

Alla Corte in corriera. Nota alla sentenza n. 5/2019 della Corte costituzionale*

di Matteo Carrer**
(15 marzo 2019)

Sommario. 1. La questione di costituzionalità. – 2. Gli argomenti della decisione. – 3. Linee prospettive: le emissioni e il mercato.

1. La questione di costituzionalità

Autobus¹ non più nuovi sono giunti avanti la Corte costituzionale e non si tratta di una gita turistica che ha come meta piazza del Quirinale.

Piuttosto, si tratta di una questione di costituzionalità sollevata dal TAR Piemonte² avente ad oggetto l'art. 12, co. 1 e 2 della l.r. Piemonte 26 giugno 2006, n. 2 recante "Norme in materie di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente" e decisa dalla sentenza 22 novembre 2018, n. 5/2019, in commento.

Il tribunale amministrativo rimettente ha sollevato davanti al giudice delle leggi la questione relativa alla norma indicata, così come modificata dalla l.r. Piemonte 11 marzo 2015, n. 3, recante "Disposizioni regionali in materia di semplificazione" indicando come parametri gli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.

È la stessa Corte che, al principio del ritenuto in fatto, ricostruisce la norma impugnata come segue: l'art. 12, comma 1 (rubricato «Qualità degli autobus»), l. cit., dispone che, «[n]elle 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». Il comma 2 aggiunge che «[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».

L'ordinanza di rimessione origina da un procedimento avanti il TAR Piemonte che vedeva opposti una società di trasporti e la Città metropolitana di Torino, avendo la prima impugnato un provvedimento della seconda con cui si ingiungeva di alienare due autobus

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Nel titolo ci si riferisce alle "corriere" sia per allitterazione sia perché il termine è un sostanziale sinonimo di autobus (e di pullman). Si tratterà, tuttavia, di autobus da noleggio con conducente e non di autobus di linea, cui corrisponde con maggiore esattezza il termine "corriera", il quale distingue, «oggi, capace autoveicolo che fa servizio pubblico di trasporto per viaggiatori, corrispondenza, pacchi da un paese all'altro oppure dalla stazione ferroviaria del paese» (*treccani.it*, ad vocem); ovvero un «autobus che trasporta posta e passeggeri lungo un percorso di linea» (*garzantilinguistica.it*, ad vocem). Poiché non mancano le norme di settore, gli autobus di cui si tratterà sono alla Classe III del d.m. 20 giugno 2003 di recepimento della direttiva 2001/85/CE o alla classe B del d.m. 14 novembre 1997 di attuazione della direttiva 97/27/CE (la differenza tra le due classificazioni è nel numero di posti: più di 22 per la Classe III, meno di 22 per la classe B). Solo i mezzi appartenenti a queste classi possono essere utilizzati per i servizi di noleggio con conducente. Possono anche essere utilizzati per servizi di linea.

² Con ordinanza 11 gennaio 2018, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2018.

che non rispettavano la normativa della citata legge regionale, avendo percorso più di un milione di chilometri ed essendo passati quindici anni dalla prima immatricolazione.

Il punto sostanziale che viene posto alla Corte costituzionale risulta sufficientemente chiaro già da questi brevi accenni: la Regione Piemonte ha approvato una norma che limita per età (15 anni) e per chilometraggio (un milione di chilometri percorsi) l'utilizzo degli autobus per l'attività di noleggio con conducente.

Si fanno notare alcuni aspetti apparentemente secondari, che torneranno in primo piano al momento di inquadrare più ampiamente il contesto della norma e della decisione. Innanzitutto, la norma giunge nella l. 22/2006 attraverso la modifica apportata dalla l.r. 3/2015, recante "disposizioni di semplificazione".

In secondo luogo, la norma regionale si autoqualifica di transizione, poiché è dettata nelle «more dell'entrata in vigore di apposita normativa nazionale in materia di requisiti di età dei veicoli». Si tratta di formula non insolita dal punto di vista meramente stilistico, ma di non facile collocazione sistematica. Trattasi di norma autenticamente temporanea e quindi esplicitamente recessiva nel caso in cui il legislatore statale detti norme in quel settore? A giudicare dal tenore letterale, è questa l'interpretazione da darsi. Da punto di vista della competenza, invece, sarebbe il legislatore statale il soggetto deputato a dettare una norma di tale tenore, posto che la materia "trasporto pubblico locale" spetta alle Regioni? E, se la norma non appartiene a tale materia, a quale titolo è dettata dal legislatore regionale?

In terzo luogo, la norma è dettata dalla Regione «al fine di tutelare la sicurezza degli utenti e dei lavoratori». Posto che la legge è atto non motivato, l'esplicitazione del fine può avere un valore non giuridico di rinforzo del significato politico per cui è stata dettata oppure può avere un significato giuridico nel dettagliare – sia pure non a livello tecnico – l'ambito materiale cui è rivolta. Nel primo caso l'analisi giuridica sarebbe chiamata a soprassedere ad una simile specificazione, nel secondo bisogna sin da subito rilevare che la "tutela della sicurezza degli utenti e dei lavoratori" non è facilmente riferibile alla potestà legislativa della Regione³.

Queste osservazioni, tuttavia, non sembrano influire sul percorso logico e argomentativo sollevato dal giudice *a quo* e affrontato dalla Corte costituzionale, poiché la questione di costituzionalità ha per parametri costituzionali il principio di uguaglianza, la libertà di impresa e la competenza legislativa.

Solo incidentalmente si fa notare che la norma piemontese non è isolata. La Regione Lombardia era intervenuta a disciplinare aspetti del tutto simili con il regolamento regionale 22 dicembre 2014, n. 6 "Disciplina dei servizi di noleggio autobus con conducente", con cui all'art. 3, co. 1, lett. b)⁴ si definiva – tra gli altri – il requisito della disponibilità, da parte dell'impresa «di un parco autobus adibito ad uso noleggio con caratteristiche tecniche tali da garantire il contenimento delle emissioni dei gas di scarico nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia, e con anzianità massima non superiore a diciassette anni rispetto alla prima immatricolazione per le imprese aventi in dotazione un parco autobus pari o superiore a due unità; nel caso di incremento o sostituzione del parco autobus esistente i mezzi non possono comunque avere un'età superiore a sette anni».

³ Sembrirebbero, innanzitutto, non una ma più materie tra loro diverse. In particolare, la sicurezza degli utenti sembra riguardare la disciplina della circolazione stradale e la sicurezza dei lavoratori la normativa civile, l'ordine pubblico e sicurezza e la tutela della salute. Sarebbe stato molto più lineare, per la Regione, citare la materia "trasporto pubblico locale", per la quale vanta un sicuro titolo di competenza o la competenza trasversale nell'ambiente.

⁴ Modificato da ultimo dall'art. 1, co. 1 lett. c) del regolamento 10 marzo 2017, n. 1.

Se la norma piemontese ha i requisiti formali per giungere avanti la Corte costituzionale, è pur vero che essa si inserisce in una complessiva tendenza normativa come se ne individuano e se ne sono individuate molte nel raffronto della normazione regionale⁵.

Tornando all'aspetto puramente tecnico della decisione, il TAR rimettente sottopone tre argomenti che configurano il dubbio di costituzionalità della norma regionale:

- a) essa «finirebbe per introdurre un requisito di esercizio non previsto dal diritto europeo e intrinsecamente discriminatorio», in contrasto con gli artt. 3 e 117, co. 1° Cost.;
- b) essa si porrebbe «in diretto contrasto con la natura “trasversale” e prevalente della tutela della libera concorrenza» poiché la restrizione riguarda solo le imprese piemontesi, gravate da un obbligo che le imprese concorrenti con sede in altre Regioni non dovrebbero sopportare. Vi è una legge statale sul tema – la l. 11 agosto 2003, n. 218, recante “Disciplina dell’attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente” – che nulla dice quanto età dei veicoli, ragion per cui la normativa regionale violerebbe gli artt. 3, 41 e 117, co. 2°, lett. e) Cost.;
- c) infine, volendo ammettere che abbia come obiettivo quello di «salvaguardare la sicurezza [...] e di tutelare l’ambiente [...], la norma regionale si porrebbe in contrasto con l’art. 117, secondo comma, della Costituzione, che riserva alla potestà esclusiva statale le materie della sicurezza (lettera h) e della tutela dell’ambiente (lettera s)».

2. Gli argomenti della decisione

La Corte costituzionale, al punto 2 del considerato in diritto, ammette che «la seconda delle questioni sollevate dal giudice rimettente è fondata». Questione che «ha carattere misto, di sostanza e di competenza, in quanto il giudice a quo invoca congiuntamente gli artt. 3 e 41 Cost. e l’art. 117 Cost., essendo da intendere il riferimento a quest’ultima disposizione [...] come denuncia della lesione della competenza statale esclusiva in materia di “tutela della concorrenza”».

Per utilizzare una metafora visiva, il giudice *a quo* ha colpito il bersaglio più grosso, individuando l’argomento decisivo dell’incostituzionalità nella combinazione tra forma e sostanza che caratterizza l’intero impianto della norma impugnata.

Ecco, dunque, nel dettaglio come la Corte argomenta la propria decisione.

Innanzitutto, al medesimo punto 2 del considerato in diritto, essa ricostruisce brevemente la storia della competenza in tema di trasporto pubblico non di linea, osservando che prima della riforma del 2001 afferiva alla materia “tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale” e, dopo il 2001, «la materia del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea, è transitata nell’ambito della competenza regionale residuale (*ex multis*, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), [mentre] la materia della sicurezza della circolazione e dei veicoli è rimasta di competenza esclusiva statale (sentenze n. 77 del 2013, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004). Per quel che riguarda più precisamente la revisione dei veicoli, la sua disciplina “si innesta nelle materie della sicurezza e dell’ambiente” (sentenza n. 77 del 2013)».

La separazione posta in principio è chiara e già lascia presagire quali conseguenze si sviluppino per via logica dalle premesse.

Il punto 2.1. del considerato in diritto è dedicato alla legge statale 218/2003, la quale è stata dettata per garantire «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», oltre che «la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l’omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro». Essa «costituisce dunque esercizio delle competenze esclusive statali in materia di tutela della

⁵ E, in verità, non solo regionale, cfr. nota 22.

concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e di sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) e concilia i due interessi, potenzialmente confliggenti, al libero esercizio dell'attività di NCC e alla sicurezza del trasporto».

Terzo passaggio logico, la Corte ricorda un precedente specifico, ovvero la sent. 30/2016, con la quale aveva dichiarato l'incostituzionalità di una norma della medesima legge piemontese⁶. La norma era contigua a quelle qui impugnate: si trattava dell'art. 12, co. 3 e della disposizione secondo la quale «[g]li incrementi del parco autobus successivi al rilascio dell'autorizzazione sono effettuati con autobus nuovi».

Nella sentenza 30/2016 la Corte ritenne – e cita il passaggio nella sent. 5/2019 – che le Regioni «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 [218/2003] (art. 4, comma 1), penalizzerebbero gli operatori “interni”, data l'assenza di delimitazioni territoriali delle autorizzazioni rilasciate nelle altre regioni (art. 5, comma 3)»⁷.

I tre passaggi logici evidenziati conducono univocamente in una direzione: l'incostituzionalità della norma piemontese: «si deve pertanto concludere nel senso che essa incide negativamente sul livello di tutela della concorrenza fissato dalla legge statale. Per quanto di contenuto in sé non irragionevole, la disposizione eccede dunque l'ambito costituzionalmente definito della potestà legislativa regionale».

Da cui discende un dispositivo di accoglimento semplice.

Il ragionamento della Corte è coerente al proprio interno ed è coerente secondo la linea di interpretazione della Costituzione che il Giudice delle leggi segue già dall'indomani della riforma del Titolo V, ovvero riconoscere nelle Regioni dei soggetti strutturalmente inadeguati – *absit iniuria verbis* – ad una visione strategica⁸.

Ecco perché la priorità logica va a una distinzione rigorosa tra materie dove l'intervento dello Stato non può dirsi escluso ed ecco perché la ricostruzione della normativa statale è la cornice entro la quale si muove la potestà legislativa delle Regioni. Nel caso specifico, è interessante che il legislatore regionale abbia dichiarato di attendere l'intervento del Parlamento in tema di «apposita normativa nazionale in materia di requisiti di età dei veicoli», poiché la legge 218/2003 «ha disciplinato, per la prima volta, in materia organica il noleggio di autobus con conducente»⁹. È evidente che il settore non è soggetto a facili novelle, se quella del 2003 è la prima legge sul tema da sempre, in quanto «prima del 2003, aveva ricevuto una frammentaria disciplina solo ad opera del r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740 [...] poi venuta meno a seguito dell'emanazione del “nuovo codice della strada”» nel 1992¹⁰.

A margine della decisione della Corte costituzionale si segnala la sent. 823/2019 del Consiglio di Stato, pubblicata il 4 febbraio 2019, che ha annullato l'art. 3, co. 1, lett. b) e l'art. 11, co. 6 del regolamento della Regione Lombardia 6/2014, uniformando la normativa secondaria regionale alla sentenza in commento.

3. Linee prospettive: le emissioni e il mercato.

⁶ A commento, A. CLARONI, *Sul noleggio di autobus con conducente*, in *Forumcostituzionale.it*, 2016.

⁷ Le (inesistenti) limitazioni territoriali riguardano l'ambito di azione: ovvero, un'azienda con sede in un'altra Regione può assumere un servizio nella Regione più “restrittiva” senza rispettarne le norme, rivolte esclusivamente alle aziende aventi sede nella Regione interessata.

⁸ Sia consentito rinviare per una più ampia trattazione a M. CARRER, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 279.

⁹ A. CLARONI, *Sul noleggio di autobus*, cit., p. 2.

¹⁰ *Ibidem*.

Fin qui i termini della questione risolta dal Giudice delle leggi. Chi scrive ritiene che fermarsi a questo punto significhi perdere di vista il quadro complessivo in cui la decisione si inserisce. Quadro che emerge in filigrana dalla decisione e richiede attenzione per intravederne gli estremi.

Innanzitutto, un dato concreto: la vita utile di un autobus da turismo raggiunge e supera i venti anni¹¹ e non ha una precisa scadenza in termini di chilometraggio, esattamente come qualsiasi veicolo a motore. In linea generale, un autobus che ha superato i vent'anni può dirsi al tramonto della carriera¹², che terminerà a tutti gli effetti alcuni anni dopo, ovviamente a seconda delle condizioni generali, dello chilometraggio stesso, dell'uso precedente, di eventuali gravi problemi insorti a livello meccanico o di carrozzeria. Dunque, è di assoluta evidenza che restringere l'utilizzo dopo un numero prefissato di anni significa abbreviarne la vita utile, con tutto ciò che ne consegue e su cui si tornerà subito.

Nel contempo, vale la pena aggiungere che, seppur i mezzi più giovani sono sicuramente i migliori (per funzionalità, attrattiva, comfort, sicurezza), non si può escludere a priori che un autobus più anziano sia meno adatto di uno nuovo a svolgere determinate tipologie di servizi¹³. Nel contempo, gravare le aziende dell'obbligo di abbreviare la vita utile dei propri mezzi significa incidere drasticamente sul mercato, precisamente obbligando a vendere¹⁴ tutti i mezzi che superano un determinato anno di vita¹⁵, con conseguenze più che ovvie sul valore residuo¹⁶. E, di conseguenza, sul valore che le aziende devono ammortare nel periodo utile¹⁷. E, di ulteriore piana conseguenza, sul prezzo del servizio che deve pagare l'utente finale¹⁸.

¹¹ È possibile iscrivere al Registro Nazionale dei Veicoli Storici curato dall'Automotoclub Storico Italiano qualsiasi veicolo dopo venti anni dall'immatricolazione (www.asifed.it/faq).

¹² I dati disponibili trattano soprattutto del trasporto pubblico locale. Le notizie riportano un'età media agli 11/12 anni: REDAZIONE ANSA, *In Italia bus troppo anziani, età media è 12 anni*, in www.ansa.it, 6 maggio 2016; «11,4 anni l'età media degli autobus italiani», *Investimenti per il trasporto pubblico, Asstra fa il punto*, in www.autobusweb.com, 19 gennaio 2017. Relativamente all'azienda di trasporto di Roma (2246 mezzi): *A Roma bus anziani: età media 11 anni*, in www.adnkronos.com, 10 maggio 2018. Secondo una pagina internet informativa del Governo aggiornata al 31/12/2018, l'età media (calcolata su dati Asstra - associazione delle società ed enti del trasporto pubblico locale) degli autobus italiani sarebbe 12,2 anni: <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/autobus/dal-1-gennaio-2019-stop-circolazione-pullman-e-bus-euro-0>

¹³ Gli autobus di Classe III (e di Classe B, cfr. nota 1) non svolgono soltanto servizi di prestigio (e lunghe linee al meglio del comfort), ma vi sono anche servizi per scuole e scolaresche, aziende, a breve raggio e così via. Si immagini – ma è solo un esempio tra quelli possibili – un'azienda di noleggio chiamata a un servizio di trasporto per una comitiva potenzialmente indisciplinata (per le più diverse ragioni) e ci si metta nei panni del titolare, chiamato a scegliere se mandare il suo miglior autobus o un mezzo efficiente seppur non nuovo. O, di nuovo nei panni del titolare, si pensi a quale autobus affidare all'autista ultimo assunto fresco di patente. E così via.

¹⁴ E, di conseguenza, a esportare. Già ad oggi, parecchi autobus immatricolati originariamente in Italia e aventi residua vita utile sono stati esportati e hanno continuato o continuano a svolgere servizio nei Paesi dell'est, anche comunitari, quali Polonia, Bulgaria e Romania.

¹⁵ O un determinato chilometraggio, o una combinazione dei due.

¹⁶ E, si ritiene, incidentalmente, a detrimento della futura conservazione storica dei mezzi, se è vero quanto riportato nella nota 14.

¹⁷ Un autobus da turismo nuovo vale alcune centinaia di migliaia di euro. Dopo venti o venticinque anni può conservare – se in condizioni ancora operative – un valore che non supera poche migliaia di euro. Se demolito, non vale altro che il ricambi ottenibili o letterale il peso del ferro. Arrestare la vita utile anticipatamente significa incidere su questa dinamica costringendo il mercato a prendere atto della quasi totale svalutazione anticipata.

¹⁸ In un mercato dove «c'è un'alta domanda da parte di gruppi precostituiti molto sensibile al prezzo» (ovvero se il prezzo aumenta, il servizio non sarà richiesto, si pensi a una scuola che organizzi un'uscita senza voler pesare eccessivamente sui genitori degli alunni: l'alternativa non è pagare di più, ma disdire l'iniziativa): *Tetto a 15 anni per i bus da noleggio lombardi, le ragioni del dissenso*, in www.autobusweb.it, 10 maggio

Ci si potrebbe, dunque, legittimamente domandare perché il legislatore regionale abbia interesse a intervenire così pesantemente sulle dinamiche di mercato. Vi è, in questa rassegna estremamente sintetica di elementi, un fattore che segna davvero la differenza tra un autobus di 15 o più anni di età e uno nuovo. Si tratta delle emissioni inquinanti. La normativa dei motori “euro” seguiti da un numero progressivo è in vigore dagli anni '90¹⁹ e, dunque, con un parco circolante che ha una vita utile di oltre vent'anni la situazione attuale è quella di una fase di perenne transizione tra motori molto inquinanti e motori meno inquinanti, con difformità anche significative nelle emissioni²⁰. Con un tratto in comune, ineliminabile: tutti gli autobus, di qualunque età, sono mossi da motori a ciclo Diesel di grande cilindrata²¹. Nella narrazione corrente, essi sono dei veri nemici dell'ambiente²² – si può ben dire – *iuris et de iure*, al punto che, in applicazione del comma 232 dell'art. 1 della l. 23 dicembre 2014, n. 190 “disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)” «a decorrere dal 1° gennaio 2019, su tutto il territorio nazionale è vietata la circolazione dei veicoli a motore categorie M2 ed M3 alimentati a benzina o gasolio con caratteristiche antinquinamento Euro 0»²³.

Il problema, dunque, sono le emissioni: se la normativa piemontese utilizzava la dizione generica «al fine di tutelare la sicurezza degli utenti e dei lavoratori» per indicare le finalità della norma, il regolamento lombardo – sostanzialmente coerente nelle scelte normative – era più esplicito e si riferiva a mezzi «con caratteristiche tecniche tali da garantire il contenimento delle emissioni dei gas di scarico nel rispetto della normativa comunitaria,

2018.

¹⁹ Dopo il 1 gennaio 1993 per i veicoli, dopo il 17 giugno 1999 per i motocicli e i ciclomotori. In rete si trovano con facilità dati relativi alla situazione dei mezzi del trasporto pubblico locale: «Il 33% dei mezzi è al di sotto di Euro 3; gli Euro 3 sono il 27%, gli Euro 5 rappresentano il 24%, residuale il resto» Redazione Ansa, *In Italia bus troppo anziani*, cit.; mentre quasi il 4% di mezzi Euro zero, 5% Euro 1, oltre il 25% per Euro 2 e 3 secondo i dati riportati in *Investimenti per il trasporto pubblico*, cit. Per quanto riguarda gli autobus da noleggio si osserva che «parte degli oltre 29mila autobus da noleggio è di classe Euro 0, si tratta quindi di veicoli tenuti a disposizione dalle imprese per esigenze diverse ma nella maggior parte dei casi non più circolanti, visto anche il divieto di circolazione che scatterà il prossimo gennaio 2019» *Autobus da noleggio, scoppia la polemica*, in www.repubblica.it, 6 aprile 2018.

²⁰ Non a caso, vi sono stati contributi regionali per aggiornare le emissioni dei motori degli autobus più anziani: *Regione, un milione per i filtri antiparticolato sui bus privati*, in www.ecodibergamo.it, 10 novembre 2009. Nuovi contributi sono stati banditi nel 2015 sempre da Regione Lombardia (<https://www.assolobarda.it/servizi/mobilita-e-trasporti/informazioni/bando-regionale-per-acquisto-e-installazione-filtri-antiparticolato-per-autoveicoli>). Come rilevato sopra, un'età media di 12 anni comporta che – a fronte di mezzi nuovi – siano in circolazione (o almeno nella disponibilità delle aziende) anche non pochi mezzi ultraventennali.

²¹ Senza entrare in dettagli tecnici, il picco delle cilindrata si è raggiunto proprio in epoca pre-euro, superando anche significativamente i 10.000 centimetri cubici. Per fare un esempio concreto, tra i motori Iveco adatti agli autobus 12 metri, che hanno equipaggiato negli anni '80 e '90 anche molti autobus NCC carrozzati da costruttori italiani (molti oggi cessati), erano comuni i modelli denominati: Fiat 8260.02 da 12880 cm³, Fiat 8210.02 da 13798 cm³ fino al più prestante Fiat 8280.02 da 17173 cm³. I motori moderni sono – oltre che meno inquinanti per caratteristiche costruttive – di cilindrata inferiore e si attestano tra i 7 e i 10mila centimetri cubici.

²² La città di Roma ha contingentato l'ingresso agli autobus turistici nel centro (attraverso tre composite ZTL bus innovative dal 1° gennaio 2019). La città di Milano ha varato un divieto d'ingresso (denominato Area B, in vigore dal 25 febbraio 2019) a tutti i veicoli euro 0 a benzina e fino a euro 3 Diesel. Il Piano Regionale degli Interventi per la qualità dell'Aria (PRIA) 2018 di Regione Lombardia (regione molto sensibile al problema dell'inquinamento per combinazione di geografia e popolazione) ha esteso a tutto l'anno le limitazioni alla circolazione per tutti gli autoveicoli euro 0 benzina e fino a euro 2 Diesel (d.G.R. 449/18).

²³ Le categorie M2 e M3, ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. 285/1992 “nuovo codice della strada”, riguardano i veicoli con più di 8 posti a sedere oltre il conducente, rispettivamente inferiori o superiori a 5 t: in sostanza, autobus piccoli e grandi.

nazionale e regionale in materia, e con anzianità massima non superiore» a una soglia massima fissata in 17 anni.

Pare, dunque, che l'obbligo di costante aggiornamento per le imprese private possa costituire un rimedio all'impossibilità di convertire *ope legis* una quota del parco a carburante alternativo o a energia elettrica, come avviene nei capitolati dei bandi pubblici per il trasporto pubblico locale (in particolare urbano). È evidente che un autobus da noleggio non può essere vincolato a stazioni di ricarica e deve avere un'autonomia tale da garantirgli la massima flessibilità. Ciò, con la tecnologia attuale, esclude l'elettrico²⁴. Ancora, poiché è l'azienda a decidere quale autobus comperare e a sopportarne i costi di gestione, il ricorso a carburanti alternativi ha il gravoso obbligo di dover essere pari al gasolio sotto tutti i profili e, allo stesso tempo, deve risultare economicamente vantaggioso. Ciò giustifica il fatto che autobus equipaggiati con motori diversi dal ciclo Diesel siano un'assoluta eccezione finanche nei cataloghi dei costruttori²⁵.

Il presupposto della normativa è "moralizzante" e, come tale, non si cura della realtà (in questo caso, del mercato) per la semplice ragione che ha l'ambizione di forgiarla. Il motore a ciclo Diesel si è affermato come standard per i mezzi pesanti, autobus compresi, dagli anni '30 del XX secolo. L'ordinamento si propone oggi di influenzare e modificare questa scelta di fondo, premiando e punendo, incentivando e disincentivando. È in questa direzione che si pongono gli interventi dei legislatori regionali ed è in questa linea che va letta la decisione della Corte costituzionale, la quale, per la verità, si sbilancia nel merito. Con un *obiter dictum* tanto più sottile quanto breve, essa ritiene che la disposizione della legge piemontese sia «di contenuto in sé non irragionevole», lasciando dunque intendere che se intervenisse il legislatore competente, quello statale, la norma non sarebbe (*rectius*, potrebbe non essere) costituzionalmente illegittima.

Si tratta, a sommosso avviso di chi scrive, di un'affermazione su cui riflettere attentamente, senza dare nulla per scontato.

Innanzitutto, se la normativa è davvero non irragionevole, perché non ascriverla al settore competenziale della tutela dell'ambiente e – di conseguenza – fare salva la norma regionale piemontese in attesa che anche le Regioni confinanti adottino norme simili o che lo Stato intervenga, come auspicato dallo stesso legislatore di Torino? La trasversalità della materia ambiente, almeno in linea teorica, permette anche il percorso contrario, ovvero l'intervento delle Regioni per quanto incide sulla normazione degli aspetti di loro competenza.

Si dirà che la Corte è stata coerente con i propri precedenti giurisprudenziali specifici, ma la domanda non cambia nel concetto e si sposta soltanto di data: perché non ascrivere la competenza alla lett. s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. sin dalla sent. 30/2016? La risposta, con ogni probabilità, sta nel secondo aspetto sistematico già rilevato sopra, ovvero nella scarsa visione strategica che la Corte riconosce alle Regioni. Da cui la rimessione allo Stato. Dunque, il problema non sarebbe né di qualità né di opportunità ma soltanto di uniformità della legislazione.

Se questo è il primo punto su cui riflettere, competenziale, il secondo – opposto – è misto, di sostanza e competenza, come mista era la questione di legittimità sottoposta a giudizio. Per quanto la tutela dell'ambiente (anche) sotto forma di riduzione di emissioni sia un

²⁴ Il problema è, ovviamente, l'autonomia, estremamente limitata per i mezzi pesanti se questi devono portare con sé accumulatori in grado di fornire l'energia necessaria a muoverli.

²⁵ Esistono autobus urbani e interurbani elettrici, ibridi, a metano e a gpl, i quali, peraltro costituiscono una quota marginale del totale dei mezzi in servizio. Restano assolute eccezioni, già a livello di listino dei produttori, autobus adatti al noleggio con alimentazione diversa dal motore a ciclo Diesel. Un primo modello è stato messo in commercio nel 2018: *Scania mette il serbatoio Lng sul coach*, in www.autobusweb.com, 17 settembre 2018 (Lng o, in italiano, Gnl è la sigla per gas naturale liquefatto, da non confondere con il Gpl).

obiettivo meritevole (non tanto in senso meramente valoriale, quanto come obiettivo costituzionalmente vincolato), quanto incidono i motori a ciclo Diesel sul totale²⁶? E i motori di autobus sul totale (e non solo sul totale lordo ma sul rapporto persone trasportate/emissioni)? È *opportuno* scaricare l'obbligo di ridurre le emissioni sulle imprese (in un mercato dove esiste concorrenza anche dall'estero e non solo infraregionale), intervenendo pesantemente sul mercato sia del noleggio con conducente sia dell'usato degli autobus (e con quali costi e quali benefici²⁷)? È *opportuno* che l'aumento dei costi sia, in definitiva, scaricato sull'utente finale?²⁸

Rispondere anche soltanto a una di queste domande eccede senza dubbio i limiti del commento a una decisione della Corte costituzionale. Oltretutto, le domande sono state consapevolmente poste in termini di opportunità poiché c'è spazio per la discrezionalità del legislatore. Soltanto, si ritiene improbabile che la Costituzione, su un punto tanto delicato, non abbia nulla da dire.

** Dottore di ricerca in diritto pubblico e tributario nella dimensione europea.

²⁶ Il discorso è estremamente ampio. I motori aeronautici inquinano sicuramente molto. Inquinano molto anche i motori delle navi, per le città portuali. Treni, metropolitane e filobus sono elettrici: se pure non inquinano loro medesimi come singoli veicoli, resta da valutare com'è prodotta l'energia che li muove. Come i mezzi pesanti sulle strade, anche i mezzi agricoli sono tutti mossi da grandi motori a ciclo Diesel. Ecco, dunque, che la scelta "moralizzatrice" centrata sui mezzi pesanti a gasolio è indubbiamente parziale, anche qualora fosse ritenuta opportuna. Ancora, motori a gasolio muovono gruppi termici per il riscaldamento. Infine si ricorda, del tutto incidentalmente, che i motori Diesel di maggiore cilindrata circolanti non sono quelli degli autobus, ma quelli ferroviari. Il riferimento va ai locomotori Diesel, utilizzati per la manovra, negli scali ferroviari e nelle aziende, oppure in servizio merci o passeggeri sulle linee secondarie non elettrificate. In questo secondo caso, svolgono servizio anche le automotrici leggere (passeggeri), sempre a motore Diesel. Motori che non solo sono giganteschi anche rispetto a quelli degli autobus, ma – non di rado – sono di concezione e costruzione molto precedente agli standard "euro".

²⁷ Questioni che sono state affrontate solo dalla stampa specializzata, a livello divulgativo. *Ex multis* (limitatamente a riviste di settore): *Lombardia, il tetto d'età ai bus a noleggio è illegittimo. Il Consiglio di Stato accoglie il ricorso di Rampinini*, in www.autobusweb.it, 6 febbraio 2019; *Annullati i limiti d'età ai bus da noleggio, il Consiglio di Stato bocchia il regolamento lombardo*, in www.autobusweb.it, 19 febbraio 2019.

²⁸ Il discorso sarebbe ancor più complesso e interessante per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, dove esiste un cospicuo finanziamento pubblico oltre il biglietto da acquistare per salire sui mezzi cittadini.