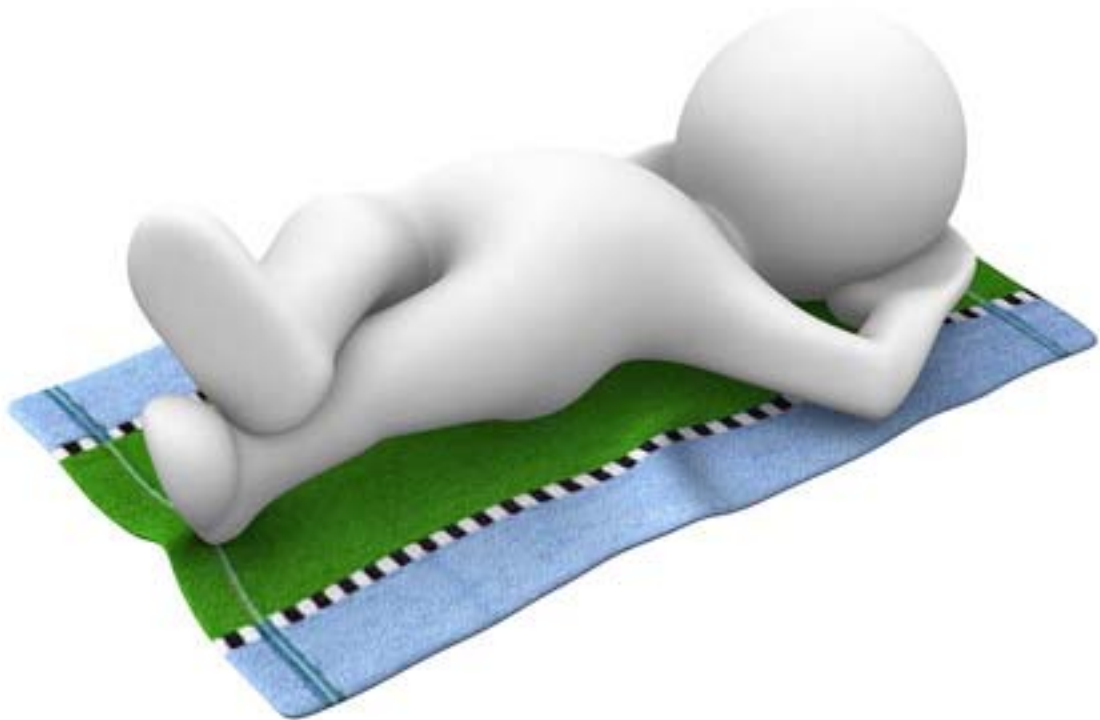


# I DeA book

## LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

D.p.r. 445/2000

aggiornato con le novità introdotte  
dall'art. 15, comma 1, della legge 183/2011  
(legge di stabilità)



**Riflessioni e spunti operativi**

di

***Mauro Parducci***

DeA

---

Demografici Associati

## Indice

<b>PREMESSA</b> .....	<b>4</b>
ESSERCI, AGIRE.....	4
<b>ATTO, DOCUMENTO, PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO</b> .....	<b>4</b>
GLI ELEMENTI DELL'ATTO AMMINISTRATIVO .....	5
LE DIVERSE TIPOLOGIE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO .....	6
<b>IL D.P.R. 28 DICEMBRE 2000, N. 445</b> .....	<b>7</b>
PREMESSA .....	7
CHI PUÒ E CHI DEVE APPLICARE LE DISPOSIZIONI DEL TESTO UNICO .....	8
CHI PUÒ UTILIZZARE LE DISPOSIZIONI DEL TESTO UNICO .....	8
<i>CASI DI IMPEDIMENTO</i> .....	10
AUTENTICA DI COPIE .....	11
LA LEGALIZZAZIONE DI FOTOGRAFIE .....	12
PRESENTAZIONE DI ISTANZE E DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE .....	13
"VIETATO" CHIEDERE E RICEVERE CERTIFICATI.....	13
<i>ECCEZIONE</i> .....	14
CERTIFICATI E IMPOSTA DI BOLLO.....	15
LE DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE DI CERTIFICAZIONE .....	15
LE DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE DI ATTO DI NOTORIETÀ .....	16
LE DELEGHE .....	16
ACQUISIZIONE DIRETTA DEI DOCUMENTI .....	17
SCAMBIO DATI O CERTIFICATI?.....	17
INA SAIA: L'OCCASIONE IRRIPETIBILE .....	18
DOCUMENTAZIONE MEDIANTE ESIBIZIONE .....	18
I CONTROLLI E LE MISURE ORGANIZZATIVE.....	19
VIOLAZIONE DEI DOVERI D'UFFICIO.....	20
NORME PENALI.....	20
ASSENZA DI RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE .....	20

## PREMESSA

### ESSERCI, AGIRE

Come ogni altra impresa, ovvero ogni organizzazione, anche la Pubblica Amministrazione si auto-definisce attraverso le proprie azioni, siano esse di natura prettamente discrezionale oppure, come nella maggior parte dei casi in P.A., discendano da dettati legislativi e regolamentari.

Le AZIONI, e quindi gli ATTI, dell'ente pubblico assumono peraltro un'importanza che va ben oltre la normale ricaduta sulla vita dell'organizzazione: con esse l'ente pubblico stabilisce regole, crea opportunità, combatte gli abusi, fornisce servizi, prende decisioni, in una parola, amministra intere comunità, assumendosi responsabilità in ordine a molteplici e salienti aspetti della vita delle persone e delle loro forme associative comunque finalizzate.

Ecco perché, in questo terzo millennio, quando la centralità del cittadino e l'attenzione ai suoi bisogni sono riconosciuti come valori fondamentali dell'attività delle pubbliche amministrazioni, occorre considerare gli atti amministrativi non già come mero esercizio di burocrazia, ma come esempio esplicito, chiaro e inconfutabile dell'assunzione di responsabilità e, quindi, come segno trasparente delle ragioni stesse dell'esistenza dell'amministrazione pubblica.

## ATTO, DOCUMENTO, PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Il D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 definisce DOCUMENTO AMMINISTRATIVO *“ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.”*

Un atto amministrativo è allora qualsivoglia espressione dell'azione, della conoscenza o della volontà dell'ente posta in essere da un soggetto della p.a. nell'esplicazione della sua attività amministrativa che, per ovvie ragioni di concretezza e visibilità, deve tradursi in un documento *comunque* formato.

Deliberazioni, determinazioni, ordinanze, certificati, ma anche semplici elenchi (cartacei o informatici), memorie ed espressioni di pareri sono dunque ATTI amministrativi che prendono forma di DOCUMENTO e che attraverso tale documento producono i loro effetti.

Per trovare una definizione di PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO, dobbiamo invece rifarci al dettato del capo I della legge 7 agosto 1990, n. 241. Qui il termine PROCEDIMENTO è pienamente ascrivibile al complesso della *“attività amministrativa”* che, per altro, deve perseguire *“fini determinati dalla legge”* e deve essere *“retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità secondo le modalità [ ... ] che disciplinano i singoli procedimenti”*.

Il procedimento amministrativo, allora, è quel complesso di azioni e comportamenti, ivi compresa l'acquisizione e la formazione di atti e documenti amministrativi, necessario affinché l'amministrazione assuma le proprie decisioni (o renda note situazioni e stati di fatto) e si adoperi a renderle operative attraverso appositi provvedimenti.

Atto, documento e procedimento amministrativo non sono dunque da considerare come diverse e disgiunte modalità espressive della pubblica amministrazione, ma segmenti complementari e indissolubili dell'azione amministrativa, intimamente correlati l'uno agli altri in un processo logico comunque destinato ad incidere sulla realtà circostante.

Quanto più tale processo logico sarà esplicitato e adeguatamente documentato, tanto più l'orientamento ad una azione amministrativa rispondente ai criteri di efficacia ed economicità risulterà chiaro ed evidente, e tanto più valore acquisterà il principio della pubblicità degli atti.

## GLI ELEMENTI DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

Ogni atto, per potersi definire "amministrativo" deve contenere una serie di elementi che vengono definiti costitutivi ed essenziali. Essi devono essere presenti nell'atto nel loro complesso; la mancanza anche di soltanto uno di questi elementi esclude la natura amministrativa dell'atto.

Tali elementi sono:

- Il **SOGGETTO**: l'organo della p.a. che agisce nell'espletamento di una funzione amministrativa e nell'ambito delle competenze che la legge gli assegna;
- La **VOLONTÀ**: maturata senza coercizione e formatasi in assenza di errore, espressa dalla votazione (se organo collegiale) o dalla sottoscrizione (se organo monocratico);
- L'**OGGETTO**: il rapporto giuridico sul quale l'atto esercita i propri effetti. Esso deve essere determinato o determinabile, possibile e, naturalmente, lecito;
- Il **CONTENUTO**: la disciplina data al rapporto costituito con l'atto amministrativo;
- La **CAUSA**: il fine, lo scopo per il quale l'atto viene adottato;
- La **FORMA**: il modo in cui l'atto si concretizza (scritta, verbale, mediante segni o segnali) e viene portato alla conoscenza degli interessati. Alcuni atti, occorre ricordare, devono necessariamente assumere la forma scritta (deliberazioni, determinazioni, ecc.).

Una volta che un atto è stato redatto ed adottato in presenza di tutti i suoi elementi essenziali, esso si definisce *VALIDO*. La validità dell'atto non può però, da sola, costituire garanzia che l'atto possa produrre i propri effetti. Occorre infatti che esso sia anche *PERFETTO*, cioè abbia compiuto tutto il procedimento necessario alla sua adozione (per esempio: siano stati richiesti ed ottenuti i pareri previsti o sia stato adottato dall'organo competente) e "superato" tutto il cammino previsto perché possa diventare *EFFICACE* (ad esempio, nel caso di una deliberazione, sia trascorso il periodo della pubblicazione).

La legge, poi, regola e disciplina puntualmente l'attività amministrativa stabilendo regole generali che *devono* essere applicate se si vuole che un atto sia *legittimo*. L'atto che presenti vizi di legittimità (incompetenza dell'organo adottante, eccesso di potere, violazione di legge) o di merito (cioè nel caso in cui, pur essendo legittimo, presenti carattere di inopportunità e non convenienza) si definisce *invalido*. E' invece *nullo*, ricordiamo ancora una volta, quando manca di anche uno soltanto degli elementi costitutivi essenziali.

**LE DIVERSE TIPOLOGIE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO**

Gli atti amministrativi sono "tipici", cioè devono corrispondere a un qualche "tipo" previsto dalla legge a seconda del contenuto e dello scopo perseguito:

- Ampliativi { Autorizzazioni, concessioni.... }
- Ablatori { Privazione di diritti (espropri,,,) }
- Sanzionatori
- Provvedimenti di secondo grado { Incidono su atti precedenti  
(annullamento, revoca, conferma,  
sanatoria) }
- Esecutivi { Danno esecuzione a atti precedenti }
- Certificativi { Soddisfano un'esigenza di certezza  
giuridica sia legale che notiziole) }

**IL D.P.R. 28 DICEMBRE 2000, N. 445****PREMESSA**

Con l'articolo 1 si danno alcune importanti definizioni circa i termini e gli istituti propri del testo unico. Un modo certo ed efficace per cercare di evitare quegli equivoci in cui si è incorsi, per tanti anni, nell'applicazione della legge 15/68 quando, ad esempio, molte pubbliche amministrazioni equivocavano su alcuni importanti concetti quali l'autentica di firma oppure il contenuto delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà.

Alle lettere a) e b) si esplicita il significato da attribuire al "documento amministrativo", riportando letteralmente il contenuto dell'articolo 22 comma 2 della Legge n. 241/1990.

Le definizioni di "documento di riconoscimento" e di "documento d'identità" di cui alle lettere c) e d) introducono significative novità. Le due definizioni rappresentano il frutto della rielaborazione di norme esistenti (art. 292 R.D. n.635/1940, articolo 3 R.D. n.773/1931) ed intendono mantenere inalterata la separazione tra i documenti d'identità, aventi specifica finalità, dalla più ampia categoria dei documenti di riconoscimento, che consentono, comunque, l'identificazione personale del titolare.

Con la lettera e) viene riprodotta la norma dell'art. 1 comma 1 lett. b) del d.P.C.M. n.437/1998 relativa al "documento d'identità elettronico".

La lettera f) definisce il significato di "certificato" delineando le funzioni e l'ambito oggettivo di questo atto amministrativo. Il certificato consiste in una dichiarazione scritta, formata da un pubblico ufficiale, contenente informazioni tratte da pubblici registri attendibili fino a prova contraria. Il certificato gode di fede pubblica ed ha fini di pubblicità relativamente a determinati fatti, stati e qualità giuridiche di un soggetto. La certificazione svolge un'importante funzione nell'ambito delle attività e dei processi decisionali della pubblica amministrazione: le informazioni in essa contenute consentono l'adozione di provvedimenti destinati ad incidere sulla sfera di diritti e interessi dei cittadini.

Anche nelle definizioni di cui alle lettere g) e h) per la "dichiarazione sostitutiva di certificazione", e la "dichiarazione sostitutiva di atto notorio" troviamo elementi di novità. Infatti la dichiarazione sostitutiva di certificazione trova un ambito di definizione assai più ampio di quello a suo tempo introdotto con l'art. 2 della Legge 15/68 e molto più vicina alla definizione indicata dall'art. 1, comma 1, del D.P.R. 403/98. Per le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà sembra vi sia una sorta di "passo indietro" rispetto alla definizione più ampia prevista dall'art. 2 del D.P.R. 403/98: sembrano infatti escluse le dichiarazioni relative a qualità relative a terze persone. Tuttavia il dubbio sarà ampiamente chiarito dal comma 2 dell'art. 47 che riproduce esattamente il contenuto del citato art. 2 del D.P.R. 403/98.

La lettera i) riprende la definizione di "autentica della sottoscrizione" dall'articolo 20 secondo comma della Legge n. 15/1968. A questo proposito si deve rilevare come, a differenza della precedente normativa, l'autentica della sottoscrizione rappresenterà la regola e non più l'eccezione. Ciò non deve tuttavia indurre in affrettate conclusioni in quanto le modalità di autentica della sottoscrizione per tutti gli atti e dichiarazioni da presentare a pubbliche amministrazioni o gestori di servizi pubblici saranno eseguite esclusivamente secondo le procedure semplificate introdotte dalle Leggi 127/97 e 191/98. In questo senso l'autentica della firma eseguita da un pubblico ufficiale costituirà, comunque, l'eccezione.

Le lettere l) e m) definiscono la legalizzazione di firma e la legalizzazione di fotografie: nel primo caso è stato semplicemente riprodotto il contenuto dell'art. 15, primo comma, della Legge n. 15/68; la definizione di legalizzazione di fotografia, concetto assolutamente nuovo, rappresenta il

risultato di una definizione costruita, in via analogica, sugli stessi presupposti della legalizzazione di firma.

Le definizioni di “amministrazioni procedenti” e di “amministrazioni certificanti” indicate alle lettere o) e p) costituiscono un’ulteriore novità, poiché, anche se l’espressione è rinvenibile nelle circolari attinenti la materia, l’ordinamento mancava di norme che distinguessero, in via generale, la duplice posizione che può assumere l’amministrazione nelle vicende legate all’utilizzo della documentazione amministrativa.

#### CHI PUÒ E CHI DEVE APPLICARE LE DISPOSIZIONI DEL TESTO UNICO

L’applicazione delle disposizioni in materia di autodichiarazioni viene estesa a tutti i soggetti privati che le vogliano accettare. Ciò significa che i privati, come ad esempio banche ed assicurazioni, hanno la possibilità di accettare l’autocertificazione, ma non sono obbligati a farlo, poiché si tratta di una facoltà e non di un obbligo.

Le disposizioni del testo unico sulla produzione di atti e documenti, quindi, si applicano:

1. A tutte le amministrazioni pubbliche;
2. Ai gestori di servizi pubblici nei rapporti con l’utenza. I gestori di servizi pubblici sono tenuti ad applicarle nei rapporti con l’utenza, mentre nei rapporti con il personale, con le imprese che partecipano alle gare ecc. sono equiparati ai privati, e non sono quindi tenuti ad accettare l’autocertificazione, ma possono scegliere di farlo;
3. Ai privati che lo consentono.

Le novità sopra descritte si sono rese necessarie perché la semplificazione prodotta dal ricorso all’autocertificazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di pubblici servizi è stata tale da renderne interessante l’utilizzo anche per alcuni soggetti privati come banche, assicurazioni, ecc..

Anche per questi soggetti gli strumenti di semplificazione della documentazione amministrativa sono una risorsa capace di snellire la propria attività e di migliorare il proprio rapporto con l’utenza. Per questo, con la legge n. 340 del 2000, le cui disposizioni in materia sono ora raccolte nel Testo Unico, è stata riconosciuta anche ai privati la possibilità di accettare le autocertificazioni dai propri clienti, senza però limitare la loro sfera di autonomia privata e quindi senza imporre loro l’obbligo di accettare le dichiarazioni sostitutive.

Alcuni gestori di servizi pubblici svolgono anche attività di tipo privato, ad esempio l’Ente Poste è tenuto ad accettare l’autocertificazione nella gestione del servizio postale ma non è tenuto a farlo nei servizi bancari, per i quali è assimilato a un privato.

Alcuni soggetti privati possono svolgere attività in concessione (per conto di soggetti pubblici): le banche, che sono private, sono tenute ad accettare l’autocertificazione quando riscuotono il pagamento di tributi per conto di un’amministrazione e gestiscono quindi un servizio pubblico;

L’autorità giudiziaria non è tenuta ad accettare l’autocertificazione;

Le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà rivolte ai privati richiedono l’autentica della firma.

#### CHI PUÒ UTILIZZARE LE DISPOSIZIONI DEL TESTO UNICO

L’art. 2 stabilisce che le norme del Testo Unico disciplinano la formazione, il rilascio, la tenuta e la conservazione, la gestione, la trasmissione di atti e documenti da parte degli organi della Pubblica Amministrazione nonché la produzione di atti e documenti agli organi della Pubblica Amministrazione, ai **gestori di pubblici servizi** nei rapporti con l’utenza e tra gli stessi ed in quelli tra i gestori stessi ed ai **privati che vi consentono**.



Questa norma estende quindi, in via generale, ed una volta per tutte, le regole sulle “modalità di produzione di atti e documenti” ai gestori di pubblici servizi e, novità assoluta rispetto alla normativa pregressa che lo escludeva, ai soggetti privati ove gli stessi vi consentano.

In questo senso la riforma voluta dal legislatore del 2000, riprendendo quanto già disposto dalla Legge annuale di semplificazione per l'anno 1999, Legge n. 340/2000, ha effettivamente reso possibile che istituti bancari, assicurazioni ecc. non richiedessero più ai loro clienti la produzione di certificati, l'autenticazione di firme, la legalizzazione di fotografie ecc. La norma non contiene però alcuna espressa previsione in ordine alla possibilità che le dichiarazioni ricevute dai soggetti privati possano poi successivamente essere utilizzate anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, a questo proposito, sembra che l'estensione delle regole del Testo Unico a tali soggetti sia da riferire esclusivamente ai rapporti interprivatistici e, dunque, che l'uso degli strumenti di semplificazione sia consentito solo con riferimento ai procedimenti propri del soggetto privato che consenta a riceverli. L'art. 2, infatti, fa riferimento “alla produzione di atti e documenti...ai privati che vi consentano”.

In questo senso bisogna osservare che per agevolare la diffusione della riforma il quarto comma dell'art. 71 stabilisce che l'Amministrazione certificante, previa definizione di **appositi accordi**, è tenuta a fornire conferma scritta, anche attraverso l'uso di strumenti informatici o telematici, della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei dati da essa custoditi, su richiesta del soggetto privato corredata dal consenso del dichiarante; consenso necessario per garantire la tutela in sede di trattamento dei dati personali poiché i privati, a differenza delle pubbliche amministrazioni, non possono altrimenti trattare i dati personali. Si osserva che giustamente la norma, in questo senso, non consente ai soggetti privati l'accesso diretto agli archivi della P.A., l'uso, infatti, degli strumenti informatici e telematici è previsto solo in relazione alla comunicazione dell'esito della verifica effettuata dall'Amministrazione certificante in sede di controllo. Diversa è invece la formulazione, come vedremo più avanti, del quarto comma dell'art. 43 in riferimento alla possibilità riconosciuta alle Amministrazioni procedenti di accedere direttamente e senza oneri agli archivi informatici delle Amministrazioni certificanti.

Il Testo Unico conferma inoltre la tradizionale esclusione delle procedure di semplificazione nei confronti degli organi giurisdizionali nel senso che nei confronti dell'attività giurisdizionale resta invariata l'applicazione delle norme regolatrici del processo civile e penale come regolato dai rispettivi codici di procedura in un quadro di cosiddetta *specializzazione dell'attività giurisdizionale* che non va mai confusa con l'attività amministrativa, anche se, talvolta, organi dell'ordinamento giudiziario possono, in residue aree di attività, conservare funzioni amministrative in relazione alle quali ovviamente le procedure di semplificazione risultano possibili.

L'art. 3 del Testo unico individua espressamente i soggetti, aventi natura collettiva, a cui deve applicarsi tale normativa:

- le persone giuridiche,
- le Pubbliche Amministrazioni,
- gli enti ed associazioni aventi sede legale in Italia o in uno dei Paesi dell'Unione europea.

Va osservato che la formulazione usata è quanto mai ampia in quanto ricomprende da un lato soggetti dotati di personalità giuridica (persone giuridiche, Pubbliche Amm., enti) e dall'altro soggetti che possono anche essere privi di personalità (società di persone, associazioni, comitati) purché aventi sede legale in Italia o in uno dei paesi dell'Unione europea. In questo senso la disposizione in questione pare doversi interpretare nel senso le Pubbliche Amministrazioni devono venir considerate anche quali “soggetti attivi” della semplificazione e che, dunque, possano esse stesse utilizzare gli strumenti di semplificazione nei rapporti con altre Pubbliche Amministrazioni, con i gestori di pubblici servizi o, previo il loro consenso, con i soggetti privati.

Per quanto riguarda invece le **persone fisiche** le disposizioni del Testo Unico si applicano:

- Ai cittadini Italiani
- Ai cittadini appartenenti ad uno Stato membro dell'Unione europea (a parità di condizioni

- con i cittadini italiani),
- Ai cittadini stranieri (anche detti extracomunitari).

Questi ultimi tuttavia, ed in riferimento all'esclusivo utilizzo delle dichiarazioni sostitutive, possono usufruire degli strumenti di semplificazione previsti dal Testo Unico solo se regolarmente soggiornanti in Italia e a condizione che le dichiarazioni sostitutive si riferiscono a stati, qualità personali o fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, fatte salve, **in base al principio di specialità**,<sup>1</sup> le disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero.

Quindi, rispetto alla disciplina previgente data dal D.p.r. 403/98, la norma riferita agli stranieri extracomunitari:

- *richiama* le disposizioni anche derogatorie previste dalla legislazione speciale sull'immigrazione;<sup>2</sup>
- *amplia* l'ambito dei soggetti che possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive a coloro che **soggiornano** regolarmente in Italia (il D.p.r. 403/98 prevedeva invece per gli stessi anche il requisito della residenza);
- *riduce* le situazioni che possono essere dichiarate eliminando quelle attestabili da soggetti privati italiani.

Inoltre, in base al disposto del terzo comma dell'art. 3, gli stranieri, ove regolarmente soggiornanti in Italia, nel caso di situazioni certificabili o attestabili da soggetti stranieri, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive se vi è una convenzione tra l'Italia ed il loro paese di provenienza. In assenza di convenzioni, infine, gli stranieri, in base al disposto del quarto comma dell'art. 3 possono documentare stati, qualità personali e fatti mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello stato estero di origine, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri.

#### CASI DI IMPEDIMENTO

Per il disposto dell'articolo 4 la **dichiarazione di chi non sa o non può firmare** è raccolta dal pubblico ufficiale previo accertamento dell'identità del dichiarante. Il pubblico ufficiale attesta che la dichiarazione è stata a lui resa dall'interessato in presenza di un impedimento a sottoscrivere. Rispetto all'analoga disposizione dell'art. 4 del D.p.r. 403/98 l'attuale formulazione della norma non prevede più che il pubblico ufficiale menzioni la causa dell'impedimento a sottoscrivere dell'interessato e questo in linea con un parere del Garante per il trattamento dei dati personali che aveva osservato come tale indicazione, in quanto riferita ad uno stato di salute e quindi riguardante dati sensibili, si prestasse a ledere il principio di tutela della riservatezza.

Il secondo comma dell'art. 4 dispone che la **dichiarazione nell'interesse di chi si trovi in una situazione di impedimento temporaneo, per ragioni connesse allo stato di salute**, è sostituita dalla dichiarazione contenente espressa indicazione dell'esistenza di un impedimento, resa dal coniuge o, in sua assenza, dai figli o, in mancanza di questi da altro parente in linea retta o collaterale fino al terzo grado, al pubblico ufficiale, previo accertamento dell'identità del dichiarante. In ogni caso, in queste situazioni di incapacità naturale, è bene ricordare che la dichiarazione deve sempre essere resa in presenza del funzionario addetto e quindi il congiunto non può inviare la propria dichiarazione resa nell'interesse altrui secondo le modalità semplificate di cui all'art. 38.

A tale riguardo occorre ricordare che sono parenti:

- in linea retta, le persone che si trovano in una situazione di discendenza diretta (genitori/figli; nonni/nipoti; ecc.);

<sup>1</sup> In base al principio di specialità le disposizioni in materia di immigrazione e disciplinanti la condizione dello straniero, in quanto norme di settore, si considerano "speciali" e quindi prevalenti sulle norme relative alla semplificazione amministrativa definite norme generali e come tali inquadrate nell'ordinamento.

<sup>2</sup> D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 come modificato dalla Legge 30 luglio 2002, n. 189 e D.p.r. 31 agosto 1999, n. 394

---

**Demografici Associati**

- in linea collaterale, le persone che hanno almeno un ascendente comune (fratelli/sorelle; zii/nipoti; ecc).

Il grado di parentela si calcola:

- per i parenti in linea retta, contando le generazioni: genitori/figli sono dunque parenti di primo grado, nonni/nipoti di secondo; bisnonni/nipoti di terzo, ecc.;
- per i parenti in linea collaterale, risalendo dalla persona che ha l'impedimento, di figlio in padre, fino all'ascendente comune e ridiscendendo da questo, di padre in figlio, fino alla persona che rende la dichiarazione, senza contare l'ascendente: fratello/sorella sono dunque parenti di secondo grado; zio/nipote parenti di terzo grado.

Dalla parentela va distinta l'affinità, che è il rapporto che lega un coniuge ai parenti dell'altro coniuge.

Le persone legate a chi si trova in uno stato di impedimento da un rapporto di affinità non possono rendere dichiarazioni per suo conto.

In sintesi possono effettuare la dichiarazione al posto di chi si trova in uno stato di impedimento:

- parenti in linea retta: genitori, nonni, bisnonni, figli, nipoti, pronipoti;
- parenti in linea collaterale: zii, fratelli, nipoti.

Per espressa previsione del terzo comma, le disposizioni dell'art. 4 non si applicano alle dichiarazioni fiscali.

L'art. 5 chiude infine il primo Capo del Testo Unico riproponendo, in riferimento all'istituto della **rappresentanza legale**, quanto già disciplinato dall'art. 8 della Legge n. 15/68; infatti ove l'interessato sia soggetto alla potestà genitoriale, a tutela o a curatela le dichiarazioni ed i documenti previsti dal Testo Unico sono sottoscritti rispettivamente dal rappresentante legale in luogo dell'incapace (interdetto, minore) o dal curatore unitamente all'inabilitato. A questo proposito tuttavia è bene ricordare che l'inabilitato per gli atti di ordinaria amministrazione ed il minore per alcuni rapporti (ad es. il rapporto di lavoro), hanno piena capacità e quindi le istanze e le dichiarazioni relative a tali atti e rapporti saranno sottoscritte direttamente dall'interessato senza l'ausilio del rappresentante legale.

#### AUTENTICA DI COPIE

Anche l'istituto dell'autenticazione di copie era già stato disciplinato dalla Legge n. 15/68 ed in particolare dall'art. 14 in riferimento all'art. 7. Il Testo Unico mantiene valido questo istituto e conferma che:

**art. 18**

*"le copie autentiche, totali o parziali, di atti e documenti possono essere ottenute con qualsiasi procedimento che dia garanzia della riproduzione fedele e duratura dell'atto o documento. Esse possono essere validamente prodotte in luogo degli atti originali"*

L'autenticazione di copia consiste nell'attestazione di conformità con l'originale scritta alla fine della copia, a cura del pubblico ufficiale autorizzato, il quale deve indicare il luogo e la data del rilascio, il numero dei fogli impiegati, il proprio nome, cognome, la qualifica rivestita nonché apporre la propria firma per esteso ed il timbro dell'Ufficio.

L'autenticazione delle copie può essere fatta dal pubblico ufficiale dal quale è stato emesso o presso il quale è depositato l'originale, o al quale deve essere prodotto il documento, nonché da un notaio, cancelliere, segretario comunale, o altro funzionario incaricato dal Sindaco. Inoltre per il disposto del terzo comma, nei casi in cui l'interessato debba presentare copia autentica di un documento alle Amministrazioni o ai gestori di pubblici servizi, l'autenticazione della copia può essere fatta dal responsabile del procedimento o da qualsiasi altro dipendente competente a

ricevere la documentazione su esibizione dell'originale e senza obbligo di deposito dello stesso presso l'Amministrazione procedente. In questo caso la copia autentica può essere utilizzata solo nel procedimento in corso.

Anche le autenticazioni di copia scontano l'imposta di bollo, salvi i casi in cui le copie autentiche non vengano utilizzate per un uso per il quale il D.p.r. n. 642/72, Tabella All. B, non preveda l'esenzione.

Con la previsione dell'art. 19 viene ampliato il contenuto del secondo comma dell'art. 2 del D.p.r. n. 403/98 che già aveva introdotto modalità alternative all'autenticazione di copie. Si tratta di un'innovazione significativa che, prendendo spunto da quanto già disciplinato per le copie di pubblicazioni, consente ora di sostituire alla procedura dell'autenticazione la presentazione da parte dell'interessato di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, resa ai sensi dell'art. 47.

La dichiarazione può ora riguardare la conformità all'originale della copia di un atto o di un documento conservato o rilasciato da una Pubblica Amministrazione, della copia di una pubblicazione ovvero della copia di titoli di studio o di servizio. La dichiarazione può riguardare altresì la conformità all'originale della copia dei documenti fiscali che devono essere obbligatoriamente conservati dai privati (es. Modelli Unici per il reddito delle persone fisiche).

#### LA LEGALIZZAZIONE DI FOTOGRAFIE

Quello della legalizzazione di fotografie è un istituto molto particolare che non era previsto nella Legge n. 15/68 che disciplinava solo, come noto, l'istituto della legalizzazione delle sottoscrizioni. Tuttavia si era instaurata una prassi costante in base alla quale le fotografie potevano essere "autenticate" presso gli sportelli dell'Anagrafe. Questa autenticazione consisteva sostanzialmente nel dichiarare l'identificazione della persona fisica presente allo sportello con la sua immagine riprodotta in foto: immagine alla quale veniva così riconosciuta valenza giuridica.

Il settimo comma dell'art. 2 della Legge n. 127/97 aveva poi, per la prima volta, disciplinato questo istituto che è stato ripreso con le stesse modalità dal Testo Unico per il quale (vedi art. 34) le amministrazioni competenti per il rilascio di **documenti personali** (passaporti, autorizzazioni al porto d'armi ecc.) sono tenute a legalizzare le prescritte fotografie presentate personalmente dall'interessato. Su richiesta di quest'ultimo le fotografie possono essere, altresì, legalizzate anche dal dipendente incaricato dal Sindaco. La legalizzazione delle foto è esente da imposta di bollo.

Inoltre in riferimento ai documenti personali e come già indicato alle lettere c) e d) dell'art. 1, bisogna ricordare che:

- **E' documento di riconoscimento** ogni documento munito di fotografia del titolare e rilasciato da una pubblica Amministrazione, che consente l'identificazione del titolare, quindi, in questo caso, *la funzione identificativa è possibile;*
- **E' documento di identità** la carta di identità ed ogni altro documento munito di fotografia rilasciato da una pubblica Amministrazione con la finalità prevalente di dimostrare l'identità personale del suo titolare, quindi, in quest'altro caso, *la funzione identificativa è prevalente ed essenziale.*

In ragione di quanto sopra, pertanto, in tutti i casi in cui viene richiesto un documento di identità, lo stesso può sempre essere sostituito dal documento di riconoscimento equipollente ed ai fini identificativi della persona sono equipollenti alla carta di identità:

- passaporto,
- patente di guida e patente nautica,
- libretto di pensione,
- il porto d'armi,
- tessere di riconoscimento, rilasciate da una Pubblica Amministrazione purchè munite di fotografia e timbro.

Nei documenti di identità e di riconoscimento non è necessaria l'indicazione o l'attestazione dello stato civile, salvo specifica istanza del dichiarante.

**PRESENTAZIONE DI ISTANZE E DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE**

L'autenticità della firma delle istanze e di tutte le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà rivolte alle pubbliche amministrazioni o ai gestori di servizio pubblico viene sempre assicurata attraverso la firma di fronte al dipendente addetto oppure attraverso la presentazione o l'invio per fax allegando la fotocopia di un documento d'identità o di riconoscimento della persona che l'ha firmata.

L'autenticazione con le modalità tradizionali, da effettuarsi davanti al notaio, segretario comunale, dipendente incaricato dal sindaco, cancelliere, dipendente addetto a ricevere la documentazione viene effettuata:

- per le istanze e le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà rivolte ai privati;
- per le domande relative alla riscossione di benefici economici (pensioni, contributi, etc.) da parte di un'altra persona (sostanzialmente deleghe alla riscossione) quando il soggetto erogatore sia pubblico..

Non è ammessa la delega alla riscossione di proventi finanziari quando il soggetto erogatore sia un privato.

Le istanze e le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà quando sono rivolte:

- alle amministrazioni o ai gestori di servizi pubblici non vanno autenticate, ma sono sottoscritte davanti al dipendente addetto oppure presentate da un'altra persona o inviate per fax allegando la fotocopia del documento di identità della persona che le ha firmate. Rimane, dove prevista in precedenza, l'imposta di bollo sulle istanze;
- ai privati vanno autenticate ed è dovuta l'imposta di bollo;

Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica sono valide se sottoscritte con la firma digitale o quando il sottoscrittore è identificato dal sistema informatico attraverso la carta di identità elettronica;

Le istanze e le dichiarazioni sostitutive possono essere sempre inviate per fax con la fotocopia del documento d'identità della persona che le ha firmate.

L'eliminazione dell'obbligo di autentica della firma delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà contestuali o comunque collegate ad un'istanza rivolta alla pubblica amministrazione, e la sua sostituzione con la possibilità di firmarle in presenza del dipendente addetto o di presentarle allegando la fotocopia del documento di identità del dichiarante si sono rivelate molto efficaci nel semplificare gli adempimenti connessi alla presentazione di documenti alla pubblica amministrazione.

**“VIETATO” CHIEDERE E RICEVERE CERTIFICATI**

La più significativa novità introdotta dall'art. 15 della legge 183/2011 riguarda l'art. 40 del D.p.r. 445/000. Tale articolo, che nella sua versione originaria era intitolato “certificazioni contestuali” e riportava quanto già disposto dall'art. 11 della legge 15/68, oggi è rubricato con il solo termine “certificati” ed aggiunge, antepoendoli, al comma 1 i comma 01 e 02.

Il comma 01, nel primo periodo, prevede che le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione siano valide ed utilizzabili solo nei rapporti tra privati.

Da ciò ne deriva che la pubblica amministrazione potrà rilasciare certificati solo quando essi siano da produrre ai privati.

Il secondo periodo del comma 01 prevede che nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i gestori di pubblici servizi i certificati e gli atti di notorietà sono sempre sostituiti dalle autocertificazioni e dalle dichiarazioni sostitutive degli atti di notorietà. In questo caso la conseguenza immediata è che tutti gli uffici pubblici non solo non potranno più richiedere certificati

ma, neppure, potranno acquisirli anche quando il cittadino o l'impresa volessero spontaneamente produrli.

D'altra parte il D.p.r. 445/2000 già prevedeva, all'art. 43, che gli uffici pubblici non potessero richiedere atti o certificati concernenti dati autocertificabili o, comunque, già in possesso della P.A.; tuttavia lo stesso art. 43 non impediva la possibilità, per gli utenti, di produrre spontaneamente i certificati e, quindi, prima della riforma apportata con la legge 183, ammetteva la possibilità, per gli uffici pubblici, di acquisirli. È del tutto evidente che la norma (art. 43) così come era stata formulata, induceva tanti pubblici uffici a "consigliare" ai cittadini la produzione del certificato anziché l'autocertificazione con la subdola promessa che, in tal modo, la pratica avrebbe avuto un iter più celere. Sicuramente questo modo di agire di una parte significativa della pubblica amministrazione ha fatto sì che, dopo un vertiginoso calo nella produzione dei certificati, registrato tra la fine degli anni '90 e l'inizio dello scorso decennio, negli ultimi 6/7 anni la produzione di certificati abbia subito una nuova impennata.

A dare maggiore forza al principio stabilito nel comma 01, secondo il quale oggi i certificati possono essere utilizzati solo nei rapporti privatistici, interviene il comma 02 imponendo, senza alcuna possibilità di deroga, che su ogni certificato rilasciato dalla pubblica amministrazione sia indicata la seguente dicitura: *"Il presente certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi"*. Non solo: lo stesso comma 02 precisa che i certificati che non contenessero tale dicitura sono da considerarsi nulli.

Per chiudere il cerchio il legislatore, modificando l'art. 74 del D.p.r. 445/2000, ha anche stabilito che costituiscono violazione dei doveri d'ufficio, oltre la richiesta di certificati (già prevista nel testo originario) anche l'accettazione dei certificati ed il rilascio degli stessi senza la dicitura indicata nel comma 02.

Così, in base a quanto oggi disposto dal Testo unico sulla Documentazione Amministrativa, le amministrazioni e i gestori di pubblici servizi non possono chiedere o acquisire dai cittadini

- I certificati in tutti i casi in cui si può fare l'autocertificazione;
- I documenti che esse stesse sono tenute a certificare o che comunque sono in loro possesso.

Invece di chiedere i certificati al cittadino, le amministrazioni e i gestori di servizio pubblico devono accettare l'autocertificazione o acquisire d'ufficio le informazioni necessarie, facendosi indicare dal cittadino interessato gli elementi indispensabili al loro reperimento (ad esempio per un diploma di maturità il cittadino deve indicare la scuola e l'anno in cui lo ha conseguito).

#### ECCEZIONE

L'art. 49 stabilisce inoltre che i **certificati medici, sanitari, veterinari, di origine, di conformità CE, di marchi o brevetti** non possono essere sostituiti da altro documento, salvo diverse disposizioni della normativa di settore. Tutti i certificati medici e sanitari richiesti dalle istituzioni scolastiche ai fini della pratica non agonistica di attività sportive da parte dei propri alunni sono sostituiti con un unico certificato di idoneità alla pratica non agonistica di attività sportive rilasciato dal medico di base con validità per l'intero anno scolastico.

L'esibizione del documento di riconoscimento, per i dati in esso contenuti (nascita, residenza, cittadinanza, stato civile e codice fiscale, che sarà presente nella carta di identità elettronica) ha lo stesso valore probatorio dei corrispondenti certificati (art. 45);

Le amministrazioni devono predisporre la modulistica per le dichiarazioni sostitutive con il richiamo alle sanzioni penali previste dall'art.76 e l'informativa relativa al trattamento dei dati personali.

Nella modulistica per le istanze vanno inserite le formule delle dichiarazioni sostitutive.

**CERTIFICATI E IMPOSTA DI BOLLO**

Diversamente dalle prassi amministrative instaurate negli ultimi decenni, si deve ricordare che l'art. 1 della Tariffa, allegato A, al D.p.r. 642/72 stabilisce che tutti i certificati emessi dalla pubblica amministrazione debbono essere rilasciati in bollo fin dall'origine (attualmente € 14,62).

Affinché un certificato possa essere rilasciato in esenzione dall'imposta è necessario che esso ricada in uno degli usi espressamente previsti dalla Tabella, allegato B, al D.p.r. 642/72 o da altra specifica norma di legge. Per l'ultimo caso valga a titolo di esempio l'art. 7, comma 5, della Legge 29/12/90 n.405 che ha reso esenti i certificati e gli estratti di stato civile oppure l'art. 19 della legge 6/03/87 n. 74 in materia di scioglimento di matrimonio di matrimonio. Invece per quanto attiene i motivi di esenzione indicati nella Tabella si può dire che, di norma, vengono esentati dall'imposta di bollo gli atti, i documenti e i certificati che siano richiesti direttamente dallo Stato o che facciano riferimento a casi di interesse sociale. A titolo di esempio possiamo annoverare nella prima categoria l'esenzione prevista dall'art. 22 (relativo ai casi di procedura di espropriazione per causa di pubblica utilità promossa dalle amministrazioni dello Stato e da enti pubblici), oppure quella prevista dall'art. 11 (relativo agli atti e documenti necessari per l'ammissione, frequenza ed esami nella scuola dell'obbligo), mentre per la seconda categoria possiamo citare, sempre a titolo di esempio l'esenzione prevista dall'art. 27 bis (relativo alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale - ONLUS).

Ciò premesso pare evidente che, in conseguenza di quanto espressamente disposto dalla nuova formulazione dell'art. 40 del D.p.r. 445/2000, essendo possibile rilasciare certificati solo per usi di natura privata vengono a decadere praticamente tutti i motivi di esenzione dall'imposta di bollo. Alcuni casi potrebbero indurre nell'incertezza e, conseguentemente, proviamo a dare, sempre a titolo di esempio, alcune soluzioni.

- non pare più applicabile l'esenzione prevista dall'art. 9 della Tabella in materia di assegni familiari: infatti l'eventuale stato di famiglia dovrebbe avere come destinatario finale l'INPS che, invece, non potrebbe più accettarlo. Tra l'altro pare opportuno evidenziare che proprio l'INPS già da diversi anni non chiede più tale certificato avendo approntato una modulistica istituzionale che prevede l'autocertificazione della composizione della famiglia;
- non pare più applicabile l'esenzione prevista dall'art. 8 bis relativo al rilascio dei certificati anagrafici richiesti dalle società sportive, su disposizione delle rispettive federazioni. Infatti le federazioni sportive sono da considerarsi amministrazioni pubbliche in quanto inserite nel conto economico consolidato. È la stessa federazione che impone alla società sportiva di trasmettere, unitamente al cartellino del giovane atleta, il certificato cumulativo di famiglia e residenza anagrafica. Adesso anche la Federazione non potrà più acquisire i certificati e, conseguentemente, l'eventuale rilascio avrebbe una destinazione di natura esclusivamente privatistica facendo venir meno il motivo dell'esenzione previsto dall'art. 8 bis;
- pare ancora applicabile l'esenzione prevista dall'art. 11 della Tabella nel caso di erogazione di borsa di studio se la stessa viene erogata da soggetti privati (banche, assicurazioni, ecc.)
- pare ancora applicabile l'esenzione prevista dall'art. 19 della Legge 74/87 in materia di scioglimento di matrimonio anche se, ormai, molti Tribunali italiani accettano anche l'autocertificazione dello stato di famiglia;

**LE DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE DI CERTIFICAZIONE**

L'art. 46 del testo Unico contiene l'elenco degli stati, dei fatti e delle qualità personali attestabili con dichiarazione sostitutiva di certificazione. Tale elenco deve considerarsi esemplificativo e non esaustivo di tutte le autocertificazioni che possono essere sottoscritte. Infatti il principio a cui si è ispirato il legislatore potrebbe essere sintetizzato in:

***“tutto ciò che è certificabile è automaticamente autocertificabile”!***

La dichiarazione sostitutiva di certificazione:

- deve essere firmata dall'interessato senza autentica anche quando è rivolta ai soggetti privati e non è dovuta l'imposta di bollo;
- può essere presentata anche da un'altra persona oppure inviata per fax (senza allegare la fotocopia del documento di identità) o per via telematica;
- è definitiva ed ha la stessa validità del certificato o dell'atto che sostituisce;
- le amministrazioni devono predisporre la modulistica per le dichiarazioni sostitutive con il richiamo alle sanzioni penali previste dall'art.76 e l'informativa relativa al trattamento dei dati personali.

Nella modulistica per le istanze devono essere inserite le formule delle dichiarazioni sostitutive.

#### **LE DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE DI ATTO DI NOTORIETÀ**

Tutte le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà rivolte alle amministrazioni ed ai gestori di servizi pubblici, anche se non direttamente ricollegabili ad una domanda, sono sottoscritte davanti al dipendente addetto oppure presentate o inviate con la fotocopia del documento d'identità della persona che le ha firmate.

La firma delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà rivolte ai privati va autenticata con conseguente pagamento dell'imposta di bollo.

Con la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà possono essere attestati quindi:

- i fatti, le qualità personali e gli stati a conoscenza del diretto interessato, non compresi nell'elenco dei dati autocertificabili con dichiarazione sostitutiva di certificazione ;
- la conformità all'originale della copia di un documento .

Inoltre l'art. 37 prevede che ai fini del rilascio dei duplicati di documenti è possibile attestarne lo smarrimento con dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà nei casi in cui la legge non preveda la denuncia all'autorità giudiziaria.

Le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà quando sono rivolte:

- alle amministrazioni o ai gestori di servizi pubblici non vanno autenticate, ma sono sottoscritte davanti al dipendente addetto oppure presentate da un'altra persona o inviate per fax allegando la fotocopia del documento di identità della persona che le ha firmate;
- ai privati vanno autenticate ed è dovuta l'imposta di bollo;

#### **LE DELEGHE**

L'autenticazione della sottoscrizione in calce alle deleghe ha, da sempre, rappresentato un problema che, solo con il Testo Unico, trova efficaci e chiare soluzioni normative.

Delegare significa autorizzare qualcuno a compiere un atto in propria vece. Nel diritto civile assume il significato di investire un altro soggetto (il delegato) del potere di rappresentanza; inoltre non vi è alcun dubbio che l'istituto della delega si estrinsechi in un preciso atto di volontà da parte di colui (delegante) che affida l'incarico ad altro soggetto (delegato).

L'art. 21 del Testo Unico, anche se in modo parziale e circoscritto, ha posto fine ad un'annosa querelle relativa alle deleghe autorizzando anche il funzionario comunale ad autenticare la firma in caso di delega a terzi per la riscossione di benefici economici erogati da soggetti pubblici (pensioni, contributi, ecc.). Il tenore della norma esclude invece la possibilità di autenticare la delega per la riscossione di benefici economici da parte di soggetti privati: in quest'ultimo caso la competenza è ancora del notaio.

E' bene precisare che, nonostante il riferimento alle deleghe alla riscossione di provvidenze economiche la legittimazione del pubblico funzionario ad autenticare la sottoscrizione riguarda solo le istanze e non anche gli atti negoziali.

Le deleghe in questione costituiscono un'eccezione a tale principio, eccezione che trova la sua fonte e la sua giustificazione in un'agevolazione voluta dal legislatore allo scopo di agevolare i



cittadini altrimenti costretti a rivolgersi a un notaio: così tale delega è stata ritenuta equiparabile ad un'istanza diretta ad autorizzare non solo il delegato, ma anche la Pubblica Amministrazione ad erogare un beneficio economico a soggetto diverso da quello legittimato.

Infine per gli atti di delega riferiti al ritiro di documenti o atti depositati o rilasciati dalla P.A. continuano a non sussistere ragioni che inducano ad escludere l'operatività delle regole di semplificazione e quindi l'equiparazione ad un'istanza. Anzi si può ritenere che tale impostazione risulti rafforzata proprio dal fatto che il Testo Unico preveda specifica deroga alle regole di semplificazione per le sole deleghe alla riscossione di benefici economici.

### ACQUISIZIONE DIRETTA DEI DOCUMENTI

La vera rivoluzione in materia di semplificazione è data tuttavia dal disposto dell'art. 43 del Testo Unico per il quale l'acquisizione d'ufficio rappresenta la forma di semplificazione primaria, la via maestra da utilizzare, che consente di non far ricadere sul cittadino l'onere della produzione di documentazione assicurando, al contempo, che l'azione della P.A. si fondi su dati giuridici certi. Ovviamente l'acquisizione d'ufficio può riguardare solo dati certificabili dalla P.A., dati che comunque possono formare oggetto di dichiarazioni sostitutive. La Pubblica Amministrazione deve quindi sempre privilegiare questa modalità di acquisizione di dati.

Le modifiche apportate dalla legge 183/2011 all'art. 43 sono significative. Infatti mentre nel testo originario era previsto che gli uffici pubblici non potevano richiedere atti o certificati relativi ai dati oggetto di dichiarazioni sostitutive o acquisibili d'ufficio, nella versione novellata si precisa che le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni (non i certificati!) oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato.

Da una attenta lettura della norma se ne deve ricavare il seguente principio: la pubblica amministrazione deve acquisire d'ufficio i dati personali necessari al corretto svolgimento del procedimento e l'autocertificazione diventa, attraverso il termine "ovvero", l'alternativa, di second'ordine, cui può (non deve) ricorrere eventualmente l'interessato.

Per spiegare al meglio il concetto sopra esposto riportiamo passi significativi della Direttiva n. 14, in data 22.12.2011, del Ministro della pubblica amministrazione e della semplificazione quando precisa che *«Il nuovo quadro normativo appena delineato impone di operare per assicurare le certezze pubbliche attraverso l'acquisizione d'ufficio dei dati o dei documenti ..... Inoltre, l'articolo 58, comma 2, del decreto legislativo n. 82 del 2005 prevede che " ... al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio ed il controllo sulle dichiarazioni sostitutive ....., le amministrazioni titolari di banche dati accessibili per via telematica predispongono, sulla base delle linee guida redatte da DigitPA ..... apposite convenzioni aperte all'adesione di tutte le amministrazioni interessate volte a disciplinare le modalità di accesso ai dati da parte delle stesse amministrazioni procedenti, senza oneri a loro carico.»*

### SCAMBIO DATI O CERTIFICATI?

Il Testo Unico al proposito provvede anche a sanzionare il comportamento del dipendente pubblico che richiede o acquisisce i certificati non dovuti prevedendo, con il disposto del secondo comma lett. a) dell'art. 74 **la violazione dei doveri d'ufficio.**<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La pregressa disciplina conteneva solo un generale divieto per il pubblico dipendente di rifiutare la produzione di dichiarazioni sostitutive (art. 3 comma 4 L. 127/97 per le autocertificazioni, art. 3 comma 3 D.p.r. 403/98 per le

Per il disposto del secondo comma dell'art. 43 inoltre, fermo restando il divieto di accesso a dati diversi da quelli di cui è necessario acquisire la certezza o verificare l'esattezza, si considera operata per finalità di rilevante interesse pubblico la consultazione diretta, da parte di una Pubblica Amministrazione o di un gestore di un pubblico servizio, degli archivi dell'Amministrazione certificante finalizzata all'accertamento d'ufficio di stati, qualità personali e fatti ovvero al controllo sulle dichiarazioni sostitutive presentate dai cittadini.

Conseguentemente gli uffici pubblici dovranno cercare, nel più breve tempo possibile, di adeguarsi a quanto previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale cercando di ottenere l'accesso ai dati indispensabili al procedimento di loro interesse oppure. In attesa di raggiungere tale obiettivo dovranno dar corso a quanto già espressamente previsto, sempre dall'art. 43, mediante l'acquisizione dei dati e delle informazioni tramite fax e via telematica trasformando la certificazione in una notizia. E d'altra parte, qualora vi fossero ancora dubbi circa la possibilità di ottenere dati e informazioni al posto dei certificati soccorre, ancora una volta, il già citato art. 43 quando al comma 5 stabilisce che *"In tutti i casi in cui l'amministrazione procedente acquisisce direttamente informazioni relative a stati, qualità personali e fatti presso l'amministrazione competente per la loro certificazione, il rilascio e l'acquisizione del certificato non sono necessari e le suddette informazioni sono acquisite, senza oneri, con qualunque mezzo idoneo ad assicurare la certezza della loro fonte di provenienza."*

Le Amministrazioni Certificanti sono tenute a consentire alle Amministrazioni procedenti, senza oneri, la consultazione diretta per via telematica dei loro archivi informatici. In tutti i casi in cui l'Amministrazione procedente acquisisce direttamente informazioni relative a stati, qualità personali e fatti presso l'Amministrazione certificante il rilascio e l'acquisizione non sono necessarie e le suddette informazioni sono acquisite con qualunque mezzo idoneo ad assicurare la certezza della fonte di provenienza.

A questo punto ci dovremmo domandare: dato per certo che gli uffici pubblici non possono richiedere e neppure accettare certificati dai cittadini, è comunque possibile, nell'ambito dei vari procedimenti amministrativi, che le pubbliche amministrazioni richiedano o acquisiscano certificati da altre pubbliche amministrazioni?

La risposta, stante quanto previsto dalle nuove norme, non può che essere negativa.

#### **INA SAIA: L'OCCASIONE IRRIPETIBILE**

Se è pur vero che la pubblica amministrazione sarà costretta a cambiar passo per raggiungere l'obiettivo della completa decertificazione è altrettanto vero che la riforma introdotta con la legge 183 rappresenta indubbiamente un'occasione irripetibile per la definitiva messa a regime del sistema di interscambio dati INA SAIA. Si tratterà non solo di far sì che tutte le pubbliche amministrazioni possano avere accesso ai dati dell'INA ma, anche e soprattutto, che tutte le anagrafi dei Comuni (nessuna esclusa) possa e debba scambiare i dati relativi alle pratiche di residenza abbandonando definitivamente il sistema cartaceo dell'APR4 e sfruttando il sistema SAIA.

#### **DOCUMENTAZIONE MEDIANTE ESIBIZIONE**

Per il disposto dell'art. 45 i dati relativi a cognome, nome, luogo e data di nascita, cittadinanza, stato civile e residenza **attestati in documenti di riconoscimento in corso di validità possono essere comprovati mediante esibizione dei documenti medesimi.**

Nei casi in cui l'Amministrazione procedente acquisisce informazioni relative a stati, qualità personali e fatti attraverso l'esibizione da parte dell'interessato di un documento di identità o di riconoscimento in corso di validità, la registrazione dei dati avviene mediante **l'acquisizione della copia fotostatica non autenticata del documento stesso.**

---

dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà) Per la richiesta di certificati non sussistevano invece particolari divieti. Da ciò si desumeva che a fronte di un generale divieto di rifiutare le autodichiarazioni, non operava invece per la P.A. un generale divieto di richiedere le certificazioni.

Qualora l'interessato sia in possesso di un documento di identità o di riconoscimento non in corso di validità, i dati in esso contenuti possono essere comprovati mediante esibizione dello stesso, purchè l'interessato dichiari, in calce alla fotocopia, che i dati non hanno subito variazioni dalla data del rilascio.

## I CONTROLLI E LE MISURE ORGANIZZATIVE

Anche l'art. 72, in materia di controlli, è stato completamente sostituito dalla legge 183. La nuova versione prevede espressamente che ogni amministrazione certificante debba individuare un ufficio responsabile per tutte le attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto agli stessi da parte delle amministrazioni procedenti adottando specifiche misure organizzative che dovranno essere rese note attraverso il sito istituzionale dell'Ente.

Per adottare le misure organizzative sopra richiamate ed individuare l'ufficio che avrà il compito di svolgere una sorta di regia circa il buon andamento delle attività di controllo dei dati richiesti ed al fine di stipulare le convenzioni secondo le linee guida indicate da DigitPa si ritiene opportuno che ogni amministrazione adotti uno specifico regolamento che abbia almeno i seguenti obiettivi:

- individuazione dell'ufficio responsabile dei controlli
- individuazione del personale addetto
- modalità di effettuazione dei controlli sulle autocertificazioni (puntuale, a campione, in caso di ragionevole dubbio, ecc.)
- tempi e modalità di risposta sulle richieste di controllo
- gestione delle convenzioni

Il Testo Unico ha introdotto norme precise per l'effettuazione dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e sui dati forniti mediante esibizione di documenti.

Le Amministrazioni procedenti sono tenute, quindi hanno l'obbligo di effettuare i controlli:

- a campione;
- in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di cui agli art. 46 e 47.

I controlli riguardanti dichiarazioni sostitutive di certificazione sono posti in essere dall'Amministrazione procedente con le modalità di cui all'art. 43 del Testo Unico mediante consultazione diretta degli archivi dell'Amministrazione certificante ovvero richiedendo alla medesima, anche attraverso strumenti informatici o telematici, conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da questa custoditi.

Quando il controllo riguarda dichiarazioni sostitutive **presentate a soggetti privati** che vi consentono questi possono chiedere il controllo dei dati, mediante risposta scritta, all'Amministrazione certificante solo previa **definizione di appositi accordi e solo previo consenso del soggetto dichiarante** al quale i dati, e quindi i controlli, si riferiscono. Il consenso deve essere trasmesso all'Amministrazione certificante assieme alla domanda di controllo.

Il Testo Unico prevede un obbligo espresso di risposta da parte dell'Amministrazione certificante alla richiesta di controllo. Infatti:

- per il disposto dell'art. 72, terzo comma, **la mancata risposta** alle richieste di controllo entro trenta giorni costituisce **violazione dei doveri d'ufficio** e viene in ogni caso presa in considerazione ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei responsabili dell'omissione.
- il terzo comma dell'art. 71 stabilisce invece che quando le dichiarazioni sostitutive non presentano delle falsità ma solo delle **irregolarità o delle omissioni rilevabili d'ufficio**, il funzionario competente a ricevere la documentazione dà notizia all'interessato di tale irregolarità. Questi è tenuto alla regolarizzazione o al completamento della dichiarazione, in mancanza il procedimento non ha seguito.

### VIOLAZIONE DEI DOVERI D'UFFICIO

**L'art. 74** riunisce le varie disposizioni sulla violazione dei doveri d'ufficio quale sanzione derivante dalla mancata applicazione delle norme in materia di autocertificazione. Costituisce violazione dei doveri d'ufficio:

- la mancata accettazione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto di notorietà,
- la richiesta e l'accettazione di certificati o di atti di notorietà,
- il rifiuto di accettare l'attestazione di stati, qualità personali e fatti mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento,
- la richiesta e la produzione, da parte rispettivamente degli ufficiali di stato civile e dei direttori sanitari, del certificato di assistenza al parto ai fini della formazione dell'atto di nascita,
- il rilascio di certificati senza l'apposita dicitura «*Il presente certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi*»

Si ricorda, infine, che l'art. 75, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, stabilisce, quale sanzione amministrativa aggiuntiva, la decadenza immediata dai benefici ottenuti con il provvedimento emanato qualora dal controllo emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione.

### NORME PENALI

**L'art. 76** stabilisce le sanzioni penali a carico di chi effettua false dichiarazioni. In particolare:

- chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia;
- l'esibizione di un atto contenente dati non più rispondenti a verità equivale ad uso di atto falso;
- le dichiarazioni sostitutive e le dichiarazioni rese per conto delle persone temporaneamente impossibilitate sono considerate come fatte a pubblico ufficiale;
- nel caso in cui le dichiarazioni false siano rese per ottenere la nomina ad un pubblico ufficio o l'autorizzazione all'esercizio di una professione può anche essere applicata la sanzione accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici o dalla professione.

### ASSENZA DI RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

**da ultimo si ricorda che l'art. 73** del testo Unico prevede che le pubbliche amministrazioni ed i loro dipendenti, salvi i casi di dolo o colpa grave, siano esenti da ogni responsabilità per gli atti emanati, quando l'emanazione sia conseguenza di false dichiarazioni o di documenti falsi o contenenti dati non più rispondenti a verità, prodotti dall'interessato o da terzi.