

PARTE PRIMA

Corte costituzionale

ORDINANZA n. 78/2023

Ordinanza di rimessione del 27 marzo 2023 del Consiglio di Stato (Sezione V) sul ricorso n. R.G. 590/2022 proposto da S.G. c/Camera di Commercio di Taranto. Legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 3, L.R. n. 14/1995

Pubblicato il 27/03/2023

N. 03095/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00590/2022 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 590 del 2022, proposto da

G S , rappresentato e difeso dall'avvocato Giorgia Calella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Camera di Commercio di Taranto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianluca Prete, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riformadella sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Terza) n. _____ relativa all'impugnativa della determinazione dirigenziale n. _____ del _____, a firma del Vice Segretario Generale Vicario della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura (C.C.I.A.A.) di Taranto, ricevuta in data _____, con cui veniva disposto nei confronti del Sig. S _____ l'annullamento/decadenza in via di autotutela, con effetto *ex tunc*, del superamento dell'esame di idoneità (sostenuto con esito

N. 00590/2022 REG.RIC.

positivo il _____) finalizzato all'iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea istituito presso la C.C.I.A.A., quale effetto derivante dalla decadenza dai benefici conseguiti sulla scorta delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio rese nel _____ e nel _____, ritenute non veritiere, ex artt. 46, 47 e 76 D.P.R. n. 445/2000 e per l'accertata carenza dei requisiti morali previsti dall'art. 8 comma 3 della Legge Regionale Pugliese n. 14/1995 e di tutti i provvedimenti presupposti, consequenziali e/o connessi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Camera di Commercio di Taranto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2022 il Cons. Diana Caminiti e uditi per le parti gli avvocati Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

I. FATTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO DI PRIMO GRADO

1. Con atto notificato in data 12 gennaio 2022 e depositato il successivo 24 gennaio Gi _____ S _____ ha interposto appello avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, Sezione Terza, n. _____ con cui si è rigettato il ricorso da Egli proposto per l'annullamento della determinazione dirigenziale n. _____ del _____, a firma del Vice Segretario Generale Vicario della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura (C.C.I.A.A.) di Taranto, con cui veniva disposto nei suoi confronti l'annullamento/decadenza in via di autotutela, con effetto *ex tunc*, del superamento dell'esame di idoneità (sostenuto con esito positivo il _____), finalizzato all'iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, istituito presso la C.C.I.A.A., quale effetto derivante dalla decadenza dai benefici conseguiti sulla scorta delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio rese nel _____ e nel _____, ritenute non veritiere, ex artt.

N. 00590/2022 REG.RIC.

46, 47 e 76 D.P.R. n. 445/2000 e per l'accertata carenza dei requisiti morali previsti dall'art. 8 comma 3 della Legge Regionale Pugliese n. 14/1995.

2. Con il ricorso di primo grado il ricorrente deduceva in punto di fatto:

- in data [redacted] presentava alla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura (C.C.I.A.A.) di Taranto la domanda per essere ammesso a sostenere l'esame di idoneità all'esercizio del servizio di taxi e di noleggio con conducente, dichiarando, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 46 D.P.R. n. 445/2000, di non avere carichi pendenti e di non avere condanne che comportino l'interdizione dai pubblici uffici;

- sostenuto e superato l'esame suindicato (il [redacted]), in data [redacted] presentava la domanda di iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, istituito presso la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura, nuovamente attestando, sotto la propria responsabilità, ai sensi e per gli effetti del D.P.R. n. 445/2000, di non avere carichi penali pendenti e di non avere condanne comportanti l'interdizione dai pubblici uffici;

- con due distinte comunicazioni, datate entrambe [redacted], la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Taranto, dando atto che in seguito ad accertamenti effettuati era emerso che dal certificato dei carichi pendenti risultava nei suoi confronti un decreto penale di condanna per il reato di cui all'art. 1 della Legge 211/1994 (decreto penale dell' [redacted], opposto in data [redacted]), nonché altro decreto penale di condanna per il reato di cui all'art. 388, comma 4, c.p. (decreto penale del [redacted]), lo invitava a presentare deduzioni difensive entro il termine di 10 gg., scaduti inutilmente i quali, preannunciava l'adozione nei suoi confronti del provvedimento di annullamento/decadenza del superamento dell'esame di idoneità suindicato e del provvedimento di annullamento/decadenza dell'iscrizione nell'albo provinciale;

- con determinazione dirigenziale n. [redacted] del [redacted] notificata in data [redacted], il Vice Segretario Vicario della Camera di Commercio Industria

N. 00590/2022 REG.RIC.

Artigianato e Agricoltura di Taranto disponeva dunque l'annullamento/decadenza in via di autotutela, con effetto *ex tunc*, del superamento dell'esame di idoneità finalizzato all'iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, quale effetto derivante dalla decadenza dai benefici conseguiti sulla scorta delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio, rese nel 2018 e nel 2019, ritenute non veritiere, ex artt. 46, 47 e 76 D.P.R. n. 445/2000 e per l'accertata carenza dei requisiti morali previsti dall'art. 8 comma 3 della Legge Regionale Puglia n. 14/1995.

3. A sostegno del gravame G. S. con il ricorso di *prime cure* articolava le censure di seguito rubricate:

I - Violazione e/o falsa applicazione di legge, in particolare degli artt. 46 e 76 D.P.R. n. 445/2000, nonché delle disposizioni sugli effetti dei decreti penali di condanna, di cui agli artt. 459 e ss. c.p.p. - Falsa applicazione dell'art. 8 della L.R. n. 14/1995 - Carenza di istruttoria, contraddittorietà, falsa presupposizione ed erroneità dei presupposti.

II - Illegittimità costituzionale dell'art. 8 della Legge Regione Puglia n. 14/1995, per contrasto con il principio di presunzione di innocenza di cui all'art. 27, secondo comma, Costituzione - Irrazionalità ed illogicità manifesta.

4. Il primo giudice ha rigettato il ricorso, ritenendo l'infondatezza del primo motivo sulla base del rilievo che l'amministrazione resistente si era doverosamente attenuta al disposto dell'art.8, comma 3, n.1, della Legge Regionale Puglia 3.4.1995 n. 14 recante "*Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992 n. 21 - Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*" che prevede, a pena di esclusione dall'esame, che alla domanda per sostenere l'esame di idoneità all'esercizio del servizio taxi e noleggio con conducente, debba essere allegata, fra gli altri documenti, una dichiarazione sostitutiva di notorietà attestante "l'assenza di carichi pendenti".

Segnatamente, secondo il giudice di *prime cure*, l'istruttoria compiuta dalla Camera

N. 00590/2022 REG.RIC.

di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Taranto aveva evidenziato un decreto penale di condanna dell' [redacted] e un coevo decreto dell' [redacted] per il reato di cui all'art.1 della L.211 del 1994, oltre ad altro decreto penale del [redacted] per il reato di cui all'art.388 c.p., accertato il [redacted]. Il ricorrente aveva pertanto espresso in entrambe le domande (rispettivamente: di ammissione all'esame della idoneità e di iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea), dichiarazioni sostitutive di atto notorio mendaci - rilevanti ai sensi degli artt. 46, 47 e 76 del D.P.R. n. 445/2000 - attestando l'insussistenza (non veritiera) di carichi pendenti (invece esistenti come dimostrato, infine, dal certificato della Procura della Repubblica di [redacted] il [redacted]), non rilevando i successivi sviluppi dei procedimenti penali e la (successiva) depenalizzazione del reato per l'omesso versamento delle ritenute previdenziali, ai sensi di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, lett. c) L. n. 67/2014, *“tanto più che, comunque, ai fini dell'annullamento/decadenza della idoneità in questione, risultava sufficiente la sussistenza dell'ulteriore carico penale - relativo al decreto penale del [redacted] per il reato di cui all'art.388 c.p. - pendente alla data della domanda di iscrizione al ruolo predetto e, quindi al momento della dichiarazione mendace suindicata”*.

Quanto al secondo motivo di ricorso, il giudice di *prime cure*, ha ritenuto la dedotta questione di costituzionalità dell'art. 8 della Legge Regionale Puglia n. 14/1995, per asserito contrasto con il principio di presunzione di innocenza (*rectius* di non colpevolezza) di cui all'art. 27, secondo comma, Costituzione, manifestamente infondata, essendo del tutto estraneo alla presente fattispecie il principio sancito dall'art. 27 della Costituzione circa la presunzione di non colpevolezza fino a sentenza definitiva, atteso che la controversia in esame concerne i requisiti di ammissione all'esame di idoneità e di iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, la cui individuazione *"non attiene ad ipotesi di affermazione di responsabilità penale"*, oltre ad essere *"estranea al perimetro delle garanzie innanzi ricordate"*; peraltro, secondo il

N. 00590/2022 REG.RIC.

giudice di *prime cure*, il requisito predetto risulterebbe dettato dalla ragionevole esigenza di bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica riconosciuta dall'art. 41 Costituzione e l'interesse pubblico alla salvaguardia della sicurezza nel settore dei trasporti pubblici e quindi del buon andamento della Pubblica Amministrazione, nell'ambito della discrezionalità spettante al legislatore regionale nello stabilire i requisiti morali.

II. IL GIUDIZIO DI APPELLO

5. Con il presente appello G. S. ha formulato le seguenti censure avverso la sentenza di *prime cure*:

I – Erroneità della Sentenza di I° grado ed ingiustizia della motivazione per il mancato accoglimento del primo motivo di ricorso - Violazione e/o falsa applicazione di legge, in particolare degli artt. 46 e 75 del DPR 445/2000, nonché delle disposizioni relative agli effetti dei decreti penali di condanna, di cui agli artt. 459 e ss. c.p.p. – Falsa applicazione dell'art. 8 L.R. della Regione Puglia n. 14/05 – Carenza di istruttoria, contraddittorietà, falsa presupposizione ed erroneità dei presupposti.

L'appellante lamenta l'erroneità della sentenza di primo grado nel punto in cui fa riferimento alla sussistenza di tre decreti penali di condanna anziché di due, evidenziando peraltro che l'unico carico penale realmente esistente alla data del _____, ovvero alla data della prima dichiarazione di non avere carichi pendenti (resa ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità oggetto del provvedimento di autotutela gravato), riguardava il procedimento penale per omesso versamento delle ritenute previdenziali, per un importo inferiore a €. 10.000,00 e come tale successivamente depenalizzato con L. n. 67/2014, ovvero in data antecedente alla data in cui era intervenuto il provvedimento oggetto di impugnativa.

Infatti, esaminando il certificato dei carichi pendenti prodotto in primo grado da parte dell'amministrazione resistente, era possibile constatare che alla data del _____ nei confronti del ricorrente risultava il procedimento contraddistinto con

N. 00590/2022 REG.RIC.

il numero PM GIP DIB – con le seguenti scansioni: richiesta del PM di emissione di decreto penale; emissione del decreto penale da parte del GIP con applicazione della multa di € ; 31.01.2013 opposizione da parte del sig. S G ; 05.06.2014 decreto che disponeva il giudizio immediato – riguardante l’omesso versamento di contributi previdenziali, già a tale data depenalizzato; nonché il procedimento con il numero PM GIP , per la fattispecie di reato di cui all’art. 388 c.p., (successivamente estinto per remissione di querela, accettata in data

..... come da certificazione in atti), in relazione al quale solo la richiesta da parte del P.M. – risalente al - era antecedente alla dichiarazione resa ai fini dell’iscrizione nell’albo provinciale, mentre la sua adozione ad opera del giudice per le indagini preliminari era avvenuta solo successivamente, ovvero in data maggio

Diversamente da quanto ritenuto dal Tar, pertanto, l’unico carico penale realmente esistente nei confronti del ricorrente alla data del , in cui questi aveva reso la dichiarazione di non avere carichi pendenti ai fini dell’ammissione all’esame di idoneità in questione, riguardava il procedimento penale per omesso versamento delle ritenute previdenziali, per un importo inferiore a €. 10.000,00 e come tale successivamente depenalizzato con L. n. 67/2014. Già per tale motivo, quindi, la Sentenza risulta, in tesi di parte appellante, viziata per aver dato rilievo a fatti in realtà non esistenti.

L’appellante censura inoltre la motivazione della sentenza in quanto dettata da un rigido formalismo nella valutazione della dichiarazione resa ai fini dell’ammissione all’esame di idoneità, tra l’altro su di un modulo prestampato della C.C.I.A.A. di Taranto, del tutto sproporzionato rispetto al fatto materiale non dichiarato, trattandosi di una fattispecie depenalizzata, e al suo significato sociale e giuridico, evidenziando come secondo l’interpretazione della Corte Costituzionale per la decadenza o per il diniego del beneficio non sarebbe determinante il profilo formale della falsità della dichiarazione, bensì quello sostanziale, costituito dalla

N. 00590/2022 REG.RIC.

mancanza del requisito falsamente dichiarato e come all'esito dell'opposizione, proposta in data _____, ovvero in data antecedente alla prima dichiarazione, gli effetti del decreto penale erano venuti meno.

Assume pertanto che alla data della dichiarazione, resa ai fini dell'iscrizione all'esame di abilitazione (_____), non esisteva neanche la richiesta di emissione del secondo decreto penale da parte del PM – proc. PM _____ GIP _____ – e che in ogni caso anche alla data della seconda dichiarazione egli era del tutto ignaro dell'esistenza di tale procedimento, tant'è che il decreto penale veniva emesso dal GIP solo in data _____, e depositato in cancelleria in data _____, vale a dire, addirittura, due mesi dopo la presentazione della sua domanda di iscrizione nell'elenco provinciale in questione (datata _____ e protocollata il _____ seguente).

Invoca pertanto la figura del falso innocuo, vertendo l'unica dichiarazione falsa su un reato nelle more depenalizzato.

II – Erroneità ed ingiustizia della Sentenza impugnata per mancato accoglimento del secondo motivo di ricorso – Omessa pronuncia – Illegittimità costituzionale dell'art. 8 della Legge Regione Puglia n. 14/1995, per contrasto con il principio di presunzione di innocenza, di cui all'art. 27, secondo comma, Costituzione, nonché con i principi in materia di potestà legislativa concorrente spettante alle Regioni, ai sensi dell'art. 117 Costituzione – irrazionalità ed ingiustizia manifesta.

L'appellante evidenzia inoltre come la sentenza impugnata, oltre ad essere erronea nel punto in cui aveva ritenuto non fondata la questione di costituzionalità per contrasto con l'art. 27 Cost., si era trincerata dietro un'omessa pronuncia, relativamente all'ulteriore rilievo di illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, L.R. Puglia n. 14/1995 per contrasto con l'art. 117, terzo comma Costituzione, rilevando come, nonostante la stessa fosse stata sollevata solo con la memoria conclusiva del 24.04.2021, riguardasse una questione di incostituzionalità della Legge Regionale, applicata nel caso di specie, rilevabile anche d'ufficio. Lamenta

N. 00590/2022 REG.RIC.

in particolare come la normativa regionale aveva finito per introdurre un requisito di accesso all'iscrizione nel ruolo della figura professionale in esame, e, cioè, l'inesistenza di carichi pendenti a carico del richiedente l'ammissione all'esame, ovvero richiedente l'iscrizione nell'elenco provinciale, non previsto dalla legge quadro statale ed in ogni caso del tutto irragionevole.

6. Si è costituita la Camera di Commercio Industria ed Artigianato di Taranto, eccependo in via preliminare l'improcedibilità del ricorso in appello dal momento che era stata successivamente adottata la Determinazione Dirigenziale n. _____ del _____, con cui la stessa Camera di Commercio aveva disposto in autotutela l'annullamento, ex art. 21 *nonies* l. 241/90, dell'iscrizione dell'appellante nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi non di linea, stante la decadenza dei benefici conseguiti per effetto della mendacio reso nella dichiarazione sostitutiva ex art. 75 D.P.R. 445/2000 relativamente all'assenza di carichi penali pendenti, nonché in ogni caso l'assenza dei requisiti morali prescritti dall'art. 8 comma 3 della l. regionale n. 14/1995 ed infine l'intervenuta decadenza del superamento dell'esame.

6.1. L'istanza cautelare, presentata da parte appellante ai fini dell'ottenimento della sospensione dell'esecutività della sentenza gravata, è stata accolta dalla Sezione con ordinanza 1387/2022 alla stregua dei seguenti rilievi *“Ritenuto preliminarmente, ad un primo sommario esame della presente fase cautelare, salvo successivi approfondimenti nella fase di merito, che non sia meritevole di accoglimento l'eccezione di improcedibilità dell'odierna impugnativa sollevata dall'amministrazione appellata, motivata con la sopravvenuta adozione della determina dirigenziale n. _____ del _____, con cui il Segretario generale f.f. della Camera di Commercio di Taranto ha adottato il provvedimento di cancellazione del ricorrente dal ruolo provinciale dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, trattandosi di provvedimento meramente consequenziale rispetto al provvedimento di annullamento, con effetto ex tunc del superamento dell'esame di idoneità, ai fini dell'iscrizione nel predetto ruolo*

N. 00590/2022 REG.RIC.

provinciale, oggetto di impugnativa in prime cure, con la conseguenza che l'eventuale accoglimento del presente appello avverso la sentenza reiettiva dell'impugnativa dell'atto presupposto farebbe venire meno, con effetto caducante automatico, il provvedimento consequenziale sopravvenuto;

- Ritenuto peraltro che proprio detto provvedimento sopravvenuto radichi il periculum in mora fatto valere da parte appellante, da ritenersi provato in via presuntiva secondo l'id quod plerumque accidit, venendo meno il titolo abilitativo per lo svolgimento dell'attività lavorativa;

- Ritenuto pertanto, nell'indubbia sussistenza di detto periculum in mora e nel contemperamento degli opposti interessi, che l'istanza di sospensiva sia meritevole di accoglimento, avuto tra l'altro riguardo alla circostanza che l'unico procedimento penale pendente non dichiarato dall'appellante, da ritenersi conosciuto all'epoca in cui sono state rese le dichiarazioni mendaci, atteneva ad un reato già depenalizzato alla data in cui è intervenuto il provvedimento di autotutela oggetto di impugnativa in prime cure”.

7. In vista della trattazione del merito dell'appello le parti hanno prodotto memoria difensiva diretta e parte appellante anche memoria di replica, ex art. 73 comma 1 c.p.a..

8. La causa è stata trattenuta in decisione all'esito dell'udienza pubblica del 20 ottobre 2022.

III. IL RILIEVO DELLA QUESTIONE DI LEGGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELL'ART. 8 COMMA 3 DELLA LEGGE REGIONE PUGLIA N. 14/1995 CON RIFERIMENTO AGLI ARTT. 3 E 117 COMMA 3 DELLA COSTITUZIONE.

9. Questa Sezione, avuto riguardo al secondo motivo di appello, con cui parte appellante censura la sentenza di *prime cure* in relazione al capo che ha ritenuto manifestamente infondata la prospettata questione di costituzionalità, intende sottoporre alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 comma 3 della legge Regione Puglia n. 14/1995 laddove dispone che

N. 00590/2022 REG.RIC.

“Alla domanda, a pena di esclusione, oltre alla copia autenticata del titolo di studio posseduto e del certificato di abilitazione professionale di cui al comma 1, deve essere allegata una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante: - l'assenza di carichi pendenti?” per contrasto l'art. 117 comma 3 Cost., nonché per contrasto con il principio di ragionevolezza sotteso all'art. 3 Cost.

Non rileva al riguardo la circostanza che parte ricorrente abbia dedotto in *prime cure* solo con memoria difensiva il contrasto con l'art. 117 comma 3 Cost - avendo in ogni caso fatto riferimento nel ricorso all'assenza della previsione sospetta di incostituzionalità nella legge quadro nazionale - né la circostanza che non abbia *expressis verbis* lamentato il contrasto con l'art. 3 Cost , avendo del pari sempre in ricorso lamentato l'irragionevolezza della disposizione legislativa regionale, reiterando detta censura in appello - spettando la qualificazione della questione di costituzionalità, alla luce di quanto dedotto dalle parti, al giudice, per il principio *iura novit curia* ed essendo in ogni caso la questione di legittimità costituzionale, come noto, rilevabile d'ufficio ai sensi dell'art. 1 l. cost. 1/1948 e dell'art. 23 comma 3 l. 87/1953, laddove il giudice *a quo* la ritenga rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata, ai sensi del comma 2 del medesimo disposto normativo.

IV. SULLA RILEVANZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

10. Ai fini della disamina della rilevanza della questione di costituzionalità va delibata in *limine litis* l'eccezione di improcedibilità dell'appello sollevata dall'Amministrazione appellata, fondata sul rilievo che parte appellante non avrebbe impugnato la Determinazione Dirigenziale n. 5 del 2022, con cui la medesima Camera di Commercio aveva disposto in autotutela l'annullamento, ex art. 21 *nonies* l. 241/90, dell'iscrizione dell'appellante nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi non di linea.

10.1. L'eccezione, come già evidenziato in sede cautelare, è infondata, essendo il provvedimento sopravvenuto atto meramente consequenziale a quello oggetto del

N. 00590/2022 REG.RIC.

presente giudizio di appello - ovvero la determinazione dirigenziale n. del , a firma del Vice Segretario Generale Vicario della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura (C.C.I.A.A.) di Taranto, con cui veniva disposto nei confronti del Sig. S. G. l'annullamento/decadenza in via di autotutela, con effetto *ex tunc*, del superamento dell'esame di idoneità, finalizzato all'iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea - come evidenziato dall'afferenza di entrambi i provvedimenti ad un unico contesto procedimentale, seppure formalmente avviato con due distinte, ma coeve, comunicazioni di avvio del procedimento e dalla medesimezza delle contestazioni, come di seguito precisato; per cui in ipotesi di accoglimento dell'appello e pertanto di conseguenziale accoglimento del giudizio di primo grado con annullamento del provvedimento gravato, verrebbe meno con effetto caducante automatico anche la determinazione dirigenziale n. del , con cui la Camera di Commercio ha disposto in autotutela l'annullamento, ex art. 21 nonies l. 241/90, dell'iscrizione del ricorrente nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea.

10.1.1. Ed invero le contestazioni mosse con la sopravvenuta Determinazione si fondano per un verso sull'intervenuta decadenza dall'ammissione all'esame di cui al provvedimento oggetto del presente giudizio - che pertanto si appalesa come atto presupposto - per altro verso sul carattere mendace delle dichiarazioni rese sia ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità, sia ai fini dell'iscrizione nell'albo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, e sull'assenza dei requisiti morali, avuto riguardo ai due decreti penali di condanna innanzi menzionati, ovvero sulle medesime contestazioni contenute nella Determinazione oggetto del presente giudizio di appello.

10.1.2. Infatti, come emergente *ex actis*, in data la Camera di Commercio di Taranto adottava due distinti avvisi di avvio del procedimento,

N. 00590/2022 REG.RIC.

finalizzati rispettivamente all'annullamento/decadenza dell'ammissione all'esame di idoneità e all'annullamento/decadenza dell'iscrizione nel ruolo provinciale, fondati sulle medesime contestazioni quanto alla sussistenza di due carichi pendenti – e dunque all'insussistenza delle richieste qualità morali - derivanti da due distinti decreti penali di condanna - nonché l'una sul carattere mendace della dichiarazione circa l'assenza di carichi pendenti, resa in sede di richiesta di ammissione all'esame di idoneità, e l'altra sul carattere del pari mendace di quella resa in sede di richiesta di iscrizione nell'albo provinciale.

10.1.3. Peraltro, nonostante le due distinte comunicazioni, con la determinazione dirigenziale n. del , oggetto del presente giudizio, pur disponendosi la decadenza/annullamento della sola ammissione all'esame di idoneità, viene contestato all'appellante il carattere mendace sia della dichiarazione resa ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità, che di quella resa ai fini dell'iscrizione nell'albo provinciale nonché la sussistenza dei carichi pendenti derivanti da entrambi i decreti penali di condanna, sebbene alla data della dichiarazione resa ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità non fosse stato richiesto ed adottato il secondo decreto penale di condanna, come di seguito precisato.

10.1.4. Appare, pertanto, evidente come, stante per un verso la medesimezza delle contestazioni poste a base della determinazione dirigenziale n. del – concernenti (al contrario di quanto dedotto dall'amministrazione appellata) non solo la mendacità della prima dichiarazione, ma anche della seconda dichiarazione, nonché in ogni caso la sussistenza di carichi pendenti, derivanti dagli indicati due decreti penali di condanna – e della sopravvenuta determinazione dirigenziale n. del , che si differenzia dalla prima solo per l'ulteriore contestazione dell'intervenuto annullamento/decadenza dell'ammissione all'esame, derivante proprio dalla precedente determinazione, oggetto del presente giudizio, come l'annullamento di tale prima determinazione non possa che far venir meno, con effetto caducante automatico, anche la seconda determinazione non gravata.

Il provvedimento oggetto del presente giudizio di appello si configura, in definitiva,

N. 00590/2022 REG.RIC.

alla stregua di atto presupposto del secondo atto non gravato, essendo entrambi gli atti avvinti in un unico contesto procedimentale, come palesato dal coevo avvio del procedimento e dalla medesimezza delle contestazioni, e dal rilievo che l'ammissione all'esame, avvenuta in forza della prima dichiarazione mendace, è finalizzata all'iscrizione nell'albo provinciale, per cui vi è un indubbio e stretto nesso teleologico fra l'ammissione all'esame e la successiva iscrizione nell'albo provinciale; né rileva in senso autonomo la circostanza che la richiesta di iscrizione sia stata asseritamente inficiata da ulteriore falsità circa l'assenza di carichi pendenti, essendo stata anche detta falsità - nonché in ogni caso la sussistenza dell'ulteriore carico pendente - già oggetto di contestazione con il provvedimento di cui è causa.

Può pertanto applicarsi alla fattispecie *de qua* la giurisprudenza in materia secondo la quale, pur in presenza di vizi accertati dell'atto presupposto, deve distinguersi tra invalidità a effetto caducante e invalidità a effetto viziante, nel senso che nel primo caso l'annullamento dell'atto presupposto si estende automaticamente all'atto consequenziale, anche quando questo non sia stato impugnato, mentre nel secondo caso l'atto consequenziale è affetto solo da illegittimità derivata, e pertanto resta efficace ove non impugnato nel termine di rito. Però la prima ipotesi, quella appunto dell'effetto caducante, ricorre nella sola evenienza in cui l'atto successivo venga a porsi nell'ambito della medesima sequenza procedimentale a guisa di inevitabile conseguenza dell'atto anteriore, il che comporta, dunque, la necessità di verificare l'intensità del rapporto di consequenzialità tra l'atto presupposto e l'atto successivo, con riconoscimento dell'effetto caducante solo qualora tale rapporto sia immediato, diretto e necessario, nel senso che l'atto successivo si ponga, nell'ambito dello stesso contesto procedimentale, come conseguenza ineluttabile rispetto all'atto precedente, senza necessità di nuove valutazioni di interessi (cfr., tra le tante: Cons. Stato, V, 26 maggio 2015, n. 2611 e 20 gennaio 2015, n. 163; IV, 6 dicembre 2013, n. 5813, 13 giugno 2013, n. 3272 e 24 maggio 2013, n. 2823; VI,

N. 00590/2022 REG.RIC.

27 novembre 2012, n. 5986 e 5 settembre 2011, n. 4998; V, 25 novembre 2010, n. 8243).

Nell'ipotesi di specie, applicando tali coordinate ermeneutiche, si ravvisa l'indicato vincolo di presupposizione, in grado di comportare, in ipotesi di annullamento del provvedimento oggetto del presente contenzioso, da qualificarsi quale atto presupposto, un effetto caducante automatico dell'atto consequenziale, ovvero della seconda determinazione, relativa all'annullamento/decadenza dell'iscrizione nell'albo provinciale, non gravata.

10.2. Ai fini della disamina della rilevanza della questione di costituzionalità è necessario altresì fare riferimento all'indispensabilità della stessa, non potendo le ulteriori censure, formulate nel primo motivo di appello, condurre all'accoglimento dello stesso e al consequenziale accoglimento del ricorso di primo grado e dunque all'annullamento della determinazione gravata, avuto riguardo al carattere plurimotivato della stessa determinazione.

10.3. L'atto gravato in *prime cure* è stato infatti adottato in asserita applicazione del disposto dell'art. 8 (rubricato *Esame di idoneità all'esercizio del servizio di taxi e di noleggio con conducente*) comma 3 della legge Regione Puglia n. 14/1995 la quale dispone *sic et simpliciter*, senza prevedere un correlativo giudizio valutativo ad opera della commissione provinciale per l'accertamento dei requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, di cui all'art. 7 della medesima legge regionale, che "*Alla domanda, a pena di esclusione, oltre alla copia autenticata del titolo di studio posseduto e del certificato di abilitazione professionale di cui al comma 1, deve essere allegata una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante:*

- *l'assenza di carichi pendenti;*
- *l'assenza di condanne che comportino l'interdizione dai pubblici uffici;*
- *l'assenza di procedimenti fallimentari;*
- *l'assenza di provvedimenti di revoca o decadenza di precedenti licenze o autorizzazioni;*
- *la non appartenenza ad associazioni di tipo mafioso ai sensi della legge 31*

N. 00590/2022 REG.RIC.

maggio 1965, n. 575 e successive modifiche ed integrazioni”.

10.3.1. Da tale disposto normativo si evince, *claris verbis*, come l’assenza dei carichi pendenti, al pari delle altre condizioni ivi elencate, da indicarsi a pena di esclusione nella domanda di ammissione all’esame, risulti un requisito necessario ai fini di detta ammissione e pertanto come, correlativamente, la sussistenza di carichi pendenti risulti ostativa alla stessa.

La dichiarazione da rendersi al riguardo, ove risultata poi non veritiera, comporta pertanto, come nella presente fattispecie, l’applicazione del disposto dell’art. 75 del D.P.R. 445/2000, il quale dispone che *"Fermo restando quanto previsto dall'art. 76, qualora dal controllo di cui all'articolo 71 afferente alle dichiarazioni rese ai sensi dei precedenti artt. 46 e 47 emerga la non veridicità della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera"*.

10.3.2. La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che la *ratio* del citato art. 75 D.P.R. n. 445 del 2000 è quella di semplificare l’azione amministrativa, facendo leva sul principio di autoreponsabilità del dichiarante; con la conseguenza che la non veridicità di quanto autodichiarato rileva sotto un profilo oggettivo e conduce alla decadenza dei benefici ottenuti con la dichiarazione non veritiera, indipendentemente da ogni indagine dell’Amministrazione sull’elemento soggettivo del dichiarante, giacchè non vi sono particolari risvolti sanzionatori in gioco, ma solo la necessità di una spedita esecuzione della legge sottesa al sistema di semplificazione (*ex multis, di recente, Cons. Stato, VI, 20 agosto 2019, n. 5761; 20 dicembre 2013, n. 6145*).

Ne consegue, ulteriormente, che la disposizione non lascia margini di discrezionalità alle amministrazioni e non chiede alcuna valutazione circa il dolo o la colpa grave del dichiarante (*Cons. Stato, V, 15 marzo 2017, n. 1172; 27 aprile 2012, n. 2447*).

10.4. Ciò in disparte dalla considerazione, che, a prescindere dalla falsità della

N. 00590/2022 REG.RIC.

dichiarazione e quindi dalla conoscenza del carico pendente, l'accertamento successivo della sussistenza dello stesso, in quanto ostativa all'ammissione all'esame ed alla consequenziale iscrizione nell'albo provinciale, può essere posta dall'amministrazione alla base di un atto di annullamento d'ufficio, ex art. 21 *nonies* l. 241/90, del pari applicato dalla C.C.I.A.A. di Taranto nell'adozione dell'atto gravato in *prime cure*.

10.5. La questione di costituzionalità si presente, pertanto, come rilevante, posto che il suo accoglimento, determinando l'eliminazione della norma incostituzionale dall'ordinamento con effetto *ex tunc*, farebbe venir meno il requisito richiesto ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità ed ai fini dell'iscrizione nel registro provinciale.

Le pronunce di accoglimento della Corte Costituzionale spiegano, infatti, effetto retroattivo, inficiando *ab origine* la validità e l'efficacia della norma dichiarata contraria alla Costituzione, salvo il limite delle situazioni giuridiche "consolidate" (cd. "rapporti esauriti") per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudicato, l'atto amministrativo non più impugnabile, la prescrizione e la decadenza. (Cass. civ. sez. III 28 luglio 1997 n. 7057).

10.5.1. Pertanto in ipotesi di accoglimento della questione di costituzionalità per un verso verrebbe meno la condizione ostativa all'ammissione all'esame e all'iscrizione nell'albo provinciale – ovvero la presenza di carichi pendenti - per altro verso verrebbe a perdere rilievo la dichiarazione mendace, posto che la stessa non avrebbe dovuto neppure essere resa *in parte qua*, dovendo al riguardo applicarsi alla presente fattispecie la giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo la quale ciò che rileva non è tanto la falsità formale della dichiarazione ma la sussistenza o meno del requisito dichiarato (Consiglio di Stato, sezione quinta, 17 gennaio 2018, n. 257 e 23 gennaio 2018, n. 418), per cui per la decadenza o per il diniego del beneficio non sarebbe determinante il profilo formale della falsità della dichiarazione, bensì quello sostanziale, costituito dalla mancanza del requisito

N. 00590/2022 REG.RIC.

falsamente dichiarato.

Pertanto l'accoglimento della questione di costituzionalità dovrebbe necessariamente condurre all'accoglimento dell'appello, con consequenziale accoglimento del giudizio di primo grado ed annullamento della determinazione gravata, laddove per contro la mancata rimessione della questione di costituzionalità non potrebbe che condurre al suo rigetto, stante l'inidoneità delle censure sollevate con il primo motivo di appello a determinare un diverso esito del giudizio.

10.5.2. Ed invero seppure è vero che erroneamente il giudice di *prime cure* aveva fatto menzione di tre decreti penali di condanna, anziché a due - considerando anche la data della richiesta del primo decreto penale di condanna, risultante dal certificato dei carichi pendenti - e che abbia fatto riferimento, nell'indicare il secondo decreto penale di condanna, alla data della sua richiesta - (cui del pari fa riferimento l'atto gravato) - anziché alla data della sua adozione, avvenuta in data , risulta evidente come alla data della prima dichiarazione, , relativa alla richiesta di ammissione all'esame di idoneità, sussistesse il carico pendente derivante dal primo decreto penale di condanna e come alla data della seconda dichiarazione, , sussistesse comunque la richiesta del secondo decreto penale di condanna (anche se non conosciuta), cui va correlata la qualità di imputato, ex art. 60 c.p.p. - e pertanto il carico pendente, comunque ostativo all'iscrizione nell'albo provinciale - con conseguente possibilità di applicazione del disposto dell'art. 21 *nonies* l. 241/90, come avvenuto ad opera dell'amministrazione appellata con l'atto oggetto di gravame in *prime cure*; ciò in disparte dalla considerazione che sarebbe stato onere del dichiarante, in base al principio di autoresponsabilità, prima di rendere la dichiarazione, richiedere il certificato dei carichi pendenti, dal quale risultava comunque la richiesta del secondo decreto penale di condanna.

10.6. Né rileva la circostanza che il primo decreto penale di condanna sia stato

N. 00590/2022 REG.RIC.

opposto dall'appellante ancor prima di rendere la prima dichiarazione, in quanto l'opposizione al decreto penale di condanna fa venire meno la condanna, ma non il carico pendente, da correlarsi all'assunzione della qualità di imputato, ex art. 60 c.p.p., comportando detta opposizione la (sola) possibilità per l'imputato di richiedere il giudizio immediato, il giudizio abbreviato oppure l'applicazione della pena su richiesta delle parti, ex art. 461 comma 3 c.p.p..

E, invero, la qualità di imputato – e dunque la sussistenza di carichi pendenti rilevante ai fini dell'ammissione all'esame secondo l'indicata norma regionale sospetta di incostituzionalità - è connessa alla richiesta del decreto penale di condanna da parte del Pubblico Ministero e non alla sua adozione da parte del Giudice delle Indagini Preliminari, come *claris verbis* evincibile dal disposto dell'art. 60 c.p.p. secondo cui *“assume la qualità di imputato la persona alla quale è attribuito il reato nella richiesta di rinvio a giudizio, di giudizio immediato, di decreto penale di condanna, di applicazione della pena a norma dell'articolo 447 comma 1, nel decreto di citazione diretta a giudizio e nel giudizio direttissimo”*.

10.7. Del pari irrilevante si palesa il rilievo che il reato di cui all'art.1 della L.211 del 1994 di cui al primo decreto penale di condanna, sia stato depenalizzato ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. c) L. n. 67/2014 e che all'esito del giudizio di opposizione l'appellante sia stato dunque assolto, posto che alla data della prima dichiarazione, resa ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità, sussisteva senza dubbio detto carico pendente, relativo a reato non ancora depenalizzato e ostativo all'ammissione all'esame, per cui, in assenza dalla mendace dichiarazione – rispetto alla quale non rileva, come innanzi precisato, la colpa – l'appellante non avrebbe potuto sostenere l'esame.

Questo solo rilievo rende evidente pertanto come, in assenza dalla rimessione della questione di costituzionalità, l'appello non potrebbe trovare accoglimento.

10.8. Ciò in disparte dalla considerazione che parimenti irrilevante si palesa, come innanzi precisato, ai fini dell'accoglimento dell'appello, la deduzione di parte appellante circa la mancata conoscenza, alla data della dichiarazione resa ai fini

N. 00590/2022 REG.RIC.

dell'iscrizione all'albo provinciale (), del secondo decreto penale di condanna in quanto a tale data neppure adottato, posto che all'epoca sussisteva la richiesta del decreto penale di condanna da parte del P.M. e dunque il carico pendente.

11. Ciò posto, ad avviso del collegio, la questione di costituzionalità appare rilevante, potendo incidere sull'esito del giudizio, né potendo pervenirsi ad una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma regionale, a ciò ostando il suo chiaro tenore letterale, per cui non residuano dubbi che la sussistenza di qualsivoglia carico pendente sia una condizione ostativa all'ammissione all'esame di idoneità, laddove detta condizione ostativa contrasta con le previsioni della legge quadro nazionale e viola i criteri di razionalità e proporzionalità che costituiscono un limite all'esercizio della discrezionalità del legislatore, secondo quanto di seguito specificato in punto di disamina della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

V. SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELL'ART. 8 COMMA 3 LEGGE REGIONALE PUGLIA N. 14/1995 PER CONTRASTO CON GLI ARTT. 117 COMMA 3 E 27 COST.

12. La questione di costituzionalità per contrasto con l'art. 27 Cost, quale articolata da parte appellante, si appalesa manifestamente infondata.

12.1. Ciò in quanto deve escludersi in radice la natura sanzionatoria della non ammissione all'esame per il conseguimento dell'abilitazione di cui è causa per la sussistenza di carichi pendenti, in quanto la fissazione legislativa delle qualità morali necessarie per il rilascio dei titoli assume una natura *latu sensu* cautelare e non certamente sanzionatoria, come evincibile dalla corposa giurisprudenza attinente i titoli di polizia.

12.1.1. Pertanto deve ritenersi sul punto corretta la statuizione del giudice di prime cure, non risultando pertinente l'evocazione del riferimento all'art. 27 Cost., quale

N. 00590/2022 REG.RIC.

dedotta da parte appellante, non potendo pervenirsi all'applicabilità di tale disposto normativo all'ipotesi di specie, neppure per il tramite della giurisprudenza della Corte europea sui criteri per l'attribuibilità di natura sostanzialmente penale a "sanzioni" non formalmente tali.

È infatti vero che, secondo quanto precisato dalla Corte Costituzionale «rispetto a singole sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità "punitiva", il complesso dei principi enucleati dalla Corte di Strasburgo a proposito della "materia penale" non potrà che estendersi anche a tali sanzioni» (da ultimo sentenza n. 198 del 2022; nello stesso senso sentenze n. 68 del 2021, n. 63 del 2019, e n. 193 del 2016). Peraltro, laddove la misura prevista dal legislatore non assuma, come nella specie, carattere sanzionatorio, non potranno applicarsi i principi propri delle sanzioni penali (in tal senso Corte Costituzionale, sentenza n. 198 del 2022, relativamente al carattere non sanzionatorio dell'escussione della fideiussione nell'ipotesi di esclusione dell'operatore economico dalla procedura evidenziale, ex art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, e pertanto alla non applicabilità del principio della retroattività della *lex mitior* di cui all'art. 2 comma 2 c.p.).

13. La questione di costituzionalità deve invece ritenersi non manifestamente infondata con riferimento alla violazione dell'art. 117 comma 3 Cost., relativo alla legislazione concorrente, spettando in tale ambito allo Stato la determinazione dei principi, cui la normativa di dettaglio regionale si deve attenere, nonché con riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza, ex art. 3 Cost..

14. Ad avviso della Sezione nella logica (appunto non punitiva, ma individuativa delle condizioni soggettive ostative all'ammissione all'esame per il conseguimento del titolo abilitativo *de quo*, nonché per l'iscrizione all'albo provinciale) rileva *in primis* il contrasto della normativa regionale con l'art. 117 comma 3 Cost..

14.1. Ed invero, come evidenziato da parte appellante, dal confronto tra la normativa statale di riferimento, adottata con la Legge n. 21/1992 "*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*", che all'art. 6 istituisce il ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici

N. 00590/2022 REG.RIC.

non di linea, e l'art. 8, comma 3, della Legge Regionale Puglia n. 14/1995, recante attuazione della prima, emerge all'evidenza come la normativa regionale pugliese abbia finito per introdurre un requisito di accesso all'iscrizione nel ruolo della figura professionale in esame, e, cioè l'inesistenza di carichi pendenti a carico del richiedente l'ammissione all'esame, non previsto dalla legge quadro statale.

14.2. Il trasporto mediante autoservizi pubblici non di linea è infatti a tutt'oggi disciplinato dalla L. 15 gennaio 1992, n. 21.

L'art. 1 definisce, al comma 1, gli autoservizi pubblici non di linea *"quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta"*; il comma 2, stabilisce poi: *"Costituiscono autoservizi pubblici non di linea: a) il servizio di taxi con autovettura, motocarozzetta, natante e veicoli a trazione animale; b) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarozzetta, natante e veicoli a trazione animale"*.

Il successivo art. 4 definisce, al comma 1, le competenze regionali in materia, stabilendo che *"Le regioni esercitano le loro competenze in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea ai sensi del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e nel quadro dei principi fissati dalla presente legge"*.

A sua volta, l'art. 6 della stessa legge-quadro n. 21 del 1992 prevede l'istituzione presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea (comma 1), stabilendo, in particolare, che il ruolo è istituito dalle regioni (comma 4) e che: *"L'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente"* (comma 5).

L'art. 6 della citata L. 21/92, richiede peraltro quale *"requisito indispensabile"* per

N. 00590/2022 REG.RIC.

l'ammissione all'esame solo il certificato di abilitazione professionale alla guida dei veicoli, secondo il Codice della Strada – al cui rilascio risultano comunque ostative le fattispecie previste dall'art. 120 comma 1 del medesimo Codice - e il superamento dell'esame finalizzato ad accertare l'idoneità all'esercizio del servizio, *“con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica”*. Nessun riferimento vi è invece nella legge statale alla necessità che nei confronti dell'aspirante all'esercizio della professione di conducente di veicoli e natanti per autoservizi non di linea non sussistano carichi pendenti.

14.2.1. Rientrando la materia in esame tra quelle riguardanti le “professioni”, per le quali le Regioni hanno competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., la Regione Puglia, con la propria legge non poteva pertanto introdurre, ad avviso della Sezione, requisiti ulteriori di accesso alla professione in esame rispetto a quelli stabiliti con la legge quadro adottata con L. 21/92.

14.2.2. Ciò in applicazione dell'orientamento più volte espresso dalla Corte Costituzionale secondo cui *“la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale.”* (cfr. Corte Costituzionale Sentenza n. 209 del 09.10.2020; Sentenze n. 98 del 2013, n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005).

Pertanto in ossequio ai principi enucleati dalla Corte Costituzionale con riferimento alla potestà legislativa concorrente spettante alle Regioni nella materia delle “professioni”, indicata dall'art. 117, comma, 3, Costituzione, la normativa regionale di cui all'art. 8, comma 3, L.R. Puglia n. 14/1995 non poteva prescrivere il requisito dell'assenza di carichi pendenti in capo al richiedente l'iscrizione all'esame di

N. 00590/2022 REG.RIC.

abilitazione, in contrasto con i principi fissati dalla legge quadro statale, e, in particolare, con l'art. 6 della Legge quadro n. 21/92 che richiede, invece, come requisiti di accesso alla suddetta professione solo il possesso della patente di guida – il cui rilascio e la cui revoca sono comunque sottoposti alla disciplina dell'art. 120 del Codice della Strada, da leggersi anche alla stregua delle pronunce della Corte Costituzionale, che sono intervenute a dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 2, relativamente alla revoca della patente, sotto distinti profili - nonché il superamento di un esame che accerti i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica, non potendosi avere, con riferimento ai requisiti per l'accesso alla professione *de qua*, una disciplina differenziata a seconda delle Regioni.

15. Parimenti non manifestamente infondata si palesa la questione di costituzionalità con riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza.

15.1. Detto principio, sotteso al disposto dell'art. 3 Cost., come noto rappresenta infatti un naturale corollario del principio di uguaglianza, ed esige che le norme dell'ordinamento, in tutte le loro forme, siano adeguate al fine perseguito. Esso rappresenta pertanto uno stringente limite alla discrezionalità del legislatore.

La ragionevolezza è il canone di valutazione proprio del giudizio di costituzionalità. La Corte stessa ha definito la ragionevolezza “*razionalità pratica*” (sentenza n. 172 del 1996), potendosi intendere con ciò un uso della ragione che si avvicina al “senso comune” per moderare la discrezionalità del legislatore.

Nella giurisprudenza più recente, talvolta la ragionevolezza è declinata nella formula della “*ragionevolezza e proporzionalità*” ovvero del “*ragionevole e proporzionato bilanciamento*”.

Queste formulazioni più recenti trovano peraltro i loro antecedenti in risalenti sentenze.

La sentenza n. 1130 del 1988 definisce il giudizio di ragionevolezza come giudizio di proporzionalità, distinguendolo espressamente dal giudizio di merito.

N. 00590/2022 REG.RIC.

Infatti con tale sentenza la Corte ha *expressis verbis* affermato che “*il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti*”. E tuttavia “*l'impossibilità di fissare in astratto un punto oltre il quale scelte di ordine quantitativo divengono manifestamente arbitrarie e, come tali, costituzionalmente illegittime, non può essere validamente assunta come elemento connotativo di un giudizio di merito, essendo un tratto che si riscontra [...] anche nei giudizi di ragionevolezza*”.

Con la sentenza n. 220 del 1995 la Corte Costituzionale ha chiarito che il principio di proporzionalità “*rappresenta una diretta espressione del generale canone di ragionevolezza*”.

La stretta relazione tra ragionevolezza e proporzionalità è evidente inoltre nella sentenza n. 227 del 2010, in cui i due termini si presentano in rapporto invertito: ovvero sia il difetto di ragionevole giustificazione rende non proporzionata la norma impugnata.

Il parametro di ragionevolezza è stato inoltre preso in considerazione dalla Corte Costituzionale nelle recenti sentenze dichiarative dell'illegittimità costituzionale di diverse parti dell'art. 120 comma 2 del Codice della Strada, che individua le fattispecie di revoca della patente di guida.

15.1.1. Ed invero con la sentenza n. 22 del 2018 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (“*Nuovo codice della strada*”), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (“*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*”), nella parte in cui – con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli artt. 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (“*Testo unico delle leggi in materia di disciplina*

N. 00590/2022 REG.RIC.

degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza”), che intervenga in data successiva a quella di rilascio della patente di guida – dispone che il prefetto *«provvede»* – invece che *«può provvedere»* – alla revoca della patente, ciò sulla base del rilievo della fondatezza della devoluta questione di costituzionalità per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost.

Ciò in quanto *“la disposizione denunciata – sul presupposto di una indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida – ricollega, infatti, in via automatica, il medesimo effetto, la revoca di quel titolo, ad una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità. Reati che, per di più, possono (come nella specie) essere assai risalenti nel tempo, rispetto alla data di definizione del giudizio. Il che dovrebbe escluderne l’attitudine a fondare, nei confronti del condannato, dopo un tale intervallo temporale, un giudizio, di assenza dei requisiti soggettivi per il mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, riferito, in via automatica, all’attualità.*

Ulteriore profilo di irragionevolezza della disposizione in esame è, poi, ravvisabile nell’automatismo della “revoca” amministrativa rispetto alla discrezionalità della parallela misura del “ritiro” della patente che, ai sensi dell’art. 85 del d.P.R. n. 309 del 1990, il giudice che pronuncia la condanna per i reati in questione «può disporre», motivandola, «per un periodo non superiore a tre anni».

È pur vero che tali due misure – come già evidenziato – operano su piani diversi e rispondono a diverse finalità.

Ma la contraddizione non sta nel fatto che la condanna per reati in materia di stupefacenti possa rilevare come condizione soggettiva ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, agli effetti della sua revocabilità da parte dell’autorità amministrativa, anche quando il giudice penale (non ritenendo che

N. 00590/2022 REG.RIC.

detto titolo sia strumentale al reato commesso o che possa agevolare la commissione di nuovi reati) decida di non disporre (ovvero disponga per un più breve periodo) la sanzione accessoria del ritiro della patente.

La contraddizione sta, invece, in ciò che – agli effetti dell’adozione delle misure di loro rispettiva competenza (che pur si ricollegano al medesimo fatto-reato e, sul piano pratico, incidono in senso identicamente negativo sulla titolarità della patente) – mentre il giudice penale ha la “facoltà” di disporre, ove lo ritenga opportuno, il ritiro della patente, il prefetto ha invece il “dovere” di disporne la revoca”.

15.1.2. Con la successiva sentenza n. 24 del 2020, lo stesso comma 2 dell’art. 120 del Codice della Strada è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale «nella parte in cui dispone che il prefetto “*provvede*” – invece che “*può provvedere*” – alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale».

Anche in questo caso l’automatismo della revoca della patente, da parte del prefetto, è stato, infatti, ritenuto contrario a principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, attesa la varietà (per contenuto, durata e prescrizioni) delle misure di sicurezza irrogabili, oltreché contraddittorio rispetto al potere riconosciuto al magistrato di sorveglianza, il quale, nel disporre la misura di sicurezza, “può” consentire al soggetto che vi è sottoposto di continuare – in presenza di determinate condizioni – a fare uso della patente di guida.

15.1.3. Infine con la sentenza n. 99 del 2020 la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimità costituzionale dell’art. 120, comma 2, del Codice della Strada, come sostituito dall’art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (“*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*”), e come modificato dall’art. 19, comma 2, lettere a) e b), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (“*Disposizioni in materia di sicurezza stradale*”) e dall’art. 8, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59 (Attuazione delle direttive 2006/126/CE e 2009/113/CE concernenti la patente di guida), nella parte in cui dispone che il

N. 00590/2022 REG.RIC.

prefetto «*provvede*» – invece che «*può provvedere*» – alla revoca della patente di guida nei confronti dei soggetti che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (“*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*”), del pari per contrasto con l’art. 3 Cost, assorbita ogni altra questione. Ciò sulla base del rilievo che “*possono essere, infatti, sottoposti a misure di prevenzione soggetti condannati o indiziati per ipotesi delittuose di differenti gravità – che vanno dai reati di elevato allarme sociale (come quelli di terrorismo e associativi di stampo mafioso) a reati di meno intenso pericolo sociale – ovvero anche «coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose» (art. 1, lettera b, del d.lgs. n. 159 del 2011).*

E tale diversità delle fattispecie, che rilevano come indice di pericolosità sociale, coerentemente si riflette, sul piano giudiziario, nella diversa durata (da uno a cinque anni) e nella differente modulabilità della misura di prevenzione adottata dal Tribunale (artt. 6 e 8 del d.lgs. n. 159 del 2011).

Dal che, anche riguardo a tali misure, l’irragionevolezza del meccanismo, previsto dal censurato art. 120, comma 2, cod. strada, che ricollega in via automatica a tale varietà e diversa gravità di ipotesi di pericolosità sociale, l’identico effetto di revoca prefettizia della patente di guida. Effetto, quest’ultimo, suscettibile, per di più, di innescare un corto circuito all’interno dell’ordinamento, nel caso in cui l’utilizzo della patente sia funzionale alla «ricerca di un lavoro» che al destinatario della misura di prevenzione sia prescritta dal Tribunale ai sensi dell’art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011”.

16. La Sezione ritiene al riguardo che la previsione di cui all’art. 8 comma 3 della Legge Regione Puglia n. 14/1995, nella parte in cui richiede ai fini dell’ammissione all’esame abilitativo l’assenza di carichi pendenti, contrasti con il canone di

N. 00590/2022 REG.RIC.

ragionevolezza e proporzionalità, sotteso all'art. 3 Cost., sotto vari punti di vista.

16.1. In primo luogo occorre evidenziare come sia irragionevole e non proporzionata allo scopo di assicurare la sicurezza dei trasporti pubblici non di linea - anche avendo riguardo all'affidabilità morale dei soggetti esercenti - la previsione di un'automatica ostatività all'ammissione all'esame di idoneità dipendente dalla mera pendenza di un carico penale, a prescindere dalla gravità dell'ipotesi di reato contestata, al suo eventuale riflesso sulla professione che si intende esercitare e in assenza di qualsivoglia motivata valutazione da parte della deputata Commissione di tali aspetti.

16.2. Parimenti irragionevole appare il riferimento alla mera pendenza del carico penale, da connettersi, come innanzi precisato, anche al mero esercizio dell'azione penale da parte del P.M., ex art. 60 c.p.p., in assenza di qualsivoglia vaglio da parte dell'organo giudicante, anche di tipo sommario - quale quello espresso in sede di rinvio a giudizio o in sede di adozione di una misura cautelare personale - ovvero in assenza di una sentenza di condanna anche di primo grado.

16.3. Non proporzionato deve inoltre ritenersi il requisito *de quo* - che prescinde peraltro dall'adozione di una sentenza di condanna - avendo riguardo agli altri requisiti pure richiesti dal disposto normativo in esame.

16.3.1. Ed invero mentre detta proporzionalità è da ravvisarsi, avuto riguardo alla professione che si intende esercitare a seguito del superamento dell'esame di idoneità, nella previsione "*dell'assenza di condanne che comportino l'interdizione dai pubblici uffici*" - venendo in rilievo comunque lo svolgimento di un pubblico servizio, cui risultano ostative dette condanne, ex art. 28 comma 2 n. 2 c.p. - nonché, avendo riguardo all'inaffidabilità (anche di tipo economico) già dimostrata, nella previsione "*dell'assenza di provvedimenti di revoca o decadenza di precedenti licenze o autorizzazioni*" nonché in relazione alla previsione "*dell'assenza di procedimenti fallimentari*", ed infine, avuto riguardo alla gravità della contestazione, nella previsione della "*non appartenenza*" - da intendersi di necessità sottoposta ad un previo vaglio giudiziale o comunque ad un previo

N. 00590/2022 REG.RIC.

giudizio valutativo, a seguito di segnalazioni di polizia, da parte della competente commissione – “*ad associazioni di tipo mafioso ai sensi della legge 31 maggio 1965 n. 575 e successive modifiche ed integrazioni*”, alcuna proporzionalità è da ravvisarsi, proprio nel confronto con le altre previsioni, nel requisito *de quo* e nel correlativo profilo ostativo di carattere automatico; ciò avuto altresì riguardo alla varietà di fattispecie di reato che possono essere ricomprese nella previsione dei “*carichi pendenti*” e all’assenza di un previo giudizio valutativo circa la loro offensività e il loro riflesso sullo svolgimento della professione, e a prescindere sinanche dal riferimento alla pena massima in astratto irrogabile in riferimento alla fattispecie di reato contestata, che, anche in ipotesi di condanna, potrebbe eventualmente non comportare neanche l’interdizione temporanea dai pubblici uffici, ai sensi dell’art. 29 c.p. o di altre disposizione di legge.

Appare pertanto irragionevole che in ipotesi di già intervenuto vaglio giudiziale, sia pure non definitivo, sia ritenuta ostativa la sola condanna che comporti l’interdizione dai pubblici uffici, mentre ancora prima della condanna, alcun rilievo assuma il riferimento alla tipologia di reato contestata e/o la relativa gravità, anche avendo riguardo alla pena massima in astratto irrogabile e alla possibilità di applicare, in ipotesi di condanna, la pena accessoria dell’interdizione dai pubblici uffici.

16.4. La violazione del criterio di ragionevolezza/proporzionalità, avuto riguardo alle precedenti considerazioni, è da ravvisarsi anche nel non ragionevole contemperamento degli interessi di rilievo costituzionale, se solo si consideri che la libertà di iniziativa economica, cui si correla l’esercizio delle professioni, è garantita dall’art. 41 Cost, purché non sia in contrasto con l’utilità sociale o si svolga in modo da non recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e con la possibilità di essere assoggettata a programmi e controlli opportuni affinché “*l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*”, apparendo irragionevole e non

N. 00590/2022 REG.RIC.

adeguatamente proporzionale alle predette esigenze che la mera pendenza di un carico penale, riferibile a qualsivoglia fattispecie di reato, possa *ex se* ostacolare l'ammissione all'esame abilitativo.

17. Alla stregua di tutte le considerazioni espresse, deve ritenersi pertanto violata la "*clausola generale di ragionevolezza*", quale criterio "*omnipervasivo della misurazione della legalità e della adeguatezza della scelta politica*" ex art. 3 della Costituzione, avendo riguardo anche al contemperamento degli opposti interessi di rilievo costituzionale.

18. Ciò posto, in considerazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della previsione dell'art. 8 comma 3 Legge Regione Puglia n. 14/1995, nella parte in cui fa riferimento all'assenza di carichi pendenti, per contrasto con gli artt. 117 comma 3 e 3 Cost., il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte Costituzionale.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta),

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 comma 3 della Legge Regione Puglia n. 14/1995 con riferimento agli artt. 3 e 117 comma 3 della Costituzione, nella parte in cui fa riferimento all'assenza di carichi pendenti.

Dispone pertanto la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Dispone che a cura della Segreteria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale della Puglia nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere

N. 00590/2022 REG.RIC.

all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare parte appellante, ivi compresa l'indicazione della sentenza di primo grado.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Diana Caminiti

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO