

PARTE PRIMA

Corte Costituzionale

RICORSO 3 settembre 2019, n. 95

Ricorso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 10 della L.R. n. 27/2019.**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 2 e 10 della legge della regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, pubblicata nel B. U. R. n. 76 dell'8 luglio 2019, recante *"Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)"*:

La legge regionale indicata in epigrafe, che detta modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018 n. 39 (*Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente*), è censurabile con riferimento alle disposizioni contenute negli articoli 2 e 10 in quanto violano l'art. 117 secondo comma, lettere h), l) ed e), l'art. 117 primo comma e l'art. 3 della Costituzione, alla luce dei seguenti

MOTIVI

1. L'art. 2 della legge regionale in esame (contenente *"Modifiche all'articolo 4 della Lr. 39/2018"*), prevede che: *"All'art. 4, della Lr. 39/2018, il comma 2 è sostituito da, seguente: "2. 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 possedere i requisiti indicati all'articolo 2. A tal fine, prima dell'avvio dell'attività nella regione Puglia, le imprese devono presentare apposita segnalazione certificata di inizio attività allo Sporlello unico delle attività produttive (SUAP) del comune nel cui territorio l'impresa ha sede legale o la principale organizzazione aziendale"*.

La disposizione in esame si pone in contrasto con la normativa statale di cui alla L. n. 218/03 (recante *"Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente"*) ed in particolare all'art. 5, commi 1 e 3 (*"Accesso al mercato"*), ai sensi del quale: *"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.*

[...]

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".

Per quanto riguarda le imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata in un'altra Regione, seppure esercitanti il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione ai sensi dell'articolo 162 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/86, le disposizioni statali sopra richiamate hanno espressamente affermato (art. 5, commi 1 e 3 della l. n. 218/03) che tali imprese non possono essere soggette ad altri oneri autorizzativi per l'attività di noleggio nella Regione Puglia, essendo previsto dalle predette norme statali che l'attività di noleggio di autobus con conducente è subordinata al rilascio alle imprese 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 (art. 5, comma 1 citato), e che detta autorizzazione non è soggetta a limiti territoriali (comma 3 del medesimo articolo 5 L. n. 218/03).

Peraltro, relativamente alle imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata da un altro Stato membro della Unione europea, ai sensi degli artt. 3 e 15, Regolamento (CE) n. 1073/2009, le stesse possono liberamente esercitare i servizi di noleggio con conducente in altri Stati membri, sotto forma di trasporti di cabotaggio, unicamente avendo a bordo copia certificata della licenza comunitaria ed un foglio di viaggio, debitamente compilato, rilasciati dalle Autorità dello Stato di stabilimento.

Pertanto, deve ritenersi la incostituzionalità dell'art. 2 della L.R. n. 27/2019 nella parte in cui prevede che le imprese già autorizzate a svolgere i servizi in altra Regione o in altro Stato membro della UE siano assoggettabili ad ulteriori oneri per svolgere tali servizi in Italia e (nello specifico) nella Regione Puglia, ancorché tali ulteriori oneri siano correlati alla disponibilità di una "stabile organizzazione" (usualmente avente rilievo a fini fiscali). Tale disciplina 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 ha limitato la necessità di nuove autorizzazioni (all'art. 5 della Legge 218/2003) e con quella sovranazionale sopra richiamata.

La disposizione che impone un onere di presentazione di apposita segnalazione certificata di inizio attività allo SUAP risulta ingiustificatamente restrittiva della concorrenza e limita l'accesso al mercato, aggravando eccessivamente il costo degli investimenti necessari e favorendo, così, il mantenimento degli assetti di mercato esistente; la norma censurata viola quindi la potestà legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., oltre ad essere fortemente limitativa della libera iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost., e si pone al contempo in contrasto per le ragioni sopra indicata con l'art. 117, comma 1 che impone alle Regioni il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali e con l'art. 3 della Costituzione in quanto comporta trattamento differenziato e discriminatorio tra i vari operatori economici.

Più precisamente l'art. 2 della L.R. n. 27/2019, là dove stabilisce l'onere di preventiva segnalazione di inizio attività allo SUAP nel comune del territorio dove ha sede legale o principale organizzazione aziendale ha reso più difficoltosi l'avvio dell'esercizio di attività commerciali e imposto ostacoli all'ingresso di nuovi operatori sul mercato, così da porsi in contrasto con la disciplina, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza (in particolare l'art. 5 della L. 218/2003 che ha escluso la sussistenza di limiti territoriali alle autorizzazioni per l'attività di noleggio di autobus con conducente) nonché in contrasto con quanto disciplinato dagli artt. 3 e 15, Regolamento (CE) n. 1073/2009

All'interno della stessa Regione, tali oneri aggiuntivi rappresentano infatti 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, con una discriminazione di carattere interspaziale tra operatori di Regioni (o Stati) diversi.

La disposizione regionale, ponendosi in contrasto con le suddette norme interposte, viola la competenza esclusiva statale in materia di tutele della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, nonché l'art. 117, primo comma della Costituzione che impone anche alle Regioni il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali e l'art. 3 della Costituzione.

*

2. L'art. 10 (recante "Modifiche all'articolo 12 della l.r. 39/2018") prevede al comma 1, lett. c), 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."

La norma crea una sovrapposizione con un'altra fattispecie già sanzionata dall'art. 85, comma 4, del d.lgs. 285/92 (Codice della Strada) come esercizio abusivo dell'attività di noleggio, ai sensi del quale: "4. Chiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso ovvero, pur essendo munito di autorizzazione, guida un'autovettura adibita al servizio di noleggio con conducente senza ottemperare alle norme in vigore, ovvero alle condizioni di cui all'autorizzazione, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 173 ad euro 695 e, se si tratta di autobus, da euro 431 ad euro 1.734. La violazione medesima importa la sanzione amministrativa della sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a otto mesi, secondo le norme del capo I, sezione II, del titolo VI."

Poiché la competenza sanzionatoria accede a quella sostanziale a cui si riferisce e considerato che la sicurezza e la circolazione stradale è materia di competenza statale, la norma regionale in parola eccede dalle competenze regionali e si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. h) Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale, violando altresì la competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e ordinamento civile e penale di cui all'articolo 117, comma 2, lettera l)

Cost..

Quanto alla individuazione della competenza esclusiva statale in materia, Codesta Ecc.ma Corte nella sentenza, n. 428/2004 ha infatti evidenziato: "Orbene, la circolazione stradale - pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 della Costituzione - non per questo può essere collocata nell'ambito residuale ascrivito alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ordinarie dal quarto comma del medesimo art. 117. [. .]

Infine - per quanto concerne il settore delle sanzioni amministrative per le infrazioni al codice della strada - vale il principio generale secondo cui la competenza a dettare la disciplina sanzionatoria rientra in quella a porre i precetti della cui violazione si tratta, mentre per le successive fasi contenziose, amministrativa e giurisdizionale, opera la medesima lettera l) nella parte in cui attribuisce alla competenza statale esclusiva le materie della «giustizia amministrativa» e della «giurisdizione»."

In relazione ai vari profili sotto i quali essa può venire in esame, considerazioni di carattere sistematico inducono a ritenere che la circolazione stradale sia riconducibile, sotto diversi aspetti, a competenze statali esclusive, ai sensi del citato art. 117, secondo comma.

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, lettere h), l) ed e), e con l'art. 117, primo comma e con l'art. 3 della Costituzione.

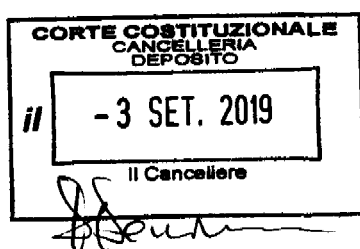
Tanto premesso, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata, chiede l'accoglimento delle seguenti

CONCLUSIONI

piaccia all'Ecc.ma Corte Costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli 2 e 10 della legge della regione Puglia 5 luglio 2019. n.27, pubblicata nel B.U.R. n. 76 dell'8 luglio 2019, recante "Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)".

Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 6 agosto 2019.

Roma, 27 agosto 2019



Vincenzo Nunziata
Avvocato dello Stato