

## Servizi pubblici locali: l'illegittimità costituzionale degli affidamenti diretti prorogati oltre i termini previsti dalla legislazione statale.

(Corte Costituzionale, sentenza 3 marzo 2006 n. 80)

La normativa nazionale, nell'art. 113 del D.Lgs. 267/2000 (T.U.E.L.), dopo un lungo contenzioso con gli organismi comunitari, ha sostanzialmente riprodotto le indicazioni emerse dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee tipizzando la figura dell'affidamento diretto ovvero dell'*in house providing*.

Tale disposizione rende possibile agli enti locali l'affidamento diretto a società con capitale interamente pubblico, e rispondenti ai requisiti ivi enucleati, di servizi pubblici locali senza l'obbligo di esperire alcuna procedura di evidenza pubblica.

Tuttavia, non può non rimarcarsi che, ove la possibilità di affidamento *in house* venga rimessa alla totale discrezionalità degli enti locali, si corre il serio rischio di ottenere una totale chiusura del mercato in contrasto con i principi cardine dell'Unione Europea.

Per tale motivo, sin dalla nota sentenza *Teckal* (1) la Corte di Giustizia si è premurata di sottolineare come, ancorché astrattamente compatibile con un mercato di tipo concorrenziale, l'affidamento *in house* debba considerarsi una ipotesi eccezionale che sola possa giustificare la mancata applicazione delle regole in materia di concorrenza, altrimenti cogenti in tutti casi di affidamento di un servizio pubblico a soggetto diverso dalla stessa amministrazione (2).

In altre parole, le istituzioni comunitarie, pur riconoscendo l'ammissibilità della fattispecie di affidamento diretto la considerano un'ipotesi palesemente residuale ed eccezionale, dando per scontato che l'ipotesi normale sia rappresentata dall'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e concorrenza.

Ciononostante, nella prassi applicativa l'affidamento *in house* è stato utilizzato spesso come un espediente atto a perpetuare situazioni monopolistiche di gestione dei servizi pubblici locali, peraltro strumentali al mantenimento di fenomeni clientelistici prodotti dall'inestricabile intreccio tra politica e amministrazione pubblica.

---

(1) Corte di Giustizia delle Comunità Europee: causa C-107/98.

(2) Tale eccezionalità è stata sottolineata anche dalla Commissione la quale, con esplicito riferimento ai principi enunciati nella sentenza *Teckal*, ha sentito l'esigenza di precisare che l'ipotesi dell'affidamento *in house* "non può valere ad escludere in maniera generale dal campo di applicazione delle regole comunitarie in materia di appalti pubblici e di concessioni ogni affidamento di un servizio che venga effettuato da un ente locale in favore di una società a capitale maggiormente o totalmente pubblico".

Al fine di incentivare il superamento di tali assetti monopolistici, nella gestione del servizio di trasporto pubblico locale, il legislatore è intervenuto imponendo, con l'art. 18 comma 3 del D.Lgs. 19 novembre 1997 n. 422, *“la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi [attualmente affidatari dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale] in società di capitali, ovvero in cooperative a responsabilità limitata, anche tra i dipendenti, o l'eventuale frazionamento societario derivante da esigenze funzionali o di gestione” e specificando altresì che “di tali società, l'ente titolare del servizio può restare socio unico per un periodo non superiore a due anni; ove la trasformazione di cui al presente comma non avvenga entro il termine indicato, provvede il sindaco o il presidente della provincia nei successivi tre mesi. In caso di ulteriore inerzia, la regione procede all'affidamento immediato del relativo servizio mediante le procedure concorsuali di cui al comma 2 lett. a)”*.

Nel comma successivo, il 3-bis (3), è stata peraltro prevista la possibilità per le regioni di prorogare la durata degli attuali affidamenti entro e non oltre il 31 dicembre 2006 (4) al fine di *“incentivare – secondo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo in parola – il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale”* (5).

In particolare, a norma di detta disposizione *“le regioni prevedono un periodo transitorio, da concludersi comunque entro il 31 dicembre 2006, nel corso del quale vi è la facoltà di mantenere tutti gli affidamenti agli attuali concessionari ed alle società derivanti dalle trasformazioni di cui al comma 3, ma con l'obbligo di affidamento di quote di servizio o di servizi speciali mediante procedure concorsuali [...] Trascorso il periodo transitorio, tutti i servizi vengono affidati esclusivamente tramite le procedure concorsuali di cui al comma 2 lettera a)”*.

Come è stato efficacemente sottolineato dalla Corte Costituzionale nella sentenza in commento la *“fissazione di un termine massimo entro il quale*

---

(3) Entrambi i commi sono stati introdotti dall'art. 1 del D.Lgs. 20 settembre 1999, n. 400 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997 n. 422 recante conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale).

(4) Tale termine, prorogabile per un biennio ai sensi dell'art. 11, comma 3 legge 1 agosto 2002, n. 166, è stato prorogato al 31 dicembre 2005 dall'art. 23, D.L. 24 dicembre 2003, n. 355, come modificato dalla relativa legge di conversione, e poi così modificato dal comma 394 dell'art. 1, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge Finanziaria per il 2006). Peraltro il comma 393 del medesimo articolo ha inserito, dopo il citato comma 3-bis, altri cinque commi, che disciplinano anche la possibilità che le regioni prevedano, a determinate condizioni, alcuni tipi di ulteriore proroga dell'affidamento, fino ad un massimo di 12 mesi.

(5) Peraltro tale finalità emerge anzitutto nell'art. 4, comma 4, lett. b), della legge 15 marzo 1997 n. 59 (Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della P.A. e per la semplificazione amministrativa) a norma del quale il decreto delegato in materia di trasporto pubblico locale avrebbe dovuto – tra l'altro – *“definire le modalità per incentivare il superamento degli assetti monopolistici nella gestione di servizi di trasporto urbano ed extraurbano”*.

*deve concludersi la fase transitoria e quindi generalizzarsi l'affidamento tramite procedure concorsuali dei servizi di trasporto pubblico locale assume un valore determinante, poiché garantisce che possa giungere davvero in termini certi all'effettiva apertura della concorrenza di questo particolare settore, così dando attuazione alla normativa europea in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto locale*".

Nonostante tale disposizione non possa essere interpretata se non come un intervento statale diretto ad incentivare lo sviluppo di un mercato concorrenziale nel settore del trasporto pubblico locale e, come tale, rientrante nella competenza esclusiva dello Stato (a norma dell'art. 117 comma 2 lett. e) Cost.), non sono mancati interventi legislativi regionali con cui, contestualmente alla programmata cessione a terzi di quote (tale cessione congegnata in modo tale, però, da permettere agli enti locali di mantenere sostanzialmente il controllo di codeste aziende) del capitale delle aziende affidatarie dei servizi di trasporto locale, è stata disposta altresì la proroga degli attuali affidamenti ben oltre il termine del 31 dicembre 2006 previsto dalla norma in parola.

In particolare, la pronuncia in esame conclude un processo iniziato con la presentazione di più ricorsi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, avverso l'art. 1, comma 7, della legge della *Regione Lazio* (6) 3 marzo 2003, n. 5 (Norme in materia di società esercenti servizi di trasporto pubblico locale a partecipazione regionale), l'art. 2, comma 2, della legge della *Regione Liguria* 17 giugno 2003, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 settembre 1998, n. 31, recante norme in materia di trasporto pubblico locale), l'art. 3 della legge della *Regione Veneto* 26 novembre 2004, n. 30 (Disposizioni di interpretazione autentica e di modifica in materia di trasporto pubblico locale di cui alla legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25 «Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale» e successive modificazioni), l'art. 1, comma 11, lettere b) e f), della legge della *Regione Calabria* 29 dicembre 2004, n. 36 (Modifiche alla legge regionale 7 agosto 1999, n. 23, recante «Norme per il trasporto pubblico locale») per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

---

(6) In merito a tale normativa la Corte ha peraltro provveduto a dichiarare la cessazione della materia del contendere dal momento che la disposizione impugnata, nelle more del giudizio, è stata radicalmente modificata dall'art. 15, comma 3, della legge regionale 11 settembre 2003, n. 29 che ha sostituito il termine originariamente previsto (cinque anni dal 31 dicembre 2003) su cui si fondavano le doglianze del Presidente del Consiglio dei ministri, con il termine del 31 dicembre 2004, «fatte salve ulteriori proroghe previste dalla normativa statale». *“In tal modo – sottolinea la Corte – il legislatore regionale, ancor prima che la norma potesse essere applicata in deroga ai parametri indicati dal ricorrente (tutti sostanzialmente riconducibili al termine ultimo fissato dalla legislazione statale per l'entrata in vigore delle nuove modalità di affidamento dei servizi pubblici di trasporto locale mediante procedure ad evidenza pubblica, nonché alle condizioni che la medesima legislazione statale stabilisce per le proroghe degli affidamenti preesistenti), è rientrato nell'ambito legislativo ad esso esplicitamente riservato dal comma 3-bis dell'art. 18 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n.*

In primo luogo, l'Avvocatura dello Stato ha lamentato che tali leggi regionali di proroga si porrebbero in contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in quanto *“suscettibili di alterare il regime di libero mercato delle prestazioni e dei servizi, in violazione degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici, derivanti dagli articoli 49 e seguenti del Trattato CE, nonché, nel caso delle leggi della Regione Lazio e della Regione Liguria, anche dalle direttive n. 93/38/CEE (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni) e n. 92/50/CEE (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi)”*.

In merito va infatti sottolineato che la Corte Costituzionale ha più volte considerato le norme comunitarie utilizzabili come parametro di legittimità, stante la modifica dell'art. 117 Cost., per cui il legislatore, statale e regionale, deve espletare la propria attività tenendo conto dei vincoli derivanti dal dettato costituzionale *“nonché di vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”* (7).

In secondo luogo, le disposizioni impugnate violerebbero, altresì, come precedentemente evidenziato, la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ponendosi in contrasto quindi con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

In particolare, tale contrasto sorge tra l'art. 18 della legge 422/97 nella parte in cui quest'ultimo impone un termine entro il quale si deve necessariamente procedere all'affidamento dei servizi di trasporto locale mediante procedure di evidenza pubblica e le disposizioni impugnate, stante la previsione, in queste ultime, della proroga degli affidamenti diretti di tali servizi ben oltre il termine indicato nella disposizione statale.

A fronte di tali censure, la Corte fonda la propria declaratoria di incostituzionalità sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) e quindi sul presupposto che, in una materia come la tutela della concorrenza, demandata dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato non è da ritenersi in alcun modo ammissibile un intervento legislativo regionale in deroga alla disciplina statale.

In particolare, la Consulta ha evidenziato che, né può essere affermata la riconducibilità della disciplina del trasporto pubblico locale ad una materia legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., né il legislatore regionale può pretendere di modificare *“anche solo in parte disposizioni come il comma 3-bis dell'art. 18 del D.Lgs. n. 422 del 1997, che è formulato in forma chiaramente inderogabile e che, per di più, prevede al suo interno un ruolo delimitato per lo stesso legislatore regionale. Ciò non avviene a caso, poiché vi si prevede che le Regioni siano ecce-*

---

(7) In tal senso *inter multis* Corte Costituzionale sent. n. 486/2005; n. 286/2005; n. 166/2004 e 7/2004.

*zionalmente legittimate, rispetto alla nuova legislazione di liberalizzazione del settore, a ritardarne in parte l'immediata applicazione a certe condizioni ed entro un periodo massimo*".

In altre parole, la declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza 3 marzo 2006, n. 80 non si fonda soltanto sul contrasto delle disposizioni impugnate con l'art. 117 comma 1 Cost. in quanto tali disposizioni sarebbero suscettibili di alterare il regime del libero mercato delle prestazioni e dei servizi bensì anche, e soprattutto, sul contrasto delle stesse con la disciplina statale contenuta nell'art 18, comma 3-*bis*, D.Lgs. 422/97, in quanto tale materia devesi considerare rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, esercitata, per ciò che qui interessa, con una disposizione evidentemente inderogabile.

In conclusione, tale sentenza, oltre a riaffermare, qualora ve ne fosse ancora bisogno, la necessaria subordinazione dell'attività legislativa nazionale ai principi di diritto comunitario ha anche, e soprattutto, provveduto ad evidenziare l'importanza della concorrenza nel settore dei trasporti pubblici, denunciando una volta per tutte, sull'onda delle numerose procedure d'infrazione attivate in merito dalla UE, l'illegittimità (*recte* l'incostituzionalità) di qualsivoglia tentativo di mantenimento degli assetti monopolistici esistenti in nome di una maggiore qualità e convenienza dei servizi offerti alla collettività.

*Dott. Fabio Colavecchi*

**Corte Costituzionale, sentenza 3 marzo 2006, n. 80** – Pres. A. Marini – Red. U. De Siervo – Presidente del Consiglio dei Ministri (Avv. dello Stato G. Fiengo) c/ Regioni Lazio, Liguria (Avv. G. Benghi), Veneto (Avv. ti R. Morra, M. Bertolissi, L. Manzi).

«[Omissis] Considerato in diritto. 1. – Con distinti ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 7, della legge della Regione Lazio 3 marzo 2003, n. 5 (Norme in materia di società esercenti servizi di trasporto pubblico locale a partecipazione regionale), l'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 17 giugno 2003, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 settembre 1998, n. 31, recante norme in materia di trasporto pubblico locale), l'art. 3 della legge della Regione Veneto 26 novembre 2004, n. 30 (Disposizioni di interpretazione autentica e di modifica in materia di trasporto pubblico locale di cui alla legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25 «Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale» e successive modificazioni), l'art. 1, comma 11, lettere *b*) e *f*), della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2004, n. 36 (Modifiche alla legge regionale 7 agosto 1999, n. 23, recante «Norme per il trasporto pubblico locale»), l'art. 25 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia), per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

2. – Tutte le censure prospettate nei ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri sono accomunate dal fatto di avere ad oggetto disposizioni regionali che variamente introducono proroghe degli affidamenti preesistenti (o di alcuni di essi) rispetto al termine ultimo, previsto dal legislatore statale, per l'entrata in vigore del nuovo regime di affidamento di tutti i servizi

di trasporto pubblico locale mediante procedure ad evidenza pubblica. Il ricorrente, in particolare, lamenta che disposizioni regionali di proroga si porrebbero in contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in quanto suscettibili «di alterare il regime di libero mercato delle prestazioni e dei servizi, in violazione degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici, derivanti dagli articoli 49 e seguenti del Trattato CE», nonché, nel caso delle leggi della Regione Lazio e della Regione Liguria, anche dalle direttive n. 93/38/CEE (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni) e n. 92/50/CEE (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi).

Le disposizioni impugnate violerebbero, altresì, la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 50 del 2005, ha impugnato anche l'art. 14 della legge della Regione Veneto n. 8 del 2005, contenente una disciplina in tema di installazione di impianti di telecomunicazioni.

Per ragioni di disomogeneità della materia, le questioni di costituzionalità prospettate in relazione alla suddetta disposizione verranno trattate separatamente da quelle concernenti la disciplina dei servizi di trasporto pubblico locale sollevate con gli altri ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri e appena illustrate, per essere definite con distinta decisione di questa Corte.

4. – Considerata la sostanziale identità della materia e la analogia delle questioni prospettate nei ricorsi indicati in epigrafe, i giudizi possono essere riuniti per essere affrontati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

5. – In via preliminare, devono essere dichiarati inammissibili, limitatamente alle questioni concernenti l'art. 25 della legge della Regione Veneto n. 8 del 2005, gli interventi spiegati dalle società Wind Telecomunicazioni S.p.a. e Telecom Italia Mobile S.p.a. nel giudizio introdotto con il ricorso n. 50 del 2005; le due società, infatti, non hanno addotto alcun argomento che possa indurre questa Corte a discostarsi dalla propria costante giurisprudenza, secondo la quale nei giudizi promossi in via principale nei confronti di leggi regionali o statali non possono intervenire soggetti diversi da quelli titolari delle attribuzioni legislative in contestazione (fra le più recenti, v. sentenze n. 51 del 2006, n. 469, n. 383 e n. 150 del 2005).

6. – Ancora preliminarmente, va delimitato l'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale relative alla legge della Regione Veneto n. 30 del 2004 al solo comma 1 dell'art. 3, dal momento che non soltanto le motivazioni addotte nel ricorso dall'Avvocatura dello Stato si riferiscono esclusivamente a questa disposizione, ma lo stesso documento allegato alla deliberazione governativa di impugnazione della legge si riferisce in termini espliciti alla sola «norma contenuta nell'art. 3, comma 1».

7. – Infondate sono le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Liguria in riferimento alle questioni di cui al ricorso n. 66 del 2003, per quanto concerne la asserita indeterminazione dei «termini normativi» e la «carezza dei requisiti argomentativi minimi necessari» del ricorso; infatti, pur nella evidente sommarietà delle articolazioni argomentative e pur considerando la non sempre precisa individuazione nel ricorso dei parametri del giudizio, nel complesso è chiaro sia l'oggetto sostanziale del ricorso, sia l'ordine delle questioni di legittimità costituzionale proposte all'esame di questa Corte. Al tempo stesso le direttive comunitarie che si asseriscono contraddette non esauriscono le norme comunitarie che vengono indicate come violate dalla disposizione impugnata.

Del pari infondata è l'altra eccezione sollevata dalla Regione Liguria, secondo la quale il ricorso sarebbe inammissibile *in parte qua* in relazione all'asserito contrasto della disposizione censurata con l'art. 117, primo comma, Cost., dal momento che nel quadro del nuovo Titolo V della Costituzione sarebbe superata ogni "asimmetria" di posizione fra Stato e Regioni e dovrebbe quindi «ritenersi inammissibile, per carenza di interesse, la censura non avente radice nel vizio di incompetenza». La giurisprudenza di questa Corte, al contrario, ha affermato, che «pur dopo la riforma, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale» (sentenza n. 274 del 2003). Né mancano decisioni di questa Corte che hanno considerato le norme comunitarie come parametro utilizzabile nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi promosso in via d'azione (v. sentenze n. 406 e n. 286 del 2005; n. 166 e n. 7 del 2004).

8. – Entrando nel merito delle questioni sollevate, è anzitutto da dichiarare la cessazione della materia del contendere relativamente all'art. 1, comma 7, della legge della Regione Lazio n. 5 del 2003, dal momento che la disposizione impugnata, nelle more del giudizio, è stata radicalmente modificata dall'art. 15, comma 3, della legge regionale 11 settembre 2003, n. 29 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003), che ha sostituito il termine originariamente previsto (cinque anni dal 31 dicembre 2003) e su cui si fondavano le doglianze del Presidente del Consiglio dei ministri, con il termine del 31 dicembre 2004, «fatte salve ulteriori proroghe previste dalla normativa statale». In tal modo il legislatore regionale, ancor prima che la norma potesse essere applicata in deroga ai parametri indicati dal ricorrente (tutti sostanzialmente riconducibili al termine ultimo fissato dalla legislazione statale per l'entrata in vigore delle nuove modalità di affidamento dei servizi pubblici di trasporto locale mediante procedure ad evidenza pubblica, nonché alle condizioni che la medesima legislazione statale stabilisce per le proroghe degli affidamenti preesistenti), è rientrato nell'ambito legislativo ad esso esplicitamente riservato dal comma 3-*bis* dell'art. 18 del 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).

9. – L'esame nel merito della pretesa lesione della lettera *e*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. da parte dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 17 del 2003, dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 30 del 2004, dell'art. 1, comma 11, lettere *b*) e *f*), della legge della Regione Calabria n. 36 del 2004, dell'art. 25 della legge della Regione Veneto n. 8 del 2005, rende necessario che si proceda, in via preliminare, alla ricostruzione del quadro normativo che si assume illegittimamente derogato dalle disposizioni impuginate.

9.1. – Tutte le disposizioni censurate, seppur in ambiti più o meno ampi ed a condizioni tra loro differenziate, derogano in modo palese alla disciplina statale.

L'art. 18, comma 3-*bis*, del D.Lgs. n. 422 del 1997, introdotto dall'art. 1, comma 6, del D.Lgs. 20 settembre 1999, n. 400 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 recante conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale), determina il termine ultimo entro cui le Regioni possono mantenere gli affidamenti agli attuali concessionari di servizi di trasporto pubblico locale, ponendo tuttavia «l'obbligo», per tale periodo transitorio, «di affidamento di quote di servizio o di servizi speciali mediante procedure concorsuali». Al termine di tale periodo, è previsto che tutti i servizi siano affidati esclusivamente tramite procedure concorsuali.

Il termine ultimo per il periodo transitorio entro il quale le Regioni hanno la facoltà di mantenere gli affidamenti ai concessionari attuali, in origine era fissato al 31 dicembre 2003,

ma è stato più volte modificato dal legislatore statale: l'art. 11, comma 3, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), ha previsto la possibilità di prorogarlo per un biennio per i servizi di trasporto ferroviario; l'art. 23, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), come risultante dalla conversione in legge operata dall'art. 1 della legge 27 febbraio 2004, n. 47, lo ha – a sua volta – direttamente prorogato al 31 dicembre 2005 per i trasporti automobilistici; di recente, e successivamente alle impugnative delle leggi regionali sottoposte al presente giudizio, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006), con il comma 394 dell'articolo unico che la compone, ha ulteriormente modificato il termine di cui al suddetto comma 3-*bis* dell'art. 18 del D.Lgs. n. 422 del 1997 portandolo al 31 dicembre 2006, mentre il comma 393 del medesimo articolo ha inserito, dopo il citato comma 3-*bis*, altri cinque commi, che disciplinano anche la possibilità che le Regioni prevedano, a determinate condizioni, alcuni tipi di ulteriore proroga dell'affidamento, fino ad un massimo di altri dodici mesi.

Al settore del trasporto pubblico locale si applica questa specifica disciplina e non quella contenuta nell'art. 113, comma 15-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che individua nel 31 dicembre 2006 la data entro cui cessano le precedenti concessioni in tema di servizi pubblici locali. Ciò sia perché lo stesso comma 15-*bis* dell'art. 113 esclude la propria applicabilità nel caso in cui siano «previsti per i singoli settori» congrui periodi di transizione, ciò che appunto fa la legislazione sui trasporti pubblici locali con il comma 3-*bis* dell'art. 18 del D.Lgs. n. 422 del 1997; sia perché il comma 1-*bis* del medesimo art. 1 del Testo unico – introdotto dall'art. 1, comma 48, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione) – stabilisce che il settore del trasporto pubblico locale resta disciplinato dal D.Lgs. n. 422 del 1997 e che ad esso non si applicano le disposizioni dell'art. 1 del T.U.

9.2. – La *ratio* di quanto inserito come comma 3-*bis* dell'art. 18 del D.Lgs. n. 422 del 1997 dall'art. 1, comma 6, del D.Lgs. n. 400 del 1999, è anzitutto rinvenibile nel criterio direttivo contenuto nell'art. 4, comma 4, lettera *b*), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), secondo il quale il decreto delegato in materia di trasporto pubblico locale avrebbe dovuto – tra l'altro – «definire le modalità per incentivare il superamento degli assetti monopolistici nella gestione di servizi di trasporto urbano ed extraurbano».

Inoltre, lo stesso comma 2 dell'art. 18 del D.Lgs. n. 422 del 1997, esplicitamente, finalizza il conferimento dei poteri a Regioni ed enti locali in tema di affidamento dei servizi di trasporto locale «allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale».

In questo quadro, la fissazione di un termine massimo entro il quale deve concludersi la fase transitoria e quindi generalizzarsi l'affidamento mediante procedure concorsuali dei servizi di trasporto locale assume un valore determinante, poiché garantisce che si possa giungere davvero in termini certi all'effettiva apertura alla concorrenza di questo particolare settore, così dando attuazione alla normativa europea in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto locale.

10. – Nel quadro del nuovo Titolo V una disposizione come quella di cui al comma 3-*bis* dell'art. 18 del D.Lgs. n. 422 del 1997, e successive modificazioni, è riconducibile

all'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in tema di «tutela della concorrenza», di cui alla lettera *e*) del secondo comma dell'art. 117 Cost.; infatti, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la «configurazione della tutela della concorrenza ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato» (sentenza n. 272 del 2004).

Né può essere condivisa l'opinione espressa dalle difese delle Regioni Liguria e Veneto, secondo la quale la riconducibilità – già affermata da questa Corte nella sentenza n. 222 del 2005 – della disciplina del trasporto pubblico locale ad una materia legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., ridurrebbe la possibilità di incidere nella suddetta materia tramite una competenza esclusiva dello Stato o comunque permetterebbe alle Regioni di modificare “ragionevolmente” le disposizioni statali eventualmente introdotte sulla base di un simile titolo di legittimazione. Al contrario, le competenze esclusive statali che – come quella relativa alla «tutela della concorrenza» – si configurino come «trasversali» incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano ritenersi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano. Né il legislatore regionale può pretendere di modificare anche solo in parte disposizioni come il comma 3-*bis* dell'art. 18 del D.Lgs. n. 422 del 1997, che è formulato in forma chiaramente inderogabile e che, per di più, prevede al suo interno un ruolo delimitato per lo stesso legislatore regionale. Ciò non avviene a caso, poiché vi si prevede che le Regioni siano eccezionalmente legittimate, rispetto alla nuova legislazione di liberalizzazione del settore, a ritardarne in parte l'immediata applicazione a certe condizioni ed entro un periodo massimo.

Da quanto fin qui chiarito discende che tutte le disposizioni legislative regionali impugnate, in quanto contenenti discipline che comunque derogano a questa norma, espressiva dell'esclusivo potere del legislatore statale a tutela della concorrenza, risultano costituzionalmente illegittime. Né tale giudizio può essere revocato in dubbio in ragione della recentissima ulteriore modificazione del termine ultimo di cui al comma 3-*bis* dell'art. 18 tramite l'art. 1, commi 393 e 394, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dal momento che, per il tenore sostanziale delle impugnazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, ciò che in questa sede rileva non è soltanto il rispetto di un mero termine temporale per le proroghe degli affidamenti preesistenti, ma la complessiva conformità della legislazione regionale ad una disposizione statale posta a tutela della concorrenza, nella quale si individuano anche una serie di limiti e condizioni per l'eventuale intervento legislativo regionale al fine di disciplinare la fase transitoria.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 17 del 2003, dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 30 del 2004, dell'art. 1, comma 11, lettere *b*) e *f*), della legge della Regione Calabria n. 36 del 2004, dell'art. 25 della legge della Regione Veneto n. 8 del 2005, per contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

11. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura dedotti dal ricorrente.

*Per questi motivi la Corte Costituzionale*

riservata ogni decisione sulle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 14 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 50 del 2005;

riuniti i giudizi,

*dichiara* inammissibili, limitatamente alle questioni concernenti l'art. 25 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia), gli interventi spiegati dalle società Wind Telecomunicazioni S.p.a. e Telecom Italia Mobile S.p.a. nel giudizio introdotto con il ricorso n. 50 del 2005;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 17 giugno 2003, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 settembre 1998, n. 31, recante norme in materia di trasporto pubblico locale), dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 novembre 2004, n. 30 (Disposizioni di interpretazione autentica e di modifica in materia di trasporto pubblico locale di cui alla legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25 «Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale» e successive modificazioni), dell'art. 1, comma 11, lettere *b*) e *f*), della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2004, n. 36 (Modifiche alla legge regionale 7 agosto 1999, n. 23, recante «Norme per il trasporto pubblico locale»), dell'art. 25 della legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 8 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di edilizia residenziale pubblica, viabilità, mobilità, urbanistica ed edilizia);

*dichiara* cessata la materia del contendere relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge della Regione Lazio 3 marzo 2003, n. 5 (Norme in materia di società esercenti servizi di trasporto pubblico locale a partecipazione regionale), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2006».