CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **161/2018** (ECLI:IT:COST:2018:161)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMATO**
Udienza Pubblica del **20/06/2018**; Decisione del **20/06/2018**
Deposito del **17/07/2018**; Pubblicazione in G. U. **25/07/2018**
Norme impugnate: Artt. 4 e 5, c. 2°, lett. g), e 8°, del decreto legislativo 22/12/2000, n. 395.
Massime: **40068 40069**
Atti decisi: **ord. 136/2017**

SENTENZA N. 161

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio 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), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, nel procedimento vertente tra la Ditta F.A.I. di Ferroni Ivano e la Provincia di Ferrara, con ordinanza del 13 luglio 2017, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione della Ditta F.A.I. di Ferroni Ivano, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Antonello Ciervo per la Ditta F.A.I. di Ferroni Ivano e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, con ordinanza del 13 luglio 2017 (reg. ord. n. 136 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 (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).

Le disposizioni censurate hanno attuato la direttiva 98/76/CE del Consiglio, del 1° ottobre 1998, modificativa della precedente direttiva 96/26/CE del Consiglio, del 29 aprile 1996, entrambe riguardanti «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».

L'art. 5, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 395 del 2000 stabilisce che non sussiste, o cessa di sussistere, il requisito di onorabilità – previsto dal precedente art. 4 quale requisito necessario per l'iscrizione all'albo di cui all'art. 1 della legge 6 giugno 1974, n. 298 (Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada) – in caso di condanna penale definitiva del datore di lavoro per fatti che costituiscono violazione degli obblighi sussistenti in materia previdenziale ed assistenziale. Ai sensi del successivo comma 8, al verificarsi di tale presupposto, il requisito cessa di diritto.

2.– Riferisce in fatto il giudice rimettente che le questioni traggono origine dall'impugnazione della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, seconda sezione, Bologna, 3 marzo 2016, n. 278, che ha respinto il ricorso della Ditta F.A.I. di Ferroni Ivano, parte appellante nel giudizio a quo, per l'annullamento dell'atto della Provincia di Ferrara n. 566 del 2015. Tale provvedimento ha 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 della Provincia, poiché erano emersi in danno del titolare quattro decreti penali di condanna per omesso versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali, delitto previsto e punito dall'art. 2, comma l-bis, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica,

disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638. Siffatti decreti, per cui non risulta concessa la sospensione condizionale della pena né vi è dichiarazione di estinzione dei reati, non sono stati opposti e sono dunque divenuti esecutivi tra il 2009 e il 2013.

2.1.– Osserva il giudice rimettente che, in presenza dell'univoco dettato legislativo, non potrebbe ragionevolmente dubitarsi, sotto un profilo formale, della correttezza dell'operato dell'amministrazione. La misura meramente amministrativa di cui si discute, infatti, sarebbe priva di qualsiasi effetto punitivo o afflittivo (il che farebbe escludere l'invocazione del principio del ne bis in idem) e dunque non costituirebbe un valido argomento l'impossibilità per il decreto penale di condanna di applicare pene accessorie. E del tutto inconferente sarebbe il richiamo all'inefficacia di giudicato del decreto penale nei giudizi civili o amministrativi.

Le disposizioni in esame manterrebbero la propria efficacia anche in seguito all'entrata in vigore del regolamento CE n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, «che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e abroga la direttiva 96/26/CE del Consiglio». Il d.lgs. n. 395 del 2000, che ha recepito la precedente direttiva, infatti, resterebbe pienamente efficace per tutte le parti compatibili con la nuova disciplina comunitaria. Riguardo ai requisiti di onorabilità, per i quali è rimasta ostativa la violazione di norme in materia di lavoro, non si potrebbe rinvenire alcuna incompatibilità.

2.2.– Secondo il Consiglio di Stato, con le disposizioni censurate il legislatore avrebbe astrattamente effettuato il giudizio sugli interessi, pubblici e privati, in gioco e sul bilanciamento degli stessi. Si determinerebbe, infatti, un automatismo tra la perdita del requisito di onorabilità e l'applicazione di qualsiasi sanzione penale in materia previdenziale e assistenziale, comunque comminata, escludendo in radice una possibilità di valutazione da parte dell'amministrazione circa la tipologia di infrazione compiuta o l'entità della sanzione subita o altro elemento rilevante.

Come statuito da questa Corte in altri settori dell'ordinamento (è richiamata la sentenza n. 202 del 2013), infatti, gli automatismi disposti dal legislatore devono rispecchiare un ragionevole bilanciamento tra tutti gli interessi e i diritti di rilievo costituzionale coinvolti, con conseguente illegittimità di quelle disposizioni legislative che incidano in modo sproporzionato e irragionevole sui diritti fondamentali (sono richiamate le sentenze n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010).

Nel caso in esame, l'automatismo non sarebbe conforme alla previsione dell'art. 3 Cost., in tema di ragionevolezza e proporzionalità.

In particolare, la libertà di iniziativa economica privata, protetta dalla Costituzione e richiamata anche dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, potrebbe essere agevolmente configurata quale diritto fondamentale del cittadino, anche nella prospettiva dinamica di strumento per la concreta manifestazione della propria personalità, nonché di crescita e sviluppo sociale ed economico della società. Tale diritto resterebbe definitivamente ed inesorabilmente compromesso nel caso di specie per la mera sussistenza di una qualsiasi sanzione penale, anche minima.

Ciò rileverebbe anche sotto il profilo della proporzionalità, dal momento che proprio l'automatismo della sanzione amministrativa finirebbe con il ricollegare una conseguenza irreversibile ad una misura che, in quanto penale e dunque punitiva, sarebbe necessariamente temporanea o addirittura di natura pecuniaria.

Dovrebbe tenersi presente, tra l'altro, che nell'ambito dei reati in materia previdenziale, il decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67) ha disposto la depenalizzazione di numerose ipotesi di reato, anche quella di cui all'art. 2, comma l-bis, del d.l. n. 463 del 1983, come convertito. Dunque, sussisterebbe una graduazione tra sanzioni diverse (penali e amministrative) a seconda del tipo e dell'entità dell'illecito, frutto di un giudizio astratto del legislatore, che cercherebbe un equilibrato bilanciamento tra valori opposti. Tale bilanciamento, nel caso di specie, sarebbe del tutto assente, poiché ogni sanzione in materia previdenziale, di qualsiasi natura ed entità, comporterebbe automaticamente il venir meno dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di autotrasporto.

Sotto altro concorrente profilo sarebbero violati anche gli artt. 24 e 113 Cost. La facoltà di agire in giudizio, infatti, risulterebbe meramente formale, poiché l'amministrazione, nell'adottare l'atto oggetto di revoca e cancellazione, sarebbe del tutto priva della possibilità di valutare la rilevanza della condanna ai fini della persistenza dell'iscrizione all'albo o l'effettiva ricorrenza di un pregiudizio o di un pericolo per l'interesse pubblico, derivante dalla condanna.

Dovrebbe altresì tenersi presente che, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, del regolamento CE n. 1071/2009, il requisito di onorabilità «non si considera rispettato finché non sia adottata una misura di riabilitazione o un'altra misura di effetto equivalente a norma delle pertinenti disposizioni nazionali». Il che confermerebbe l'irragionevolezza di un provvedimento automatico ed irreversibile come quello previsto dal d.lgs. n. 395 del 2000, tenuto conto anche dell'impossibilità di operare un'interpretazione costituzionalmente orientata delle predette disposizioni, poiché spetterebbero esclusivamente al legislatore l'individuazione e la previsione concreta delle adeguate, proporzionate e ragionevoli misure sanzionatorie amministrative conseguenti a pronunce di condanne penale incidenti sul requisito dell'onorabilità, ovvero delle misure riabilitative o di altre misure di effetto equivalente, anche di natura temporanea.

3.– Con atto depositato il 31 ottobre 2017 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

3.1.– Il d.lgs. n. 395 del 2000, infatti, costituisce recepimento della direttiva 96/26/CE, come modificata dalla direttiva 98/76/CE. Ivi, si contempla esplicitamente il ricorso a un meccanismo automatico in materia di onorabilità e si obbligano gli Stati membri a prevedere che tale requisito non sussista o cessi di sussistere qualora le persone fisiche rientrino in specifiche fattispecie, quali l'aver subito condanne per infrazioni gravi e ripetute delle disposizioni vigenti sulle condizioni di retribuzione e di lavoro. Siffatta situazione verrebbe riconosciuta dallo stesso giudice rimettente, che riterrebbe altresì irrilevante nel caso di specie il sopravvenuto regolamento CE n. 1071/2009.

La previsione del censurato automatismo, dunque, costituirebbe una valutazione discrezionale spettante al legislatore, peraltro in recepimento di una direttiva europea. Tale valutazione non sarebbe irragionevole o sproporzionata, in ragione della gravità dei reati commessi dall'imprenditore. Né l'automatismo di fonte comunitaria limiterebbe il diritto di difesa o il diritto alla tutela giurisdizionale, come dimostrerebbe proprio la vicenda alla base delle questioni portate all'attenzione di questa Corte.

Inoltre, non sussisterebbe neppure quell'irreversibilità degli effetti della perdita del requisito della onorabilità lamentata dal giudice a quo, atteso che l'art. 5, comma 9, del d.lgs. n. 395 del 2000 recita: «[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 […]». La perdita del requisito dell'onorabilità, quindi,

sarebbe temporanea e l'onorabilità sarebbe riacquistabile nella ricorrenza di siffatti presupposti.

Quanto al riferimento alla libertà di iniziativa economica, che peraltro non costituirebbe un profilo diretto e autonomo della ritenuta illegittimità, la sua limitazione discenderebbe dalla necessità di un sistema di regole volte a tutelare la leale concorrenza e i soggetti coinvolti, primi tra essi i lavoratori. Il meccanismo sanzionatorio sarebbe correttamente finalizzato a garantire un sistema economico-sociale indenne da comportamenti degli imprenditori del settore gravemente lesivi dei diritti dei lavoratori, anche al fine d'impedire l'alterazione della concorrenza e del mercato derivante dall'indebito vantaggio in termini di minori costi e maggiore disponibilità di risorse.

4.– Con atto depositato il 17 ottobre 2017 si è costituita la Ditta F.A.I. di Ferroni Ivano, parte appellante nel giudizio a quo, specificando le proprie argomentazioni nella memoria presentata in prossimità dell'udienza.

La difesa della parte privata, in particolare, ritiene che le disposizioni censurate siano incostituzionali, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost. o, in subordine, costituzionalmente illegittime nella parte in cui prevedono la revoca e la cancellazione dall'albo delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto terzi, quale sanzione amministrativa automatica, che esclude qualsiasi possibilità di valutazione nel merito circa la tipologia di infrazione compiuta o l'entità della sanzione subita o qualsiasi altro elemento rilevante, da parte dell'amministrazione competente.

4.1.– In primo luogo, il reato contestato all'appellante del giudizio principale, ossia l'omesso versamento delle ritenute previdenziali dei propri dipendenti, non potrebbe considerarsi «grave infrazione della normativa nazionale in vigore» ai sensi della direttiva 98/76/CE.

La sanzione prevista dal legislatore, infatti, consiste nella comminazione di un decreto penale di condanna, strumento di risoluzione speciale delle imputazioni penali più lievi nel nostro ordinamento giuridico. Il pagamento della sanzione pecuniaria irrogata, a detta della parte privata, determinerebbe l'estinzione del reato (art. 460, comma 5, del codice di procedura penale), il che farebbe venir meno lo stesso presupposto della sanzione amministrativa. Inoltre, il decreto penale di condanna non può prevedere la comminazione di sanzioni penali accessorie né, una volta divenuto definitivo, può assumere efficacia di cosa passata in giudicato, sia in sede civile, sia in sede amministrativa. Nel caso de quo, invece, il decreto sarebbe assunto quale presupposto fattuale e logico-giuridico dell'applicazione della sanzione amministrativa.

Già da ciò emergerebbe la palese irragionevolezza delle disposizioni censurate dal giudice a quo. Infatti, chi è condannato per il reato in questione e paga la sanzione pecuniaria comminatagli con decreto penale non si vedrebbe applicata la sanzione amministrativa (perché il pagamento della sanzione penale pecuniaria estingue il reato), mentre quest'ultima, molto più grave e sproporzionata rispetto a quella penale, sarebbe automaticamente applicata a chi non paga la sanzione pecuniaria. Inoltre, coloro che sono condannati con decreto penale per fattispecie di reato differenti non vedrebbero esteso tale giudicato in altre sedi giudiziarie, a differenza di quanto avviene per chi è condannato con decreto penale nelle fattispecie qui d'interesse.

Che il reato in questione non sia grave per il legislatore interno sarebbe ulteriormente dimostrato dal fatto che il d.lgs. n. 8 del 2016 ha disposto la depenalizzazione di numerose ipotesi di reato in materia di lavoro e di previdenza obbligatoria, ivi compresa quella prevista dall'art. 2, comma l-bis, del d.l. n. 463 del 1983, come convertito. L'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 8 del 2016, infatti, opera una distinzione legata al valore dell'omissione compiuta dal datore

di lavoro e prevede la sanzione penale per i soli omessi versamenti d'importo superiore a diecimila euro annui, mentre negli altri casi si applica soltanto una sanzione amministrativa pecuniaria.

Secondo la difesa della parte privata, sebbene sia irrilevante ai fini del giudizio rimesso a questa Corte la questione del susseguirsi nel corso del tempo di una norma penale più favorevole al reo, sarebbe evidente che la sanzione amministrativa della perdita dell'onorabilità sia sproporzionata non soltanto alla luce della precedente fattispecie, ma a fortiori alla luce della normativa attualmente vigente. Infatti, per chi è condannato per omesso versamento dei contributi previdenziali per somme al di sotto di diecimila euro annui, a detta della parte costituita, sarebbero comminate ben due sanzioni amministrative, quella principale di natura pecuniaria e quella accessoria.

Il reato in questione, dunque, non sarebbe mai stato considerato grave nel nostro ordinamento, né nella sua originaria formulazione, né nella sua versione vigente.

La sanzione amministrativa della perdita dell'onorabilità e la conseguente cancellazione dall'albo degli autotrasportatori per conto terzi, inoltre, sarebbe irragionevole anche sotto il profilo della proporzionalità della sanzione e della sua congruità rispetto al bene giuridico tutelato. La fattispecie penale, infatti, sarebbe volta a tutelare la finanza pubblica e il buon andamento dell'amministrazione, oltre che i diritti dei lavoratori. La misura prevista dal d.lgs. n. 395 del 2000, invece, avrebbe come obiettivo quello di tutelare la sicurezza pubblica nella circolazione stradale, nonché di garantire un sistema economico-sociale indenne da comportamenti degli imprenditori del settore gravemente lesivi dei diritti dei lavoratori, con un'alterazione della concorrenza e del mercato derivante dall'indebito vantaggio in termini di minori costi e di maggiore disponibilità di risorse. Tuttavia, non risulterebbero nel nostro ordinamento sanzioni simili per gli imprenditori che evadano le tasse, che assumano in nero o non paghino le retribuzioni ai loro dipendenti.

Da ultimo, l'irragionevolezza della sanzione sì manifesterebbe in tutta la sua portata nell'ipotesi in cui a denunciare il datore di lavoro inadempiente siano i suoi stessi dipendenti. In questo caso, infatti, sebbene la ratio legis sia quella di tutelare il soggetto più debole del rapporto lavorativo, in virtù di un'irragionevole eterogenesi dei fini, la sanzione amministrativa, determinando di fatto la chiusura dell'attività d'impresa del proprio datore di lavoro, esporrebbe il lavoratore al rischio di perdere il lavoro.

4.2.– In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale sarebbe assolutamente costante nel considerare illegittimi gli automatismi sanzionatori quale quello in esame, in quanto lesivi del principio di ragionevolezza, declinato in termini di non proporzionalità della sanzione e di non adeguatezza della stessa alla fattispecie concreta contestata nel giudizio principale (sono richiamate le sentenze n. 170 del 2015, n. 202 del 2013, n. 265 e n. 139 del 2010, n. 2 del 1999, n. 363 e n. 239 del 1996, n. 220 del 1995, n. 158 e n. 40 del 1990, n. 971 del 1988 e n. 270 del 1986).

Inoltre, il giudice si troverebbe di fronte ad una sanzione fissa, la cui automatica applicazione non soltanto comprimerebbe de facto il diritto alla difesa del soggetto a cui viene inflitta, ma vanificherebbe letteralmente la stessa funzione giurisdizionale. Correttamente, quindi, il giudice a quo avrebbe rilevato un vizio di legittimità costituzionale anche per quanto concerne la lesione del diritto di azione e difesa.

4.3.– Da ultimo, la sanzione in esame dovrebbe essere intesa di natura sostanzialmente penale, alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo a partire dalla nota sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, su cui questa Corte si è più volte pronunciata (da ultimo con la sentenza n. 22 del 2018).

La natura penale dell'illecito (formalmente) amministrativo, infatti, sarebbe comunque desumibile dal concreto scopo afflittivo della sanzione amministrativa, tra l'altro di automatica applicazione, che risponderebbe chiaramente ad una funzione di prevenzione generale, tipica della sanzione penale.

Sebbene il Consiglio di Stato non abbia sollevato la questione ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., siffatti rilievi soltanto prima facie esulerebbero dal quadro della rimessione della quaestio legitimitatis, mentre sarebbero in questa sede comunque apprezzabili da questa Corte. Del resto, qualora la questione di legittimità costituzionale venisse dichiarata infondata, in assenza quanto meno di una valutazione sul punto, il problema della qualificazione giuridica della sanzione oggetto del giudizio resterebbe immutato e, pertanto, secondo la difesa della parte privata sarebbe necessario, esaurite le vie di ricorso interne, sottoporre il problema della natura della sanzione de qua alla Corte di Strasburgo.

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, con ordinanza del 13 luglio 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 (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).

1.1.– L'art. 5, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 395 del 2000 stabilisce che non sussiste, o cessa di sussistere, il requisito di onorabilità – previsto dal precedente art. 4 quale requisito necessario per l'iscrizione all'albo di cui all'art. 1 della legge 6 giugno 1974, n. 298 (Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada) – in caso di condanna penale definitiva del datore di lavoro per fatti che costituiscono violazione degli obblighi sussistenti in materia previdenziale ed assistenziale. Ai sensi dell'art. 5, comma 8, il requisito in questione cessa di diritto al verificarsi di tale presupposto.

1.2.– Le disposizioni censurate determinerebbero, in violazione dell'art. 3 Cost., un irragionevole automatismo tra la perdita del requisito di onorabilità e l'applicazione di qualsiasi sanzione penale in materia previdenziale e assistenziale, poiché sarebbe escluso 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.

Altresì violati sarebbero 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.

2.– La difesa della parte privata asserisce che la disciplina della misura amministrativa oggetto d'esame si porrebbe in contrasto con i criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di sanzioni amministrative afflittive, in particolare a partire dalla nota sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, con conseguente violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost. Tale parametro, tuttavia, non è invocato dal giudice a quo, che anzi esplicitamente esclude che le disposizioni in esame possano presentare profili di contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e

resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Pertanto, in quanto tesa ad allargare il thema decidendum fissato dall'ordinanza di rimessione, la questione sollevata dalla difesa della parte privata è inammissibile, poiché «"l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione. Pertanto, non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice a quo, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze" (ex plurimis, sentenze n. 251 del 2017, n. 214 del 2016, n. 231 e n. 83 del 2015)» (sentenza n. 4 del 2018).

3.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5, commi 2, lettera g), e 8, del d.lgs. n. 395 del 2000, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., non sono fondate.

3.1.– Il d.lgs. n. 395 del 2000 ha recepito la direttiva 96/26/CE del Consiglio, 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», come modificata dalla direttiva 98/76/CE del Consiglio, del 1° ottobre 1998, «che modifica la direttiva 96/26/CE 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».

Tale direttiva, all'art. 3, prevedeva il requisito dell'onorabilità tra quelli necessari per l'esercizio dell'attività di autotrasporto su strada e attribuiva agli Stati membri la potestà di determinare le condizioni in base alle quali tale requisito dovesse sussistere in capo alle imprese, espressamente condizionando la sua sussistenza all'assenza di condanna per infrazioni gravi alle normative nazionali in vigore riguardanti «le condizioni di retribuzione e di lavoro della professione» (fatte salve l'intervenuta riabilitazione o altra misura di effetto equivalente). Inoltre, in caso di sopravvenuta carenza dei requisiti di onorabilità, l'art. 6, paragrafo 2, stabiliva che l'autorizzazione ad esercitare la professione di trasportatore su strada dovesse essere necessariamente revocata.

Il successivo regolamento CE n. 1071/2009 ha dettato una nuova disciplina della materia, senza però innovare riguardo al requisito di onorabilità, come sottolinea anche il giudice a quo. Resta attribuita agli Stati membri, infatti, la disciplina del requisito in questione, che non può comunque sussistere nel caso di condanne o sanzioni per infrazioni gravi della normativa nazionale in vigore, tra cui quelle concernenti le condizioni di retribuzione e di lavoro della professione.

L'art. 5, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 395 del 2000, pertanto, ha individuato tra le cause d'insussistenza del requisito di onorabilità il fatto che il datore di lavoro abbia subito «l'applicazione di qualunque sanzione, comunque comminata, per omesso o insufficiente versamento degli oneri previdenziali od assistenziali»; causa che la novella di cui all'art. 5, comma 4, del decreto legislativo 28 dicembre 2001, n. 478 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395, in materia di accesso alla professione di trasportatore su strada di cose per conto terzi) ha modificato nell'aver subito «condanna penale definitiva per fatti che costituiscono violazione degli obblighi sussistenti in materia previdenziale ed assistenziale». Il comma 8, inoltre, ha previsto la cessazione di diritto dal requisito di onorabilità al verificarsi di tale condizione, con conseguente provvedimento amministrativo di revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di autotrasporto e cancellazione dal relativo albo (di cui al successivo art. 11).

3.2.– Le disposizioni censurate, dunque, 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.

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 (sentenze n. 268 del 2016, n. 234 del 2015, n. 329 del 2007, n. 2 del 1999, n. 363 e n. 239 del 1996, n. 16 del 1991, n. 158 e n. 40 del 1990 e n. 971 del 1988). In tali casi, infatti, questa 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 (sentenza n. 170 del 2015; nello stesso senso le sentenze n. 265 del 2010 e n. 220 del 1995).

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» (sentenza n. 2 del 1999).

Tale è il caso disciplinato dall'art. 5 del d.lgs. n. 395 del 2000. Il provvedimento di revoca e cancellazione, infatti, 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.

Come già affermato da questa Corte, «dalla mancanza di un requisito soggettivo per la prosecuzione del rapporto autorizzatorio il legislatore può legittimamente far discendere la decadenza dal rapporto stesso non essendo ipotizzabile una maggiore o minore "gravità" di tale mancanza in modo da dover proporzionare ad essa la reazione dell'ordinamento e da richiedere una graduazione come nell'ipotesi di vere e proprie sanzioni disciplinari» (sentenza n. 297 del 1993). Dunque, 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 (sentenza n. 297 del 1993)» (sentenza n. 226 del 1997).

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 d.l. n. 463 del 1983, come convertito, una delle violazioni da considerare «gravi» ai sensi della disciplina comunitaria. 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» (sentenza n. 139 del 2014).

La perdita dell'onorabilità, quindi, non è conseguenza di una qualsiasi sanzione per omesso o insufficiente versamento degli oneri previdenziali od assistenziali e neppure assume 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.

La parziale depenalizzazione operata dal decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8

(Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), che ha modificato l'art. 2, comma l-bis, del d.l. 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.

È bensì vero che il regolamento CE n. 1071/2009 si riferisce a violazioni «gravi», mentre la stessa omissione contributiva di rilevanza penale appare oggettivamente una violazione meno grave rispetto ad altre fattispecie indicate dall'art. 5 del d.lgs. n. 395 del 2000 quale presupposto per la perdita dell'onorabilità. Tuttavia, essa 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.

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. E in tal senso costituiscono argomentazioni di mero fatto sia la constatazione del possibile pregiudizio indiretto per gli stessi lavoratori che la cancellazione dall'albo potrebbe loro portare, in virtù della cessazione dell'attività d'impresa ove prestano la propria opera, sia la mancanza di strumenti sanzionatori analoghi in altri settori dell'ordinamento.

Quanto affermato fa altresì escludere la violazione degli artt. 24 e 113 Cost. La natura necessitata del provvedimento di revoca dell'autorizzazione e cancellazione dall'albo, infatti, configura l'attività dell'amministrazione competente quale attività vincolata, limitata alla mera verifica della sussistenza del requisito di onorabilità richiesto dalla legge. 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate 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), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.