

PARTE PRIMA

Corte Costituzionale

RICORSO 14 settembre 2018, n. 64

Dichiarazione di illegittimità costituzionale L.R. n. 39/2018.**Avvocatura Generale dello Stato****ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE****Ricorso ex art. 127 Costituzione**

Per la **Presidenza Del Consiglio Dei Ministri** (c.f. 80188230587), in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587; pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

*ricorrente***contro**

Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, Dott. Michele Emiliano, con sede in Bari, Lungomare Nazario Sauro 33, 70100

*resistente***per la dichiarazione di illegittimità costituzionale**

degli articoli 5, commi 1, 2, 5 e 6, 11, comma 1, 12, comma 2, e 13, comma 1 e 14, della legge della regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39, pubblicata nel B.U.R. n. 96 del 19 luglio 2018, recante "*Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente*".

La legge regionale indicata in epigrafe detta disposizioni in materia di attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente.

A giudizio della Presidenza del Consiglio presentano profili di illegittimità costituzionale in particolare le disposizioni contenute nell'articolo 5, commi 1, 2, 5 e 6, nonché negli articoli 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1 e 14.

Si ritiene infatti che tali disposizioni, in quanto confliggono con l'articolo 29 della legge n. 241 del 1990 e con l'art. 3 comma 1 della Legge 218/2003, violino l'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione - che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - e, lettera e) del medesimo art. 117 della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza in materia di tutela della concorrenza. In particolare, come è noto, l'art. 29 della legge 241/90 stabilisce che "*1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni della presente legge si applicano altresì alle società con totale o prevalente capitale pubblico limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative. Le disposizioni di cui agli articoli 2 -bis, 11, 15 e 25 commi 5, 5-bis e 6, nonché quelle del capo IV -bis si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche. (comma così modificato dall'art. 10, comma 1, legge n. 69 del 2009)*

2. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge.

2-bis. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di

garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento di individuarne un responsabile di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurarle l'accesso alla documentazione amministrativa nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti.

2-ter. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazione e comunicazioni, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano. (comma modificato dall'art. 49, comma 4, legge n. 127 del 2010, poi dall'art. 3, comma 1, lettera f), d.lgs. n. 126 del 2016)

2-quater. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.

2-quinquies. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione. (commi da 2-bis a 2-quinquies aggiunti dall'art. 10, comma 1, legge n. 69 del 2009)

L'art. 3, comma 1, della Legge 218/2003 invece dispone che "1. Entro novanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di garantire condizioni omogenee di mercato per le imprese operanti nel settore e di evitare possibili distorsioni della concorrenza su base territoriale definisce con proprio decreto i parametri di riferimento per la determinazione, da parte delle singole regioni:

- a) della misura delle sanzioni pecuniarie in relazione alla gravità delle infrazioni commesse;
- b) dei casi in cui è consentito per procedere alla sospensione o alla revoca dell'autorizzazione."

In particolare:

- L'art. 5, comma 1, richiede, per l'esercizio dell'attività di noleggio di autobus con conducente, la presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) "pura", richiamando cioè l'art. 19 della legge n. 241 del 1990, laddove andrebbe più correttamente richiamato l'art. 19-bis, comma 3 della medesima legge concernente la SCIA "condizionata" introdotta dal d.lgs. n. 126 del 2016.

Precisamente, l'esercizio dell'attività di noleggio di autobus con conducente è subordinato al possesso dell'autorizzazione all'esercizio della professione di trasportatore su strada di persone, di cui alla legge quadro 15 gennaio del 1992, n. 21. A tal riguardo, si evidenzia che il citato decreto n. 126 del 2016 introduce il principio della concentrazione dei regimi amministrativi applicando il principio europeo secondo cui "l'amministrazione chiede una sola volta" (Once-only).

Pertanto, nei casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA, siano necessari altri atti di assenso, e cioè quando la SCIA sia "condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni", l'interessato presenta la relativa istanza allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del Comune. L'avvio dell'attività è subordinato al rilascio delle autorizzazioni, che viene comunicato dallo Sportello unico all'interessato.

- L'art. 5, comma 2, prevede che la SCIA per l'esercizio dell'attività di noleggio di autobus con conducente sia presentata alla Provincia in cui l'impresa ha la sede legale. Al riguardo, si fa presente che trattandosi di un'attività produttiva, la SCIA va presentata al comune competente per territorio e, in particolare, al SUAP ai sensi della normativa europea (123/CE/2006 cosiddetta "Direttiva servizi") e nazionale (art. 38, d.l. n. 112 del 2008 e d.P.R. n. 160 del 2010 e, in specie, l'art. 2, in cui è previsto che: "(..) è individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento e territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione e riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione e riattivazione delle suddette attività").

- L'art. 5, comma 5, prevede che qualora la SCIA risulti irregolare o incompleta, il richiedente è tenuto a regolarizzarla su richiesta della Provincia entro il termine di 10 giorni dalla ricezione della richiesta. Non

risulta chiaro il fondamento normativo di tale previsione, che non è contenuto nell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, seppur richiamato dall'articolo in esame.

- L'art. 5, comma 6, stabilisce che, in caso di mancata regolarizzazione, la Provincia procede all'adozione del provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività previa comunicazione ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990.

Anche in questo caso, la procedura prescritta non è riscontrabile nel dettato dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, che al comma 3 prevede un termine di 60 giorni, successivi dalla presentazione della segnalazione, per lo svolgimento dei controlli di legittimità e per l'adozione degli eventuali provvedimenti di divieto. Decorso tale periodo, non è possibile vietare l'attività produttiva salve le ipotesi di autotutela, esercitabile solo in certi casi e entro un termine certo (180 giorni dal decorso del termine per i controlli di legittimità). Queste previsioni, contenute nell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, consentono di tutelare il principio dell'affidamento del privato nell'esercizio di un'attività d'impresa. Sotto questo aspetto, la normativa regionale contrasta, inoltre, con i principi di certezza del diritto e divieto di aggravio del procedimento.

- L'art. 11, al comma 1, prevede che, con cadenza triennale, la Provincia svolga verifiche per l'accertamento della permanenza dei requisiti per l'esercizio dell'attività di noleggio di autobus con conducente. Il comma 2 stabilisce che, in caso di mancata regolarizzazione richiesta dalla Provincia in seguito a tali verifiche, l'impresa possa incorrere in un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività.

Si rileva, al riguardo, da un lato che la competenza, sulla base di quanto ampiamente dedotto in precedenza in relazione all'art.5, spetta al SUAP e, dall'altro, che la legge n. 241 del 1990 non contempla verifiche di accertamento, ma prevede l'attuazione di controlli di legittimità della SCIA esclusivamente al momento dell'avvio dell'attività e per un tempo limitato di 60 giorni dalla presentazione della SCIA medesima, decorsi i quali, in seguito all'accertamento della carenza dei requisiti normativamente previsti, lo sportello unico adotta provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività (si veda, al riguardo l'art. 19, comma 3 della legge n. 241 del 1990).

- L'art. 13, al comma 1, prevede che la Provincia possa sospendere l'attività di noleggio in caso di infrazioni specificamente elencate. Al riguardo, si rileva ancora una volta che, trattandosi di un'attività produttiva, per i motivi sopra indicati, la competenza spetta al SUAP.

- L'art. 14, oltre a prevedere la competenza della Provincia a disporre il divieto di prosecuzione dell'attività, che, come sopra evidenziato spetterebbe al SUAP, vieta all'impresa di presentare una nuova SCIA nei tre anni successivi alla data di adozione del provvedimento di divieto. Tale previsione, particolarmente penalizzante per l'imprenditore, incide in maniera rilevante sull'attività di impresa, restringendone l'esercizio.

Conseguentemente, le disposizioni regionali sopra richiamate confliggono con l'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 e con l'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Infine la norma sanzionatoria contenuta nell'articolo 12, comma 2, prevede che l'esercizio di attività di noleggio in assenza di SCIA, sia soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da € 10.000,00 a € 100.000,00, disattendendo quindi quanto previsto dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 11 marzo 2004, adottato in attuazione dell'art. 3 della Legge 11 agosto 2003 n. 218, ai sensi del quale *"le infrazioni riguardanti la mancata osservanza delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, quest'ultima da intendersi come complesso di norme dirette a consentire la verifica del possesso, da parte dell'impresa sia dei requisiti che degli atti necessari al corretto svolgimento dell'attività di noleggio di autobus con conducente dovrebbero sanzionate da un minimo di € 200,00 ad un massimo di € 1.500,00"*.

Tale disallineamento, con la conseguente previsione di sanzioni maggiormente severe da parte della legge regionale, impatta indubbiamente sulla competitività delle imprese e produce un conseguente effetto discriminatorio nei confronti delle imprese stabilite nella regione Puglia, con indubbia limitazione del regime concorrenziale, in contrasto con lo spirito della norma primaria che aveva rimesso ad un Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la definizione dei parametri di riferimento per la determinazione delle sanzioni da parte delle singole regioni proprio *"al fine di garantire condizioni omogenee di mercato per le imprese operanti nel settore e di evitare possibili distorsioni della concorrenza su base territoriale"* (all'art. 3

comma 1 Legge 218/2003), in violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera e) della Costituzione. Conclusivamente, ritiene la Presidenza del Consiglio che le sopra citate disposizioni, in quanto contrastanti con i richiamati precetti normativi, contrastino con i principi di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali e con il medesimo art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione che assegna allo Stato la competenza in materia di tutela concorrenza.

Tanto premesso, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata, chiede l'accoglimento delle seguenti

CONCLUSIONI

piaccia all'Ecc.ma Corte Costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 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, pubblicata nel B.U.R. n. 96 del 19 luglio 2018, recante *"Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente"*.

Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Roma, 14 settembre 2018

Vincenzo Nunziata
Avvocato dello Stato