Il T.a.r. per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 4-*sexies*, del d. lgs. n. 28 del 2011 nella parte in cui limita, ai fini del meccanismo incentivante per la produzione di energie rinnovabili, la regolarizzabilità delle dichiarazioni non conformi, e la conseguente riammissione degli operatori in precedenza esclusi, agli impianti eolici ivi individuati. La mancata estensione della previsione censurata alle altre forme di produzione di energia alternativa, che con la fonte eolica condividono una disciplina comune, si rivelerebbe del tutto ingiustificata e contrasterebbe con i canoni di uguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione oltre che con le norme di rango sovranazionale.

T.a.r. per il Lazio, sez. III-*ter*, ordinanza 24 settembre 2019, n. 11258 – Pres. Lo Presti, Est. De Gennaro

Energia elettrica – Fonti rinnovabili – Meccanismo incentivante – Regolarizzazione dichiarazione non conforme limitata agli impianti eolici – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

E' rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 D.lgs. 28/2011, comma 4 sexies per contrasto con gli art. 3, 97, 117 Cost e per violazione del principio di uguaglianza, di ragionevolezza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna – successiva alla sentenza non definitiva 16 settembre 2019, n. 10996, emessa nello stesso giudizio – il T.a.r. per il Lazio dubita, in relazione agli artt. 3, 97 e 117 Cost. ed ai principi di uguaglianza, ragionevolezza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, della conformità alla Carta fondamentale dell'art. 42, comma 4-*sexies*, del d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28 ("*Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*"), come modificato dall'art. 57-*quater* del d. lgs. n. 50 del 2017. Ciò nella parte in cui consente la regolarizzazione delle dichiarazioni non conformi, circa la data del titolo autorizzatorio, nei soli procedimenti relativi agli impianti eolici e non anche nei procedimenti relativi a misure incentivanti per altre forme di produzione di energia alternativa (quale quella da fonte idroelettrica).

Il giudice *a quo*, nell'invocare una pronuncia additiva della Corte costituzionale (ammessa anche in presenza del carattere derogatorio di una norma rispetto al regime generale, cfr. Corte cost., 27 dicembre 1996 n. 416, in *Nuovo dir*., 1997, 195, con nota di NUNZIATA; *ivi*, 1997, 341, con nota di SFORZA) ed esclusa la possibilità di un'interpretazione conforme, ritiene che la disposizione censurata regoli, senza

giustificazione alcuna, in modo diverso situazioni identiche: poiché l'effetto sanante sulle dichiarazioni difformi (ed i connessi effetti in punto di riammissione al beneficio da essa determinati) è limitato ai soli impianti eolici con esclusione delle altre fonti di produzione di energie rinnovabili, esso sarebbe, *in parte qua*, violativo dei parametri costituzionali soprarichiamati.

Il contenzioso nel quale si è innestato il giudizio incidentale di costituzionalità muove dall'impugnazione, da parte di un operatore del settore titolare di impianto idroelettrico, del provvedimento con il quale il Gestore dei Servizi Energetici (G.S.E.) ne ha disposto l'esclusione dalle graduatorie per l'accesso agli incentivi in ragione della non conformità della dichiarazione inerente al titolo autorizzatorio, in una situazione nella quale – secondo quanto esposto – ove si fosse trattato di un procedimento relativo ad un impianto eolico, lo stesso operatore avrebbe fruito, per l'identità dei presupposti, dell'effetto sanante disposto dal predetto art. 42, comma 4-*sexies*, d. lgs. n. 28 del 2011.

II. – Il ragionamento del T.a.r posto alla base della questione di costituzionalità si articola nelle seguenti considerazioni:

a) la disciplina, di estrazione eurounitaria, dell'accesso agli incentivi per la produzione energetica da fonte rinnovabile, è caratterizzata da una *ratio* comune per tutte le varie tipologie di produzione rispetto alle quali il comune assetto normativo europeo e nazionale persegue l'obiettivo di creare un quadro comune ed omogeneo per il sostegno ad iniziative energetiche da fonte alternativa;
b) tale quadro non appare compatibile con norme derogatorie che – ammessa pacificamente la necessità di regolare distintamente impianti alimentati da diverse fonti quando ne sussista la ragione – in assenza di concrete giustificazioni tecniche e razionali non possono essere limitate a determinate categorie;
c) la fattispecie astratta descritta dall'art. 42, comma 4-*sexies,* d. lgs. n. 28 del 2011 e quella oggetto del giudizio *a quo* sarebbero perfettamente sovrapponibili – e, dunque, ingiustificatamente disciplinate in modo diverso – in considerazione che:
    c1) rientrano entrambe nell'ambito della generale regolamentazione europea e nazionale sulle energie rinnovabili;
    c2) oggetto della vicenda procedimentale (e contenziosa) è l'errata indicazione nella dichiarazione dell'operatore economico della data di rilascio del titolo autorizzatorio;
    c3) il predetto dato costituisce, in astratto, un requisito di priorità, rilevante ai fini della posizione in graduatoria;
    c4) l'erroneità del dato non ha prodotto – nel caso di specie – alcun risultato utile per l'operatore energetico;

d) la diversità di disciplina, in presenza di una identità di presupposti, non si giustificherebbe sul piano della ragionevolezza dell'esercizio della funzione legislativa, e ciò in considerazione che:
   d1) il comma 4-*sexies* citato richiama l'esplicita *ratio legis* "*di salvaguardare la produzione di energia elettrica derivante da impianti eolici*";
   d2) tale finalità ha evidentemente un'analoga ragion d'essere anche nel caso dell'impianto idroelettrico (oggetto del giudizio *a quo*) la cui incentivazione è riconducibile al su richiamato comune quadro normativo nazionale ed europeo in tema di energie rinnovabili;
   d3) non sussiste una diversa regolamentazione dell'accesso agli incentivi in ragione della diversa tipologia di impianto, non potendosi ritenere, sul punto, che possa avere rilevanza la diversità della fonte di alimentazione (eolica o idroelettrica), proprio in ragione della predetta uniforme e comune disciplina;
e) la norma confliggerebbe, sotto altro aspetto, con i parametri degli artt. 3, 97 e 117 Cost. (quest'ultimo in relazione agli artt. 20 e 21 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che enunciano il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazione) sul rilievo che:
   e1) per la consolidata giurisprudenza della Corte costituzione (sin dalla sentenza n. 15 del 1960, citata nell'ordinanza in rassegna), l'art. 3 Cost. vieta l'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti di cittadini che si trovino in eguali situazioni (anche definite "*secondo caratteristiche identiche o ragionevolmente omogenee in relazione al fine obiettivo cui è indirizzata la disciplina normativa considerata*", cfr. Corte cost., 15 aprile 1963, n. 163, anch'essa citata nell'ordinanza in rassegna, in *Regioni*, 1994, 173, con nota di VIOLINI; *Riv. it. dir. lav*., 1994, II, 451, con nota di ISENBURG), senza un ragionevole motivo (v. *ex plurimis*, di recente e in via generale, Corte cost., 7 dicembre 2018, n. 232, in *Guida al lav.*, 2018, 50, 21, con nota di MONTEMARANO; *Giur. cost.*, 2018, 2658, con nota di CANDIDO; nonché, sulla discriminazione tra fonti energetiche, 14 ottobre 2005, n. 383 in *Urbanistica e appalti*, 2006, 293, con nota di MUSOLINO; *Rass. giur. energia elettrica*, 2005, 754, con nota di ORO NOBILI; *Regioni*, 2006, 405, con nota di CAMERLENGO);
   e2) una disposizione di sanatoria, per poter legittimamente superare - alla stregua degli artt. 3 e 97 Cost. – "*una precedente valutazione dell'interesse pubblico già operata dalla legge, deve essere sostenuta dall'assunzione di altro interesse pubblico, non irragionevolmente idoneo a giustificare il contrasto che viene a crearsi tra due diverse manifestazioni di volontà legislativa concorrenti sulla*

medesima fattispecie" (cfr. in termini Corte cost., 22 aprile 1999, n. 141, in *Nuove autonomie*, 1999, 404, con nota di MIDIRI; *Giur. cost*., 1999, 1118, con nota di CERRI, MAZZITELLI, citata nell'ordinanza in rassegna);

f) ad una lettura della disposizione censurata alla luce dei parametri costituzionali di cui si è detto emergerebbe che:
   f1) non sussistono ragioni giustificative della specialità della disposizione;
   f2) l'assenza di tali ragioni giustificative non giustificherebbe, dunque, nel caso di specie, la espressa riserva della sanatoria (il citato art. 42, comma 4-*sexies*) agli impianti eolici ivi individuati e l'esclusione di ogni altra tipologia di impianto per la produzione di energia rinnovabile;
   f3) la disposizione, in quanto introduce un (apparentemente) ingiustificato privilegio per i soli "*impianti eolici già iscritti in posizione utile nel registro EOLN-RG2012*", imporrebbe all'amministrazione, a fronte dell'accertata irregolarità della domanda di incentivo, di discriminare irragionevolmente (ed in violazione dell'art. 97 Cost.) le iniziative del privato, consentendo solo a determinati soggetti, circoscritti su di un criterio apparentemente privo di logica, la possibilità di regolarizzare la propria posizione e ottenere la riammissione al beneficio.

III. – Per maggiore completezza si veda:

g) sulla natura giuridica dei provvedimenti del G.S.E.:
   g1) Cons. Stato, Ad. plenaria, 3 settembre 2019, n. 9 (oggetto della News US in data 5 ottobre 2019 alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento), la quale ha chiarito che i provvedimenti del Gestore dei Servizi Energetici (G.S.E.) rivestono: I) natura provvedimentale, se diretti ad accertare il mancato rispetto della c.d. quota d'obbligo in tema di energie rinnovabili, con conseguente onere di impugnazione nel termine decadenziale di sessanta giorni; II) natura paritetica, se si limitano a prendere atto del rispetto della stessa quota d'obbligo, con conseguente applicazione del termine di prescrizione nell'ipotesi in cui il produttore/importatore di energia intenda ottenere la restituzione delle somme (a suo tempo impiegate per acquisto di certificati verdi) eventualmente versate in eccesso (la questione era stata deferita da Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 25 marzo 2019, n. 1934, oggetto della News US in data 24 aprile 2019, la quale aveva ravvisato la possibilità di correlati contrasti giurisprudenziali);
   g2) la giurisprudenza del Consiglio di Stato, con riguardo all'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011 (che costituisce la disposizione-chiave) ha affermato che: I) tale disposizione "*contiene la disciplina relativa ai poteri di controllo e di sanzione del*

GSE. Il comma 1 definisce l'oggetto della verifica dei dati forniti dai soggetti responsabili che presentano istanza, che deve avvenire sulla documentazione trasmessa, nonché con controlli a campione sugli impianti. La natura del controllo sulla documentazione si spiega alla luce di quanto dispongono i successivi commi 2 e 4 dello stesso art. 42. Il primo, infatti, fa salve le competenze in tema di controlli e verifiche spettanti alle amministrazioni statali, regionali, agli enti locali nonché ai gestori di rete. Il secondo, invece, stabilisce che, nel caso in cui le violazioni riscontrate nell'ambito dei controlli di cui ai commi 1 e 2 siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, le amministrazioni e gli enti pubblici, deputati ai controlli relativi al rispetto delle autorizzazioni rilasciate per la costruzione e l'esercizio degli impianti da fonti rinnovabili, fermo restando il potere sanzionatorio loro spettante, trasmettono tempestivamente al GSE l'esito degli accertamenti effettuati"; II) ne deriva che "*in relazione agli atti prodromici che devono essere adottati da altre amministrazioni ovvero dagli enti locali o, in generale in relazione a procedimenti che devono essere gestiti dai detti enti, il controllo operato dal GSE ha carattere meramente formale, ossia di verifica della sussistenza del titolo, non potendosi spingere sino alla verifica della legittimità dello stesso a pena di stravolgimento del riparto di competenze fissato dal legislatore*"; III) del resto, "*una opposta conclusione porterebbe a ritenere che il GSE operi quale Amministrazione sovraordinata rispetto a quelle che concorrono a rilasciare i titoli necessari per l'ammissione alle tariffe incentivanti. Tale esegesi, non sostenuta da una disposizione espressa di legge (che avrebbe chiaramente indole eccezionale), risulterebbe oltretutto in contrasto con i valori e i principi presidiati dagli artt. 5 e 118 Cost. secondo l'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza del giudice delle leggi e di questo Consiglio […]*; IV) si è quindi concluso che "*il GSE, pertanto, si deve limitare a verificare, ai sensi del combinato disposto degli artt. 42, commi 1 e 2, cit. e 4, co. 2, lett. c), d.m. cit., l'esistenza del titolo autorizzativo, non potendo, invece, sindacare la legittimità e conseguentemente l'efficacia dello stesso. Non può, in definitiva, dubitarsi che il cd. principio di equiparazione in termini di efficacia degli atti amministrativi illegittimi a quelli legittimi, operi anche nei rapporti fra Amministrazioni, a meno che il legislatore in via eccezionale non consenta ad un soggetto pubblico di sindacare e ritenere* tamquam non esset *in caso ne valuti l'illegittimità, l'atto adottato da altra amministrazione. Pertanto, qualora il GSE dubiti della legittimità di un atto rilasciato da altra amministrazione deve interloquire con quest'ultima, invitandola ad esercitare i propri poteri di controllo e a trasmettere tempestivamente l'esito degli accertamenti effettuati*" (così, da ultimo, Consiglio di Stato, sez. IV, 29 marzo 2019, n. 2085; 14 maggio 2018, n. 2859);

h) sui provvedimenti di decadenza del G.S.E. e sul correlato rapporto con la disciplina generale in tema di autotutela (di cui all'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990):

h1) la giurisprudenza di primo grado ha affermato che "*la decisione del Gestore di far venir meno, ora per allora, gli incentivi, non configura un esercizio del potere di annullamento d'ufficio ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990: il Gestore, infatti, è chiamato ad esercitare il proprio potere di accertamento non secondo i parametri generali dettati da questa disposizione (con conseguente inconferenza, tra gli altri, dei parametri costituiti dal termine ragionevole e dalla comparazione tra interesse pubblico e interesse privato, nonché dal c.d. legittimo affidamento), ma secondo quanto declinato dalla norma speciale di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 28 del 2011* [...]. *Questa attività di verifica può 'fisiologicamente' collocarsi anche a valle del provvedimento di ammissione al beneficio, in quanto espressione di un potere immanente di verifica della spettanza del diritto agli incentivi, e può sfociare in un provvedimento significativamente dalla norma denominato di 'decadenza', come tale non riconducibile alla generale potestà di autotutela* ex *art. 21-*nonies *della legge n. 241 del 1990* [...] *e che deriva causalmente da un illecito od una mancanza commessa dal beneficiario, nell'ambito di un sistema – quello di accesso ai meccanismi incentivanti – che, come più volte messo in luce dalla giurisprudenza di questa Sezione, si fonda sul principio di autoresponsabilità, nel senso che costituisce onere dell'interessato fornire tutti gli elementi idonei a dar prova della sussistenza delle condizioni per l'ammissione ai benefici, ricadendo sullo stesso eventuali carenze che incidano sul perfezionamento della fattispecie agevolativa*" (così, da ultimo, T.a.r. per il Lazio, sezione III-*ter*, 18 febbraio 2019, n. 2185); per altro verso, di recente, Cons. Stato, sez. VI, 29 luglio 2019, n. 5324, in una controversia nella quale si discuteva dell'applicazione dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 anche all'attività di verifica e di controllo del G.S.E., ha affermato che non vi sarebbero "*ragioni ostative*" all'applicazione dei principi sull'autotutela amministrativa, di cui all'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, "*fondanti dei corretti rapporti fra poteri autoritativi e soggetti privati*", anche "*alle autorità indipendenti ed ai procedimenti del settore energetico, specie nel caso di imprese che, esercitando attività di iniziativa economica in coerenza ai diritti già riconosciuti a livello costituzionale (ex art. 41 in primo luogo), devono essere messe in condizione di agire, in rapporto a poteri di carattere* latu sensu *regolatorio quali quelli facenti capo alle Autorità odierne appellate, con adeguati elementi di certezza, anche in relazione alla sostenibilità degli investimenti effettuati*" (ha ricordato il Consiglio di Stato, tra l'altro, "*come la sezione abbia avuto già modo, in linea generale, di esprimere una visione*

più ampia in materia, tale da imporre il rispetto doveroso delle garanzie previste a tutela dei soggetti coinvolti dall'esercizio di delicati poteri regolatori […]; infatti, il carattere del tutto fondante che il rispetto della legalità in senso procedimentale riveste nell'ambito della legittimazione dell'esercizio delle attività di regolazione delle Autorità indipendenti non ammette lo svolgimento ex post di un giudizio controfattuale (o di prognosi postuma) circa gli esiti che la pur doverosa partecipazione avrebbe prodotto laddove fosse stata correttamente ammessa");

h2) quanto alle misure *ex* art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011 (consistenti nella 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 costituzionale ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale con sentenza 10 marzo 2017, n. 51 (in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 19, nonché oggetto della News US in data 17 marzo 2017, cui si rinvia per gli approfondimenti ivi sviluppati), rilevandone la natura sanzionatoria, per eccesso di delega rispetto a quanto era previsto nei principi e nei criteri direttivi di cui alla legge n. 96 del 2010: ciò in quanto quella in esame "*è misura eccentrica rispetto al perimetro dell'intervento disegnato dalla legge di delega che, in tema di infrazioni, ha previsto unicamente l'esercizio del potere di irrogare sanzioni penali o amministrative, limitando queste ultime solo a quelle di tipo pecuniario*";

h3) quanto invece alla misura della decadenza, *ex* art. 42, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, la giurisprudenza ne ha escluso la natura sanzionatoria ma assodato quella autoritativa, affermando che "*il provvedimento in contestazione non ha natura sanzionatoria, non presuppone quindi il dolo o la colpa del destinatario; esso, al contrario, è un atto vincolato di decadenza accertativa dell'assodata mancanza dei requisiti oggettivi condizionanti ab origine l'ammissione al finanziamento pubblico*" (così Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 2017, n. 50, in *Foro amm*., 2017, 27);

h4) sulla disposizione da ultimo introdotta dall'art. 1, comma 960, della legge n. 205 del 2017, il Consiglio di Stato ha osservato che tale disposizione, nel prevedere eccezionalmente la potestà del G.S.E. di disporre la decurtazione dell'incentivo, anziché la sua decadenza in ipotesi di violazioni rilevanti commesse dal soggetto titolare dell'impianto, "*stante il suo univoco tenore letterale, è applicabile ratione temporis solo in relazione a provvedimenti emanati dal Gestore successivamente alla sua entrata in vigore (1 gennaio 2018)*" (così, da ultimo, la sentenza della sezione IV del 24 ottobre 2018, n. 6060);

i) sul tema dell'uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità della previsione normativa, tra le diverse, cfr. da ultimo:

i1) Corte cost., 12 settembre 2019, n. 212, la quale in tema di disposizioni relative alla etichettatura e qualità dei prodotti alimentari, ha evidenziato che "*previsioni sanzionatorie rigide, come quella oggetto dell'odierno incidente di costituzionalità, che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debbano rispondere al principio di ragionevolezza, dovendo tale omologazione trovare un'adeguata giustificazione: la giurisprudenza costituzionale più recente ha infatti precisato come il principio, in origine enunciato con riferimento alle sanzioni penali, «di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito sia applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative»*";

i2) Corte cost., 21 febbraio 2019, n. 20 (oggetto della News US n. 28 in data 4 marzo 2019) secondo cui "*è costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dovendosi considerare adeguatamente, da parte del legislatore, il grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione e all'ambito di esercizio delle relative funzioni, prevedendo coerentemente livelli differenziati di pervasività e completezza delle informazioni reddituali e patrimoniali da pubblicare, ed essendo altresì necessario, al fine di evitare che la compressione della tutela dei dati personali risulti priva di adeguata giustificazione, in contrasto con il principio di proporzionalità, operare una distinzione all'interno della categoria dei dirigenti amministrativi in ordine al livello di potere decisionale o gestionale esercitato*";

i3) 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 ricolleghi, 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;

i4) Corte cost., 10 marzo 2017, n. 51, cit., la quale evidenzia, per quel che qui più rileva, che le sanzioni così come configurate – 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 – contraddicono manifestamente i principi di proporzionalità ed adeguatezza;

i5) 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;

i6) Corte cost., 7 aprile 2016, n. 79 (in *Foro i*t., 2016, I, 1521, *Giur. costit*., 2016, 712, con nota di BORRELLO, *Regioni*, 2016, 719, con nota di DOLSO), che ha dichiarato infondata "*la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, 5º e 6º comma, l. 25 marzo 1993 n. 81, nella parte in cui sanziona penalmente il divieto per tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa, in relazione all'art. 9 l. 22 febbraio 2000 n. 28, che non prevede alcuna sanzione per l'analogo divieto per la campagna elettorale per le elezioni politiche, in riferimento all'art. 3 cost*.";

i7) Corte cost., 16 luglio 2015, n. 179 (in *Foro it*. 2015, I, 3398), la quale ha affermato come "*il «principio di proporzione», fondamento della razionalità che domina «il principio di eguaglianza», postuli l'adeguatezza della sanzione al caso concreto; e come tale adeguatezza non possa essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito, valutazione che soltanto il procedimento disciplinare consente*";

i8) Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85 (in *Foro it*., 2014, I, 441, *Giur. cost.*, 2013, 1424, con note di ONIDA, PULITANÒ, BIN, SERENO), relativa alla vicenda ILVA, secondo cui "*È infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 e 3 l. 24 dicembre 2012 n. 231 (recte degli art. 1 e 3 d.l. 3 dicembre 2012 n. 207, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, 1º comma, l. 231/12), nella parte in cui prevedono che, presso gli stabilimenti dei quali sia riconosciuto l'interesse strategico nazionale con decreto del presidente del consiglio dei ministri e che occupino almeno duecento persone, l'esercizio dell'attività di impresa, quando sia indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, possa continuare per un tempo non superiore a trentasei mesi, anche laddove sia stato disposto il sequestro preventivo degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili, ed indicano l'impianto siderurgico Ilva di Taranto come stabilimento di interesse strategico nazionale, in riferimento agli art. 2, 3, 9, 2º comma, 24, 1º comma, 32, 41, 2º comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112 e 113 cost.*";

i9) Corte cost., 21 gennaio 1999, n. 2 (in *Foro it*., 1999, I, 1125) che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 38 d.p.r. 27 ottobre 1953 n. 1068, nella parte in cui comminava la radiazione di diritto dall'albo dei ragionieri e periti commerciali per condanna penale per alcuni reati, senza possibilità di adeguare la sanzione al caso concreto secondo il principio di proporzione;

i10) Corte cost., sentenza 2 novembre 1996, n. 370 (in *Foro it*., 1997, I, 1695, con nota di TRAMONTANO, in *Dir. pen. e proc*., 1996, 1473, con nota di PISA, in *Corriere giur*., 1997, 405, con nota di LANZI, in *Nuovo dir*., 1996, 1141, con nota di NUNZIATA, ed in *Giur. cost*., 1996, 3351, con note di MICHELETTI e INSOLERA), sul test di proporzionalità e sul sindacato di ragionevolezza e razionalità; è la sentenza con la quale fu dichiarato incostituzionale il reato di possesso ingiustificato di valori (art. 708 c.p.), ma fu per contro salvata l'omologa contravvenzione di cui all'art. 707 c.p. (possesso ingiustificato di chiavi o grimaldelli); in tema, per l'applicazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza nella previsione delle pene, nonché sullo *status* del

principio di proporzionalità dei trattamenti punitivi, cfr., da ultimo, in dottrina, E. COTTU, *Giudizio di ragionevolezza e vaglio di proporzionalità della pena: verso un superamento del modello triadico?*, in *Dir. pen processo*, 2017, 4, 473-481;

i11) Corte cost., 30 ottobre 1996, n. 363 (in *Foro it*., 1997, I, 706) secondo cui "*l'automatismo presente nella normativa denunciata è illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost., con riguardo, innanzitutto, al canone della razionalità normativa […]. D'altra parte, il trattamento deteriore riservato agli appartenenti all'arma dei carabinieri non trova valida ragione giustificatrice nel loro status militare: questa corte ha rilevato come la mancata previsione del procedimento disciplinare, nel vulnerare le garanzie procedurali poste a presidio della difesa, finisca per ledere il buon andamento dell'amministrazione militare sotto il profilo della migliore utilizzazione delle risorse professionali, oltre che l'art. 3 Cost.*";

i12) sul versante della giurisprudenza sovranazionale, cfr.: I) Corte di giustizia UE, sez. VI, 7 novembre 2018, C-171/17 (in *Foro it*., 2018, IV, 566), secondo cui in tema di centralizzazione di sistemi di pagamento mobile di parcheggi e pedaggi stradali, poiché l'Ungheria ha introdotto e mantenuto in vigore un sistema nazionale di pagamento mobile gestito da un'unica impresa, controllata dallo Stato, "*è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 15, par. 2, lett. d), della direttiva 2006/123/CE e dell'art. 56 Tfue*". In particolare è stato stabilito che la disciplina magiara confliggesse innanzitutto con alcune disposizioni della predetta direttiva in quanto limitava oltre misura la libertà di stabilimento dei prestatori dei servizi di pagamento mobile, riservando ad un unico soggetto l'accesso all'attività di fornitura di detti servizi, con conseguente carattere sproporzionato della misura; II) sez. I, 9 giugno 2016, cause riunite C-78/16 e C- 79/16, *Pesce* (in *Foro it*., 2016, IV, 352, con nota di LAGHEZZA, PALMIERI), la quale, con specifico riferimento al rapporto tra principio di proporzionalità e principio di precauzione ambientale, ha affermato, in linea con la precedente giurisprudenza, che "*il principio di proporzionalità, […] esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno gravosa, e che gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti*" (v., in particolare, il punto 29 della sentenza 17 ottobre 2013, causa C-101/12, *Schaible*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2014, 312-315, con nota di RESCIGNO); per un ampio approfondimento circa le diverse declinazioni del principio di

proporzionalità, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 17 aprile 2007, n. 1736 (in *Foro it*., 2007, III, 550, con nota di TRAVI, con particolare riferimento alla connotazione di tale principio quale corollario del canone generale di ragionevolezza, la cui violazione determina illegittimità per eccesso di potere);

j) sul rapporto tra "*norme eccezionali*" (specie di sanatoria) e principio di eguaglianza:

j1) Corte cost., 26 luglio 2019, n. 208 (oggetto della News US in data 27 agosto 2019), la quale - rispetto al divieto generale di condono degli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino un aumento delle unità immobiliari previsto da una legge regionale - ha sottolineato che: I) proprio in considerazione di tale eccezionalità essa "*non può essere assunta come utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza, da parte del legislatore, del principio di eguaglianza*" (sentenza n. 298 del 1994, in *Giust. pen*., 1994, 1, 336 e, più recentemente, sentenza 2 febbraio 2018, n. 20, in *Foro it*., 2018, I, 695; *Giur. cost*., 2018, 211, con nota di PESSI); II) "*in presenza di norme generali e di norme derogatorie, in tanto può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in quanto si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime, siano in contrasto con tale principio*"; III) viceversa, "*quando si adotti come* tertium comparationis *la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l'estensione ad altri casi di quest'ultima*";

j2) Corte cost. n. 20 del 2018, cit., secondo cui "*La disciplina della pensione privilegiata, contraddistinta da una spiccata specialità sul versante oggettivo e soggettivo, non può assurgere a* tertium comparationis, *idoneo a giustificare l'estensione della normativa derogatoria a tutti i dipendenti pubblici*"; si veda anche Corte cost., 13 luglio 1994, n. 298, cit., secondo cui la norma con carattere eccezionale "*non può essere assunta come utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza, da parte del legislatore, del principio di eguaglianza. É infatti costante orientamento di questa Corte che, in presenza di norme generali e di norme derogatorie, in tanto può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in quanto si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime, siano in contrasto con tale principio; viceversa, quando si adotti come* tertium comparationis *la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l'estensione ad altri casi di quest'ultima*"; in termini, Corte cost.

16 giugno 1988, n. 666 (in *Foro it*., 1988, I, 3655); *id*. 19 maggio 1988, n. 582 (in *Giur, cost*., 1988, I, 2717); *id*. 29 luglio 1992, n. 383 (in *Cons. Stato*, 1992, II, 1163); sul rapporto fra principio di uguaglianza e controllo di ragionevolezza si rinvia, per ulteriori considerazioni, alle News US n. 55 del 2019 avente ad oggetto T.a.r. per la Toscana n. 600 del 2019 e n. 72 del 2019 avente ad oggetto Corte cost. n. 151 del 2019 (specie § *o*);

k) sulla decadenza dal beneficio conseguente alla falsa o errata dichiarazione del possesso dei requisiti nella disciplina del d. P.R. n. 445 del 2000: Corte cost., 24 luglio 2019, n. 199 (oggetto della News US in data 18 ottobre 2019 alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti) con cui è stata dichiarata inammissibile per difetto di (motivazione sulla) rilevanza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 d.P.R. n. 445 del 2000 sollevata – sulla base del parametro di cui all'art. 3 Cost. e dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e uguaglianza – in materia di diniego di rinnovo del patentino per la vendita di generi di monopolio disposto a causa dell'omessa dichiarazione di pregressi debiti tributari da parte del soggetto che ne ha fatto richiesta;

l) sull'interpretazione dell'art. 75 d.P.R. n. 445 del 2000 in tema di decadenza dal beneficio conseguente alla difforme dichiarazione: Cons. Stato, sez. V, 7 giugno 2017, n. 2725 (in *Appalti& Contratti*, 2017, 6, 56); 15 marzo 2017, n. 1172 (in *Gazzetta forense*, 2017, 353); Cass. civ., sez. lav., 23 settembre 2016, n. 18719; Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2016, n. 404 (in *Foro amm*., 2016, 305); 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) sul rapporto tra forma e sostanza in tema di autodichiarazioni: Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2018, n. 418; 17 gennaio 2018, n. 257, secondo le quali, in tale ambito, i principi di proporzionalità e di ragionevolezza impongono di far prevalere la sostanza sulla forma quando si sia in presenza di vizi meramente formali;

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

   n1) 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";

n2) le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno avuto modo di precisare che "*l'esattezza e la veridicità delle dichiarazioni e l'autoresponsabilità nella presentazione di documenti sono già di per sé un valore da perseguire in relazione al principio di buon andamento della pubblica amministrazione", pur affermando che un controllo circa l'esattezza, o meno, dell'interpretazione seguita dal Consiglio di Stato per le norme* de quibus *"eccede dall'ambito del sindacato delle Sezioni Unite, che – fatti salvi i casi del radicale stravolgimento delle disposizioni o dell'applicazione di una norma creata* ad hoc *(Cass., Sez. U., 31 maggio 2016, n. 11380) – non si estende al modo in cui la giurisdizione del giudice amministrativo è stata esercitata e non include, pertanto, una verifica delle scelte ermeneutiche del Consiglio di Stato suscettibili di comportare* errores in iudicando" (Cass. civ., sez. un., 20 aprile 2017, n. 9967, in *Quotidiano giur., 2017*);

n3) Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9 (in *Foro it*., 2014, III, 429, con nota di SIGISMONDI; *Dir. proc. amm*., 2014, 544, con nota di BERTONAZZI; *Urbanistica e appalti*, 2014, 1075, con nota di FANTINI; *Giornale dir. amm*., 2014, 918, 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.*";

o) in dottrina si vedano:

o1) sull'applicazione dei criteri del sindacato di ragionevolezza al campo economico-finanziario, specialmente alla luce della nuova formulazione dell'art. 81 Cost., cfr. V. POLI, *Il controllo della Corte costituzionale (al tempo della crisi) sulle leggi in materia economica*, in *Foro it*., 2014, V, 19, con riferimenti anche a giurisprudenza straniera, ove si propone "*un test di ragionevolezza incentrato sull'attendibilità tecnico-finanziaria delle leggi in materia economica*" (nell'ambito del quale "*la necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio non ha una prevalenza incondizionata sulle previsioni e gli interessi tutelati dalla Costituzione*", tenendo presente che "*le stesse politiche di equilibrio non possono essere perseguite ad ogni costo e contro la logica delle dinamiche più scientificamente consolidate della politica finanziaria fiscale ed economica in genere*");

o2) sul principio di eguaglianza e sulla ragionevolezza delle scelte legislative deve osservarsi che secondo l'elaborazione dottrinale classica, il controllo di ragionevolezza può dispiegarsi, in linea generale, secondo due diverse direttrici: I) come controllo di ragionevolezza <estrinseca>, conformemente alla sua derivazione dal principio di eguaglianza, cioè come il risultato di un giudizio relazionale, fondato cioè sul raffronto con un *tertium comparationis* (cfr. in dottrina, per i contributi classici: PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale di eguaglianza*, in *Giur. cost*., 1984, I, 219 ss.; ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, voce *dell'Enciclopedia del diritto*, Milano, 1987, XXXVI, 558 ss.; SERGES, *Questione di legittimità costituzionale alla stregua del principio di eguaglianza ed individuazione del «tertium comparationis»*, in *Giur. it*., 1989, IV, 3 ss.; BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1982, 42 ss.); II) come controllo di ragionevolezza <intrinseca>, nel senso cioè di una valutazione circa la giustizia o la bontà in sé della legislazione e, quindi, di un'irragionevolezza risultante anche dalla stessa disposizione impugnata, isolatamente considerata, e non necessariamente dal confronto di quest'ultima con altra disposizione analoga (cfr., in particolare, in dottrina, CORASANITI, *Principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1994; ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 147 ss.; più di recente, in generale, cfr. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, Milano, 2013, XIII ed., 544 ss., nonché J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. disc. pubbl*., 1997, aggiornato al 2011);

o3) sulle controversie in materia di energie rinnovabili: D. ANDRACCHIO, *Processo amministrativo e incentivi alle energie rinnovabili. A proposito della giurisdizione e della competenza del giudice amministrativo*, in *GiustAmm.it*, 2018, 2, 25;

o4) sull'assetto sanzionatorio in materia di energie rinnovabili: D. ANDRACCHIO, *Considerazioni sul nuovo sostanzialismo dei "poteri sanzionatori" in materia di incentivi alle energie rinnovabili*, in *GiustAmm.it*, 2018, 7, 22;

o5) sugli impianti idroelettrici: I. CONTE, *Contrari al diritto comunitario i privilegi accordati alle imprese pubbliche locali nel rilascio di concessioni idroelettriche*, in *Giust. amm*., 2006, 3, 499-500; A. M. BASSO, *Concessioni di grande derivazioni d'acqua per uso idroelettrico tra produzione di energia e tutela della concorrenza: norme statali di dettaglio e competenze amministrative regionali*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2011, 10, 2, 625-627; G. CONTE, *Scegliere energia veramente 'verde': al via l'idroelettrico ecocompatibile*, in *Gazz. amb*., 2011, 3, 76-87; S.

CORNELLA, *La proroga delle concessioni di grande derivazione e apertura al mercato del comparto idroelettrico*, in *Giornale dir. amm*., 2011, 7, 795-801; M.A. SANDULLI, *Le concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, in *federalismi.it*, 2013, 24, 20; A. PALETTO, R. PASI, J. BALEST, G. GRILLI, *La competizione tra l'idroelettrico e gli altri usi della risorsa idrica: il caso delle valli Gesso e Vermenagna (Cuneo)*, in *Gazz. amb*.,, 2015, 3, 111-122; S. QUADRI, *Le concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico e il diritto della concorrenza nell'UE*, in *Dir. economia*, 2015, 2, 257-272; L. CORTI, *La determinazione dei canoni per le concessioni di derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico*, in *Riv. giur. ambiente*, 2017, 2, 273-279;

o6) sulle c.d. autocertificazioni in generale, 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. CASONI, *Le dichiarazioni sostitutive a seguito dell'entrata in vigore del d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 403*, in *Nuova rass*., 1999, 2, 168-171; N. CORVINO, *Certificazioni, dichiarazioni e autenticazioni*, Santarcangelo di Romagna, 1999, 141 ss.; G. PIZZO, M. CANTON, *Testo unico sulla semplificazione amministrativa*, Milano, 2001, 71; 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; A. E. MATARAZZO, *Le problematiche legate alla responsabilità civile della P.A. correlate all'autocertificazione*, in *Stato civile it*., 2008, 7, 540-542; D. POTETTI, L*e dichiarazioni sostitutive del privato (D.P.R. n. 445 del 2000) e l'art. 483 c.p*., in *Cass. pen*., 2010, 6, 2231-2246; I. GIACONA, *False dichiarazioni sostitutive tra esigenze punitive e lacune del sistema penale*, in *Foro it*., 2011, 1, 2, 56-60; A. TRAVI, *Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e falsità in atti*, in *Foro it*., 2011, 1, 2, 55-56; F. P. GARZONE, *Falsità in dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà volte ad ottenere pubbliche erogazioni: vi può essere reato senza evento?*, in *Riv. pen*., 2015, 7-8, 91-693.