

REPUBBLICA ITALIANA

N. 115 REG. SENT.

In nome del Popolo Italiano

ANNO 2008

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

N. 422 REG. RIC.

PER LA TOSCANA

ANNO 2005

- III SEZIONE -

ha pronunciato la seguente:

S E N T E N Z A

sul ricorso n.422/2005 proposto da **Trenitalia S.p.a.**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Mario Bucello e Roberto Righi, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Firenze, Via A. Lamarmora 14

c o n t r o

- la **Regione Toscana**, in persona del Presidente pro tempore della Giunta Regionale della Toscana, costituitosi in giudizio, rappresentata e difesa dagli avv.ti Vanna Console e Luciana Caso, ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura Regionale in Firenze, via Cavour 18

PER L'ANNULLAMENTO

del decreto del Presidente della Giunta regionale della Toscana 3 gennaio 2003 n. 8/R recante "regolamento di attuazione dell'art.23 della legge regionale 31 luglio 1998 n.42 (norme per il trasporto pubblico locale) e successive modifiche. Trasporto pubblico locale su ferro e suoi servizi sostitutivi".

Visto il ricorso e la relativa documentazione;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Toscana;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 19 ottobre 2007 - relatore il Consigliere Andrea Migliozi -, gli avv.ti M. Bucello, V. Console e L. Caso;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

F A T T O

Il dlgs. 19 novembre 1997 n.422 (emanato a sua volta in attuazione del Regolamento CEE 1191/69) ha delegato alle Regioni, a decorrere dal 1° giugno 1999, i compiti e le funzioni inerenti i servizi in concessione alle Ferrovie dello Stato di interesse regionale. La predetta legge ha previsto, tra l'altro, un periodo transitorio, trascorso il quale i servizi in questione vengono affidati esclusivamente tramite procedure concorsuali. Questo regime transitorio è stato costantemente prorogato ad opera di interventi legislativi (l'ultima proroga è quella recata dal d.l.300/06 che ha fissato il termine "finale" al 31/12/2008) e nell'ambito di tali proroghe è stato stipulato tra la Regione Toscana e Trenitalia S.p.A. il 9 marzo 2005 un contratto di servizio per il trasporto pubblico locale su ferro di interesse regionale e locale, tuttora in vigore.

Intanto, la Regione Toscana, nell'esercizio delle funzioni riconosciute alla medesima dal dlgs n.422/97 emanava la legge 31 luglio 1998 n.42 recante norme per il trasporto pubblico locale, normativa che ha previsto (all'art.23) l'adozione di un regolamento regionale, in cui "sono stabiliti, distintamente per ciascuna modalità di trasporto, gli obblighi a cui devono attenersi a tutela dell'utenza i soggetti gestori

dei servizi, relativamente a....”

Con decreto del Presidente della Giunta Regionale della Toscana del 3 gennaio 2005 n.8/R è stato emanato il Regolamento di attuazione dell'art.23 della predetta legge regionale n.42/98, avente il precipuo oggetto (vedi art.1 del Regolamento stesso) di “disciplinare l'esercizio del trasporto pubblico locale su ferro ed i suoi servizi sostitutivi, relativamente alle attività che interessano la tutela dell'utenza”

La Società Trenitalia, esercente il servizio ferroviario in Toscana, sul rilievo di carattere generale secondo cui la disciplina dettata dalla Regione introdurrebbe unilateralmente (e, a suo dire, illegittimamente) a carico dell'impresa ferroviaria e alla sua autonomia operativa pesanti condizionamenti, gravandola di nuovi oneri organizzativi ed economici, ha impugnato il predetto Regolamento nei confronti del quale ha proposto due gruppi di censure:

- a) nel primo vengono denunciati i vizi che coinvolgono l'intero atto normativo, comportandone, a suo dire, la totale caducazione;
- b) nel secondo sono raggruppate le deduzioni relative alle singole disposizioni.

Queste le censure generali:

1 - Violazione e falsa applicazione degli artt.9 e 19 del dlgs 19 novembre 1997 n.422;violazione e falsa applicazione degli artt.1 e 14 del Regolamento CEE del Consiglio 26 giugno 1969 n.1191, violazione e del principio di legalità dell'azione amministrativa; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di

istruttoria e sviamento; In subordine: illegittimità costituzionale dell'art.23 della legge Regione Toscana 31 luglio 1998 n.42 per violazione e falsa applicazione degli artt.23 e 41 della Costituzione nonché dell'art.117 della Costituzione in relazione agli artt.9 e 19 del decreto legislativo n.422/97 e agli artt.1 e 14 del Regolamento Cee del Consiglio 26 giugno 1969 n.1191;

2 – Violazione e falsa applicazione degli artt.9 e 19 del dlgs n.442/97; violazione e falsa applicazione degli artt.1 e14 del regolamento CEE del Consiglio 26 giugno 1969 n.1191, violazione e falsa applicazione dell'art.11 delle disposizioni preliminari al codice civile; violazione del principio di non retroattività; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto, carenza di istruttoria e sviamento; In subordine: illegittimità costituzionale dell'art.23 della legge Regione Toscana 31 luglio 1998 n.42 per violazione e falsa applicazione degli artt.23 e 41 della Costituzione, nonché dell'art.117 della Costituzione in relazione agli artt.9 e 19 del dlgs 19 novembre 1997 n.422 e agli artt.1 e 14 del Regolamento CEE del Consiglio 26 giugno 1969 n.1191.

Quanto alle censure specifiche, le stesse così vengono articolate:

3 – Violazione e falsa applicazione degli artt.da 10 a 14 del Regolamento CEE 26 giugno 1969 n.1191, nonché dell'art.19 del dlgs 19 novembre 1997 n.422; violazione e falsa applicazione dell'art.23 della legge Regione Toscana 31 luglio 1998 n.42; violazione del principio di legalità dell'azione amministrativa; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria, carenza di

motivazione, nonchè per sviamento;

4 – Violazione e falsa applicazione degli artt.23 e 25 della legge Regione Toscana 31 luglio 1998 n.42; violazione e falsa applicazione del Regio Decreto legge 11 ottobre 1934 convertito con legge 4 aprile 1935 n.911; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria, contraddittorietà intrinseca e manifesta irragionevolezza: In subordine: illegittimità costituzionale dell'art.23 della legge Regione Toscana 31 luglio 1998 n.42 per violazione e falsa applicazione dell'art. 117 della Costituzione,

5 –Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità;

6 –Eccesso di potere per perplessità, manifesta irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità;

7 – Eccesso di potere per perplessità e manifesta irragionevolezza; in subordine: illegittimità costituzionale dell'art.23 della legge Regione Toscana 31luglio 1998 n.42 per violazione e falsa applicazione dell'art. 117 della Costituzione;

8 - Violazione e falsa applicazione dell'art.6 della legge n.689 del 1981; violazione e falsa applicazione dell'art.23 della legge della Regione Toscana 31 luglio 1998 n.42; violazione e falsa applicazione dell'art.1 della legge Regione Toscana 28 dicembre 2000 n.81; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto dei presupposti, difetto di istruttoria e manifesta irragionevolezza; In subordine: illegittimità costituzionale dell'art.23 della legge Regione Toscana 31 luglio 1998 n.42 per violazione e falsa applicazione

dell'art.117 della Costituzione in relazione all'art.6 della legge 24 novembre 1981 n.689;

9 – Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza;

10 – Eccesso di potere per perplessità, manifesta irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità.

Si è costituita in giudizio l'intimata Regione Toscana che ha contestato la fondatezza delle censure (sia quelle generali sia quelle specifiche) del ricorso e concludendo per il rigetto del proposto gravame.

DIRITTO

La controversia introdotta col ricorso all'esame pone all'attenzione della Sezione, con riferimento ad un ambito di indagine che è proprio del thema decidendum, problematiche giuridiche attinenti ai rapporti istituzionali tra l'ente pubblico territoriale e il gestore del servizio pubblico: più specificatamente, avuto riguardo alla fattispecie oggetto di cognizione, vengono in rilievo l'individuazione nonché la portata e i limiti del ruolo, delle competenze e dei poteri in genere spettanti all'Ente Regione (nella specie la Toscana) in sede di regolazione del servizio di trasporto pubblico locale.

Giova, ai fini di una corretta impostazione (e soluzione) delle questioni sollevate col proposto gravame, qui preliminarmente richiamare la progressiva evoluzione legislativa (ma anche giurisprudenziale) formatasi in subjecta materia per rendersi conto come il regime giuridico regolante i rapporti tra ente locale e soggetti gestori dei servizi pubblici si sia profondamente innovato,

articolandosi in due ben precise, contestuali direttrici:

- a) il riconoscimento in favore dei gestori, sulla scia dei principi di diritto comunitario affermatosi in tema di concorrenza economica, di sempre più accentuate forme di autonomia dell'amministrazione pubblica locale sia in termini di organizzazione che di strategia gestionale del servizio stesso;
- b) la conservazione in capo all'Ente pubblico locale dell'esercizio delle funzioni di indirizzo, regolazione e controllo del servizio sia pure con forme meno pervasive e penetranti di quelle in passato poste in essere.

Di seguito a questa premessa di carattere generale, appare utile rammentare la definizione in virtù della quale una determinata attività può qualificarsi come servizio pubblico locale e all'uopo sovviene in primo luogo quanto in proposito recato dall'art. 112 del dlgs n.267 del 2000 (testo unico di riforma delle autonomie locali) secondo cui servizi pubblici locali sono quelli che hanno per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Dal canto suo la giurisprudenza, nel pronunciarsi in proposito, ha avuto modo di affermare che per servizio pubblico locale si intende qualsiasi attività che si concretizzi nella produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per la comunità locale non solo in termini economici, ma anche in termini di promozione sociale, sì da essere, in particolare, preordinata a soddisfare interessi collettivi (cfr Cons. Stato sezione V 9 maggio 2001 n.2605 ; idem 16 dicembre 2004 n.8094).

Muovendo dunque dall'esame del dato di diritto positivo, come "letto" dalla giurisprudenza, si evince l'esistenza nel concetto giuridico di servizio pubblico locale di un elemento indefettibile, quello della strumentalità del servizio stesso, nel senso che l'attività di produzione di beni e servizi deve essere funzionale al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità locale (vedi ancora, sul punto, Cons. Stato Sez. V 22 dicembre 2005 n.7345) e un siffatto criterio di identificazione costituisce il costante "leit motiv" di una produzione normativa (e giurisprudenziale) a tutt'oggi intervenuta nella materia.

Ciò premesso, sempre con riferimento al quadro normativo che regge la materia, rilevanza fondamentale assume il dlgs n.422 del 19 novembre 1997 (cd. decreto Burlando) che, in attuazione della legge delega n.59/97 (c.d. Bassanini I) in materia di semplificazione e di trasferimenti di funzioni, ha dettato una organica disciplina in ordine alla individuazione delle funzioni e dei compiti attribuiti alla Regione e agli enti locali in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, fissando altresì i criteri di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale.

In tale sede, nell'ambito degli strumenti concepiti per regolare i rapporti tra ente locale e gestore sono stati previsti, all'art.19 i contratti di servizio pubblico (figura peraltro già introdotta dalla legge n.95 del 1995) che definiscono espressamente quanto segue:

- a) il periodo di validità;
- b) le caratteristiche dei servizi offerti ed il programma di esercizio;

- c) gli standard qualitativi minimi di servizio, in termini di età, manutenzione, confortevolezza e pulizia dei veicoli e la regolarità delle corse;
- d) la struttura tariffaria adottata;
- e) l'importo eventualmente dovuto dall'Ente pubblico all'azienda di trasporto per la prestazione oggetto del contratto e le modalità di pagamento nonché eventuali adempimenti, conseguenti al mutamento della struttura tariffaria;
- f) le modalità di modificazione del contratto successivamente alla conclusione;
- g) le garanzie che devono essere prestate dall'azienda di trasporto;
- h) le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto;
- i) la ridefinizione dei rapporti, con riferimento ai lavoratori dipendenti e al capitale investito dal soggetto esercente il servizio di trasporto pubblico, in caso di forti discontinuità nella quantità di servizi richiesti nel periodo di validità;
- j) l'obbligo dell'applicazione, per le singole tipologie del comparto dei trasporti pubblici, dei rispettivi contratti collettivi di lavoro”.

Dal canto suo, poi, la Regione Toscana ha emanato, nell'esercizio delle funzioni conferite dal decreto Burlando la legge regionale n.42 del 31 luglio 1998 dal titolo “ norme per il trasporto pubblico locale” con le dichiarate finalità (art.1), tra l'altro, di :

- a) “ dettare regole per l’esercizio delle funzioni di programmazione e amministrazione dei servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, al fine di assicurare il diritto alla mobilità ed un suo esercizio in termini economicamente e ambientalmente sostenibili in coerenza con la pianificazione territoriale, tutelando le aree economicamente e territorialmente svantaggiate;
- b) “ perseguire l’ottimizzazione e la razionalizzazione del sistema di trasporto pubblico, realizzando un sistema coordinato ed integrato dei servizi, anche tra le diverse modalità di trasporto, a cui corrispondono sistemi tariffari integrati, nonché favorendo il superamento delle barriere che limitano l’accessibilità di tutti i cittadini ai servizi;
- c) “ incentivare la separazione fra le funzioni di amministrazione e la gestione dei servizi di trasporto pubblico, nonché il superamento degli assetti monopolistici, introducendo il principio del ricorso alle regole concorsuali per la scelta del gestore, facendo salvo quanto previsto dal titolo V della presente legge” .

La stessa legge, inoltre, all’art.23 intitolato “obblighi dei gestori dei servizi di trasporto pubblico e sanzioni”, ha previsto che “con regolamento regionale, distintamente per ciascuna modalità di trasporto, sono stabiliti gli obblighi a cui devono attenersi a tutela dell’utenza i soggetti gestori dei servizi, relativamente a:

- a) l'adozione, la pubblicazione e la diffusione della carta aziendale dei servizi di trasporto, di cui all'art. 26;

- b) l'adozione delle misure atte a garantire l'informazione al passeggero a terra ed a bordo dei mezzi di trasporto;
- c) la tenuta di regolarità del servizio;
- d) la tenuta del diario di bordo;
- e) l'adozione delle misure atte a garantire la fruibilità del servizio di trasporto da parte dell'utenza;
- f) le modalità di utilizzazione di autobus destinati al servizio di linea in servizi di noleggio del conducente;
- g) l'apposizione sui mezzi del marchio identificativo regionale del settore dei trasporti pubblici locali approvato con deliberazione della Giunta Regionale;
- h) le modalità di gestione dei reclami inoltrati dall'utenza;
- i) l'accesso, da parte del personale incaricato delle funzioni di vigilanza ai sensi dell'art. 24, alle vetture, ai depositi, alle officine e, relativamente ai servizi programmati, alla documentazione relativa ai servizi effettuati in esecuzione dei contratti stipulati con la pubblica amministrazione, nonché le modalità di invio dei dati necessari allo svolgimento delle funzioni di vigilanza;
- l) i criteri di produzione dei dati di soddisfazione dell'utenza relativamente ai servizi programmati;
- m) le misure atte a garantire adeguate condizioni igieniche dei mezzi e dei locali funzionali all'espletamento del servizio, relativamente ai servizi autorizzati;
- n) il rispetto del programma di esercizio assentito, relativamente ai servizi autorizzati;

n bis) la trasmissione dei dati all'Osservatorio per la mobilità e i trasporti;

n ter) il rimborso del titolo di viaggio nel caso di ritardo superiore a trenta minuti o annullamento della corsa"

Quindi, con decreto del Presidente della Giunta Regionale della Toscana del 3 gennaio 2005 n.8/R è stato emanato il regolamento di attuazione del citato art.23, con oggetto, in particolare, (come recita l'art.1 del regolamento stesso) "la disciplina dell'esercizio del trasporto pubblico locale su ferro ed i suoi servizi sostitutivi, relativamente alle attività che interessano la tutela dell'utenza".

Nel contesto normativo testè illustrato si muove, dunque, la vicenda per cui è causa, con la particolarità che nella specie, quanto alle fonti di regolazione del servizio di trasporto pubblico locale nella regione toscana, ci si imbatte in un quid novi, rappresentato, appunto dal regolamento sopra indicato ed è proprio avverso tale atto di normazione che insorge, con il ricorso di che trattasi, il soggetto gestore del servizio stesso costituito da Trenitalia S.p. A.

Così opportunamente puntualizzato il quadro delle regole in cui si inserisce e deve essere esaminata la controversia all'esame, la Sezione nel pronunziarsi in ordine alla richiesta di annullamento del citato regolamento regionale avanzata dalla parte ricorrente, è chiamata a verificare, avuto riguardo ai vari profili di illegittimità dedotti col proposto gravame, la legittimità o meno della fonte normativa emanata dalla Regione, quale strumento integrativo della regolamentazione dei rapporti tra gestore e la Regione stessa

relativamente alla gestione del servizio di trasporto pubblico locale.

Trenitalia (l'attuale gestore), con le censure "generali" di violazione di legge nazionale e comunitaria nonché di illegittimità costituzionale, oltrechè di eccesso di potere dedotte con i primi due motivi (che per ragioni di intima connessione vanno esaminati congiuntamente) rileva l'indebita ingerenza della Regione nella definizione del regime giuridico dei rapporti sottostanti l'espletamento del servizio pubblico in questione, l'illegittimo "scavalco", sempre da parte della Regione Toscana, del rapporto convenzionale di regolamentazione del servizio, lì dove l'Ente in questione, con l'adozione in generale di detto regolamento e con le prescrizioni unilaterali ivi contenute avrebbe, in sostanza posto in essere un'azione di penalizzazione dell'interesse economico e di convenienza del gestore, alterando unilateralmente (e illegittimamente) il rapporto convenzionale di disciplina delle condizioni di espletamento del servizio, senza che ciò sia consentito dalla legislazione nazionale e comunitaria.

Inoltre, sempre secondo parte ricorrente le norme della legge regionale n.42/98 che reggono il sottostante regolamento qui impugnato violerebbero i principi costituzionali che riservano allo Stato le competenze in materia di tutela della concorrenza, di ordinamento civile e di imposizioni di prestazioni di tipo personale e patrimoniale.

Orbene, ritiene il Collegio che le critiche svolte da Trenitalia, sia quelle rivolte all'atto regolamentare nella sua integralità sia quelle formulate in relazione a specifiche previsioni, pure acutamente dedotte e pregevolmente sviluppate col proposto ricorso, non siano

meritevoli di accoglimento.

Passando, allora, all'esame delle censure generali (quelle finalizzate alla caducazione in toto del regolamento de quo) parte ricorrente contesta, specificatamente, la legittimità dell'intervento regolativo posto in essere dalla Regione, atteso che il legislatore comunitario e quello nazionale avrebbero rimesso la regolamentazione dei reciproci rapporti tra gestore ed ente pubblico locale unicamente alla negoziazione, avvenuta, appunto, a mezzo del contratto di servizio pubblico stipulato tra le parti: in particolare, poi, secondo la tesi di Trenitalia, la Regione Toscana con il contestato regolamento avrebbe unilateralmente modificato le condizioni del contratto e l'esercizio di un tale potere non era consentito.

La tesi difensiva testè riportata non convince per una serie di considerazioni che si vanno ad esporre.

In primo luogo occorre rifarsi alla nozione di servizio pubblico che, come in apertura si ricordava, può essere definito tale solo quello in cui l'attività si indirizza istituzionalmente alla collettività, mirando a soddisfare le esigenze di una comunità, in coerenza con i compiti dell'amministrazione pubblica che può realizzarli direttamente o indirettamente mediante i privati.

Ora, è ben vero che la posizione del gestore del servizio pubblico in questione non è minimamente assimilabile a quella di una sorta di articolazione della P.A. e neppure a quella di un concessionario "tout court", ciò nondimeno non può negarsi, in ragione dell'elemento funzionale (soddisfacimento dell'interesse generale) del servizio

pubblico, in capo all'Ente la possibilità di porre in essere un'azione di regolazione e di controllo che, ben lungi dall'incidere sull'interesse economico dell'operatore, è volta ad assicurare l'adeguata protezione degli interesse pubblici coinvolti nella vicenda e aventi una più che rilevante pregnanza per lo sviluppo della Regione.

Una siffatta legittimazione ad "intervenire" trova peraltro ancor più logica e ragionevole giustificazione in una fattispecie contrassegnata da un regime giuridico transitorio, in quella fase temporale di non definitivo assetto del sistema di liberalizzazione propugnato dal legislatore comunitario e nazionale (quello, per intenderci coevo e susseguente alla individuazione del soggetto gestore all'esito della procedura concorsuale prevista dal formatore).

Da tanto discende che il contratto di servizio non può costituire l'unica fonte normativa del servizio di trasporto pubblico locale, potendo, la materia, almeno per taluni aspetti, così come avvenuto nel caso all'esame, essere regolata oltrechè dallo strumento negoziale, anche da altre fonti di disciplina come il regolamento in contestazione. D'altra parte, che il regolamento regionale di che trattasi faccia parte a pieno titolo del corpus normativo disciplinante i rapporti tra l'attuale gestore e la Regione Toscana è possibile evincerlo anche sotto un profilo squisitamente di diritto privato, se è vero che nello stesso contratto di servizio è previsto all'art.26 che "Trenitalia è tenuta al rispetto della normativa nazionale e regionale di settore con particolare riferimento al dlgs n.422/1997, alla L.R. n.42798 ed alle disposizioni regionali di attuazione della medesima, tra le quali non

possono non annoverarsi le disposizioni normative emanate, appunto, in attuazione dell'art.23 della citata legge regionale n.42/98.

L'espresso rinvio operato in sede contrattuale alle disposizioni regionali di attuazione costituisce una formale, inequivocabile testimonianza del recepimento e/o comunque accettazione di una regolamentazione che, peraltro, era stata adottata (il DPGR recante il Regolamento n.8/R è del 3 gennaio 2005, pubblicato sul BURT del 12/1/2005) anteriormente alla stipula del contratto di servizio (avvenuta il 9 marzo 2005).

Ma la legittimazione e la legittimità regolativi dell'intervento posto in essere dalla Regione trovano ancoraggio e per così dire linfa vitale da altre, concrete e qualificanti ragioni così riassumibili:

a) il regolamento attuativo dell'art.23, sulla scorta dell'oggetto e dell'ambito di applicazione espressamente enunciati all'art.1, reca una disciplina dell'esercizio del trasporto pubblico locale su ferro e suoi servizi sostitutivi unicamente in relazione alle attività che interessano la tutela dell'utenza ed in tale specifico alveo si muovono le norme in contestazione.

Ora, il versante della tutela dell'utenza ben rappresenta una significativa testimonianza dell'elemento funzionale caratterizzante il concetto giuridico di servizio pubblico locale, per non dire poi che non possono qui non venire in rilievo il principio di derivazione comunitaria di sussidiarietà e quello di solidarietà sociale sancito dalla Costituzione e se ciò è indiscutibilmente vero, la regolamentazione di che trattasi trova ampiamente giustificazione proprio nei principi e

nelle regole poste a monte dal legislatore comunitario e nazionale;

b) avuto riguardo, in concreto alla portata e agli effetti del corpus normativo recato dal regolamento regionale, le relative prescrizioni, a ben vedere integrano gli obblighi e gli oneri imposti in sede di contratto di servizio, ma non sono in grado di alterare il rapporto convenzionale instauratosi tra la Regione stessa e Trenitalia, proprio perché, in realtà questi stessi obblighi sono rinvenibili in nuce nelle disposizioni legislative di rango superiore che disciplina l'intera materia e a cui deve conformarsi l'istituto di cui all'art.19 della stessa legge n.422/97 (il contratto di servizio pubblico) e di cui le previsioni regolamentari costituiscono solo una specificazione.

Se così è, ne deriva che nella specie quello che potrebbe apparire un indebito "ius variandi" delle regole del gioco posto in essere dalla Regione attraverso il regolamento de quo, in realtà si rivela solo una precipua puntualizzazione dei rapporti posti in essere in sede di contratto di servizio tra Regione Toscana e Trenitalia con riferimento alle attività a rendersi all'utenza, senza che in ciò possa ravvisarsi una modificazione del sottostante rapporto sinallagmatico di base.

E veniamo ai profili di incostituzionalità della normativa contenuta nella legge regionale n.42/98, pure denunciati dalla ricorrente in relazione a varie disposizioni della legge fondamentale dello Stato.

I rilievi sollevati da Trenitalia non hanno pregio.

In primo luogo, si dubita delle potestà in capo alla Regione Toscana di emanare, così come peraltro avvenuto, un assetto normativo organico del servizio pubblico locale, trattandosi di una materia per la quale

l'ente regione godrebbe di una potestà legislativa di tipo concorrente, ma così non è.

Il riformato art.117 della Costituzione stabilisce che in alcune materie, quelle enumerate al 2° comma, lo Stato ha potestà legislativa esclusiva, mentre in altre, elencate al terzo comma, spetta alle Regioni la potestà legislativa concorrente con quella statale che risulta, così limitata ai soli principi fondamentali della materia; ai sensi, infine, del 4° comma spetta alle Regioni la potestà esclusiva in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Ciò detto, la materia del trasporto pubblico locale non è prevista tra quelle di competenza dello Stato, né può ragionevolmente farsi rientrare nella competenza concorrente Stato- Regioni giacchè il terzo comma del citato art.117 si riferisce alle grandi reti di trasporto e di navigazione, dal che deve dedursi, in subjecta materia, la competenza esclusiva residuale in capo alle Regioni e una siffatta impostazione della divisione delle competenze legislative nei sensi dell'attribuzione della potestà legislativa esclusiva in favore delle Regioni è stata più volte ribadita dalla Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi in proposito (cfr sentenza n.222 del 2005).

D'altra parte la sussistenza di una piena potestà legislativa (e regolativa) delle Regioni in tema di trasporto pubblico locale è confermata dall'intero impianto normativo che regge l'intervenuto fenomeno del c.d. federalismo amministrativo attuato proprio in materia di trasporto interessante l'ambito delle regioni e gli altri enti locali.

Invero, il dlgs n.422 del 1997 di attuazione dell'art.4 comma 4 lett.a della legge n.59 del 1997, se da un lato, all'art.4 elenca in tema di trasporto pubblico le competenze che vengono mantenute in capo allo Stato, individuandole in: "a) gli accordi, le convenzioni e i trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri; b) le funzioni in materia di sicurezza di cui al DPR n.753/89; c) l'adozione delle linee-guida dei principi per la riduzione dell'inquinamento derivante dal sistema di trasporto pubblico", dall'altro lato, nel delegare alle Regioni tutti i compiti in materia di servizi di trasporto pubblico regionale e locale ha indubbiamente demandato al potere normativo regionale (legislativo e regolamentare) la disciplina del trasporto pubblico locale, ad eccezione, s'intende, degli aspetti elencati al citato art.4.

Non sono poi ravvisabili, nella specie, a carico della legge regionale n.42/98 profili di incostituzionalità in relazione ad una pretesa violazione dei principi di tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, considerati come rientranti nella materia di competenza statale di tipo esclusivo.

Il ruolo che la Regione Toscana si è dato attraverso la legge n.42/98, a prescindere dall'essere collocato nell'ambito della competenza legislativa esclusiva conferita dallo stesso legislatore nazionale, è correlato unicamente all'esercitata potestà di regolazione delle modalità di esercizio del trasporto pubblico locale limitatamente all'esigenza di approntare una più pregnante tutela di quegli interessi pubblici (quali, tra l'altro, il livello qualitativo della prestazione in

relazione alla soddisfazione dell'utenza) coinvolti in un settore che, come quello dei trasporti, riveste una importanza strategica per lo sviluppo della Regione .

E, in ragione di ciò si può constatare come le disposizioni legislative qui contestate non vanno ad invadere il mercato concorrenziale nel senso di precludere le chances di accesso al mercato della ricorrente e neppure intaccano il diritto di libertà economica, venendo, invece, esclusivamente in rilievo previsioni che incidono sulle modalità di esecuzione del servizio sia pure nei limiti già sopra evidenziati, senza che in ciò possa intravedersi un quale che sia comportamento anticoncorrenziale. Del pari, tali previsioni non possono essere qualificate come un indebito limite dell'ordinamento civile, dal momento che esse vanno a disciplinare le modalità di esercizio da parte del gestore, ma non interferiscono nella regolamentazione dei rapporti fra privati.

Infine, Trenitalia sostiene che le previsioni legislative regionali (in specie l'art.23) violerebbero i principi costituzionali recati dagli artt.23 e 41 della Cost. in materia di imposizione di prestazioni personali e patrimoniali e di operatività della Società esercente il servizio in questione.

Anche questi rilievi sono privi di fondamento.

Con riferimento alla riserva di legge di cui all'art.23 della Costituzione, vero è che le sanzioni devono essere irrogate da disposizioni aventi la veste di norma di rango primario, ma nulla impedisce che i precetti individuati nelle loro linee essenziali dalla

legge siano poi integrati da fonti di rango subordinato come quelle contenute in un regolamento espressamente definito come attuativo.

Quanto poi alla pretesa violazione dei principi di cui all'art.41 Cost., la censura è del tutto inconfigurabile, visto che non è dato ravvisare quale che sia restrizione dell'organizzazione e dell'operatività del soggetto gestore.

Con riferimento inoltre alle censure specifiche dedotte da Trenitalia nella seconda parte del ricorso, la predetta Società contesta la legittimità di svariate disposizioni regolamentari, ma anche in parte qua le doglianze formulate non paiono cogliere nel segno.

In particolare, la ricorrente censura la legittimità delle seguenti disposizioni regolamentari:

- a) l'art.12 che fissa le condizioni igieniche delle vetture adibite a trasporto ferroviario;
- b) l'art.13 che fissa l'entità delle maggiorazioni di prezzo praticabili a bordo;
- c) l'art.15 che prevede l'obbligo per il gestore di rimborsare entro 3 giorni il biglietto ai viaggiatori in caso di soppressione della corsa o di ritardo oltre i trenta minuti per causa imputabile al gestore,
- d) l'art.16 comma 5 che prevede il declassamento delle carrozze in caso di sovraffollamento.

Orbene con specifico riferimento alle disposizioni sopra elencate si può rilevare, a smentire la fondatezza delle relative censure che:

- quanto al punto a) che la norma non si rivela affatto indebita nè

afflittiva e neppure irragionevole avuto riguardo alla competenza concorrente della Regione in materia di tutela della salute e tenuto altresì conto del potere-dovere di vigilanza dell'Ente in ordine alla qualità del servizio pure riconosciuto dal legislatore nazionale e regionale (vedasi, in proposito le finalità perseguite dalla più volte citata L.R. 42/98, come elencate all'art.1);

Relativamente al punto b) quanto disposto dalla Regione in realtà non fa altro che integrare e specificare gli oneri e gli obblighi contenuti nel contratto di servizio sottoscritto dalle parti interessate (Trenitalia e Regione Toscana);

Per ciò che attiene al punto c) trattasi dell'attuazione di un obbligo già recato dalla previsione legislativa di cui all'art.23 comma 1 lett. n-ter. Si vede che ci si trova di fronte ad ipotesi di responsabilità per inadempienze del gestore, cui consegue il relativo potere sanzionatorio da parte della Regione che non può non accedere, quale naturale appendice, all'avvenuto conferimento da parte dello Stato in capo all'Ente regione delle funzioni in materia di trasporto pubblico locale.

Relativamente, infine, al punto d) la norma non è né illogica né irrazionale proprio perché volta ad assicurare il livello qualitativo della prestazione resa dal gestore e soprattutto le condizioni di ottimale fruibilità del servizio da parte dell'utenza, in attuazione dello spirito e della lettera dei cui all'art.1 del Regolamento stesso.

In definitiva, l'assetto normativo recato dal Regolamento impugnato nella sua globalità e nelle specifiche disposizioni contestate, si sottrae

ai profili di illegittimità dedotti da Trenitalia il cui ricorso non appare, perciò, meritevole di accoglimento.

Le spese e competenze del giudizio, in considerazione della delicatezza e complessità della materia oltrechè della valenza degli interessi coinvolti possono essere compensate tra le parti.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione III, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, **lo Rigetta.**

Compensa tra le parti le spese e competenze del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze, il 19 ottobre 2007, dal Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana, in Camera di Consiglio, con l'intervento dei signori:

Avv. Angela RADESI - Presidente

Dott. Giuseppe DI NUNZIO - Consigliere,

Dott. Andrea MIGLIOZZI - Consigliere, est.

F.to Angela Radesi

F.to Andrea Migliozi

F.to Mara Vagnoli - Collaboratore di Cancelleria

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 6 FEBBRAIO 2008

Firenze, li 6 febbraio 2008

Il Collaboratore di Cancelleria

