

Sul noleggio di autobus con conducente

di Alessio Claroni
(7 agosto 2016)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2016)

1. Con la sentenza in esame la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge Regione Piemonte 26 giugno 2006 n. 22 recante «Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente».

Nella specie, la suddetta norma prevedeva che «Gli incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi»: orbene, è alla luce di tale disposizione che la Provincia di Torino, con propria determinazione, ha respinto l'istanza avanzata da una impresa esercente attività di noleggio autobus con conducente, volta ad ottenere l'autorizzazione alla immatricolazione di un autobus usato al fine di incrementare il proprio parco automezzi.

Va, preliminarmente, precisato che la norma in questione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima quantunque, dopo l'adozione dell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, fosse stata sostituita ad opera dell'art. 1, comma 1, della legge Regione Piemonte 3 agosto 2015 n. 20¹: la scelta della Corte risponde al principio del *tempus regit actum*, alla luce del quale – come precisato dalla Corte medesima – «la legittimità del diniego di nulla-osta va valutata in base alla norma vigente al momento della sua adozione».

Ciò detto può osservarsi come la sentenza in esame presenti profili di indubbio interesse perché, lungi dal soffermarsi sulla tradizionale, ed ormai appurata (in senso favorevole per le Regioni²), questione della titolarità della competenza legislativa in materia di trasporto pubblico locale, parte piuttosto da quel presupposto per individuare i limiti che a siffatta competenza figurano posti dal dettato costituzionale, specie in rapporto alla libertà di iniziativa economica privata contemplata dall'art. 41 della Costituzione.

In altri termini, le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza in esame si impernano su questa problematica centrale: può la «competenza legislativa residuale [regionale] in materia di trasporto pubblico locale (di linea e non di linea [...])» consentire alla Regione di «prevedere [...] un limite all'iniziativa economica privata, in presenza della legge n. 218 del 2003»?

Il richiamo alla legge 11 agosto 2003, n. 218³ operato dalla Corte costituzionale muove dal presupposto che la questione trattata si riferisce, come detto, al noleggio di autobus

1 L'attuale art. 12, comma 3, della legge Regione Piemonte 26 giugno 2006 n. 22 dispone che «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».

2 Cfr. Corte cost., sentenza 8 giugno 2005, n. 222, in *Foro Amm. CDS*, 2005, 1654, secondo cui «Non vi è dubbio che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. [...]»; Corte cost., sentenza 21 dicembre 2007, n. 452, in *Giornale Dir. Amm.*, 2008, 4, 426.

3 Legge 11 agosto 2003, n. 218 recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente», in *GU*, 18 agosto 2003, n. 190.

con conducente⁴, qui annoverato – ulteriore profilo che rende la sentenza di significativo interesse – nel contesto del trasporto pubblico locale.

A tal proposito si osserva come il riferimento al servizio⁵ di trasporto pubblico locale sembrerebbe poter attribuire rilievo all'orientamento teso a non negare, in linea di principio, la «[...] caratterizzazione, dell'attività [di noleggio di autobus con conducente], in termini di “servizio pubblico” [...]»⁶.

2. Va, ora, precisato che la legge n. 218/2003 ha disciplinato, per la prima volta⁷, in maniera organica, il noleggio di autobus con conducente.

In effetti detto istituto, prima del 2003, aveva ricevuto una frammentaria disciplina solo ad opera del R.D. 8 dicembre 1933, n. 1740 recante «Testo unico di norme per la tutela delle strade e per la circolazione», poi venuta meno a seguito della emanazione del «Nuovo codice della strada» (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285).

Più precisamente, l'art. 113 del R.D. n. 1740/1933 contemplava la facoltà dei Comuni di «dettare prescrizioni per quanto concerne il numero, il tipo e le caratteristiche degli autoveicoli destinati al servizio pubblico da piazza e per quei servizi pubblici da noleggio, i

4 Si precisa che, a norma dell'art. 2, comma 2, l. n. 218/2003, «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». Con riferimento alla natura giuridica della fattispecie in esame, va preliminarmente precisato che l'art. 54, d.lgs. n. 285/1992 colloca nella categoria degli «autoveicoli» anche gli «autobus», ossia i «veicoli destinati al trasporto di persone equipaggiati con più di nove posti compreso quello del conducente» (art. 54, comma 1, lett. b); ciò premesso, M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Volume II. La disciplina contrattuale*, Milano, 2012, 369, osservano che, circa l'«[...] inquadramento giuridico del contratto di noleggio di autoveicolo con conducente, è da ritenere che esso rappresenti un contratto di trasporto [...]». Conf., v. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2015, 137.

5 Sul trasporto pubblico locale quale servizio pubblico sia concesso rinviare a A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bologna, 2012, 1-4, anche per i riferimenti bibliografici *sub* nota 1.

6 Cass. civ., 29 gennaio 2008, n. 1908. È, inoltre, favorevole a riconoscere la qualificazione di «servizio pubblico» in capo all'attività di noleggio (di autobus) con conducente, pur se esercitata mediante autoveicoli destinati ad «uso privato» sempre che, in tal caso, l'attività «sia svolta per finalità di interesse generale [...]», Cass. civ. 9 agosto 1994 n. 7349. Conf., cfr. Cons. St., 12 marzo 1990, n. 374, secondo cui «[...] la sezione non può che riaffermare quanto già ritenuto con le decisioni n. 1291 del 29 novembre 1988 e n. 186 del 4 marzo 1989, secondo le quali l'attività di noleggio con conducente non costituisce esclusivamente servizio privato, ai sensi dell'art. 57, 1° comma, n. 1, d.p.r. n. 393 del 1959, in quanto l'indicazione «uso privato», contenuto nel citato testo unico, non è sinonimo di «servizio privato», potendosi assumere nel significato di servizio pubblico anche l'utilizzazione indicata quale “privata” dalle norme sulla circolazione, ove si abbia riguardo alle finalità ed agli interessi perseguiti attraverso l'utilizzazione del mezzo».

7 Precedentemente alla legge n. 218/2003, la legge 15 gennaio 1992, n. 21 recante «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea» si è soffermata anche sul «Servizio di noleggio con conducente», ma non di autobus (cfr. art. 1, comma 2, lett. b). Come precisato dalla dottrina, infatti, la «[...] legge quadro n. 21 del 1992 [...] si applica ai soli servizi di taxi e di noleggio con conducente aventi ad oggetto i veicoli espressamente descritti all'articolo 1, n. 2: autovetture, motocarrozze, natanti o veicoli a trazione animale. Ora, il carattere definitorio della previsione contenuta in una legge di particolare rilievo sistematico nel rango delle fonti, quale la legge quadro, rende alquanto problematica l'estensione della sfera di applicabilità della disciplina normativa dettata dalla legge n. 21 del 1992 a fattispecie di noleggio di veicoli diversi da quelli ivi espressamente elencati. È il caso appunto del noleggio di autobus, che, per il fatto di non essere contemplato nelle previsioni della citata legge quadro, non può ritenersi assoggettato, anche in ordine alle competenze amministrative, alle disposizioni dettate da tale legge per categorie di veicoli completamente diverse» (G. SILINGARDI, *Il noleggio di autobus nella evoluzione della normativa comunitaria*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1996, 628). Per un approfondimento sulla legge n. 21/1992 cfr. S. ZUNARELLI, *Prime considerazioni sulla legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi non di linea*, in *Trasp.*, 1993, 65 ss.

cui esercenti abbiano le rimesse nell'ambito del proprio territorio», potendo, altresì, «emanare nei loro regolamenti speciali prescrizioni per i servizi suddetti purché non richiedano nuovi accertamenti intesi a verificare il concorso dei requisiti di idoneità fisica, morale e tecnica dei conducenti, ovvero a subordinare la circolazione degli autoveicoli stessi a verifiche di carattere tecnico».

La norma che precede, come si è accennato poc'anzi, è stata abrogata ad opera del d.lgs. n. 285/1992, il cui art. 85⁸ ha, poi, previsto che il «servizio di noleggio con conducente per trasporto di persone» (ivi compreso quello effettuato mediante autobus⁹) «è disciplinato dalle leggi specifiche che regolano la materia»: di qui la legge n. 218/2003, su cui si è soffermata l'attenzione della Corte costituzionale nel caso in esame.

3. Tornando alla sentenza n. 30/2016, può constatarsi come l'attenzione della Corte venga rivolta, *in primis*, a due disposizioni normative contenute nel provvedimento legislativo del 2003: da un lato l'art. 1, teso ad individuare «Oggetto e finalità» della legge e, dall'altro, l'art. 4, concernente gli «Adempimenti delle regioni».

Più precisamente, il riferimento all'art. 1 si rivela particolarmente pertinente in quanto in esso è possibile rintracciare la manifestazione del rilievo che la libertà di iniziativa economica privata assume in relazione alla disciplina del noleggio di autobus con conducente contemplata dalla legge n. 218/2003.

«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» (art. 1, comma 1): la formula utilizzata dal legislatore consente, in effetti, di mettere a fuoco la questione partendo da una premessa di ordine generale, tesa a collocare l'esercizio della predetta attività nell'ambito oggetto della salvaguardia della libertà di iniziativa economica privata, suscettibile di limitazione solo in presenza dei vincoli o prescrizioni (in quest'ultimo caso, è utile ripeterlo, finalizzate alla *tutela della concorrenza*) sopra indicati.

Va, poi, aggiunto che, anche con riferimento al caso che ci occupa, la predetta norma va letta alla luce di quanto previsto dal secondo comma del medesimo art. 1, a tenore del quale «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».

In altri termini, di fronte al testo delle disposizioni citate, il riferimento alla *tutela della concorrenza* sembra tradursi in un imprescindibile elemento che deve ispirare (e, nel contempo, a cui deve tendere) l'opera di attuazione degli scopi¹⁰ individuati dal legislatore del 2003¹¹.

8 Sull'art. 85, d.lgs. n. 285/1992 v. A.A. ABRUGIATI, V. DI CIÒ, A. DI GREGORIO, R. JR FLACCO, *Il nuovo codice della strada e il regolamento di esecuzione. Con note di commento e giurisprudenza*, Milano, 2011, 226 ss.; G. BELLAGAMBA, G. CARITI, *Il nuovo codice della strada. Commento per articolo con la giurisprudenza aggiornato alle nuove norme in materia di patenti di guida (dd. lgs. nn. 59/2011 e 2/2013)*, Milano, 2013, 186 ss.; M. CULOTTA, in S. PETITTI, E. VINCENTI, *Codice della strada*, Milano, 2014, 483 ss.

9 Cfr., sul punto, l'art. 85, comma 2, lett. e, d.lgs. n. 285/1992.

10 Nello specifico, l'art. 1, comma 4, l. n. 218/2003 dispone che «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».

Un chiaro orientamento in questo senso traspare, altresì, dall'art. 4 della legge n. 218/2003, teso ad individuare gli «Adempimenti delle regioni».

È in quel contesto, infatti, che, nell'ottica di «stabilire le modalità per il rilascio delle autorizzazioni [...]»¹² (art. 4, comma 2, lett. a) e di «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» (art. 4, comma 2, lett. b), si impone alle Regioni di «[...] adottare propri atti legislativi o regolamentari che siano rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge».

Donde, in definitiva, traspare evidente come i margini di autonomia di cui dispone il legislatore regionale nella disciplina del trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente siano condizionati dal rispetto della politica di promozione della concorrenza cui si ispira la legge n. 218/2003.

Per questa via, il discorso viene automaticamente a ricondursi a quella che è la principale questione di fondo: la portata della titolarità della competenza legislativa regionale nel contesto del trasporto (specificamente, pubblico locale) in rapporto alla libertà di iniziativa economica privata contemplata dall'art. 41 della Costituzione nonché, per quanto specificamente concerne la fattispecie del noleggio di autobus con conducente, dalla legge n. 218/2003.

Questo problema deve essere considerato alla luce di quanto in precedenza evidenziato: in definitiva, se sussiste una situazione caratterizzata dal riconoscimento della titolarità di una competenza legislativa residuale regionale che si estende, per via della assimilazione operata in sentenza, dal trasporto pubblico locale al noleggio di autobus con conducente, nel contempo la trasversalità di contenuti propri del trasporto pubblico locale porta ad un sensibile ridimensionamento della predetta titolarità, in favore dello Stato¹³.

Volendo tradurre sul piano pratico quanto espresso su quello teorico soffermando, specificamente, l'attenzione sulla fattispecie del noleggio di autobus con conducente alla luce di quanto previsto dalla legge n. 218/2003, si osserva che pertengono alla considerazione che precede le materie, di competenza legislativa esclusiva statale, della *tutela della concorrenza e della sicurezza*¹⁴.

Orbene, è con riferimento alla prima materia menzionata che la disposizione della legge Regione Piemonte n. 22/2006 sottoposta al vaglio della Corte rivela le principali riconosciute criticità di ordine costituzionale.

11 Come precisa S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, in A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI (già diretto da), P. SCHLESINGER (continuato da), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2007, 488, sub nota 164, «[...] con la l. 11 agosto 2003, n. 218, si sono posti i principi generali a tutela della concorrenza nell'attività di noleggio di autobus con conducente e della libertà di accesso alla stessa, sulla base di criteri di onorabilità e capacità professionale e finanziaria».

12 Con riferimento al provvedimento autorizzatorio, si precisa che l'art. 5, commi 2 e 3, l. n. 218/2003 prevede che «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».

13 Come precisato da S. PARISI, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, 2012, 239-240, «la residualità delle materie di competenza regionale è tale non solo perché la sua individuazione richiede un'operazione di sottrazione, ma anche perché essa non configura una vera e propria "riserva di competenza" in senso forte, tale da salvaguardarla da possibili interventi normativi statali».

14 Cfr., sul punto, l'art. 1, comma 4, lett. b), l. n. 218/2003 ove, con riferimento allo scopo della predetta legge, si menziona, altresì, quello volto a garantire «[...] la sicurezza dei viaggiatori trasportati [...]».

Di ciò è testimone (o, meglio, artefice) l'art. 5, terzo comma, legge n. 218/2003, nella parte in cui prevede espressamente che «L'autorizzazione non è soggetta a limiti territoriali».

Poiché i termini impiegati dal legislatore nazionale conducono alla conclusione che una impresa potrebbe, in ipotesi, operare anche al di fuori dei limiti territoriali regionali entro cui si è provveduto a rilasciarle l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente, ne deriva, secondo la Corte costituzionale, che una Regione non può imporre il «divieto di incremento del parco mezzi con autobus usati», ciò impedendo «irragionevolmente l'espansione dell'attività delle imprese [aventi sede legale nella Regione che ha operato l'imposizione] e, dunque, [limitando] la concorrenza e con essa la possibilità di scelta da parte dei committenti [...]».

Se per un verso quanto affermato dalla Corte costituzionale consente di definire, in relazione al contesto in esame, i limiti alla competenza legislativa regionale in materia di trasporto pubblico locale rispetto alla (prevalente) materia della *tutela della concorrenza*, per altro verso resta da chiarire quali competenze residuino in capo alle Regioni medesime con riferimento alla fattispecie contemplata dalla l. n. 218/2003.

Va detto che la Corte offre criteri che consentono di chiarire anche tale profilo: a parere della Corte costituzionale, in particolare, «[...] le regioni sono abilitate a regolare gli oggetti indicati dalla stessa legge statale (art. 4) e, in generale, la gestione del servizio [...]».

In definitiva le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, disciplinano i profili «[...] inerenti alle modalità di gestione e di organizzazione dei relativi servizi [...]»¹⁵, «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)»¹⁶.

È in questo ordine di considerazioni che va, dunque, letto il significato della interessante sentenza della Corte costituzionale nel caso in esame, a tenore della quale, conclusivamente, «La previsione censurata eccede [...] 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”».

¹⁵ Corte cost., sentenza 26 febbraio 1998, n. 30.

¹⁶ Corte cost., sentenza 17 febbraio 2016, n. 30.