

Il Consiglio di Stato si pronuncia sull'illegittimità costituzionale di una legge regionale che condiziona all'assenza di carichi pendenti l'ammissione all'esame di idoneità professionale.

(Consiglio di Stato, sezione V, 27 aprile 2024, n. 3848)

La Corte costituzionale con la sentenza n. 8 del 2024 nel motivare sulla questione di contrasto con il principio di ragionevolezza di una legge regionale che *“condiziona all'assenza di carichi pendenti l'ammissione all'esame d'idoneità professionale, il cui superamento è funzionale all'iscrizione nel ruolo dei conducenti e al conseguimento della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione all'esercizio del servizio di NCC”*, ha ritenuto che tale disposizione determina un vulnus al principio di proporzionalità che riguarda *“il macroscopico difetto, in concreto, di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore pugliese e il fine che questi intende perseguire, perché la disposizione censurata finisce per intercettare, con effetto ostativo, una vastissima gamma di possibili violazioni alla legislazione penale che nulla hanno a che vedere con l'affidabilità dei soggetti che ambiscono ad essere ammessi all'esame in questione”*. Il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso, ritenendo fondato nei termini di cui alla declaratoria di incostituzionalità contenuta nella sentenza della Corte cost. che si è pronunciata sul rinvio disposto da questa sezione con l'ordinanza n. 3095/2023, e considerando irrilevante la circostanza che il ricorrente non avesse *expressis verbis* lamentato il contrasto con l'art. 3 Cost. e 41 Cost., avendo comunque lamentato l'irragionevolezza della disposizione legislativa regionale.

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

ha pronunciato la presente

SENTENZA

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

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Terza) n. 00915/2021, resa tra le parti

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 18 aprile 2024 il Cons. Diana Caminiti e uditi per le parti gli avvocati Calella, Corbyons su delega di Prete;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il ricorrente in epigrafe indicato ha interposto appello avverso la sentenza del Tar Puglia, sezione distaccata di Lecce, sez. III, 14 giugno 2021 n. 915, con cui si è rigettato il ricorso dal medesimo proposto avverso la determinazione dirigenziale -OMISSIS- del 14.03.2016, 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 16.09.2013) finalizzato all'iscrizione nel ruolo provinciale dei conducenti dei veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea istituito presso la stessa C.C.I.A.A., quale effetto derivante dalla decadenza dai benefici conseguiti sulla scorta delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio, rese nel 2013 e nel 2015, 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 del 1995.

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

- in data 18.07.2013 presentava alla 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 comportassero l'interdizione dai pubblici uffici;
- sostenuto e superato l'esame suindicato (il 16.09.2013), in data 06.03.2015 presentava la domanda di iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli e natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, istituito presso la C.C.I.A.A., 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 15.09.2015, la C.C.I.A.A. , 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'11.07.2011, opposto in data 31.03.2013), nonché altro decreto penale di condanna per il reato di cui all'art. 388, comma 4, c.p. (decreto penale del 06.02.2014), 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 -OMISSIS- del 14.03.2016, notificata in data 17.03.2016, il Vice Segretario Vicario della C.C.I.A.A. 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, oggetto di impugnativa innanzi al Tar Puglia, sede distaccata di Lecce.

2.1. A sostegno del ricorso di *prime cure* la parte formulava, in due motivi, 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 l.r. Puglia n. 14 del 1995, per contrasto con il principio di presunzione di innocenza di cui all'art. 27, secondo comma, Costituzione - Irrazionalità ed illogicità manifesta.

2.2. 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 l.r. Puglia 3 aprile 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 prevedeva, a pena di esclusione dall'esame, che alla domanda per sostenere l'esame di idoneità all'esercizio del servizio taxi e noleggio con conducente, dovesse essere allegata, fra gli altri documenti, una dichiarazione sostitutiva di notorietà attestante "*l'assenza di carichi pendenti*".

Ciò in quanto l'istruttoria compiuta dalla C.C.I.A.A. di Taranto aveva evidenziato un decreto penale di condanna dell'8.06.2011 e un coevo decreto dell'11.7.2011, per il reato di cui all'art.1 della L.211 del 1994, oltre ad altro decreto penale del 6.2.2014, per il reato di cui all'art.388 c.p., accertato il 6 maggio 2013.

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 Taranto il 14.4.2015), 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 2014 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 incostituzionalità dell'art. 8 della l.r. Puglia n. 14 del 1995 manifestamente infondata.

3. Con l'atto di appello la parte ha formulato, in due motivi, 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.

II – Erroneità ed ingiustizia della sentenza impugnata per mancato accoglimento del secondo motivo di ricorso – Omessa pronuncia – Illegittimità costituzionale dell'art. 8 della l.r. Puglia n. 14 del 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.

4. 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 -OMISSIS- del 2022, 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 del 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. r. Puglia n. 14 del 1995 ed infine l'intervenuta decadenza del superamento dell'esame.

5. L'istanza cautelare, presentata da parte appellante ai fini dell'ottenimento della sospensione dell'esecutività della sentenza gravata, è stata accolta da questa sezione con ordinanza 1387 del 2022.

6. 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. insistendo nei rispettivi assunti.

7. All'esito dell'udienza pubblica, fissata per la trattazione di merito dell'appello, la sezione ha adottato l'ordinanza 27 marzo 2023 n. 3095 con cui ha sospeso il giudizio e rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 comma 3 della l.r. Puglia n. 14 del 1995 con riferimento agli artt. 3, 41 e 117 comma 3 della Costituzione, nella parte in cui fa riferimento all'assenza di carichi pendenti, dopo aver esaminato, ai fini della delibazione della rilevanza della questione, tanto l'eccezione di improcedibilità sollevata da parte appellata, quanto il primo motivo di appello, ritenendoli destituiti di fondamento.

8. La Corte costituzionale ha quindi emanato la sentenza 23 gennaio 2024 n. 8, con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 14 del 1995, nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che deve essere allegata alla domanda di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente attesti «*l'assenza di carichi pendenti*» per violazione degli artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost., dichiarando per contro inammissibile la questione di legittimità costituzionale della medesima legge, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

9. In data 29 gennaio 2024 l'appellante ha presentato istanza per la riassunzione del processo, producendo nelle more della celebrazione dell'udienza pubblica, memoria ex art. 73 comma 1 c.p.a.

10. La causa è stata trattenuta in decisione all'esito dell'udienza pubblica del 18 aprile 2024.

DIRITTO

11. In *limine litis* va delibata la questione di improcedibilità sollevata dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura (C.C.I.A.A.) di Taranto.

11.1. Infatti, come noto, l'esame delle questioni preliminari deve precedere la valutazione del merito della domanda (Cons. Stato, Ad. Plen., 7 aprile 2011, n. 4), salve esigenze eccezionali di semplificazione che possono giustificare l'esame prioritario di altri aspetti della lite, in ossequio al superiore principio di economia dei mezzi processuali (Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, -OMISSIS-); inoltre l'ordine di esame delle questioni pregiudiziali di rito non rientra nella disponibilità delle parti (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2014, n. 9). La norma positiva enucleabile dal combinato disposto degli artt. 76, co. 4, c.p.a. e 276, co. 2, c.p.c., impone infatti di risolvere le questioni processuali e di merito secondo l'ordine logico loro proprio, assumendo come prioritaria la definizione di quelle di rito rispetto a quelle di merito, e fra le prime la priorità dell'accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali (nell'ordine, giurisdizione, competenza, capacità delle parti, *ius postulandi*, ricevibilità, contraddittorio, estinzione), rispetto alle condizioni dell'azione (tale fondamentale canone processuale è stato ribadito anche da Cons. Stato Ad. Plen. 3 giugno 2011, n. 10).

12. L'eccezione, come già rilevato in sede cautelare e con l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, è destituita di fondamento.

12.1. Ed invero la determinazione dirigenziale -OMISSIS- del 2022, con cui la C.C.I.A.A. ha 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 pubblici non di linea, lungi dal determinare l'improcedibilità del ricorso, si connota come atto meramente consequenziale a quello oggetto del presente giudizio di appello - ovvero la determinazione dirigenziale -OMISSIS- del 14.03.2016, a firma del Vice Segretario Generale Vicario della C.C.I.A.A. di Taranto, con cui veniva disposto nei confronti dell'appellante 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.

Pertanto, in ipotesi di accoglimento dell'appello e di consequenziale accoglimento del giudizio di primo grado con annullamento del provvedimento gravato, verrebbe meno, con effetto caducante automatico, anche la determinazione dirigenziale -OMISSIS- del 2022, 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.

12.2. Infatti 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 connota come atto presupposto - per altro verso sul carattere mendace delle dichiarazioni rese sia ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità, che 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.

12.3. Infatti, come emergente *ex actis*, in data 15 settembre 2015 la C.C.I.A.A. di Taranto adottava due distinti avvisi di avvio del procedimento, 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.

12.3.1. Peraltro, nonostante le due distinte comunicazioni, con la determinazione dirigenziale -OMISSIS- del 14.03.2016, 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.

12.4. Appare, pertanto, evidente come - stante la medesimezza delle contestazioni poste a base della determinazione dirigenziale -OMISSIS- del 14.03.2016 e della sopravvenuta determinazione dirigenziale -OMISSIS- del 2022, che si differenzia dalla prima solo per l'ulteriore contestazione dell'intervenuto annullamento/decadenza dell'ammissione all'esame, derivante proprio dalla precedente determinazione- l'annullamento della prima determinazione, oggetto del presente giudizio, non possa che far venir meno, con effetto caducante automatico, anche la seconda determinazione non gravata.

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

12.5. 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, -OMISSIS-813, 13 giugno 2013, n. 3272 e 24 maggio 2013, n. 2823; VI, 27 novembre 2012, -OMISSIS-986 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.

13. Ciò posto quanto alla disamina della questione preliminare di rito, può passarsi alla disamina di merito dell'appello.

14. Con il primo motivo 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 17.07.2013, 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.

14.1. Infatti, esaminando il certificato dei carichi pendenti prodotto in primo grado da parte dell'amministrazione resistente, era possibile constatare che alla data del 14.04.2015 nei confronti del ricorrente risultava il procedimento contraddistinto con il numero PM 2011/1049 GIP 2011/4620 DIB 7768/2014, riguardante l'omesso versamento di contributi previdenziali, già a tale data depenalizzato; nonché il procedimento con il numero PM2013/6707 GIP 2014/2512, per la fattispecie di reato di cui all'art. 388 c.p., (successivamente estinto per remissione di querela, accettata in data 22 giugno 2016 come da certificazione in atti), in relazione al quale solo la richiesta da parte del P.M. – risalente al 06.02.2014 - 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 6 maggio 2015.

Diversamente da quanto ritenuto dal Tar, pertanto, l'unico carico penale realmente esistente nei confronti dell'appellante, alla data del 17.07.2013, 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 di *prime cure* risulterebbe, in tesi di parte appellante, viziata per aver dato rilievo a fatti in realtà non esistenti.

L'appellante censura inoltre la motivazione della sentenza di *prime cure* 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 mancanza del requisito falsamente dichiarato e come all'esito dell'opposizione, proposta in data 31 gennaio 2013, 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 (17.07.2013), non esisteva neanche la richiesta di emissione del secondo decreto penale da parte del PM 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 06.05.2015, e depositato in cancelleria in data 18.05.2015, vale a dire, addirittura, due mesi dopo la presentazione della sua domanda di iscrizione nell'elenco provinciale in questione.

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

15. Il motivo, come già evidenziato nell'ordinanza n. 3095/2023 di rimessione alla Corte costituzionale, è infondato.

15.1. 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 l.r. Puglia n. 14 del 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 maggio 1965, -OMISSIS-75 e successive modifiche ed integrazioni".

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.

15.2. 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*".

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 autoresponsabilità 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, giacché 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, -OMISSIS-761; 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).

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

15.3.1. Ed invero seppure è vero che erroneamente il giudice di *prime cure* ha 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 - 06.02.2014 (cui del pari fa riferimento l'atto gravato) - anziché alla data della sua adozione, avvenuta in data 06.05.2015, risulta evidente come alla data della prima dichiarazione, 18.07.2013, 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, 06.03.2015, 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.

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

Infatti, 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*".

15.5. Del pari irrilevante si palesa il rilievo che il reato di cui all'art.1 della l. n. 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 del 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.

15.5.1. Ciò in disparte dalla considerazione che parimenti irrilevante si palesa, come innanzi precisato, ai fini dell'accoglimento del primo motivo, la deduzione di parte appellante circa la mancata conoscenza, alla data della dichiarazione resa ai fini dell'iscrizione all'albo provinciale (06.03.2015), 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.

16. L'appellante con il secondo motivo censura la sentenza di *prime cure* nel punto in cui aveva ritenuto manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 8, comma 3, l.r. Puglia n. 14 del 1995 per contrasto con l'art. 27 Cost., nonché laddove non si era pronunciata sul contrasto con l'art. 117 comma 3 Cost., rilevando come, nonostante la stessa fosse stata sollevata solo con la memoria conclusiva del 24.04.2021, riguardasse una questione di incostituzionalità della l.r., applicata nel caso di specie, rilevabile anche d'ufficio. Lamenta 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.

17. Il motivo è fondato nei termini di cui alla declaratoria di incostituzionalità contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 8 del 2024, che si è pronunciata sul rinvio disposto da questa sezione con l'ordinanza n. 3095/2023, essendo l'indicato disposto della l.r. costituzionalmente illegittimo per contrasto con il principio di ragionevolezza sotteso all'art. 3 Cost., nonché per contrasto con la previsione dell'art. 41 Cost.

17.1. Infatti è irrilevante la circostanza che il ricorrente non abbia *expressis verbis* lamentato il contrasto con l'art. 3 Cost e 41 Cost, avendo comunque lamentato l'irragionevolezza della disposizione legislativa regionale, reiterando detta censura in appello.

Ciò in disparte dalla considerazione che spetta comunque al giudice *a quo* la qualificazione della questione di costituzionalità, per il principio *iura novit curia* e che in ogni caso il medesimo giudice può rilevare d'ufficio la questione ai sensi dell'art. 1 l. cost. 1 del 1948 e dell'art. 23 comma 3 l. 87 del 1953, laddove la ritenga rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata, ai sensi del comma 2 del medesimo disposto normativo

18. La Corte costituzionale con la sentenza n. 8 del 2024 nel motivare sulla questione di contrasto con il principio di ragionevolezza ha così argomentato: *“la disposizione regionale sospettata condiziona all'assenza di carichi pendenti l'ammissione all'esame d'idoneità professionale, il cui superamento è funzionale all'iscrizione nel ruolo dei conducenti e al conseguimento della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione all'esercizio del servizio di NCC.*

In questi termini, essa impedisce la partecipazione al suddetto esame in virtù della mera pendenza di un qualsiasi carico penale: ogni ipotesi di reato prevista dalla legislazione, una volta oggetto d'imputazione, finisce, quindi, per determinare tale effetto ostativo.

Il vulnus al principio di proporzionalità, in tal caso, non attiene alla legittimità del fine che il legislatore regionale sembra essersi prefissato, che, in astratto, potrebbe apparire funzionale a garantire un adeguato svolgimento di servizi pubblici, quali quelli di taxi e di NCC, che si svolgono a stretto contatto con gli utenti. Riguarda, piuttosto, il macroscopico difetto, in concreto, di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore pugliese e il fine che questi intende perseguire, perché la disposizione censurata finisce per intercettare, con effetto ostativo, una vastissima gamma di possibili violazioni alla legislazione penale che nulla hanno a che vedere con l'affidabilità dei soggetti che ambiscono ad essere ammessi all'esame in questione. Qualsiasi ipotesi di reato, infatti, impedisce, contrassegnando la persona con un abnorme stigma sociale, la possibilità di svolgere un'attività lavorativa quale quella in oggetto.

Nella sentenza n. 161 del 2018, questa Corte, del resto, ha sì escluso il contrasto con il principio di proporzionalità di norme che, in sostanza, precludono, a coloro che abbiano subito una condanna penale per determinati reati, il mantenimento (e, a monte, il conseguimento) dell'autorizzazione allo svolgimento della professione di autotrasportatore di cose per conto terzi e di viaggiatori con autobus. Ma ciò proprio in quanto non si trattava di un'elencazione «casuale», perché dettata «ora dall'oggettiva gravità della violazione, ora dalla relazione fra questa e l'attività svolta dall'interessato».

L'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995 non effettua, invece, alcuna selezione e produce, in tal modo, un effetto interdittivo del tutto sproporzionato, operando, come detto, anche in relazione a molteplici fattispecie che non manifestano alcuna correlazione causale tra il requisito in parola e lo scopo cui esso stesso dovrebbe essere funzionale.

La preclusione stabilita dalla norma regionale, oltretutto, sorge per effetto della mera pendenza del carico penale e, quindi – in virtù del combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lettera b), e 6, comma 1, lettera a), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti. (Testo A)» –, sin dal momento dell'assunzione della qualità di imputato ai sensi dell'art. 60 del codice di procedura penale.

Questa Corte, invece, ha precisato che la «linea tendenziale dell'ordinamento» è quella di ritenere che lo specifico presupposto di operatività di effetti extrapenali – analoghi a quelli previsti dalla disposizione censurata – debba essere «che l'accertamento della responsabilità penale sia stato oggetto di un primo vaglio giudiziario», sicché sia ravvisabile «un nesso affidabile – quale riflesso del diritto dell'indagato a non essere

considerato colpevole, nel procedimento penale, sino all'emanazione di un provvedimento irrevocabile di condanna – tra la possibile responsabilità penale e l'idoneità a svolgere determinate attività richiedenti particolari requisiti di moralità» (sentenza n. 152 del 2022).

Del resto, lo stesso legislatore statale ha oggi chiarito in via generale, all'art. 335-bis cod. proc. pen., che «[l]a mera iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito».

In definitiva, omettendo di delimitare, all'interno dell'intera area del diritto penale, gli eventuali reati ostativi pertinenti rispetto all'attività da espletare e addirittura prescindendo da qualsiasi vaglio dell'imputazione da parte del giudice, la disposizione in esame non può superare il test di proporzionalità.

L'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, inoltre, all'alinea successivo a quello censurato, disciplina specificamente anche le condanne, circoscrivendone, tuttavia, l'efficacia ostativa a quelle che comportano l'interdizione dai pubblici uffici.

Ne consegue che, mentre la sola formulazione dell'imputazione per un reato, il cui accertamento non conduce all'irrogazione di tale pena accessoria, impedisce comunque, stante la mera pendenza del carico penale, la partecipazione all'esame d'idoneità, questa, paradossalmente, non è invece preclusa dalla condanna per quello stesso reato.

Ciò che determina, sotto questo profilo, anche la violazione del principio di ragionevolezza.

18.1. La Corte Costituzionale con l'indicata sentenza si è pertanto posta nel solco della sua giurisprudenza, in cui la ragionevolezza è stata declinata nella formula della "ragionevolezza e proporzionalità" ovvero del "ragionevole e proporzionato bilanciamento".

Ed invero già con la sentenza n. 1130 del 1988 la Corte aveva definito il giudizio di ragionevolezza come giudizio di proporzionalità, distinguendolo espressamente dal giudizio di merito, affermando 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 aveva poi 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: ovverosia il difetto di ragionevole giustificazione rende non proporzionata la norma impugnata.

19. La Corte costituzionale con la sentenza n. 8 del 2024, pronunciandosi sulla questione rimessa da questa Sezione nel giudizio *a quo*, ha inoltre ritenuto sussistente il contrasto con l'art. 41 Cost evidenziando che "l'art. 8, comma 3, censurato, prescrivendo il requisito dell'insussistenza di carichi pendenti, per quanto esposto finisce anche per comprimere irragionevolmente la libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41, primo comma, Cost., perché si traduce in «una indebita barriera all'ingresso nel mercato» (sentenza n. 7 del 2021) dei servizi in questione, già, peraltro, caratterizzato, come

più volte ha rimarcato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (da ultimo, mediante segnalazione del 3 novembre 2023, rif. n. S4778), da una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti.

Del resto, la necessità di evitare ingiustificate barriere nello specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC è stata di recente precisata anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, per la quale restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse purché rispettino, tra l'altro, «il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo» (sentenza 8 giugno 2023, in causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*).

20. L'accoglimento del secondo motivo di appello, per effetto della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 8, comma 3, della l.r. Puglia n. 14 del 1995, nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che deve essere allegata alla domanda di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di NCC attesti «l'assenza di carichi pendenti», non può pertanto che condurre all'accoglimento dell'appello e per l'effetto all'accoglimento del ricorso di *prime cure*, con conseguente annullamento della determinazione dirigenziale -OMISSIS- del 14.03.2016, a firma del Vice Segretario Generale Vicario C.C.I.A.A. di Taranto.

20.1. Ciò in quanto la declaratoria di incostituzionalità ha determinato l'eliminazione della norma incostituzionale dall'ordinamento con effetto *ex tunc*, facendo venir meno il requisito richiesto ai fini dell'ammissione all'esame di idoneità ed ai fini dell'iscrizione nel registro provinciale.

Come noto infatti 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") conseguenti ad 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).

20.2. Nell'ipotesi di specie, per effetto di detta declaratoria di incostituzionalità, per un verso è venuta meno la condizione ostativa all'ammissione all'esame e all'iscrizione nell'albo provinciale – ovvero la presenza di carichi pendenti – per altro verso ha perso 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, -OMISSIS-7 e 23 gennaio 2018, n. 418), per cui per la decadenza o per il diniego del beneficio non è determinante il profilo formale della falsità della dichiarazione, bensì quello sostanziale, costituito dalla mancanza del requisito falsamente dichiarato.

21. Sussistono nondimeno eccezionali e gravi ragioni, avuto riguardo al rilievo che la C.C.I.A.A. di Taranto nell'adottare il provvedimento gravato si è attenuta alla vincolante normativa regionale, dichiarata costituzionalmente illegittima per effetto della rimessione ad opera di questa Sezione, per compensare integralmente le spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza

appellata accoglie il ricorso di primo grado, con conseguente annullamento della determinazione dirigenziale -OMISSIS- del 14.03.2016, a firma del Vice Segretario Generale Vicario della C.C.I.A.A. di Taranto.

Compensa le spese di lite.

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

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 all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare parte appellante.

Francesco Caringella, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore