

Sentenza 452/2007

Giudizio

Presidente	BILE	Relatore	DE SIERVO
Udienza Pubblica del	06/11/2007	Decisione del	12/12/2007
Deposito del	21/12/2007		

**SENTENZA N. 452
ANNO 2007**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 6 e 12 comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale) e degli articoli 6 e 12 comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 4 agosto 2006 n. 248, promossi con n. 2 ricorsi della Regione Veneto notificati il 31 agosto e il 5 ottobre 2006, depositati in cancelleria l'11 settembre e l'11 ottobre 2006 ed iscritti ai nn. 96 e 103 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 31 agosto 2006 e depositato il successivo 11 settembre (reg. ric. n. 96 del 2006), la Regione Veneto

ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), e, tra queste, degli artt. 6 e 12, comma 1, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione.

L'art. 6, recante la rubrica «Deroga al divieto di cumulo di licenze per il servizio di taxi», aggiunge dopo il comma 2 dell'art. 8 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), il comma 2-bis, disciplinando le condizioni in presenza delle quali i Comuni acquisiscono la facoltà di «bandire pubblici concorsi, nonché concorsi riservati ai titolari di licenza taxi, in deroga alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, per l'assegnazione a titolo oneroso di licenze eccedenti la vigente programmazione numerica». Il comma censurato prevede inoltre che i Comuni possano «rilasciare titoli autorizzatori temporanei, non cedibili, per fronteggiare eventi straordinari».

L'art. 12, comma 1, recante la rubrica «Disposizioni in materia di circolazione dei veicoli e di trasporto comunale e intercomunale» consente ai Comuni di far svolgere il trasporto di linea di passeggeri accessibile al pubblico, in ambito comunale e intercomunale, «anche dai soggetti in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali», con divieto di erogare a tali soggetti «finanziamenti in qualsiasi forma».

La Regione Veneto ritiene che entrambe le disposizioni siano riconducibili alla materia del trasporto pubblico locale, attribuita, come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 222 del 2005) alla potestà legislativa residuale della Regione stessa, osservando che già il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) aveva valorizzato il ruolo regionale in tale materia.

Pertanto, conclude la ricorrente, «non varrebbe il semplice richiamo alla necessità di adottare una disciplina di tutela della concorrenza per giustificare l'intervento del legislatore statale», specie se si considera che le norme impugnate, omettendo di «lasciare spazio» al legislatore regionale, non rispetterebbero «i parametri della adeguatezza e della proporzionalità».

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso, fermo il richiamo al potere della Corte costituzionale di valutare la sussistenza di ipotesi di inammissibilità o di cessazione della materia del contendere in ordine alle censure mosse, in ragione della conversione in legge, con modificazioni, nel frattempo intervenuta, del decreto-legge n. 223 del 2006.

L'Avvocatura generale osserva che le norme impugnate non disciplinerebbero «le modalità di organizzazione e svolgimento del trasporto pubblico locale», ma perseguirebbero «il fine di incentivare la concorrenza nel settore, di liberalizzare i servizi nella materia, nonché di assicurare su tutto il territorio nazionale livelli essenziali minimi di tutela degli utenti»: si tratterebbe, pertanto, di disposizioni riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione).

3. - A seguito della conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 223 del 2006, ad opera dell'art. 1, comma 1,

della legge 4 agosto 2006, n. 248 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), la stessa Regione Veneto, con ricorso notificato il 5 ottobre 2006 e depositato il successivo 11 ottobre (reg. ric. n. 103 del 2006), ha impugnato, unitamente ad altre disposizioni, gli artt. 6 e 12, comma 1, nel testo risultante dalla legge di conversione, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione.

L'art. 6, nel testo sostituito dalla legge di conversione, reca la rubrica «Interventi per il potenziamento del servizio di taxi», «ai sensi degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea e degli articoli 3, 11, 16, 32, 41 e 117, secondo comma, lettere e) e m) della Costituzione», ed integra sotto differenziati profili la legge 15 gennaio 1992, n. 21.

Il comma 1 del censurato art. 6 prevede, in particolare, che i Comuni possano, a determinate condizioni, disporre «turnazioni integrative in aggiunta a quelle ordinarie» (lettera a); «bandire concorsi straordinari» per il rilascio di nuove licenze, anche in deroga alla vigente programmazione numerica (lettera b); prevedere il rilascio di «titoli autorizzatori temporanei o stagionali» (lettera c); prevedere in via sperimentale l'attribuzione della «possibilità di utilizzare veicoli sostitutivi e aggiuntivi» per specifiche categorie di utenti (lettera d); prevedere in via sperimentale «forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati» (lettera e); introdurre tariffe predeterminate per percorsi prestabiliti (lettera f); istituire «un comitato permanente di monitoraggio del servizio di taxi» (lettera g).

L'art. 12, comma 1, viene invece convertito senza modificazioni.

Malgrado le significative modificazioni con cui l'art. 6 è stato convertito in legge, la Regione ricorrente riproduce letteralmente le medesime censure e i medesimi rilievi sollevati avverso il decreto-legge.

4. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, svolgendo le medesime argomentazioni e assumendo le medesime conclusioni di inammissibilità ed infondatezza già rassegnate in relazione al ricorso di cui al reg. ric. n. 96 del 2006.

5. - In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione ricorrente e l'Avvocatura dello Stato hanno depositato memorie, insistendo sulle conclusioni già formulate.

La ricorrente osserva, in particolare, che i titoli di competenza legislativa trasversale dello Stato debbono soggiacere ad una «interpretazione prudente». In tale prospettiva, le norme impugate non rispetterebbero i criteri di adeguatezza e proporzionalità cui deve rispondere l'intervento statale, posto che si tradurrebbero in una «disciplina compiuta e circostanziata».

L'Avvocatura generale ribadisce che l'intervento statale sarebbe espressivo delle competenze trasversali in materia di tutela della concorrenza e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, oltre che dei «principi comunitari di libera concorrenza su cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva». Le norme impugate, quindi, non concernerebbero le «modalità di organizzazione e di svolgimento del servizio», di competenza regionale, ma risponderebbero esclusivamente ad un obiettivo di «potenziamento della concorrenza».

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto, con due distinti ricorsi, ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale) e della relativa legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248. Oggetto del presente giudizio sono le sole questioni di costituzionalità che investono gli artt. 6 e 12, comma 1, entrambi recanti modificazioni della legislazione relativa al settore dei servizi di trasporto locale.

Per la ricorrente le disposizioni censurate violano gli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, poiché interverrebbero nell'ambito del trasporto pubblico locale, materia di competenza «esclusiva» delle Regioni, mediante una «disciplina compiuta» che non rispetterebbe «i parametri della adeguatezza e della proporzionalità». Né sarebbe sufficiente riferirsi alla titolarità della competenza legislativa in tema «di tutela della concorrenza per giustificare l'intervento del legislatore statale».

2. - In considerazione dell'identità della materia, nonché dei profili di illegittimità costituzionale fatti valere, i ricorsi, per la parte relativa agli artt. 6 e 12, comma 1, sia nel testo originario, sia in quello risultante dalla legge di conversione, meritano di essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. - Va rilevato, in via preliminare, che mentre l'art 12, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006 è stato convertito senza alcuna modificazione dalla legge n. 248 del 2006, sicché ben si comprende che il ricorrente, nell'impugnarlo, anche dopo la conversione in legge, non abbia ritenuto di integrare le censure già svolte con il primo ricorso, l'art. 6 ha viceversa subito modifiche sostanziali in sede di conversione.

Esse hanno profondamente inciso sul portato normativo della disposizione, arricchendola di ulteriori e distinte ipotesi facoltizzanti per il Comune, e ne hanno mutato la stessa rubrica.

A fronte di tale evidenza, il ricorso n. 103 del 2006 omette qualsivoglia motivazione, rispetto a quanto già dedotto tramite il ricorso n. 96 del 2006, che si faccia carico di dimostrare, o anche solo di ipotizzare, per quali ragioni il vizio di legittimità costituzionale denunciato con riguardo all'art. 6, comma 1, lettere b) e c) (ovvero le norme corrispondenti all'originario contenuto normativo della disposizione) sussista anche in relazione alle lettere a), d), e), f) e g), aggiunte in sede di conversione.

Per tale parte, detto ricorso si appalesa pertanto inammissibile per genericità (da ultimo, sentenze n. 401 e n. 367 del 2007), dovendosi pertanto scrutinare nel merito, unitamente all'art. 12, comma 1, le sole lettere b) e c) dell'art. 6, con argomentazioni che, stante la sostanziale identità delle norme, riguardano in entrambi i casi tali disposizioni sia nel testo recato dal decreto-legge n. 223 del 2006, sia in quello risultante dalla legge di conversione n. 248 del 2006.

4. - Le questioni di costituzionalità così riassunte non sono fondate.

Non è negabile che le disposizioni impugnate abbiano attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, che questa Corte già ha riconosciuto rientrare «nell'ambito delle competenze residuali della Regione di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione» (sentenze n. 80 e n. 29 del 2006, n. 222 del 2005), ma è altrettanto pacifico che le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato, come quella concernente la tutela della

concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, possono intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, seppur nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi cui esse sono preposte, fino ad incidere sulla «totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (sentenza n. 80 del 2006), anche con riguardo alle materie legislative regionali di tipo residuale.

Va aggiunto, con riguardo al caso di specie, che correttamente l'Avvocatura dello Stato, anche sulla base di quanto espressamente enunciato dagli artt. 1 e 6, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, quali risultanti dal testo della legge di conversione, individua il titolo di intervento del legislatore statale nella «tutela della concorrenza», mentre appare del tutto improprio il riferimento operato alla lettera m) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, per il preliminare ed assorbente rilievo, tra gli altri possibili, secondo cui le disposizioni oggetto del presente giudizio contengono prescrizioni meramente facoltizzanti per i Comuni, come tali del tutto inadeguate a garantire il "livello essenziale" di una prestazione.

Le disposizioni impugnate si propongono e conseguono l'obiettivo di accrescere l'offerta del trasporto pubblico locale, rispettivamente di linea e non di linea, implementando la platea degli operatori attivi sul mercato, tramite il rilascio di licenze (art. 6, lettera b) o di titoli autorizzatori temporanei o stagionali (art. 6, lettera c), anche in favore di chi sia iscritto al ruolo di cui all'art. 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), ovvero riconoscendo ai Comuni la facoltà di autorizzare al trasporto di linea di passeggeri chi sia in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali (art. 12, comma 1).

Per tali vie, l'ente locale viene dotato di mezzi adeguati per incidere sugli assetti concorrenziali dell'intero mercato del trasporto di competenza dell'ente locale, ma con una evidente ricaduta sulla libera circolazione delle persone nell'intero territorio nazionale.

Tali strumenti appaiono «disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (sentenze n. 274 e n. 14 del 2004), così da non travalicare, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità, i limiti di esercizio della competenza trasversale dello Stato, che questa Corte ha recentemente ribadito essere comprensiva della disciplina degli «strumenti di liberalizzazione dei mercati» (sentenza n. 401 del 2007).

In particolare, l'impugnato art. 6 concerne la facoltà attribuita ai Comuni di «bandire concorsi straordinari in conformità alla vigente programmazione numerica», di assegnare a titolo gratuito od oneroso «nuove licenze» agli iscritti nell'apposito ruolo dei conducenti dei veicoli di cui all'art. 6 della legge n. 21 del 1992, nonché di rilasciare «titoli autorizzatori temporanei o stagionali» in caso di «eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda».

Si tratta di innovazioni apportate alla legislazione vigente finalizzate all'aumento dell'offerta del servizio di taxi, mentre ridotte, se non strettamente necessitate, appaiono le ricadute di queste disposizioni sui profili più propriamente organizzativi.

L'impugnato art. 12, comma 1, è a sua volta disposizione riconducibile alla surrichiamata accezione di tutela della concorrenza, dal momento che permette che nel trasporto di linea di passeggeri operante in ambito comunale ed intercomunale i Comuni possano autorizzare «soggetti in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali», ad integrazione di quanto previsto negli artt. 18 e 19 del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto

pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e che questi soggetti possano svolgere la loro attività anche presso gli scali ferroviari, portuali ed aeroportuali esistenti nel territorio comunale.

Né si può obiettare - quanto a tali disposizioni riconducibili alla materia «tutela della concorrenza» mediante discipline proporzionate all'obiettivo di liberalizzare almeno in parte i settori interessati - come fa la ricorrente, che il legislatore statale non avrebbe comunque potuto adottare «una disciplina compiuta che non lascia spazio ad una legislazione regionale ulteriore».

Al contrario, questa Corte ha già più volte affermato (da ultimo, si veda la sentenza n. 401 del 2007, punto 6.7 del *Considerato in diritto*) che, una volta ricondotto l'intervento statale al legittimo esercizio di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale e quindi valutato in termini di proporzionalità ed adeguatezza, tale intervento «può avere anche un contenuto analitico».

Per tale verso, non risultano violati né l'art. 117, quarto comma, né l'art. 118 della Costituzione, atteso, quanto a quest'ultimo parametro, che la affermata competenza legislativa statale ad adottare le disposizioni censurate comporta che spetti parimenti alla legge dello Stato la allocazione delle corrispondenti funzioni amministrative, peraltro riconosciute, nel caso di specie, proprio all'ente locale di base.

Per tali ragioni, entrambi i ricorsi debbono essere rigettati.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti di altre disposizioni del decreto-legge 4 luglio 2006 n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale) con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettere a), d), e), f) e g) del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo sostituito dalla legge di conversione n. 248 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso n. 103 del 2006 indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 12, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso n. 96 del 2006 indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettere b) e c), e dell'art. 12, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, nei testi rispettivamente risultanti dalla legge di conversione n. 248 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso n. 103 del 2006 indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2007.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA