

Sentenza: 5 dicembre 2023, n. 8 del 2024

Materia: trasporto pubblico -servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC)

Parametri invocati: artt. 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di Stato, sezione V

Oggetto: articolo 8, comma 3, della l.r. 14/1995 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»).

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'articolo in oggetto 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»;

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo in oggetto sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Consiglio di Stato solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della l.r. Puglia 14/ 1995 nella parte in cui richiede, quale requisito di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, «l'assenza di carichi pendenti».

A suo giudizio, quest'ultima previsione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», perché, posto che le discipline regionali, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, non potrebbero porsi in contrasto con «i principi fissati dalla legge quadro statale», imporrebbe un requisito di accesso alla professione, concernente l'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente non contemplato dalla norma interposta di cui all'art. 6 della L. 21/1992. In secondo luogo, ritiene che la disposizione citata «contrastasse con il canone di ragionevolezza e proporzionalità, sotteso all'art. 3 Cost., sotto vari punti di vista».

La norma pugliese, infatti, precluderebbe l'ammissione all'esame d'idoneità a prescindere dalla gravità e dall'«eventuale riflesso sulla professione che si intende esercitare» delle fattispecie di reato «che possono essere ricomprese nella previsione dei “carichi pendenti”». Inoltre, l'effetto ostativo risulterebbe connesso «al mero esercizio dell'azione penale da parte del P.M.», in assenza di qualsivoglia vaglio da parte dell'organo giudicante, anche di tipo sommario.

Infine, questo effetto si produrrebbe in mancanza di ogni motivata valutazione da parte delle commissioni provinciali, costituite presso le CCIAA, deputate allo svolgimento dell'esame di idoneità.

A suo giudizio, sarebbe, infine, violato l'art. 41 Cost., dal momento che l'ostatività della «mera pendenza di un carico penale, riferibile a qualsivoglia fattispecie di reato», determinerebbe un'irragionevole e sproporzionata compressione della libertà di iniziativa economica privata.

La Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Infatti, il Consiglio di Stato ritiene che la disposizione regionale denunciata sia riconducibile alla materia «professioni» e, pertanto, risulti censurabile per contrasto con l'evocato parametro costituzionale nella formulazione vigente, derivante dalla riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La Corte evidenzia però che il giudice non considera che la norma pugliese è anteriore a tale riforma *a quo* costituzionale e non ha subito modifiche. Essa ha, invece, più volte affermato «la necessità che lo scrutinio sia riferito ai parametri in vigore al momento dell’emanazione della normativa regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 130 del 2015 e n. 62 del 2012) e ha ritenuto inammissibili questioni sollevate senza motivare “in ordine alle ragioni per le quali [si] ritiene di dover evocare parametri sopravvenuti all’adozione della legge regionale” (*ex plurimis*, ordinanza n. 247 del 2016)» (sentenza n. 52 del 2022).

La Corte ritiene invece fondata la censura di violazione del principio di proporzionalità e di quello di ragionevolezza, tutelati dall’art. 3 Cost.

Il *vulnus* al principio di proporzionalità 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.

L’art. 8, comma 3, della l. r. Puglia 14/1995 non effettua, invece, alcuna selezione e produce un effetto interdittivo del tutto sproporzionato, operando 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 sin dal momento dell’assunzione della qualità di imputato ai sensi dell’art. 60 del codice di procedura penale.

La Corte, invece, ha precisato che specifico presupposto di operatività di effetti extrapenali – analoghi a quelli previsti dalla disposizione impugnata – debba essere «che l’accertamento della responsabilità penale sia stato oggetto di un primo vaglio giudiziario», sicché sia ravvisabile «un nesso tra la possibile responsabilità penale e l’idoneità a svolgere determinate attività richiedenti particolari requisiti di moralità» (sentenza n. 152 del 2022).

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».

L’art. 8, comma 3, della legge regionale in oggetto 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.

A giudizio del Consiglio di Stato, inoltre, l’art. 8, comma 3, della legge regionale in oggetto, comprimerebbe 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 caratterizzato, come più volte ha rimarcato l’Autorità garante della concorrenza e del mercato da una inadeguata apertura all’ingresso di nuovi soggetti.

La necessità di evitare ingiustificate barriere nello specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC è stata 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*).

In considerazione di quanto sopra, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost. – dell'art. 8, comma 3, della l.r. Puglia 14/1995, 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».