto europeo per il quale situazioni analoghe non possono essere trattate in modo diverso e situazioni diverse non possono essere trattate allo stesso modo, a meno che una differenziazione non sia "obiettivamente giustificata" (cfr., tra molte: Corte Giust. CE, sent. 11 luglio 2006, C-313/04, Franz Egenberger). Secondo la giurisprudenza della Corte, una differenza di trattamento "è giustificata se si fonda su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia rapportata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione e tale differenza sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi" (Id., sent. 16 dicembre 2008, C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine).

Il Regolamento CE n. 1071/2009 del 21 ottobre 2009, recante "Norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada" (pubblicato nella G.U.U.E. del 14 novembre 2009), non detta alcuna prescrizione in ordine alle caratteristiche degli automezzi che possono essere acquistati ed utilizzati dalle imprese di trasporto. L'art. 3 del Regolamento (rubricato "Requisiti per l'esercizio della professione di trasportatore su strada") dispone:

"1. Le imprese che esercitano la professione di trasportatore su strada: a) hanno una sede effettiva e stabile in uno Stato membro; b)

sono onorabili; c) possiedono un'adeguata idoneità finanziaria; d) possiedono l'idoneità professionale richiesta.

2. Gli Stati membri possono decidere di imporre requisiti supplementari, proporzionati e non discriminatori, che le imprese devono soddisfare per esercitare la professione di trasportatore su strada”.

Sotto tale profilo, la norma regionale qui controversa finirebbe per introdurre un requisito di esercizio non previsto dal diritto europeo ed intrinsecamente 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.

4.2. Sul piano costituzionale, poi, la norma regionale appare in diretto contrasto con la natura “trasversale” e prevalente della tutela della libera concorrenza, sancita dalla Direttiva 2006/123/CE. Al riguardo, è 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 (cfr. Corte Cost., sent. 11 giugno 2014 n. 165, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme della legge regionale toscana in materia di commercio, con la motivazione che si riporta: “(...) I predetti oneri documentali e le attività supplementari richieste, insieme con l'appesantimento della procedura davanti allo sportello unico, rappresentano un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Toscana, sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale. Da un lato, gli operatori che intendono operare nel territorio della Regione Toscana si trovano esposti a maggiori oneri

rispetto ai competitori di altre Regioni, anche limitrofe; dall'altro, all'interno della stessa Regione, tali oneri aggiuntivi rappresentano per i nuovi esercenti delle barriere all'entrata che pongono questi ultimi in una posizione di svantaggio rispetto a chi già svolge un'attività commerciale. La discriminazione rilevata è dunque duplice: sia interspaziale, fra operatori di Regioni diverse, sia intertemporale, fra operatori già presenti nel mercato e nuovi”).

La legge statale non prevede limitazioni all'utilizzo di autobus usati. Né prevede limitazioni territoriali per le imprese autorizzate.

Come si è visto, 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”.

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 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.

Analoga prospettazione è stata, di recente, accolta dalla Corte in occasione dell'esame della questione di costituzionalità riguardante la norma con la quale la Regione Piemonte aveva vietato l'incremento del parco autobus con mezzi usati, nei termini che si riportano: “(..) 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). Restrungendo la libertà di esercizio dell'attività di noleggio bus con conducente (...) 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" (Corte Cost., sent. 17 febbraio 2016 n. 30).

4.3. Ove, 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).

5. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità dell'art. 12, primo e secondo comma, della legge regionale del Piemonte 26 giugno 2006 n. 22, per violazione degli artt. 3, 41 e 117 (primo e secondo comma) della Costituzione, 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".

Resta sospesa ogni decisione sull'impugnativa in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 12, primo e secondo comma, della legge regionale del Piemonte 26 giugno 2006 n. 22, in relazione agli artt. 3, 41 e 117 (primo e secondo comma) della Costituzione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente della Giunta della Regione Piemonte e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Savio Picone, Consigliere, Estensore

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere

L'ESTENSORE

Savio Picone

IL PRESIDENTE

Carlo Testori

IL SEGRETARIO