

Sentenza della Corte costituzionale n. 38/2021

Materia: trasporto pubblico locale, tutela della concorrenza.

Parametri invocati: articolo 117, comma secondo, lettera e), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 1, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15 (Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)), e articolo 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22 (Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

La Corte interviene in materia di proroga dei termini di pubblicazione del bando di gara relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale da parte dei comuni, e dichiara l'illegittimità dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15 "*Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)*". La disposizione stabilisce che "al comma 3 dell'articolo 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015), penultimo periodo, l'espressione "*1° settembre 2017*" è sostituita dall'espressione "*31 dicembre 2020*".

La disposizione impugnata quindi, in sostanza, differisce al 31 dicembre 2020 il termine precedentemente fissato al 1° settembre 2017 per l'adempimento, da parte dei comuni, dell'obbligo di pubblicare il bando di gara relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale e conferma la validità dei contratti di servizio in essere fino al 31 dicembre 2020. Nel periodo intercorrente tra il 17 novembre 2019 (giorno in cui la disposizione impugnata è entrata in vigore) e il 31 dicembre 2020, erano quindi consentiti affidamenti diretti a soggetti terzi e proroghe di precedenti contratti. Alla dichiarazione di illegittimità della normativa introdotta dal legislatore regionale, la Corte perviene osservando che, consentendo proroghe di precedenti contratti o comunque affidamenti diretti a soggetti terzi, la disciplina introdotta dal legislatore regionale invade la materia della "*tutela della concorrenza*", riservata allo Stato, creando un ostacolo alla stessa concorrenza; e in precedenti occasioni la Corte ha già censurato norme regionali analoghe, relative al servizio di trasporto pubblico locale.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, differendo al 31 dicembre 2020 il termine precedentemente fissato al 1° settembre 2017 per l'adempimento, da parte dei comuni, dell'obbligo di pubblicare il bando di gara relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale e, dunque, confermando la "*validità dei contratti di servizio in essere*" fino al 31 dicembre 2020, violerebbe, per un verso, l'articolo 117, primo comma, della Costituzione in quanto, in base all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, la data del 3 dicembre 2019 costituirebbe il termine ultimo accordato agli Stati membri per conformarsi alle

disposizioni dettate dall'articolo 5 del medesimo regolamento, cioè per affidare il servizio del trasporto pubblico locale con una procedura di gara; per altro verso, l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., in base alla giurisprudenza costituzionale secondo cui *“la materia dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale rientra nella sfera di esclusiva competenza statale relativa alla tutela della concorrenza”*.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, altresì, l'articolo 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, recante *“Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)”*. La disposizione stabilisce che *“all'articolo 15 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente comma: “6. Nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, la Regione Molise pone in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere al fine di razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti patrimoniali e non patrimoniali dei lavoratori dipendenti.”*. Secondo il ricorrente, tale disposizione, prorogando di fatto gli attuali affidamenti violerebbe l'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., per le stesse ragioni già esposte nel primo ricorso.

La Corte ritiene fondata la questione relativa all'articolo 1, comma 1, della l.r. Molise 15/2019, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.. La Corte ritiene opportuno, innanzitutto, precisare il significato della disposizione impugnata. Per effetto di essa, l'obbligo per i comuni di *“effettuare le procedure previste dalla vigente normativa”* e di *“pubblicare il bando di gara”* va adempiuto entro il 31 dicembre 2020. Ciò significa che, nel periodo intercorrente tra il 17 novembre 2019 (giorno in cui la disposizione impugnata è entrata in vigore) e il 31 dicembre 2020, erano consentiti affidamenti diretti a soggetti terzi e proroghe di precedenti contratti. E, in effetti, affidamenti di questo tipo sono avvenuti, come ad esempio nel Comune di Campobasso che, con la delibera 17 aprile 2020, n. 91, della Giunta comunale, ha prorogato il precedente contratto di affidamento del servizio di trasporto pubblico urbano (che scadeva il 18 aprile 2020) dal 19 aprile 2020 al 31 dicembre 2020, espressamente richiamando a proprio fondamento la norma impugnata. Così definito il contenuto della disposizione oggetto di impugnazione, ne deriva il suo contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. Consentendo infatti proroghe di precedenti contratti o comunque affidamenti diretti a soggetti terzi, essa invade la materia della *“tutela della concorrenza”*, riservata allo Stato, creando un ostacolo alla stessa concorrenza. In precedenti occasioni la Corte ha già censurato norme regionali analoghe, relative al servizio di trasporto pubblico locale (sentenze n. 16 del 2021, n. 2 del 2014, n. 123 del 2011 e n. 80 del 2006).

In particolare, la Corte richiama la sentenza n. 16 del 2021, con cui è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una norma siciliana che prorogava di un triennio gli affidamenti relativi al trasporto pubblico locale di passeggeri su strada. Nella pronuncia la Corte ha osservato che *“la giurisprudenza costituzionale ha [...] sempre ascritto a tale materia [tutela della concorrenza] qualunque intervento normativo di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale già in essere, tenuto conto della diretta incidenza sul mercato di riferimento delle discipline di tal fatta. Non è pertanto consentito al legislatore regionale stabilire il rinnovo o la proroga automatica alla scadenza di concessioni di servizio di trasporto pubblico, in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza. Le proroghe dettano infatti vincoli all'entrata e incidono sullo svolgersi della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una potenziale disparità di trattamento tra operatori economici. Se disposte dal legislatore regionale, esse invadono perciò la competenza esclusiva del legislatore statale (sentenze n. 2 del 2014, n. 123 del 2011 e n. 80 del 2006)”*. Nella sentenza n. 2 del 2014, riguardante una norma toscana che reiterava la proroga dei contratti di affidamento in concessione relativi al trasporto pubblico locale su gomma, senza stabilire un termine finale, la Corte ha rilevato

che la norma stessa, pur riguardando il trasporto pubblico locale (materia di competenza regionale residuale), *“disciplina [...] modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, ed è riconducibile [...] alla materia “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua incidenza sul mercato”*. Le medesime considerazioni, appena riportate relativamente al settore dei trasporti, si ritrovano anche in altre decisioni riguardanti, sia il più ampio settore dei servizi pubblici locali (sentenze n. 231 del 2020, n. 228 e n. 46 del 2013, n. 29 del 2006), sia le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici in generale (sentenze n. 98 e n. 39 del 2020, n. 285 del 2016), sia altri casi di proroga di concessioni (sentenze n. 233 del 2020 e n. 1 del 2019). I termini della questione non sono alterati dall'intervenuto articolo 92, comma 4-ter, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. Tale disposizione stabilisce che *“fino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, possono essere sospese, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto al 23 febbraio 2020 fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza”*. Per un verso, infatti, la norma regionale impugnata ha consentito la proroga più di cinque mesi prima dell'entrata in vigore dello *jus superveniens*; per altro verso, come la Corte ha già rilevato proprio con riferimento all'articolo 92, comma 4-ter, del d.l. 18/2020, *“l'entrata in vigore di questa disciplina, lungi dal recar vantaggio alla tesi della non fondatezza della censura ora in esame, dimostra, semmai, come sia solo il legislatore statale ad avere, in conformità all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la competenza ad adottare misure di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico”* (sentenza n. 16 del 2021).

Con riferimento alle censure aventi ad oggetto l'articolo 3, comma 2, della l.r. Molise 22/2019, occorre soffermarsi in primo luogo sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Molise, la Corte ritiene che nessuna delle due questioni sia fondata, essendo erroneo il presupposto interpretativo da cui muove il ricorrente. La disposizione impugnata aggiunge nell'articolo 15 della l.r. Molise 19/2000 il seguente comma: *“6. Nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, la Regione Molise pone in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere al fine di razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti patrimoniali e non patrimoniali dei lavoratori dipendenti”*. Anche tale norma violerebbe l'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., per le stesse ragioni già esaminate in quanto la disposizione impugnata conferma e aggrava la possibilità di proroga già discendente dalla norma oggetto del primo ricorso, poiché l'adeguamento dei contratti previsto dal nuovo articolo 15, comma 6, implicherebbe una loro protrazione temporale. In realtà, la norma impugnata non disciplina le modalità di affidamento del servizio di trasporto, né proroga alcun termine (né quello di efficacia dei contratti in essere, né quello entro cui deve essere pubblicato il bando di gara): essa presuppone l'obbligo di pubblicare un bando di gara (*“Nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma [...]”*) e sollecita la Regione a porre *“in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere al fine di razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti patrimoniali e non patrimoniali dei lavoratori dipendenti”*. La norma oggetto dell'impugnazione, dunque, non ha il fine di modificare la disciplina previgente in materia di affidamento del servizio di trasporto ma prende semplicemente atto dei ritardi nell'attuazione di quella disciplina e si preoccupa di migliorare il contenuto dei contratti in corso, in attesa dell'aggiudicazione del nuovo. Le questioni sono, pertanto, secondo la Corte, infondate.

In conclusione, la Corte dichiara:

- l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Molise 15/2019;

- e la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, della legge della Regione Molise 22/2019.

.