

La Corte costituzionale dichiara infondate le questioni di legittimità costituzionale relative alle norme che, nel disciplinare l'iscrizione all'albo nazionale degli autotrasportatori per conto terzi, stabiliscono la automatica ostatività di condanne penali per violazioni degli obblighi previdenziali e assistenziali, per mancanza del requisito della onorabilità.

Corte costituzionale, sentenza 17 luglio 2018, n. 161 – Pres. Lattanzi, Red. Amato

Trasporti e autoservizi – Albo nazionale degli autotrasportatori per conto terzi – Iscrizione – Requisito di onorabilità – Condanna penale per violazione degli obblighi previdenziali e assistenziali – Automatica ostatività – Questione infondata di costituzionalità.

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5, commi 2, lettera g), e 8, del decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395 (Attuazione della direttiva 98/76/CE del 1° ottobre 1998 del Consiglio dell'Unione europea, modificativa della direttiva 96/26/CE del 29 aprile 1996 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale (1).

(1) I. – Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del d.lgs. n. 395 del 2000, di recepimento delle direttive europee 98/76/CE e 96/26/CE riguardanti l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nella parte in cui statuisce l'automatica perdita del requisito dell'onorabilità, con preclusione alla iscrizione nel relativo albo nazionale, in caso di condanne penali per violazioni previdenziali e assistenziali – giunge alla declaratoria di infondatezza delle q.l.c. poste, tanto con riferimento all'art. 3 quanto in relazione agli artt. 24 e 113 Cost.

Le norme sottoposte al vaglio di costituzionalità sono, più specificamente, gli artt. 4 e 5, commi 2, lettera g), e 8, del d.lgs. 22 dicembre 2000, n. 395, i quali stabiliscono: che tra i requisiti necessari per l'iscrizione all'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi rientra il requisito di onorabilità (combinato disposto degli artt. 4 e 5); che si ha carenza o perdita del requisito di onorabilità in capo alla persona che “*abbia subito, in qualità di datore di lavoro, condanna penale definitiva per fatti che costituiscono violazione degli obblighi sussistenti in materia previdenziale ed assistenziale*” (art. 5, comma 2, lett. g)); che “*la sussistenza del requisito dell'onorabilità cessa, di diritto, come conseguenza del verificarsi dei presupposti previsti dai commi che precedono*” (art. 5, comma 8).

In punto di fatto la questione di costituzionalità trae origine dalla impugnazione dinanzi al T.a.r. per l'Emilia Romagna – Bologna del provvedimento della Provincia di Ferrara che aveva disposto la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di autotrasporto, con la cancellazione d'ufficio dell'impresa dall'albo delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto terzi, a carico della ditta il cui titolare era stato destinatario di quattro decreti penali di condanna per omesso versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali, delitto previsto e punito dall'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, decreti penali non opposti, per cui non risultava concessa la sospensione condizionale della pena né risultava la dichiarazione di estinzione.

Il T.a.r. adito, con sentenza della Seconda Sezione n. 278 del 2016, respingeva il ricorso, ritenendo integrata la previsione dell'art. 5 del d.lgs. n. 395 del 2000, conforme alla disciplina europea.

Proposto appello da parte dell'operatore economico, la Quinta Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza n. 3453 del 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5, commi 2, lettera g), e 8, del decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395, in quanto:

- a) in primo luogo le disposizioni censurate determinerebbero, in violazione dell'art. 3 Cost., un irragionevole automatismo tra applicazione di qualsiasi sanzione penale in materia previdenziale e assistenziale e perdita del requisito di onorabilità, risultando esclusa in radice una possibilità di valutazione da parte dell'amministrazione circa la tipologia d'infrazione compiuta, l'entità della sanzione subita o altro elemento rilevante;
- b) in secondo luogo esse violerebbero gli artt. 24 e 113 Cost., poiché l'assenza da parte dell'amministrazione della possibilità di valutare la rilevanza della condanna ai fini della persistenza dell'iscrizione all'albo renderebbe la facoltà di agire in giudizio, attraverso l'impugnazione dell'atto di cancellazione dall'albo, meramente formale.

II. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con riferimento ad entrambi gli evocati parametri costituzionali.

Con riferimento all'art. 3 Cost. la Corte evidenzia quanto segue:

- c) le disposizioni censurate delineano un meccanismo automatico di perdita dei requisiti di onorabilità, sulla base di un bilanciamento in astratto effettuato dal legislatore, che ha imposto un'attività rigidamente vincolata all'amministrazione;
- d) la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto in più casi non legittimi gli automatismi legislativi, anche in materie ove sia riconosciuta un'ampia

discrezionalità al legislatore, come è accaduto per la sanzione della destituzione automatica nei confronti dei pubblici dipendenti e dei professionisti, senza la mediazione del procedimento disciplinare; in tali casi, infatti, la Corte ha sostenuto che il principio di proporzionalità postula l'adeguatezza della sanzione al caso concreto e tale adeguatezza non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito;

- e) tuttavia tale principio non è stato ritenuto applicabile nei casi in cui la legge preveda la decadenza automatica da ruoli o da autorizzazioni all'esercizio di determinate attività come conseguenza della perdita di un requisito soggettivo necessario per l'accesso e per la permanenza nel ruolo o per la prosecuzione del rapporto autorizzatorio;
- f) tale è il caso disciplinato dall'art. 5 del d.lgs. n. 395 del 2000, poiché il provvedimento di revoca e cancellazione non ha carattere punitivo o afflittivo e non si configura quale pena accessoria, che sarebbe invece inibita al decreto penale di condanna, ma è una misura conseguente alla constatazione della sopravvenuta perdita dei "requisiti di onorabilità" prescritti per l'esercizio dell'attività in questione, che devono permanere in corso di attività;
- g) proprio l'assenza nella misura amministrativa in esame di una funzione punitiva, retributiva o dissuasiva dalla commissione di illeciti consente di ritenere insussistente la violazione del principio di proporzionalità, che non può essere invocato per quei provvedimenti espulsivi che conseguono, di diritto, al venir meno di un requisito soggettivo;
- h) il legislatore, al fine di tutelare la sicurezza stradale, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha individuato nella fattispecie prevista dall'art. 2, comma *l-bis*, del decreto-legge n. 463 del 1983, come convertito, una delle violazioni da considerare "gravi" ai sensi della disciplina comunitaria: si tratta infatti di una fattispecie di rilevanza penale, che ha la finalità di ovviare al fenomeno costituito dalla grave forma di evasione, quale quella contributiva;
- i) il successivo regolamento CE n. 1071/2009 ha dettato una nuova disciplina della materia del trasporto su strada, senza però innovare riguardo al requisito di onorabilità:
 - i1) resta attribuita agli Stati membri la disciplina del requisito in questione, che non può comunque sussistere nel caso di condanne o sanzioni per infrazioni gravi della normativa nazionale;
 - i2) l'omissione contributiva di rilevanza penale fa parte di un'elencazione legislativa che non appare casuale, ma è dettata, ora dall'oggettiva gravità

della violazione, ora dalla relazione fra questa e l'attività svolta dall'interessato;

- j) la perdita dell'onorabilità non assume peraltro il carattere dell'assoluta irreversibilità: infatti, l'art. 5, comma 9, del d.lgs. n. 395 del 2000 prevede che "[f]ermi restando gli effetti degli articoli 166 e 167 del codice penale e 445 del codice di procedura penale e di ogni disposizione che comunque prevede l'estinzione del reato, il requisito dell'onorabilità è riacquistato: a) a seguito della concessione della riabilitazione di cui all'articolo 178 del codice penale, sempreché non intervenga la revoca di cui all'articolo 180 del medesimo codice [...]": il requisito dell'onorabilità, pertanto, potrebbe essere riacquistato nella ricorrenza dei presupposti indicati;
- k) la parziale depenalizzazione operata dal decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, che ha modificato l'art. 2, comma *l-bis*, del decreto-legge n. 463 del 1983, come convertito, conferma ulteriormente la non irragionevolezza delle disposizioni censurate: le omissioni contributive di rilevanza penale – le sole che consentono l'applicazione della misura amministrativa "espulsiva" – sono, infatti, quelle che eccedono la somma di euro diecimila, con l'esclusione delle violazioni più lievi;
- l) la disciplina dell'automatismo legislativo, quindi, non è contraria né al principio di proporzionalità, né alla garanzia della libertà d'iniziativa economica; essa, semmai, evita che talune imprese possano trarre un indebito vantaggio in termini di minori costi e maggiore disponibilità di risorse.

Con riferimento agli artt. 24 e 113 Cost la Corte evidenzia quanto segue:

- m) la natura necessitata del provvedimento di revoca dell'autorizzazione e cancellazione dall'albo configura l'attività dell'amministrazione competente quale attività vincolata, limitata alla mera verifica della sussistenza del requisito di onorabilità richiesto dalla legge;
- n) pertanto i limiti ai vizi censurabili in sede di ricorso amministrativo non costituiscono una compressione del diritto di azione e difesa, ma sono ovvia conseguenza dell'assenza di discrezionalità amministrativa; il che non esclude, tra l'altro, la possibilità di censurare l'atto in questione per i pur limitati profili di contrasto con la legge.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- o) sulla giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto in più casi non legittimi gli automatismi legislativi, in particolare per la sanzione della destituzione automatica nei confronti dei pubblici dipendenti e dei professionisti, senza la mediazione del procedimento disciplinare, si segnalano:

o1) Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 268 (oggetto della News US in data 4 gennaio 2017) in *Cass. pen.*, 2017, 1059, secondo cui “sono costituzionalmente illegittimi - per violazione degli art. 3, 24 e 97 cost. - gli art. 866, 1° comma, 867, 3° comma, e 923, 1° comma, lett. i), d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui non prevedono l’instaurarsi del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio per perdita del grado conseguente alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici”;

o2) Corte cost., 19 novembre 2015, n. 234 in *Foro it.*, 2016, I, 18, secondo cui “è infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 159, 3° comma, l. 16 febbraio 1913 n. 89, nella parte in cui non consente, in ogni caso, la riabilitazione professionale del notaio per l’ipotesi di condanna per i reati di falso, frode, abuso d’ufficio, concussione, furto, appropriazione indebita aggravata, peculato, truffa e calunnia, in riferimento agli art. 3 e 27, 3° comma, Cost.”;

o3) Corte cost., 27 luglio 2007, n. 329 (in *Giur. costit.*, 2007, 3181; *Lavoro giur.*, 2007, 1214 con nota di MANNACIO; *Giurisdiz. amm.*, 2007, III, 690; *Guida enti locali*, 2007, fasc. 38, 74 con nota di BIANCO; *Ammin. it.*, 2007, 1531), secondo cui “è costituzionalmente illegittimo l’art. 128, 2° comma, d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3, nella parte in cui, facendo discendere automaticamente dalla dichiarazione di decadenza il divieto di concorrere ad altro impiego nell’amministrazione dello stato, non prevede l’obbligo dell’amministrazione di valutare il provvedimento di decadenza dall’impiego, emesso ai sensi dell’art. 127, 1° comma, lett. d), stesso decreto, al fine della ponderazione della proporzione tra gravità del comportamento e divieto di concorrere ad altro impiego”;

o4) Corte cost., 21 gennaio 1999, n. 2 (in *Foro it.*, 1999, I, 1125; *Giur. it.*, 1999, 761; *Cons. Stato*, 1999, II, 5; *Rass. forense*, 1999, 435; *Giust. civ.*, 1999, I, 946; *Giur. costit.*, 1999, 13, con nota SANDULLI; *Guida al dir.*, 1999, fasc. 5, 105, con nota FORLENZA), secondo cui “è incostituzionale l’art. 38 d.p.r. 27 ottobre 1953 n. 1068, nella parte in cui commina la radiazione di diritto dall’albo dei ragionieri e periti commerciali che abbiano riportato condanna penale per alcuni reati, senza possibilità di adeguare la sanzione al caso concreto secondo il principio di proporzione”;

o5) Corte cost., 30 ottobre 1996, n. 363, in *Foro it.*, 1997, I, 706, secondo cui “sono incostituzionali gli artt. 12, lett. f), e 34, n. 7, l. 18 ottobre 1961 n. 1168, nella parte in cui non prevedono, nei confronti dei vice-brigadieri e dei militari di truppa dei carabinieri, l’instaurarsi del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio continuativo per perdita del grado, conseguente alla pena accessoria della rimozione”;

o6) Corte cost., 9 luglio 1996, n. 239, in *Foro it.*, 1997, I, 707, secondo cui “è incostituzionale l’art. 110 d.p.r. 28 gennaio 1988 n. 43 che prescrive la sospensione automatica dall’impiego e dall’abilitazione all’esercizio della funzione di ufficiale di riscossione, per il funzionario dell’istituto bancario concessionario del servizio di esattoria il quale sia sottoposto a procedimento penale per falsità nelle relazioni di notifica ed in attesa della definizione del procedimento stesso”;

o7) Corte cost., 18 gennaio 1991, n. 16, in *Foro it.*, 1991, I, 1035, secondo cui “è illegittimo, per violazione dell’art. 3 cost., l’art. 26, 1^a comma, lett. a), l. reg. Lombardia 25 maggio 1983, n. 44, nella parte in cui dispone la destituzione di diritto, senza procedimento disciplinare, dei dipendenti regionali condannati con sentenza definitiva per uno dei reati ivi elencati”;

o8) Corte cost., 4 aprile 1990, n. 158 in *Foro it.*, 1991, I, 3284, secondo cui “è illegittimo, per violazione dell’art. 3 cost., l’art. 38, d.p.r. 27 ottobre 1953, n. 1067, nella parte in cui prevede la destituzione di diritto del dottore commercialista che ha riportato la condanna per uno dei reati ivi previsti, senza alcuna possibilità di valutare la condotta dell’imputato in un procedimento disciplinare”;

o9) Corte cost., 2 febbraio 1990, n. 40 in *Foro it.*, 1990, I, 335 secondo cui “è illegittimo, per violazione dell’art. 3 cost., l’art. 139 n. 2, l. 16 febbraio 1913 n. 89, nella parte in cui prevede che il giudice penale inabiliti de iure, anziché sulla base di valutazioni discrezionali, il notaio condannato, per alcuno dei reati indicati nell’art. 5 n. 3, della stessa legge, con sentenza non ancora passata in cosa giudicata”;

o10) Corte cost., 14 ottobre 1988, n. 971 (in *Foro it.*, 1989, I, 22, con nota di VIRGA; *Giust. civ.*, 1989, I, 15; *Dir. lav.*, 1988, II, 494, con nota di ZUCCHERETTI; *Riv. it. dir. lav.*, 1989, II, 669, con nota di GRAGNOLI; *Foro amm.*, 1989, 1661, con nota di CAPONI) secondo cui “sono illegittimi, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 85, lett. a), d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3 e l’art. 236, d.l. p. reg. sic. 29 ottobre 1955, n. 6, nella parte in cui non prevedono, in luogo della destituzione di diritto dei dipendenti dello stato e dei dipendenti degli enti locali della regione siciliana condannati per i reati ivi elencati, l’apertura e lo svolgimento del procedimento disciplinare”;

p) sulla inapplicabilità dei sopra richiamati principi nei casi in cui la legge preveda la decadenza automatica da ruoli o da autorizzazioni all’esercizio di determinate attività come conseguenza della perdita di un requisito soggettivo necessario per l’accesso e per la permanenza nel ruolo o per la prosecuzione del rapporto autorizzatorio:

p1) Corte cost., 15 febbraio 2017, n. 37 (oggetto della News US in data 7 marzo 2017) in *Foro it.*, 2017; I, 1131, che ha dichiarato “inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 14 della legge regionale siciliana n.

24 del 1976 nella parte in cui statuisce che qualsivoglia condanna penale è ostativa all'iscrizione all'albo del personale docente e non docente di corsi di formazione professionale e che la cancellazione dallo stesso viene disposta con effetto automatico ove venga a mancare, in seguito a condanna penale, il requisito consistente proprio nell'essere <immuni da condanne penali>;

p2) Corte cost., 21 gennaio 1999 n. 2 cit. che ha ritenuto inapplicabili i sopra riferiti principi “nei casi in cui la legge preveda la decadenza automatica da ruoli o da autorizzazioni all'esercizio di determinate attività come conseguenza della perdita di un requisito soggettivo necessario per l'accesso e per la permanenza nel ruolo o per la prosecuzione del rapporto autorizzatorio”;

p3) Corte cost., 4 luglio 1997, n. 226 (in *Cons. Stato*, 1997, II, 1078; *Giust. amm. sic.*, 1997, 778; *Giust. civ.*, 1997, I, 2672) secondo cui “il principio della gradualità e proporzionalità sanzionatoria, dettato dalla corte in tema di misure disciplinari espulsive dal pubblico impiego e di destituzione e radiazione dei liberi professionisti in presenza di condanne per taluni reati, non si applica al caso della cancellazione automatica dal ruolo degli agenti e rappresentanti di commercio per l'ipotesi di condanne per uno dei reati previsti dall'art. 5, 1° comma, lett. c), l. 3 maggio 1985 n. 204, perché l'art. 7, 3° comma, n. 1), stessa legge, che la prevede, attecchia la fattispecie in termini di venir meno dei requisiti soggettivi per l'iscrizione in quel ruolo, escludendo alcun profilo disciplinare”;

p4) Corte cost., 1 luglio 1993, n. 297 (in *Foro it.*, 1994, I, 385; *Giur. costit.*, 1993, 2428; *Rass. amm. sanità*, 1993, 285) secondo cui “è infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 l. 2 aprile 1968 n. 475, nella parte in cui prevede la decadenza automatica dall'autorizzazione all'esercizio di una farmacia per effetto di condanna penale che comporti l'interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici, in riferimento all'art. 3 cost., per la mancanza della natura di sanzione disciplinare nella fattispecie contemplata e della stessa ricorrenza di un rapporto d'impiego”;

- q) sull'art. 2, comma l-bis, del decreto-legge n. 463 del 1983 cfr. Corte cost., 21 maggio 2014, n. 139 in *Foro it.*, 2014, I, 3059, secondo cui si tratta di una fattispecie di rilevanza penale che “ha la finalità di ovviare al fenomeno costituito dalla grave forma di evasione, quale quella contributiva, con un inasprimento delle sanzioni”;
- r) sulla revoca della patente di guida per condanna penale in materia di stupefacenti Corte cost., 9 febbraio 2018, n. 22 (oggetto della News US in data 27 febbraio 2018) che, giudicando della legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 nella parte in cui prevede la revoca obbligatoria della patente di guida conseguente a condanna penale in materia di stupefacenti, da un lato, ha ritenuto non fondata la q.l.c. in relazione alla dedotta violazione del

principio di irretroattività delle sanzioni sostanzialmente penali, dall'altro lato, ha ritenuto invece fondata la q.l.c. relativa alla revoca obbligatoria della patente di guida conseguente a condanna penale in materia di stupefacenti, per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.