

Alla Corte costituzionale la disciplina dell'art. 75 d.P.R. n. 445 del 2000, che dispone la perdita dei benefici conseguiti sulla base di dichiarazione sostitutiva risultata non veritiera, stante l'automatismo legale che connota l'applicazione della suddetta normativa alla luce del diritto vivente, sganciata dalla valutazione della fattispecie concreta e dalla sussistenza dell'elemento soggettivo.

T.a.r. per la Puglia – Lecce, sezione III, ordinanza 17 settembre 2018, n. 1346 – Pres. d'Arpe, Est. Rotondano

Atto amministrativo – Accertamenti – Certificazioni a autocertificazioni – Dichiarazioni sostitutive di atto notorio – Dichiarazione non veritiera – Perdita dei benefici – Rigido automatismo legale – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 per contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo della violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e uguaglianza, stante il meccanico automatismo legale (del tutto decontestualizzato dal caso specifico) e la assoluta rigidità applicativa (che non conosce eccezioni) che connota la sua applicazione alla luce del diritto vivente (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in epigrafe (che si legge in *Diritto & Giustizia*, fasc. 164, 2018, pag. 6, con nota di M. BOMBI, *Le conseguenze 'eccessive' delle autocertificazioni mendaci*) la terza sezione del T.a.r. per la Puglia, sezione staccata di Lecce - chiamata a pronunciarsi sul diniego di rinnovo del patentino per la vendita di generi di monopolio a motivo della non veridicità della dichiarazione sostitutiva di atto notorio allegata all'istanza - ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 d.P.R. n. 445 del 2000, che prevede la decadenza dei benefici in caso di accertata non veridicità della dichiarazione sostitutiva, stante il rigido automatismo che connota l'applicazione della norma stessa alla luce del diritto vivente e che non consente all'Amministrazione alcuna valutazione della fattispecie concreta né della sussistenza o meno dell'elemento soggettivo.

Nel caso esaminato dal T.a.r. di Lecce il titolare di patentino per la vendita di generi di monopolio in Martina Franca ne aveva richiesto il rinnovo biennale, con istanza presentata il 12 maggio 2017, allegando alla stessa dichiarazione sostitutiva di atto notorio nella quale, tra l'altro, dichiarava la non sussistenza a suo carico di pendenze fiscali e/o morosità verso l'Erario o verso il concessionario della riscossione. L'Amministrazione tuttavia, in sede di controllo della dichiarazione, accertava la sua non veridicità, sussistendo a carico dell'istante una cartella esattoriale per l'omesso pagamento di una sanzione amministrativa per violazione al codice della strada, dell'importo totale di € 217,18, non pagata alla data di

presentazione dell'istanza. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, conseguentemente, rigettava l'istanza di rinnovo presentata e dichiarava la decadenza dell'autorizzazione provvisoria alla vendita rilasciate nelle more dell'istruttoria, in applicazione del più volte menzionato art. 75, a mente del quale *"qualora dal controllo di cui all'articolo 71 emerge la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera"*.

L'interessato proponeva ricorso al T.a.r. per la Puglia – Lecce censuando il provvedimento gravato e prospettando altresì dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 75 DPR n. 445/2000 per violazione dei canoni di ragionevolezza, proporzionalità ed uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

II. – La terza sezione del T.a.r. di Lecce, nell'ordinanza in esame, compie il seguente percorso argomentativo:

- rileva che il gravato provvedimento trova sostanziale giustificazione nell'art. 75 cit., sulla scorta della accertata omessa dichiarazione, da parte dell'istante, di taluni debiti verso l'Erario e cioè la preesistenza di una cartella per omesso pagamento di una sanzione amministrativa per violazione al Codice della Strada;
- evidenzia come sulla base di granitica giurisprudenza si sia formata una consolidata esegesi del citato art. 75, tale da assurgere al rango di "diritto vivente", secondo la quale l'applicazione di tale norma comporta l'automatica decadenza dal beneficio, non residuando alcun margine di discrezionalità alle Amministrazioni che si avvedano della oggettiva non veridicità delle autodichiarazioni, posto che tale norma prescinde, per la sua applicazione, dalla condizione soggettiva del dichiarante, attestandosi unicamente sul dato oggettivo della non veridicità, rispetto al quale risulta, peraltro, del tutto irrilevante il complesso delle giustificazioni addotte dal dichiarante medesimo;
- ma la predetta norma, intesa alla stregua dell'illustrato "diritto vivente", nel suo meccanico automatismo legale (del tutto decontestualizzato dal caso specifico) e nella sua assoluta rigidità applicativa (che non conosce eccezioni), sembra alla Sezione incostituzionale, per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e uguaglianza sanciti dall'art. 3 della Costituzione, in quanto:
 - a) si producono conseguenze decadenziali (definitive) dal beneficio (peraltro, *latu sensu* sanzionatorie), legate alla non veridicità obiettiva della dichiarazione, e, *a fortiori*, l'impedimento a conseguire il beneficio medesimo:
 - a1) a prescindere dall'effettiva gravità del fatto contestato, non consentendo di escludere nemmeno le ipotesi di non veridicità delle autodichiarazioni su aspetti di minima rilevanza concreta (come,

appunto, nel caso di cui al presente giudizio), con ogni possibile (e finanche prevedibile) abnormità e sproporzione delle relative conseguenze, rispetto al reale disvalore del fatto commesso;

a2) non consentendo (parimenti irragionevolmente e inadeguatamente) di valutare l'elemento soggettivo (dolo o colpa) della dichiarazione (oggettivamente) non veritiera, nella naturale sede del procedimento amministrativo;

b) né può ritenersi che i suddetti dubbi di costituzionalità possano essere superati facendo leva sulla *ratio* sottesa alla disposizione di che trattasi, rinvenibile, secondo il diritto "vivente", nel principio generale di semplificazione amministrativa, cui si accompagna l'affermazione dell'autoresponsabilità - "oggettiva" - del dichiarante:

b1) è vero che l'art. 75 cit. deve qualificarsi quale norma generale di semplificazione amministrativa, sicuramente volta a rendere più efficiente ed efficace l'azione dell'Amministrazione pubblica, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione;

b2) ma è anche norma finalizzata a garantire i diritti dei singoli costituzionalmente tutelati e di volta in volta coinvolti nel procedimento amministrativo attivato e nell'ambito del quale sono state rese le autodichiarazioni medesime: si pensi, ad esempio, al diritto allo studio (art. 34), al diritto alla salute (art. 32), al diritto al lavoro (artt. 4 e 35), al diritto all'assistenza sociale (art. 38), al diritto di iniziativa economica privata (art. 41, come nel caso di specie);

b3) così che, anche nella prospettiva del necessario bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti, il rigido automatismo applicativo (in uno ai correlati e definitivi effetti preclusivi e/o decadenziali) si rivela, in concreto, lesivo del doveroso equilibrio fra le diverse esigenze in gioco, e persino tale da pregiudicare definitivamente proprio quei diritti costituzionali del singolo alla cui migliore e più rapida realizzazione la norma di semplificazione *de qua* è, in definitiva, finalizzata;

c) tanto più se si considera che - dopo la modifica all'art. 40 del medesimo t.u. n. 445 del 2000, operata dalla legge 12 novembre 2011, n. 183, con conseguente esclusione della presentazione di certificati nei rapporti con le pubbliche Amministrazioni e i gestori dei pubblici servizi - il privato è obbligato, e non più meramente facultato, a presentare alle Amministrazioni le dichiarazioni sostitutive di cui agli artt. 46 e 47 del t.u. n. 445 cit.;

- d) la semplificazione *de qua* si risolve, in ultima analisi, per un verso, nella sicura diminuzione degli adempimenti a carico dell'Amministrazione pubblica (a fronte dei controlli d'ufficio, "anche a campione", ai sensi dell'art. 71 del t.u. n. 445 cit.), e, per altro verso, nell'eccessiva (considerate le conseguenze automatiche derivanti dall'eventuale dichiarazione non veritiera) autoresponsabilità oggettiva del privato medesimo.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- e) sulle c.d. autocertificazioni in generale si vedano, in dottrina: M. BOMBARDELLI, *Autocertificazione*, voce dell'*Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1996, IV, 1; M. OCCHIENA, *Istanze, autocertificazione, acquisizione d'ufficio, cause di esclusione, regolarizzazione nei concorsi a pubblico impiego e nelle gare d'appalto prima e dopo la riforma Bassanini*, in *Foro it.*, 1999, III, 268; G. GARDINI, *Autocertificazione*, voce del *Digesto pubbl.*, Torino, aggiornamento 2005, 114; R. MONTANARO, *Certificazioni e tutela giurisdizionale* in F. FRACCHIA-M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Milano, 2006;
- f) sulla interpretazione dell'art. 75 d.P.R. n. 445 del 2000 si vedano in giurisprudenza: Cons. Stato, sez. V, 7 giugno 2017, n. 2725 in *Appalti & Contratti*, 2017, fasc. 6, 56 (m) e in *Foro amm.*, 2017, 1263 (m); Cons. Stato, sez. V, 15 marzo 2017, n. 1172 in *Gazzetta forense*, 2017, 353 (m); Cass. civ., sez. lav., 23 settembre 2016, n. 18719; Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2016, n. 404 in *Foro amm.*, 2016, 305 (m); Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2015, n. 579; Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2015, n. 5798; Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2015, n. 5795; Cons. Stato, sez. V, 9 aprile 2013, n. 1933, in *Giurisdiz. amm.*, 2013, I, 509; Cons. Stato, sez. V, 27 aprile 2012, n. 2447, in *Arch. giur. oo. pp.*, 2012, 445 (m);
- g) sul valore probatorio delle dichiarazioni sostitutive cfr. Cass. civ., sez. un., 29 maggio 2014, n. 12065, in *Foro it.*, 2015, I, 1763, in *Riv. dir. proc.*, 2015, 1602, con nota di PEZZANI e in *Guida al dir.*, 2014, fasc. 28, 40, con nota di SACCHETTINI, ove si afferma il principio secondo cui la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà di cui all'art. 46 t.u. n. 445 del 2000 esaurisce i suoi effetti nell'ambito dei rapporti con la p.a. e nel procedimento amministrativo, mentre non costituisce prova idonea nel processo;
- h) sulle conseguenze penali della falsa dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà cfr. Cass. pen., sez. V, 26 novembre 2009, n. 2978 in *Foro it.*, 2011, II, 51, con note di TRAVI e GIACONA;

i) sul principio di autoresponsabilità del soggetto che partecipa al procedimento amministrativo si vedano:

- i1) Cons. Stato, Ad. plen. 30 agosto 2018, n. 12 (oggetto della News US in data 17 settembre 2018) ove, in tema di procedimento di determinazione e liquidazione del contributo di costruzione, si afferma il seguente principio: *“la tutela dell’affidamento e il principio della buona fede, che in via generale devono essere osservati anche dalla pubblica amministrazione nell’attuazione del rapporto obbligatorio, possono trovare applicazione ad una fattispecie come quella in esame nella quale, ordinariamente, la predeterminazione e l’oggettività dei parametri da applicare al contributo di costruzione, di cui all’art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001, rendono vincolato il conteggio da parte della pubblica amministrazione, consentendone a priori la conoscibilità e la verificabilità da parte dell’interessato con l’ordinaria diligenza, solo nella eccezionale ipotesi in cui tali conoscibilità e verificabilità non siano possibili con l’ordinaria diligenza richiesta al debitore, secondo buona fede (artt. 1175 e 1375 c.c.), nell’ottica di una leale collaborazione volta all’attuazione del rapporto obbligatorio e al soddisfacimento dell’interesse creditorio vantato dal Comune”*;
- i2) Cons. Stato, Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8 (in *Foro it.*, 2018, III, 6 nonché oggetto della News US in data 23 ottobre 2017), ove, in relazione al procedimento di autotutela, si evidenzia che *“la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell’atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare in capo a lui una posizione di affidamento legittimo, con la conseguenza per cui l’onere motivazionale gravante sull’amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte”*;
- i3) Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9 (in *Foro it.*, 2014, III, 429, con nota di SIGISMONDI, *Foro amm.*, 2014, 387, *Dir. proc. amm.*, 2014, 544, con nota di BERTONAZZI, *Urbanistica e appalti*, 2014, 1075 (m), con nota di FANTINI, *Giornale dir. amm.*, 2014, 918 (m), con note di FERRARA e BARTOLINI, *Nuovo notiziario giur.*, 2014, 550, con nota di BARBIERI, nonché oggetto della News US in data 27 febbraio 2014); che si riferisce agli *“obblighi di correttezza — specificati attraverso il richiamo alla clausola generale della buona fede, della solidarietà e dell’autoresponsabilità — rivenienti il fondamento sostanziale negli art. 2 e 97 Cost., che impongono che quest’ultimo [il privato] sia chiamato ad*

assolvere oneri minimi di cooperazione: si pensi al dovere di fornire informazioni non reticenti e complete, di compilare moduli, di presentare documenti, ecc.”;

- j) sui controlli della Corte costituzionale in materia di automatismo sanzionatorio in ambito amministrativo si vedano, fra le tante e da ultimo:
- j1) Corte cost., 9 febbraio 2018, n. 22, oggetto della News US in data 27 febbraio 2018, che ritiene fondata la questione di 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, per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; in tale pronuncia la Corte: I) da un lato, censura che l'art. 120, comma 2 del codice della strada ricollegghi, in via automatica, la revoca del titolo ad una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa portata, se non addirittura di lieve entità; II) dall'altro, ravvisa la irragionevolezza della disposizione in esame legata al rilievo che, a fronte dell'automatismo della "revoca" amministrativa, sussiste la parallela misura discrezionale del "ritiro" della patente (ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 309 del 1990) da parte del giudice che pronuncia la condanna per i reati in questione;
 - j2) Corte cost., 10 marzo 2017, n. 51, oggetto della News US in data 17 marzo 2017, che dichiara costituzionalmente illegittimi gli artt. 23, comma 3, e 43, comma 1, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 che, in tema di incentivi alle imprese che producono energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare, contemplano la ulteriore sanzione della esclusione decennale da futuri incentivi, a carico dei soggetti per i quali sia stato accertato che abbiano fornito dati o documenti non veritieri, ovvero abbiano reso dichiarazioni false o mendaci; la Corte evidenzia, per quel che qui più rileva, che le sanzioni in esame - incidendo sull'esercizio della libertà di iniziativa economica privata imprenditoriale, nei confronti di un'ampia platea di soggetti e per un periodo di tempo particolarmente rilevante, in termini di rigido automatismo e di non graduabilità in rapporto al pur variabile contenuto lesivo delle violazioni cui la misura stessa consegue - contraddice manifestamente i principi di proporzionalità ed adeguatezza;

- j3) Corte cost., 15 febbraio 2017, n. 37, in *Foro it.*, 2017, I, 1331 e oggetto della News US in data 7 marzo 2017, che dichiara 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"; la Corte evidenzia come il giudice *a quo* avesse sollecitato la Corte stessa ad emanare una sentenza additiva partendo dall'errato presupposto che la situazione giuridica in cui versano il pubblico dipendente ovvero l'appartenente ad un ordine professionale sia assimilabile a quella di chi è inserito nell'albo regionale della formazione;
- k) sulle dichiarazioni sostitutive in materia di gare pubbliche:
- k1) Cons. Stato, Ad. plen., 30 luglio 2014, n. 16 in *Foro it.*, 2015, III, 11 e oggetto della News US in data 8 agosto 2014;
- k2) Cons. Stato, Ad. plen., 15 aprile 2010, n. 2155 in *Foro it.*, 2010, III, 374; *Corriere merito*, 2010, 688 (m), con nota di RAIOLA; *Dir. proc. amm.*, 2010, 617, con nota di SQUAZZONI; *Urbanistica e appalti*, 2010, 964, con nota di FOÀ;
- k3) Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2008, n. 1608 in *Foro it.*, 2009, III, 231, con nota di FRACCHIA ove si afferma il principio secondo cui in una gara di appalto per opere pubbliche, l'amministrazione appaltante ha il potere-dovere di disattendere l'autocertificazione prodotta da un concorrente, rivelatasi non veritiera in una diversa gara, malgrado nella gara in oggetto - a differenza di quella in cui essa si è rivelata non veritiera - l'autocertificazione non fosse stata sottoposta (per sorteggio) al vaglio critico e dunque non fosse risultata immediatamente non veritiera;
- k4) in dottrina sul tema si veda R. DE NICTOLIS, *I nuovi appalti pubblici*, Bologna, 2017, 781 ss.