GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Autocertificazioni mendaci e automatica decadenza dai benefici

Nota a Corte costituzionale n. 190 del 13/10/2021

di Emanuela Concilio

10 febbraio 2022

Sommario: 1. La vicenda – 2. Le eccezioni sollevate dall'Avvocatura Generale dello Stato – 3. L'autocertificazione come istituto di semplificazione: criticità – 4. La decisione della Corte costituzionale – 5. Considerazioni conclusive

1. La vicenda

La vicenda che ha dato luogo all'ordinanza del T.A.R. Puglia, sezione staccata di Lecce n. 92 del 30 gennaio 2020 di rimessione alla Consulta della questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000 in relazione all'art. 3 Cost., prende le mosse dalla impugnazione, da parte di una società titolare di un patentino per la vendita di prodotti da fumo, del provvedimento con il quale, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli rigettava l'istanza di rinnovo della suddetta autorizzazione e contestualmente ritirava il patentino per la vendita di generi di monopolio.

Accadeva che il titolare dell'attività commerciale, in violazione degli artt. 7 e 8 del D.M. 38 del 2013, ometteva di indicare, nella dichiarazione sostitutiva di atto notorio ex d.P.R. n. 445 del 2000 allegata all'istanza di rinnovo, alcuni debiti verso l'erario, consistenti in due cartelle esattoriali emesse dall'Agenzia delle entrate per il mancato pagamento del canone RAI per un biennio, sulla base dell'erroneo presupposto che il canone RAI non costituisse un tributo verso l'erario.

L'accertamento da parte dell'Agenzia di una dichiarazione risultata non veritiera, ai sensi dell'art. 76 del D.P.R. 445 del 2000, veniva considerato elemento idoneo e sufficiente ad interrompere "*il rapporto di fiducia con l'amministrazione*" e quindi a negare il rinnovo del patentino, a nulla rilevando l'adempimento di quanto dovuto da parte della istante prima dell'emanazione del provvedimento di diniego del rinnovo.

Il T.A.R. Puglia perveniva alla convinzione che il diniego fosse stato determinato esclusivamente dalla non veridicità della dichiarazione sostitutiva di atto notorio che accompagnava l'istanza e che pertanto esso si configurasse come "sanzione" eccessivamente gravosa, considerati l'entità del debito e l'adempimento spontaneo dell'intero importo.

Conseguentemente, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000 per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, espressione dei principi sanciti dall'art. 97 Cost., nonché del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2 Cost., nella misura in cui la norma, nel "sanzionare" le dichiarazioni mendaci con la decadenza dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento (emanato sulla base della dichiarazione non veritiera), avrebbe colpito in maniera indiscriminata condotte di rilievo differente. Non sarebbe, infatti, possibile graduare le conseguenze alla gravità del fatto, al suo disvalore e all'elemento soggettivo del dolo o della colpa del dichiarante.**[1]**

Tali conseguenze, secondo il giudice rimettente, avrebbero una valenza *lato sensu* sanzionatoria e sarebbero in ogni caso irragionevoli e sproporzionate, in quanto prescinderebbero dall'effettiva gravità del fatto e dalla sua incidenza rispetto all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, con la conseguenza di riservare il medesimo trattamento a situazioni oggettivamente diverse. Sicché, nei casi di non veridicità su aspetti di minima rilevanza concreta, potrebbero verificarsi conseguenze abnormi e sproporzionate rispetto al reale disvalore del fatto.

A supporto della propria tesi argomentativa, il giudice *a quo* richiama l'interpretazione "consolidata" della giurisprudenza amministrativa, secondo la quale "*la dichiarazione non veritiera, al di là dei profili penali, preclude al dichiarante il raggiungimento dello scopo cui la*

stessa era indirizzata e comporta l'automatica decadenza dai benefici ottenuti"**[2]**

Il T.A.R. Puglia rileva come il rigido automatismo descritto sia lesivo dell'equilibrio fra le diverse esigenze in gioco, poiché idoneo a pregiudicare i diritti costituzionali del singolo; infatti, la finalità di semplificazione, tipica dell'istituto della autodichiarazione, si tradurrebbe nella diminuzione degli adempimenti a carico dell'amministrazione pubblica, a fronte di un'eccessiva autoresponsabilità del privato.

2. Le eccezioni sollevate dall'Avvocatura Generale dello Stato

L'Avvocatura Generale dello Stato si costituiva in giudizio sollevando eccezioni sia di rito che di merito.

In via preliminare, veniva eccepito il difetto di motivazione sulla rilevanza della questione sotto due profili: il primo in ordine alla descrizione della fattispecie concreta, relativamente al carattere definitivo dell'accertamento delle pendenze fiscali o morosità verso l'erario richiesto dagli artt. 7 e 8 del D.M. n. 38 del 2013; il secondo in ordine al presupposto (teleologico) interpretativo del diniego del rinnovo.

Sotto il primo profilo, il giudice rimettente sosteneva la definitività dell'accertamento e della pretesa tributaria, ex artt. 7 e 8 del D.M. n. 38 del 2013 cit., di cui alle cartelle di pagamento del concessionario, trattandosi di cartelle esattoriali emesse per mancato pagamento dei canoni R.A.I. 2016 e 2017, avverso le quali l'istante non aveva intrapreso alcuna azione dinanzi all'Autorità Giudiziaria e anzi aveva provveduto all'integrale pagamento delle stesse.

Diversamente, l'Avvocatura Generale eccepiva che la sola indicazione dell'anno di riferimento del credito erariale, senza alcuna indicazione del giorno di notifica della cartella, non fosse idoneo a dimostrare il definitivo accertamento del credito erariale, non potendosi escludere né l'avvio di una procedura esecutiva, né la proponibilità del ricorso ai sensi del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), ovvero dell'opposizione agli atti esecutivi, di cui all'art. 617 c.p.c.

Sotto il secondo profilo, la tesi argomentativa dell'Avvocatura poggiava sull'assunto secondo il quale il diniego del rinnovo non sarebbe derivato dalla falsità della dichiarazione in autocertificazione del richiedente, quanto piuttosto dall'assenza di uno dei requisiti indispensabili ai fini dell'adozione del provvedimento ai sensi del D.M. 38 del 2013 (Regolamento

recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo) e consistente nella insussistenza di pendenze fiscali.

Invero, la disciplina appena richiamata, nel dettare i criteri per il rilascio di patentini, all'art. 7, comma 3, lett. g), dispone in capo agli Uffici competenti il compito di valutare, proprio "*l'assenza di eventuali pendenze fiscali e/o di morosità verso l'Erario o verso l'Agente della riscossione definitivamente accertate o risultanti da sentenze non impugnabili*". Con la conseguenza che, laddove fosse stata accertata l'insussistenza del requisito anche dopo il rinnovo del patentino, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ne avrebbe comunque dovuto disporre il ritiro.

Peraltro, l'Avvocatura osservava come la decadenza prevista dalla disposizione censurata fosse idonea a travolgere solo i benefici già entrati nella sfera giuridica del dichiarante, mentre il giudice rimettente avrebbe ritenuto, senza indicarne i motivi, che la stessa si estendesse anche a benefici non ancora ottenuti, come quello connesso al rinnovo del patentino, che si sostanzia in un rinnovato rilascio, rispetto al quale devono logicamente ritenersi necessari anche i presupposti normativi richiesti per quest'ultimo alla data in cui il rinnovo è richiesto.**[3]**

Secondo l'Avvocatura Generale, l'omessa verifica da parte del giudice *a quo* del regolamento ministeriale avrebbe costituito elemento sufficiente a tacciare di inammissibilità la questione di legittimità costituzionale sollevata, con l'ulteriore "aggravante" che lo stesso giudice non avrebbe tentato di esperire un'interpretazione conforme, secondo il recente orientamento del Consiglio di Stato che fornisce una lettura costituzionalmente orientata dell'autocertificazione, valorizzando la sostanza dell'attestazione rispetto alla forma. In particolare, secondo il Supremo Consesso di giustizia amministrativa, sarebbe possibile la regolarizzazione delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà in presenza di vizi meramente formali, con la conseguenza che per la decadenza o per il diniego del beneficio non sarebbe determinante il profilo formale della falsità della dichiarazione, bensì quello sostanziale, costituito dalla mancanza del requisito falsamente dichiarato**[4]**.

Secondo diversi arresti giurisprudenziali, inoltre, in tali circostanze sarebbe consentito alla P.A. di avvalersi del soccorso istruttorio e di valutare la portata, il peso e l'attualità delle pendenze fiscali sussistenti al momento dell'esame dell'istanza**[5]**.

Nel merito della questione, l'Avvocatura Generale eccepiva l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, per mancata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità ed imparzialità di cui all'art. 3 Cost. Secondo l'interpretazione fornita dalla Avvocatura, la

disciplina di cui all'art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000 non sarebbe volta a sanzionare la falsità delle dichiarazioni, quanto piuttosto a garantire la certezza dei rapporti giuridici, facendo applicazione del principio di autoresponsabilità del dichiarante, con vantaggi sia per l'amministrazione che per il cittadino. D'altra parte, la difesa dello Stato rileva come proprio la concessione del beneficio anche in presenza di false attestazioni porterebbe ad effetti irragionevoli e contrastanti con l'art. 3 Cost., finendo per incentivare comportamenti volti all'attestazione del falso, a danno di chi, invece, operando con correttezza e buona fede, si assume la responsabilità di una dichiarazione, pur sfavorevole, ma veritiera. La scelta del legislatore risponderebbe, quindi, ad esigenze di efficacia dell'azione amministrativa, le quali sarebbero frustrate laddove fosse attribuita all'amministrazione una valutazione in ordine alla gravità del fatto contestato ed all'elemento soggettivo del dichiarante.

3. L'autocertificazione come istituto di semplificazione: criticità

Il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa", costituisce normativa finalizzata ad attuare la semplificazione dell'azione amministrativa.**[6]**

Quando si parla di semplificazione amministrativa si allude generalmente ai diversi istituti giuridici volti a migliorare l'efficienza dell'amministrazione, rendendo la sua azione più celere e meno farraginosa**[7]**, laddove l'esigenza di semplificazione presuppone una valutazione negativa dell'agire pubblico, ritenuto eccessivamente complicato a scapito degli interessi dei cittadini.**[8]**

Come è noto, la semplificazione amministrativa muove in tre direzioni: la semplificazione della struttura procedimentale (conferenze di servizi e accordi tra amministrazioni; termine di conclusione del procedimento; abilitazione dell'amministrazione a procedere indipendentemente da pareri obbligatori e valutazioni tecniche non rese entro un determinato termine); la semplificazione/liberalizzazione dell'avvio di determinate attività, con limitazione delle conseguenze negative dell'inerzia della amministrazione (silenzio assenso, scia); la semplificazione dell'interazione tra cittadino e pubblica amministrazione (l'autocertificazione). **[9]**

In particolare, l'istituto dell'autocertificazione configura un'espressione di semplificazione intesa più latamente come facilitazione del privato nelle modalità di accesso a talune attività soggette al

potere, quanto meno di "controllo", delle autorità amministrative, anche con l'obiettivo di una riduzione degli oneri posti a suo carico.**[10]** Qui, la semplificazione è diretta a migliorare il rapporto tra amministratori e amministrati, nel senso di sgravare il privato dall'onere di dimostrare il possesso determinati requisiti ai fini del conseguimento di un certo atto, essendo sufficiente per la P.A. una sua dichiarazione. In altri termini, si tende ad eliminare, laddove possibile, l'intermediazione dell'amministrazione, in particolare nella fase di avvio di un'attività, il che implica di contro l'estensione degli oneri e delle responsabilità in capo al soggetto privato, e l'adozione di strumenti quali l'autocertificazione.**[11]**

L'istituto dell'autocertificazione, dapprima introdotto dalla legge n. 241 del 1990, approda poi nel d.P.R. 445 del 2000, il cui Capo III – rubricato proprio "Semplificazione della documentazione amministrativa" – detta una disciplina specifica in materia di *Dichiarazioni sostitutive di certificazioni* (art. 46) e *Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà* (art. 47).**[12]**

In particolare, per le dichiarazioni sostitutive di certificazioni, l'art. 46 stabilisce che esse possono essere rese anche contestualmente all'istanza per comprovare "*in sostituzione delle normali certificazioni*" stati, qualità personali e fatti che vengono tassativamente elencati dalla norma.

Per quanto riguarda invece le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà, l'art. 47, d.P.R. 445/2000, cit., prevede che esse possano essere utilizzate per attestare sia "*stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato*" (comma 1), sia "*stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza*" (comma 2)**[13]**.

La differenza tra le due risiede nella circostanza che solo le prime consentono al cittadino di sostituire con una propria dichiarazione un atto amministrativo di "certezza pubblica" (riguardando informazioni contenute in albi, elenchi, registri in possesso della p.a.), mentre con le seconde è il privato, con la propria dichiarazione, a "creare" certezza, ossia ad attribuire tale qualità alle informazioni della cui veridicità si assume la responsabilità.**[14]**

Il legislatore predispone una specifica disciplina in materia di responsabilità, sia in capo al dichiarante che in capo all'Amministrazione e funzionario pubblico, ma con un regime differente.

Per quanto riguarda il dichiarante, oltre alle conseguenze penali**[15]**, l'art. 75 del d.P.R. 445 del 2000 disciplina le conseguenze delle false dichiarazioni sostitutive di atto notorio o di certificazioni, prevedendo la decadenza dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera, qualora dal controllo di cui all'articolo 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione.

La norma detta un regime sanzionatorio "aggravato" configurando, con una sorta di automatismo, il prodursi di decadenze penalizzanti per il privato per il solo fatto oggettivo della falsità senza attribuire alcuna rilevanza all'elemento soggettivo del dolo e della colpa. La misura non incide direttamente sul provvedimento, ma si inquadra nella più generale tipologia della "decadenza per perdita" ispirata alla logica di precludere la fruizione dell'*utilitas* indebitamente conseguita per effetto del mendacio, impedendo che il dichiarante possa godere di un beneficio che non avrebbe avuto titolo a ottenere; per tale motivo opera *ex nunc* e indipendentemente dalla gravità del mendacio e dall'elemento soggettivo.**[16]**

Sul punto, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che "*la* ratio *dell'art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000 è volta alla semplificazione dell'azione amministrativa, facendo leva sul principio di autoresponsabilità del dichiarante, con il corollario che la non veridicità di quanto autodichiarato rileva sotto un profilo oggettivo e conduce alla decadenza dei benefici ottenuti con l'autodichiarazione non veritiera, indipendentemente da ogni indagine dell'Amministrazione sull'elemento soggettivo del dichiarante, giacché non vi sono particolari risvolti sanzionatori in gioco, ma solo le necessità di una spedita esecuzione della legge sottese al sistema di semplificazione. In conclusione, la non veridicità rileva, in quanto abbia determinato l'attribuzione di un beneficio*".**[17]**

Pertanto, la giurisprudenza chiarisce, da un lato, che il profilo soggettivo del dichiarante non rileva in alcun modo, ciò che conta è unicamente la non veridicità di quanto autodichiarato sotto un profilo meramente oggettivo; dall'altro lato, che è esclusivamente la non veridicità a determinare la perdita dei benefici qualora ottenuti con l'autodichiarazione non veritiera.

Recentemente, la disciplina generale dei controlli amministrativi sulle autodichiarazioni di cui al d. P.R. n. 445 del 2000 è stata integrata dal d.l. n. 34 del 2020 (cd. decreto rilancio) il quale, all'art. 264, introduce un trattamento "sanzionatorio" più rigoroso. La norma, trincerandosi dietro la dichiarata finalità di "*garantire la massima semplificazione, l'accelerazione dei procedimenti amministrativi e la rimozione di ogni ostacolo burocratico nella vita dei cittadini*", intensifica i controlli a campione sulla veridicità delle autodichiarazioni, aggravando sensibilmente gli effetti del loro eventuale esito negativo. Alla tradizionale (mera) "decadenza" dal beneficio prevista dall'art. 75, viene aggiunta l'espressa previsione della "*revoca degli eventuali benefici già erogati*". A tale revoca, tuttavia, il legislatore ricollega effetti ex *tunc*, circostanza che ha fatto apparire improprio ed atecnico il termine utilizzato, in luogo di quello di annullamento d'ufficio, ritenuto più consono anche alla luce del vizio che inficia il provvedimento (illegittimità e non motivi di opportunità e interesse pubblico). Per tentare di ricondurre il sistema descritto a coerenza, la

dottrina ha ritenuto necessario annettere tale revoca al *genus* delle sanzioni, con tutto ciò che ne consegue in termini di soggezione ai principi di stretta legalità, proporzionalità e rilevanza dell'elemento soggettivo propri di queste ultime.**[18]**

All'ampliamento (e aggravamento) di oneri e responsabilità in capo al privato corrisponde una riduzione (*rectius* attenuazione) della responsabilità in capo ai pubblici dipendenti, circoscritta alla sfera dei controlli. Il citato art. 71 d.P.R. 445/2000, statuisce il dovere per gli enti pubblici procedenti di effettuare "idonei controlli", sempre e in ogni caso quando sorgono fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive, oppure a campione in tutti gli altri casi, anche successivamente alla erogazione del beneficio. Inoltre, l'amministrazione e i suoi dipendenti godono di un regime di esenzione da ogni responsabilità per gli atti emanati in conseguenza di false dichiarazioni o di documenti falsi prodotti dall'interessato o da terzi, salvo le ipotesi di dolo o colpa grave. In questi casi, pertanto, il legislatore mostra una certa sensibilità all'elemento soggettivo del dipendente pubblico responsabile del controllo, al fine di escluderne la responsabilità.**[19]**

Dall'analisi della disciplina dettata dal d.P.R. 445/2000 emerge come l'autocertificazione comporti "per lo sprovveduto cittadino un vero e proprio danno"**[20]**, diventando espressione di un differente modo di concepire i rapporti tra cittadini e amministrazione, basato sulla responsabilità e la collaborazione dei primi allo svolgimento dell'attività amministrativa.

Si evidenzia, invece, come l'istituto dovrebbe realizzare una coincidenza tra interessi privati (snellezza del procedimento) e pubblici (migliore utilizzo dei dipendenti pubblici sottratti da compiti ripetitivi), pur nella consapevolezza che il problema di tale *reductio ad unitatem* è che spesso le esigenze di snellezza dell'azione amministrativa e le esigenze di garanzia dei privati conducono in direzioni divergenti e conflittuali.**[21]**

4. La decisione della Corte costituzionale

La Corte costituzionale ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata.

Principiando dall'analisi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 febbraio 2013, n. 38, in materia di rilascio e rinnovo dei patentini per la vendita di prodotti da fumo, la Corte si sofferma sulla disciplina degli artt. 7 e 8, rispettivamente rubricati "Criteri per il rilascio di patentini" e "Rilascio dei patentini", applicabili al caso in esame *ratione temporis***[22]**. Come visto,

l'art. 7 prevede, al comma 3, che, ai fini dell'adozione del provvedimento, gli Uffici competenti in relazione all'esercizio del richiedente, valutano, peraltro, "*g) l'assenza di eventuali pendenze fiscali e/o di morosità verso l'Erario o verso l'Agente della riscossione definitivamente accertate o risultanti da sentenze non impugnabili*". Il successivo art. 8, al comma 3, prevede parimenti che la dichiarazione sostitutiva di atto notorio debba indicare tra le altre "*f) la sussistenza di eventuali pendenze fiscali e/o di morosità verso l'Erario o verso il concessionario della riscossione definitivamente accertate o risultanti da sentenze non impugnabili*".

Dalla lettura di tali norme, la Corte fa discendere la conseguenza che la "causa" del mancato rinnovo del titolo sia stata determinata esclusivamente dalla assenza del requisito della regolarità fiscale, a prescindere dalla falsità della dichiarazione resa ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000.

L'esito, infatti, sarebbe stato il medesimo anche se la dichiarazione fosse stata veritiera e avesse puntualmente riferito la sussistenza delle pendenze fiscali, in quanto ciò che avrebbe dovuto valutare il giudice rimettente (eventualmente lamentando anche in questo caso effetti irragionevoli e sproporzionati), non era la disciplina "sanzionatoria" di cui all'art. 75 del d.P.R. 445 del 2000, ma prima di tutto la disciplina regolamentare di cui al d.m. n. 38 del 2013, che costituisce il *prius* logico, alla cui stregua doveva essere formulato il giudizio di verità o falsità della dichiarazione in esame.

Per la Consulta, tale omissione viene aggravata dalla circostanza che il giudice rimettente, analizzando la disciplina regolamentare, avrebbe potuto intuire la differenza teleologica tra le due norme laddove l'una, l'art. 75 del d.P.R. 445 del 2000, fa riferimento alle conseguenze della dichiarazione non veritiera ponendosi in un momento successivo rispetto al fatto, mentre l'altra, l'art. 7, co. 3 del d. m. cit., colloca a monte, in una precedente fase di verifica dei requisiti, l'apprezzamento discrezionale da parte dell'amministrazione in ordine allo specifico rilievo delle pendenze o morosità definitivamente accertate.

Pertanto, il difetto di motivazione sulla rilevanza della questione in ordine ai profili richiamati dalla Avvocatura Generale dello Stato e condivisi dalla Corte costituzionale – e, in particolare, in ordine alla disciplina suscettibile di definire il contenzioso instaurato dal ricorrente – è stato considerato idoneo ad inficiare l'ordinanza del T.A.R. Puglia n. 92 del 30 gennaio 2020, determinandone l'inammissibilità.

5. Considerazioni conclusive

La decisione della Corte costituzionale appare ragionevole per le motivazioni illustrate e, per quanto il focus del *thema decidendum* sposti l'attenzione dall'istituto dell'autocertificazione, essa costituisce un'occasione per riflettere sull'efficacia degli strumenti di semplificazione, di cui l'autocertificazione costituisce espressione.

Invero, la "sburocratizzazione" della pubblica amministrazione nel corso del tempo è venuta ad assumere un'accezione negativa, proprio in ragione del fatto che essa ha finito per vanificare i propri obiettivi. Come è stato osservato, l'opzione volta ad alleggerire gli oneri burocratici e gli oneri posti a carico del cittadino nell'interlocuzione con l'amministrazione ha fallito nel suo intento nella misura in cui da strumento di semplificazione si è trasformata in uno strumento idoneo a generare incertezze per la convivenza, già di per sé difficile, tra libertà e potere.**[23]**

Si assiste così ad una sostanziale inversione del rapporto pubblico-privato in punto di responsabilità. Da onere preventivo, il controllo della p.a. diventa un adempimento solo successivo, con una sorta di "sgravio" di adempimenti istruttori e di responsabilità sul privato che è obbligato**[24]** ad autocertificare determinati atti in sostituzione di certificati e atti di notorietà ed è maggiormente esposto a subire le conseguenze di eventuali dichiarazioni non veritiere (rese magari anche non intenzionalmente). Un "aggravio" di responsabilità, dunque, soprattutto alla luce della considerazione che in origine le dichiarazioni sostitutive si limitavano a semplici situazioni personali del dichiarante (nascita, residenza, cittadinanza, stato civile, titolo di studio, reddito, e simili), ora invece si estendono anche a profili di ordine giuridico e tecnico sempre più complessi. Tale criticità non sfugge agli operatori del diritto e alla giurisprudenza che spingono, in senso riformista, ad ipotizzare soluzioni maggiormente consone, volte a circoscrivere la responsabilità amministrativa alle sole ipotesi di dolo.**[25]**

Si osserva come "le complicazioni" del modello, con le conseguenti diffidenze in ambito economico e sociale verso le soluzioni incentrate sull'autoresponsabilità dell'interessato, si prestano a far sorgere il dubbio che in realtà si tratti di una semplificazione solo per l'amministrazione, il cui potere si traduce in un'attività di tipo prettamente vincolato. In sostanza, si sposta l'asse dall'amministrazione alla legge: il fenomeno della riduzione della discrezionalità dell'amministrazione viene perseguito attraverso una regolazione molto dettagliata *ex ante*, una semplice verifica dei presupposti e dei requisiti da parte dell'amministrazione, se non addirittura in automatico a seguito di una semplice dichiarazione del privato.**[26]**

E ciò avviene per una ragione ben precisa: la presentazione di un'autodichiarazione presuppone che il legislatore prima, e l'amministrazione poi, pongano una generale fiducia nel privato – fiducia che si ispira all'obbligo di comportarsi secondo buona fede e nel dovere di non suscitare intenzionalmente falsi affidamenti – e reputino "sostenibile" il consequenziale profilo di incertezza.**[27]**

A tale ultimo riguardo, si evidenzia come, la certezza che tale sistema genera (verso la p.a. e verso la generalità dei consociati) sia strutturalmente fragile in ragione sia della fonte (dichiarazione da parte del diretto interessato) sia, per l'appunto, della previsione di un successivo esercizio della funzione di controllo, il cui solo esito positivo è in grado di fornire reale stabilità a quanto certificato.**[28]**

Come evidenziato recentemente dalla giurisprudenza del CGARS, "*la stabilità dei provvedimenti amministrativi costituisce un valore che acquista una rilevanza sempre maggiore in un sistema che vuole l'*agere *della pubblica amministrazione ispirato al principio di correttezza e buon andamento di matrice costituzionale*". Al riguardo, il Supremo consesso osserva che "*il principio costituzionale dell'art. 97 Cost. fissa un limite al potere discrezionale autoritativo di ritiro* (del provvedimento)", che "*trova fondamento anche nell'art. 3 Cost., su cui si fonda il principio di ragionevolezza e proporzionalità dell'agire pubblico*", sottolineando, più in particolare, come "*non si tratta di una preclusione del potere ma di un limite all'esercizio del medesimo, di tipo motivazionale e procedurale, che si collega al principio di correttezza, ragionevolezza, proporzionalità, in quanto vieta l'uso scorretto, irragionevole e sproporzionato del potere pubblico* ". L'organo giudicante conclude affermando che "*L'obbligo di motivazione è ancora più stringente quando le primigenie scelte che hanno ampliato la sfera giuridica dei privati non sono frutto di comportamenti fraudolenti da parte degli stessi, ma maturano in un rapporto con la pubblica amministrazione caratterizzato apparentemente dalla reciproca buona fede*".**[29]**

Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, non appare peregrina la valutazione compiuta dal giudice rimettente circa la radicale illegittimità costituzionale dell'art. 75 d.P.R. 445/2000 per il rigido automatismo che la connota. Tuttavia, la circostanza che la disciplina richiamata non costituisse il fulcro della fattispecie analizzata, ma assumesse un ruolo marginale rispetto alla disciplina sostanziale applicabile al caso concreto, non ha potuto evitare l'esito cui, condivisibilmente, è giunta la Consulta. Ciononostante, sarebbe ragionevole ipotizzare una netta distinzione tra dichiarazioni/rappresentazioni effettivamente "mendaci" ed errori interpretativi di contesti giuridici particolarmente tecnici per il privato dichiarante**[30]**, come quello verificatosi nel caso di specie, al fine di realizzare un sistema sanzionatorio "graduato" e

maggiormente conforme ai canoni di uguaglianza formale e sostanziale di cui all'art. 3 Cost.

Del resto, un principio analogo è stato espresso recentemente dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza del 28 agosto 2020, n. 16, seppur nell'ambito di una vicenda diversa da quella in esame**[31]**, involgente la puntuale perimetrazione della portata (e dei limiti) degli obblighi informativi posti in capo all' operatore economico a pena di esclusione dalla gara di appalto. Accogliendo le riflessioni avanzate dal giudice remittente, l'Adunanza Plenaria ha ritenuto opportuno distinguere tra mere omissioni e vere e proprie violazioni di obblighi dichiarativi posti a carico dell'operatore economico, laddove la falsità "*costituisce frutto del mero apprezzamento di un dato di realtà, cioè di una situazione fattuale per la quale possa porsi l'alternativa logica vero/falso, accertabile automaticamente*", mentre la dichiarazione mancante *"non potrebbe essere apprezzata in quanto tale, ma solo con valutazione nel caso concreto, in relazione alle circostanze taciute, nella prospettiva della loro idoneità a dimostrare l'inaffidabilità del concorrente, in cui il disvalore si polarizza sull'elemento normativo della fattispecie, ovvero sul carattere doveroso dell'informazione"*. Le due ipotesi, pur avendo il medesimo oggetto, conducono a conseguenze differenti: la prima conduce ad una esclusione automatica, l'altra ad una valutazione. Invero, in presenza di una dichiarazione falsa, risulta giustificata "*di per sé – cioè in quanto illecito professionale in sé considerato – l'operatività, in chiave sanzionatoria, della misura espulsiva*", mentre nelle ipotesi di omessa dichiarazione si configura in capo alla stazione appaltante "*l'onere di valutare se l'omissione incida negativamente sull'integrità ed affidabilità del concorrente"* e, solo all'esito di tale valutazione, eventualmente procedere alla sua esclusione.

Al di là del caso specifico, il principio enunciato dalla Adunanza Plenaria fornisce una prospettiva utile al necessario riequilibrio dei rapporti tra P.A. e privato, in termini di competenze, oneri e responsabilità, nonché un'occasione per l'Amministrazione di riappropriarsi di poteri che le sono propri in modo da assicurare la piena attuazione dei principi di buon andamento, imparzialità, proporzionalità e ragionevolezza.

---

[1] La medesima questione di legittimità costituzionale era già stata sollevata dal T.A.R. Puglia, sezione staccata di Lecce, con le ordinanze del 17/09/2018, n. 1346, del 23/10/2018, n. 1531, del

24/10/2018, n. 1544, del 25/10/ 2018, n. 1552, e dichiarata inammissibile dalla Corte Costituzionale con la sentenza 24/07/2019, n. 199, per difetto di motivazione sulla rilevanza della questione (in ragione, per un verso, dell' "*incompleta descrizione della fattispecie*", in relazione alla definitività dell'accertamento, e, per altro verso, dell'assenza di "*alcun rilievo in ordine al rapporto che lega la disciplina regolamentare e quella delle conseguenze delle false dichiarazioni sostitutive*").

[2] Cons. Stato, Sez. V, 9/04/2013, n. 1933, e 27/04/2012, n. 2447.

[3] Cons. Stato, Sez. IV, 22/04/2015, n. 2028; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 21/07/2015 n. 2466.

[4] Cons. Stato, Sez. V, 17/01/2018, n. 257 e 23/01/2018, n. 418, che hanno, rispettivamente, confermato le decisioni dello stesso TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 21/12/2015, n. 3664, e 18/02/2016, n. 335.

[5] Vengono richiamati T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 29/10/2018, n. 2190; T.A.R. Basilicata, Sez. I, 7/01/2019, n. 31 e T.A.R. Molise, Sez. I, 28/12/2019, n. 478, secondo i quali "*il provvedimento di rigetto dell'istanza di rinnovo del patentino è stato annullato sul rilievo che non sarebbe qualificabile come pendenza fiscale, ai sensi dell'art. 8 del d.m. n. 38 del 2013, quella situazione di fatto che, alla luce della normativa tributaria, non possiede i relativi caratteri come, ad esempio, il mancato superamento della soglia minima di rilevanza fiscale, fissata dall'art. 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44*". Di conseguenza, i giudici hanno escluso la non veridicità di una dichiarazione ex art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000, intrinsecamente corrispondente a detta normativa.

[6] Il tema della semplificazione, affrontato in Italia fin dagli inizi del secolo e previsto già nella abrogata legge n. 15 del 1968, riceve una consacrazione normativa con la legge n. 241 del 1990, e successivamente con le leggi n. 59 del 1997 n. 127 del 1997 s.m.i. (cd. Bassanini-bis), attraverso le quali vengono attuati interventi diretti sia a soggetti pubblici (semplificazione

dell'organizzazione), sia alla loro attività (semplificazione dei procedimenti amministrativi). Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* (1861-1993), Bologna, 1996, 284 ss; M. Mazzamuto, *Dichiarazioni sostitutive: le principali innovazioni della legge Bassanini*, in *Nuove Autonomie*, 1999, 46.

[7] F. Salvia, *La semplificazione amministrativa: tra scorciatoie procedimentali e semplicismi mediatici*, in *Nuove Autonomie*, 3-4, 2008, 447 ss. L'A. ritiene che la semplificazione più che uno "*strumento*" debba costituire un "*effetto: l'effetto di un apparato amministrativo che abbia già in sé la capacità di operare al meglio con le regole ordinarie e in un clima di assoluta normalità*". Per tale ragione afferma che "*una semplificazione degna di questo nome non possa essere l'effetto di scorciatoie procedimentali o legislative più o meno estemporanee, costituendo piuttosto l'effetto sistemico di una amministrazione ben strutturata che abbia già raggiunto livelli qualitativi assai elevati*". Nello stesso senso si pone F. Merusi, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2007, 689; *Nuove autonomie*, 2008, n. 3-4, 335-341 secondo il quale "*la semplificazione dovrebbe assurgere al rango di canone ermeneutico*", idoneo a guidare l'interpretazione verso la soluzione meno gravosa per il cittadino, quella più semplice dal punto di vista strutturale e funzionale.

[8] G. Corso, *Perché la complicazione?* in *Nuove Autonomie*, 3-4, 2008, 325.

[9] Sin dall'approvazione della l. n. 59/1997, è venuta a consolidarsi l'idea secondo la quale la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la razionalizzazione delle normative debbano costituire funzioni stabili del sistema amministrativo, al fine di assicurarne regolarità e continuità, e non intervenire soltanto in situazioni di "fibrillazione" come soluzioni occasionali a specifiche patologie del sistema stesso. La semplificazione è così passata dal costituire un generico programma di sburocratizzazione del fare dell'amministrazione a costituire un vero e proprio insieme di tecniche e strumenti giuridici che attengono all'azione amministrativa e che dovrebbero condurre, oltre che ad una maggiore economicità della stessa, soprattutto all'incremento della sua efficacia. Cfr. G. Vesperini, *Il governo della semplificazione*, Milano, 2006;

La semplificazione, politica comune, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11/2014, 1019-1032; G. Vesperini, *Frammenti di semplificazione,* in *Giornale di diritto amministrativo,* n. 3/2019; M. R. Spasiano, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Foro mm*., 2010, 3041 ss.; M.A. Sandulli, *La semplificazione dell'azione amministrativa: considerazioni generali*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, 405-415; L. Vandelli, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, 417-434.

[10] M. A. Sandulli, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, in ***www.ius-publicum.com***.

[11] F. Costantino, *Il principio di semplificazione*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, Roma, 2014, p. 425-447; Cfr. anche M. Bombardelli, *La semplificazione della documentazione amministrativa: strumenti e tecniche*, in G. Arena, M. Bombardelli, M.P. Guerra, A. Masucci (a cura di), *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001, 76, il quale evidenzia come l'istituto della autocertificazione "*segni un mutamento epocale dei rapporti tra Amministrazione e cittadini nel sistema delle certezze pubbliche*".

[12] Cfr. M. Immordino, *La difficile attuazione degli istituti di semplificazione documentale. Il caso dell'autocertificazione*, in *Nuove autonomie*, 3-4, 2008, 603-617. L'A., nell'esporre l'evoluzione storica dell'istituto dell'autocertificazione, evidenzia come lo stesso fosse già presente nella legge n. 15 del 1968, ispirata al principio di non aggravamento del procedimento amministrativo (poi ripreso dalla legge 241 del 1990), ma rimasta sostanzialmente inattuata. Il motivo principale della sua mancata attuazione risiedeva nel fatto che le amministrazioni ritenevano inaffidabili le dichiarazioni sostitutive e i cittadini preferivano non utilizzarle proprio a causa dell'atteggiamento sfavorevole dell'amministrazione.

[13] Con determinati limiti previsti dall'art. 49 del medesimo d.P.R. Per una ricostruzione sistematica della disciplina cfr. M. A. Sandulli, *Autodichiarazioni e dichiarazione "non veritiera", La semplificazione della produzione documentale mediante le dichiarazioni sostitutive di atti e documenti e l'acquisizione d'ufficio*, in questa rivista.

[14] M. Immordino, *La difficile attuazione degli istituti di semplificazione documentale. Il caso dell'autocertificazione*, cit., M.S. Giannini, *Certezza pubblica*, in *Enc. Dir*., VI, Milano, 1960, 769; F. Fracchia-M. Occhiena (a cura di), *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza, Milano*, 2006, 867.

[15] L'art. 76 del d.P.R. rimanda alla disciplina del Codice penale ed in particolare alle fattispecie incriminatrici della falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico (art. 483 c.p.), delle false dichiarazioni sull'identità o su qualità personali proprie o di altri (art. 496 c.p.) e della falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri (art. 495 c.p.). Peraltro, il decreto Rilancio, modificando l'art. 76 cit., ha inasprito le sanzioni penali prevedendo che esse vengono aumentate "da un terzo alla metà".

[16] M. A. Sandulli, *Autodichiarazioni e dichiarazione "non veritiera"*, cit.; M. A. Sandulli, *La "trappola" dell'art. 264 del d.l. 34/2020 ("decreto Rilancio") per le autodichiarazioni. Le sanzioni "nascoste"*, in questa rivista e in *Diritto e processo amministrativo*, 3/06/2020 n. 1128;

[17] Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 23/07/2020, n. 8622; T.A.R. Veneto, Sez. I, 18/09/2017, n. 832; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 13/12/2016, n. 12433; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II 04/01/2016, n. 33.

[18] M. A. Sandulli, *La "trappola" dell'art. 264 del d.l. 34/2020 ("decreto Rilancio") per le autodichiarazioni. Le sanzioni "nascoste"*, cit., osserva come il legislatore abbia inserito nella disciplina della semplificazione per l'emergenza un significativo inasprimento delle conseguenze delle autodichiarazioni di cui le stesse amministrazioni abbiano eventualmente ritenuto, in sede di verifica postuma e senza alcun limite temporale, la non veridicità, proponendola inopinatamente come norma diretta a garantire il rispetto da parte delle pubbliche amministrazioni del principio di non aggravamento di cui all'art. 1, co. 2, l. n. 241 del 1990 e conseguentemente dell'obbligo di non "*richiedere agli amministrati la produzione di documenti e informazioni già in loro possesso*".

[19] M. A. Sandulli, *Autodichiarazione e dichiarazione "non veritiera"*, cit. evidenzia come il legislatore, novellando l'art. 71 abbia introdotto un evidente elemento distintivo tra le mere "irregolarità od omissioni" e le "falsità", espressamente onerando l'Amministrazione procedente di rilevare e contestare le prime in tempo utile per permetterne la regolarizzazione in corso di procedimento. La norma infatti precisa: *"se le dichiarazioni sostitutive rese in un procedimento amministrativo contengono irregolarità od omissioni rilevabili d'ufficio che non costituiscono falsità, a pena di mancata prosecuzione del procedimento l'interessato deve riceverne apposita segnalazione da parte del funzionario competente e deve procedere alla regolarizzazione o al completamento della dichiarazione medesima", e se egli non provvede "alla regolarizzazione o al completamento della dichiarazione", "il procedimento non ha seguito".*

[20] M. Immordino, *La difficile attuazione degli istituti di semplificazione documentale. Il caso dell'autocertificazione*, cit.

[21] Cfr. L. Vandelli, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove autonomie*, 3-4, 2008, 421; M.R. Spasiano, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, cit., i quali evidenziano come il tema della semplificazione debba diventare il *mezzo* e non il *fine*: debba costituire elemento di bilanciamento rispetto alla disciplina delle garanzie procedurali.

[22] Come fa notare la Corte, "entrambe le disposizioni sono state modificate, successivamente all'ordinanza di rimessione, dal decreto del Ministro dell'economia del 12/02/2021, n. 51 (Regolamento recante modifiche al decreto ministeriale 21/02/2013, n. 38, recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo). Per effetto di queste modifiche, la competente amministrazione è tenuta a valutare "*la sussistenza di eventuali violazioni fiscali e situazioni di morosità verso l'Erario o verso l'Agente della riscossione di importo superiore a quello previsto dall'articolo 80, comma 4, del decreto legislativo n. 50 del 2016, definitivamente accertate o risultanti da sentenze non più impugnabili*". È stato quindi escluso il rilievo – ai fini del rilascio del patentino – di obbligazioni tributarie, definitivamente accertate, di importo inferiore alla soglia

indicata. E ciò secondo la Consulta sarebbe comunque indicativo dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento, nel senso della graduazione del rilievo delle pendenze fiscali.

[23] F. Liguori, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della D.I.A. – S.C.I.A.*, in *Diritto Processuale Amministrativo*,4/2015, 1223.

[24] In base alla novella apportata all'art. 40, comma 1, del d.P.R. n. 445 del 2000, da parte dell'art. 15, comma 1, lettera a), della legge 12/12/2011, n. 183, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" (Legge di stabilità 2012), il privato ha l'obbligo, e non più la facoltà, di presentare alle amministrazioni le "*dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47*".

[25] M. A. Sandulli, *La "trappola" dell'art. 264 del d.l. 34/2020 ("decreto Rilancio") per le autodichiarazioni. Le sanzioni "nascoste",* cit.; M. A. Sandulli, *Autodichiarazioni e dichiarazione "non veritiera",* cit.

[26] Cfr. F. Costantino, *Il principio di semplificazione*, cit. Peraltro, anche la Consulta, con la sentenza in commento, rileva che "*Lo spazio per l'apprezzamento discrezionale da parte dell'amministrazione in ordine allo specifico rilievo delle pendenze o morosità definitivamente accertate si colloca, quindi, nella precedente fase di verifica dei requisiti, anziché in quella delle conseguenze delle false dichiarazioni [...]*".

[27] M. Calabrò, *Appalti pubblici e semplificazione della procedura di presentazione delle offerte. Alla ricerca di un bilanciamento tra fiducia e controllo,* in *Il diritto dell'economia*, vol. 30, n. 93 (2/2017), 247 richiama il concetto di "insicurezza sostenibile" proposto da A. Benedetti, *Certezza pubblica e "certezze" private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, 2011, 27.

[28] M. Calabrò, *Appalti pubblici e semplificazione della procedura di presentazione delle offerte. Alla ricerca di un bilanciamento tra fiducia e controllo, in Il diritto dell'economia*, cit., 250.

[29] Cons. Giustizia Amm. per la Regione Sicilia, Sez. I, 26/05/2020, n. 325.

[30] In termini M.A. Sandulli, *La "trappola" dell'art. 264 del d.l. 34/2020 ("decreto Rilancio") per le autodichiarazioni. Le sanzioni "nascoste"*, cit.; M.A. Sandulli, *Autodichiarazioni e dichiarazione "non veritiera",* cit.

[31] L'Adunanza Plenaria è chiamata ad indagare e definire i rapporti tra l'art. 80, comma 5, lett. c), d. lgs. 50 del 2016 (applicabile *ratione temporis* alla fattispecie) e l'art. 80, comma 5, lett. f-bis) del medesimo Codice dei contratti pubblici, laddove in base alla prima norma, costituisce causa di esclusione dalle procedure di affidamento di contratti pubblici l'ipotesi in cui la stazione appaltante "*dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità*", tra cui "*il tentativo di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate ai fini di proprio vantaggio; il fornire, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione ovvero l'omettere le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione*"; mentre per la successiva lettera f-bis), del medesimo art. 80, comma 5, d.lgs. n. 50 del 2016, è invece causa di esclusione quella dell'operatore economico "*che presenti nella procedura di gara in corso e negli affidamenti di subappalti documentazione o dichiarazioni non veritiere*". Cfr. C. Napolitano, *La dichiarazione falsa omessa o reticente secondo l'Adunanza Plenaria (commento a Cons. Stato, Ad. Pl. 28 agosto 2020, n. 16)* in questa rivista.