



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 9583 / 43/ 2018.11 del 9 MAGGIO 2018 Pos. Coll. e Coord. n.2.

Oggetto: Disciplina attività noleggio con conducente N.C.C. - Quesito.

Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità
Dipartimento delle Infrastrutture, della Mobilità e
dei Trasporti
Servizio 1
Palermo
(Rif. Prot. 20513 del 19 aprile 2018)

1. Con la nota in riferimento è stato chiesto l'avviso dello scrivente in ordine alla valenza delle disposizioni sanzionatorie in materia di "attività di noleggio con conducente", introdotte e disciplinate dal D.A. 152/Gab del 14.4.2004.

Si riferisce al riguardo che con l'articolo 71 della l.r. 3 dicembre 2003, n. 20, è stato disposto il recepimento della legge 11 agosto 2003, n. 218, in materia di "noleggio con conducente" e, con successivo D.A. 152/Gab del 14.10.2004, *"in attuazione a quanto previsto al comma 2 del citato articolo 71, è stato istituito nella Regione siciliana il registro delle imprese esercenti il noleggio autobus con conducente e sono state disciplinate le modalità ed i requisiti per il rilascio delle relative autorizzazioni e aggiornamenti, per lo svolgimento degli accertamenti periodici in ordine ai requisiti richiesti, unitamente alle sanzioni pecuniarie e interdittive per le fattispecie residuali di cui all'articolo 8 della legge 218/2003"*.

In concomitanza con l'aggiornamento della disciplina di settore in argomento, codesto Dipartimento è prossimo alla rielaborazione del citato D.A. 152/Gab e con l'occasione, anche in esito al ricorso in appello presentato avverso la comminatoria di sanzione emessa dalla polizia stradale per violazione delle norme di cui all'art. 7, lett. a) e b) del D.A. 152/Gab citato, *"si richiede un approfondimento preliminare in ordine alla competenza sanzionatoria pecuniaria in via amministrativa, onde evitare l'adozione di un nuovo provvedimento, con sostanziale medesimo costruito, inficiato da eventuali vizi di legittimità"*.

In particolare, e con riferimento all'impugnativa in atto pendente, si evidenziano talune perplessità connesse alle previsioni di cui all'articolo 7 del D.A. 152/Gab che, secondo le eccezioni sollevate dal ricorrente, costituirebbero *"violazione dell'articolo 23 Cost., di cui l'articolo 1 della legge 689/1981 in materia di depenalizzazione è appendice chiarificatoria nell'ambito del sottosistema sanzionatorio amministrativo, in quanto la possibilità di prevedere sanzioni amministrative ad opera di fonti secondarie è ammessa solo allorquando la legge predetermini con cura i criteri e le modalità di commisurazione delle sanzioni da parte della fonte normativa secondaria"*.

Conseguentemente, *"la disposizione di legge regionale contenuta nell'articolo 71 della l.r. 20/2003 non potrebbe demandare al decreto assessoriale la commisurazione e la fissazione delle sanzioni, perché in tal modo l'Autorità amministrativa eserciterebbe una discrezionalità non ammissibile in detta materia, in quanto non delimitata da adeguati limiti, quali la predeterminazione dei criteri sanzionatori cui attenersi"*.

2. In ordine alla consultazione richiesta, si osserva quanto segue.

L'articolo 23 della Costituzione dispone che *"nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge"*.

La riserva di legge contenuta nel citato articolo 23 riconosce, quindi, la legge come fonte primaria di norme che impongano prestazioni personali o patrimoniali e ciò in funzione del carattere autoritativo delle disposizioni che, incidendo sulla sfera del privato, consente all'Autorità di agire coattivamente per l'adempimento della prestazione (personale o patrimoniale) richiesta.

La riserva di legge (relativa) sancita dall'articolo 23 Cost. permette, tuttavia, anche agli atti aventi forza di legge, e quindi anche alla legge regionale, di operare secondo i canoni sanciti dalla disposizione in argomento, purché la fattispecie tributaria (presupposto d'imposta) ed il relativo tributo siano sufficientemente determinati, si che la discrezionalità amministrativa non si trasformi in arbitrio ed in tal senso, quindi, la disciplina legislativa in materia tributaria può essere integrata attraverso norme secondarie quali i regolamenti.

Posta tale premessa, e con specifico riferimento alla tematica oggetto di consultazione, si osserva che l'articolo 71 della legge regionale 3 dicembre 2003, n. 20, ha recepito in ambito regionale, le disposizioni di cui alla legge 11 agosto 2003, n. 218, recante *"disciplina dell'attività di trasporto viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente"*.

L'articolo 3 della richiamata legge 218/2003, prevede che:

"Entro novanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di garantire condizioni omogenee di mercato per le imprese operanti nel settore e di evitare possibili distorsioni della concorrenza su base territoriale, definisce con

proprio decreto i parametri di riferimento per la determinazione, da parte delle singole regioni:

- a) della misura delle sanzioni pecuniarie in relazione alla gravità delle infrazioni commesse;*
- b) dei casi in cui è consentito procedere alla sospensione o alla revoca dell'autorizzazione”.*

La richiamata disposizione rimette, quindi, alla competenza regionale la fissazione della misura delle sanzioni e dei provvedimenti restrittivi (sospensione o revoca dell'autorizzazione), nulla prevedendo in ordine alla natura della fonte attraverso cui tale regolamentazione debba avvenire.

Per altro verso si osserva che, il comma 2 dell'articolo 71 della legge regionale 20/2003 dispone che:

“Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Assessore regionale per il turismo, le comunicazioni e i trasporti, con proprio decreto, istituisce il registro delle imprese esercenti il noleggio autobus con conducente e, sentita la Giunta regionale, le associazioni degli enti locali e le organizzazioni professionali di categoria, stabilisce:

- a) le modalità e i requisiti per il rilascio delle autorizzazioni con particolare riferimento alla capacità tecnico-economica delle aziende anche in funzione della sicurezza dei viaggiatori;*
- b) le modalità per l'accertamento periodico della permanenza dei requisiti;*
- c) l'importo da corrispondere alla Regione per la iscrizione al registro ed il contributo annuale per il mantenimento della stessa iscrizione;*
- d) gli ulteriori provvedimenti sanzionatori di cui all'articolo 8 della legge 11 agosto 2003, n. 218”.*

La disposizione cui la lettera d) dell'articolo 71 fa rinvio, non pone, in realtà, elementi dirimenti tali da consentire all'interprete una univoca conclusione circa gli *ulteriori provvedimenti sanzionatori* rimessi alla competenza dell'Assessore, ed al riguardo l'articolo 8 (sanzioni amministrative conseguenti e connesse) della legge 11 agosto 2018, n. 218, prevede che *“in caso di violazione delle disposizioni di cui alla presente legge l'autorità che procede all'applicazione della sanzione è tenuta a segnalare tale violazione alla regione che ha rilasciato l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di noleggio di autobus con conducente in capo all'impresa contravventrice per l'adozione degli eventuali, ulteriori provvedimenti previsti dalle rispettive disposizioni regionali”.*

Il tenore letterale della norma pone, quindi, in rilievo (soltanto) gli eventuali, ulteriori provvedimenti previsti dalle rispettive disposizioni regionali, evidenziando la necessità che una norma regionale stabilisca a priori e con sufficiente determinatezza la natura e gli ambiti di applicazione delle sanzioni principali.

Posto il superiore *corpus* normativo, si osserva che la possibilità di prevedere sanzioni in via amministrativa è ammessa solo allorché la legge predetermini con cura i criteri e le modalità di commisurazione delle sanzioni da parte della fonte normativa secondaria: “in tema di illecito amministrativo, se è compatibile con il principio di legalità la previsione di norme secondarie integrative del precetto contenuto nella norma primaria, è, però, in ogni caso inibito alle norme primarie di demandare a fonti secondarie la determinazione della sanzione” (Cass. Civ. 13344/2010; 936/2005; 1696/2005).

In tal senso, quindi, il rinvio operato dalla legge 218/2003 alla competenza regionale, non può che essere inteso, ad avviso dello scrivente, se non nel senso che solo una legge (in questo caso regionale) può intervenire per la determinazione delle sanzioni da applicare in caso di violazione poiché, diversamente argomentando, si finirebbe col violare il principio della riserva di legge sancito dall'art. 23 della Costituzione.

Nei termini che precedono viene resa la consultazione richiesta.

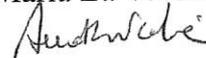
Ai sensi dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P. Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti al medesimo.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale n.16586/66.98.12 dell'8 settembre 1998, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere, senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

Avv. Dario Schelfi



Il dirigente avvocato
Anna Maria La Vecchia



L'AVVOCATO GENERALE
Gianluigi M. Amico

