

Lo schema di testo unico sulla documentazione amministrativa

di Elisa Bertasi

Nel mese di dicembre del 2000 è prevista l'entrata in vigore del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (1). Con tale testo unico si procede al riordino delle disposizioni normative in materia di certificazioni, dichiarazioni sostitutive, firma digitale e protocollo informatico fino a questo momento contenute in varie leggi, tra le quali la legge 4 gennaio 1968, n. 15 (2), la legge 15 maggio 1997, n. 127 (3), il DPR 20 ottobre 1998, n. 403 (4) e il DPR 20 ottobre 1998, n. 428 (5).

Lo schema di testo unico si contraddistingue per alcune innovazioni, fra le quali si procederà ad esaminare in dettaglio quelle di maggior interesse per gli uffici comunali.

Occorre tuttavia precisare che, prima della entrata in vigore del testo unico, la disciplina che si è in procinto di esporre potrebbe subire modifiche o integrazioni.

Violazioni dei doveri d'ufficio

Sia la mancata accettazione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione (6) o di atti di notorietà, vale a dire delle dichiarazioni che l'interessato redige e sottoscrive nel proprio interesse su stati, fatti e qualità personali, sia la richiesta di certificati o di atti di notorietà nei casi in cui vi sia l'obbligo di accettare la dichiarazione sostitutiva, configurano in capo al dipendente incaricato la violazione di un dovere d'ufficio con conseguenze immediate di carattere disciplinare ma anche penale (ai sensi dell'art. 328, comma 2, c.p.) (7). Stessa conseguenza è prevista per il dipendente che rifiuta l'attestazione di stati, qualità personali e fatti, fatta a mezzo dell'esibizione di un documento di riconoscimento.

Interdizione temporanea

Il rilascio di dichiarazioni mendaci, la formazione di atti falsi, l'esibizione di atti contenenti dati non più corrispondenti al vero, le di-

chiarazioni sostitutive contenenti dati falsi effettuate al fine di ottenere la nomina a un pubblico ufficio oppure l'autorizzazione per l'esercizio di una professione o arte, nei casi più gravi, può comportare l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o dalla professione e arte.

Responsabilità dei dipendenti

Tranne che nei casi di dolo o di colpa grave, gli enti locali e i loro dipendenti sono esenti da ogni responsabilità scaturente dagli atti emanati qualora questi siano conseguenti a dichiarazioni o documenti falsi o comunque contenenti dati non più veritieri.

Controlli

L'originaria formulazione dell'art. 11 comma 1, del DPR 403/98 prevedeva che le amministrazioni procedenti fossero tenute a procedere ad idonei controlli, anche a campione, sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive. In base allo schema di testo unico i suddetti controlli dovranno essere effettuati anche in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi. Le amministrazioni pubbliche per rendere applicativa tale disposizione dovranno provvedere ad individuare le modalità per effettuare i controlli in modo efficace, efficiente e tempestivo. Il legislatore ha posto l'accento soprattutto sulla necessità che gli incaricati di tale attività rispondano senza indugio alle richieste di controllo provenienti da altri soggetti pubblici o privati gestori di pubblici servizi. La mancata risposta ad una richiesta di verifica entro i trenta giorni comporta il configurarsi, in capo al responsabile, di un'ulteriore ipotesi di violazione dei doveri d'ufficio. Per quanto riguarda i controlli d'ufficio connessi alle autocertificazioni, lo schema di testo unico prevede che la consultazione diretta degli archivi dell'amministrazione certificante compiuta da una amministrazione pubblica o da un gestore di un pubblico servizio si

(1) Il testo unico è una raccolta sistematica di disposizioni legislative già esistenti nell'ordinamento giuridico e riguardanti materie determinate. Viene emanato dal Governo su parere del Consiglio di Stato, nella forma di decreti del Presidente della Repubblica.

(2) Pubblicata nella *G.U.* 27 gennaio 1968, n. 23.

(3) Pubblicata nella *G.U.* 17 maggio 1997, n. 113, S.O..

(4) Pubblicato nella *G.U.* 24 novembre 1998, n. 275.

(5) Pubblicato nella *G.U.* 14 dicembre 1998, n. 291.

(6) L'art. 2 della L. 15/68 cit. prevede i casi in cui si può ricorrere all'autocertificazione per sostituire le certificazioni relative ai seguenti stati, qualità personali e fatti:

- | | | |
|--------------------------------------|---|---|
| - la data e il luogo di nascita; | - lo stato di celibe, coniugato o vedovo; | - il decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente; |
| - la residenza; | - lo stato di famiglia; | - la posizione agli effetti degli obblighi militari; |
| - la cittadinanza; | - l'esistenza in vita; | - l'iscrizione in albi o elenchi tenuti dalla pubblica amministrazione. |
| - il godimento dei diritti politici; | - la nascita del figlio; | |

L'art. 1, comma 1 del DPR 403/98 cit. ha ulteriormente esteso il ricorso all'autocertificazione per sostituire le certificazioni relative ai seguenti stati, qualità personali e fatti nei seguenti casi:

- | | | |
|--|--|---|
| - titoli di studio acquisiti; | - assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare; | - iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo; |
| - qualifiche professionali; | - codice fiscale; | - adempimento o meno degli obblighi militari; |
| - esami universitari e di Stato sostenuti; | - Partita Iva; | - assenza di condanne penali; |
| - titoli di specializzazione; | - qualità di pensionato e categoria di pensione; | - tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile. |
| - titoli di abilitazione; | - qualsiasi dato dell'anagrafe tributaria; | |
| - titoli di formazione; | - stato di disoccupazione; | |
| - titoli di aggiornamento; | - qualità di studente; | |
| - titoli di qualificazione tecnica; | - qualità di casalinga; | |
| - situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione di benefici e vantaggi di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali; | - qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili; | |

(7) Art. 328, comma 2, c.p.: "Fuori dai casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a lire due milioni. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa." Si faccia attenzione: il funzionario risponde del reato soltanto se, oltre a non provvedere, non motiva le ragioni del suo ritardo. Non viene invece richiesta una motivazione con un minimo di ragionevolezza. Tuttavia, nel caso di motivazione incongrua, l'interessato potrà più agevolmente ricorrere alla giurisdizione amministrativa.

configuri come operata per finalità di rilevante interesse pubblico, quindi sia sempre consentita.

L'amministrazione certificante deve, però, rilasciare apposita autorizzazione comprensiva delle condizioni e dei limiti dell'accesso. Ciò allo scopo di assicurare la riservatezza dei dati personali.

Lo schema di testo unico appunto per semplificare ed agevolare l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati relativi a stati, fatti e qualità personali, contenuti in albi, elenchi o pubblici registri dispone che le amministrazioni certificanti debbano consentire alle amministrazioni procedenti, in assenza di oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici ⁽⁸⁾.

Irregolarità ed omissioni

Se il dipendente incaricato rileva omissioni o irregolarità che non costituiscono falsità, deve comunicare la circostanza all'interessato, il quale, a sua volta, provvederà ad apportare le dovute correzioni. In caso contrario si ha il blocco del procedimento amministrativo.

Cittadini extracomunitari

Se da un lato la nuova disciplina conferma, a favore degli extracomunitari, la possibilità di produrre dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti notori, limitatamente a stati, qualità personali e fatti certificabili o attestabili da soggetti pubblici italiani, dall'altro prevede che possano essere prodotte dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti notori concernenti stati, qualità personali e fatti certificabili o attestabili da soggetti pubblici stranieri, qualora ciò sia contemplato all'interno di convenzioni internazionali concluse fra l'Italia e il paese di provenienza del dichiarante.

In assenza di convenzione, gli stati, le qualità personali e i fatti debbono essere documentati per il tramite di certificati o attestazioni provenienti dalla competente autorità straniera. Tali documenti, comprensivi della traduzione in lingua italiana, debbono poi essere autenticati dal consolato italiano.

Imposta di bollo

La novità è costituita dal fatto che in base allo schema di testo unico le dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto di notorietà

divengono esenti dall'imposta di bollo. Inoltre, l'imposta di bollo non è dovuta nei casi in cui sia esente l'atto che si va a sostituire o quello in cui è apposta la firma da legalizzare.

Gestori di pubblici servizi

Lo schema di testo unico consente anche a tali soggetti di accedere agli uffici demografici dei comuni per effettuare la consultazione diretta degli archivi, al fine di appurare la veridicità delle dichiarazioni ricevute dagli utenti. Unico limite è dato dall'obbligo, per il gestore, di munirsi di una autorizzazione scritta, in cui siano indicati i limiti e le condizioni di accesso.

Applicazione della firma digitale

Il testo unico della documentazione amministrativa non abroga la possibilità di utilizzare la firma digitale per la sottoscrizione delle istanze e delle dichiarazioni inviate per via telematica all'amministrazione ⁽⁹⁾.

Quindi, chi vuole avanzare un'istanza all'amministrazione potrà scegliere fra tre modalità:

- a) corredare la domanda con una copia fotostatica del documento di identità;
- b) avvalersi della carta d'identità elettronica ⁽¹⁰⁾;
- c) avvalersi della firma digitale ⁽¹¹⁾.

Il testo unico prevede che le istanze e la copia fotostatica del documento di identità possono essere inviate all'amministrazione per via telematica dopo essere state trasformate in *file* per mezzo di uno scanner.

Applicazione dell'autocertificazione al settore funerario

Per quanto riguarda il settore funerario è possibile applicare le norme sull'autocertificazione almeno a due ambiti: quello relativo alla cremazione e quello relativo al diritto primario di sepolcro ⁽¹²⁾.

In materia di cremazione, si scorge un'applicazione delle procedure previste dall'art. 2, comma 2 del DPR n. 403/98 ⁽¹³⁾ all'art. 79, comma 2 del DPR n. 285/90 ⁽¹⁴⁾. Applicazione che è stata oggetto di un parere positivo del Ministero dell'interno (con nota del 26.3.1999) ⁽¹⁵⁾.

Il Ministero, infatti, alla luce delle modifiche apportate all'art. 4 L.

(8) Si noti che in materia di accesso diretto agli archivi informatici il garante per la *privacy*, nella Relazione dell'attività del 1999, si è espresso per la non sufficienza di un richiamo di rito all'osservanza della legge sulla *privacy* (675/96). Infatti, in pronunce molto recenti ha stabilito che è vietata la consultazione diretta degli archivi anagrafici per il tramite di interrogazioni individuali o di massa. È vietata inoltre l'indifferenziata interconnessione tra le banche dati di diversi soggetti pubblici o privati. L'unica forma ammessa, a giudizio del garante, consiste nella trasmissione o consultazione per via informatica o telematica di uno specifico documento o di uno specifico certificato su supporto informatico relativo a elenchi di iscritti all'anagrafe o a specifiche attestazioni relative alla residenza o allo stato di famiglia di singoli residenti.

(9) In un primo momento, prevalendo un'interpretazione restrittiva dell'art. 38, comma 3, del testo unico, si era esclusa la validità della firma digitale.

(10) Nel *Notiziario settimanale dell'autorità* (n. 53 dell'11-17 settembre 2000) il Garante per la *privacy* chiede, in relazione al nuovo strumento di identificazione personale, più tutela per gli interessati. Il Garante ha rilevato una scarsa chiarezza sugli scopi e sulle modalità di rilascio del documento elettronico.

(11) La firma digitale è composta di due chiavi generate presso soggetti certificatori, vale a dire soggetti che hanno il compito di fungere da garanti delle firme digitali che vengono dagli stessi rilasciate. In Italia esistono già otto certificatori.

(12) Diritto consistente nella duplice facoltà di essere sepolti (*jus sepulchri*) e di seppellire altri (*jus inferendi in sepulchrum*) in un dato sepolcro.

(13) Art. 2, comma 2, DPR 20 ottobre 1998, n. 403: "La dichiarazione di cui all'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, che il dichiarante rende nel proprio interesse può riguardare anche stati, fatti e qualità personali relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza. Inoltre, tale dichiarazione può riguardare anche la conoscenza del fatto che la copia di una pubblicazione è conforme all'originale. Nel caso di pubblici concorsi in cui sia prevista la presentazione di titoli, la dichiarazione di tale fatto tiene luogo a tutti gli effetti dell'autentica di copia."

(14) Art. 79, comma 2, DPR 10 settembre 1990, n. 285: "La volontà del coniuge o dei parenti deve risultare da atto scritto con sottoscrizione autenticata da notaio o dai pubblici ufficiali abilitati ai sensi dell'art. 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15."

(15) In materia cfr. circ. SEFIT n. 4073/SV/f del 5 maggio 1999. In tale circolare, si sostiene che, nel caso in cui la volontà di procedere alla cremazione appartenga al congiunto, che quindi non si limita ad una funzione di *nuncius* di quanto voluto dal *decius*, va seguita la procedura "non semplificata" dettata dall'art. 79 comma 2, che dispone la forma scritta e la sottoscrizione autenticata da notaio o da pubblico ufficiale ex art. 20 della legge 4.1.1968 n. 15. In questo caso, infatti, a giudizio della Federazione, viene posto in essere un negozio giuridico, vale a dire una manifestazione di volontà diretta ad ottenere determinati effetti giuridici. Non rientra pertanto fra gli atti suscettibili di dichiarazione sostitutiva (cioè le normali certificazioni e gli atti notori), di conseguenza trova piena applicazione quanto disposto dall'art. 79 comma 2 (atto redatto in carta bollata con sottoscrizione autenticata da notaio o dai pubblici ufficiali abilitati).

In tale circolare si sostiene, inoltre, che si debba sempre seguire la procedura "non semplificata" di cui all'art. 79, comma 2, nell'ipotesi concernente la cremazione di salma di minorenni. Infatti, in tale caso, i parenti non possono essere portavoce di una volontà che il minore, in vita, non aveva la capacità di esprimere.

15/68⁽¹⁶⁾, dagli artt. 3 L. 127/97⁽¹⁷⁾, 2 L. 191/98⁽¹⁸⁾ e 2 DPR 403/98, ha ritenuto che la dichiarazione che accompagna l'istanza del coniuge e, in difetto, del parente più prossimo, per il conseguimento dell'autorizzazione alla cremazione della salma⁽¹⁹⁾, appartenga agli atti notori suscettibili di dichiarazione sostitutiva (leggi: dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà), in quanto contenente una dichiarazione relativa a stati, fatti e qualità di altri soggetti, di cui però il dichiarante ha diretta conoscenza. In altre parole, secondo l'interpretazione del Ministero, quando i congiunti dichiarano di essere a conoscenza della volontà, espressa in vita dal defunto, di essere cremato, si è in presenza di una dichiarazione di scienza, o verità, vale a dire che tale atto ha la funzione di affermare ciò che è o si sa.

Ne consegue che tale dichiarazione "semplificata", presentata all'Autorità competente contestualmente all'istanza di autorizzazione alla cremazione, o comunque collegata funzionalmente all'istanza citata, può essere sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto⁽²⁰⁾, previa esibizione di un documento d'identità, senza che sia necessaria l'autenticazione della sottoscrizione (art. 3,

comma 1, DPR 403/98); oppure nel caso in cui sia presentata da terzi⁽²¹⁾ o inviata (anche per via telematica) vada accompagnata da fotocopia, anche non autenticata, di un documento di identità del sottoscrittore (art. 3, comma 11, L. 127/97 come modificato dalla L. 191/98).

Nel caso di manifestazione di volontà espressa in vita nella forma di cui al comma 1 dell'art. 79, cioè nella forma testamentaria, sempre che, in ogni caso, il testamento sia eseguibile (art. 620 c.c.), occorre produrre il testamento. Nel caso non si volesse seguire la procedura di cui al comma 1, in quanto troppo onerosa o comportante tempi lunghi, si può seguire la procedura "semplificata".

In materia di diritto all'utilizzo del sepolcro, è possibile scorgere un'applicazione della disciplina sull'autocertificazione relativamente alla titolarità del diritto primario di sepolcro nelle ipotesi di sepolcri collettivi: familiari o comunitari. L'appartenenza di un defunto ad una determinata famiglia o ad un ente e quindi la titolarità del diritto primario al sepolcro possono essere suscettibili di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà effettuata da un familiare o dal legale rappresentante dell'ente di appartenenza (in vita).

(16) Art. 4 legge 4 gennaio 1968, n. 15: "L'atto di notorietà concernente fatti, stati o qualità personali che siano a diretta conoscenza dell'interessato è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo dinanzi al funzionario competente a ricevere la documentazione, o dinanzi ad un notaio, cancelliere, segretario comunale, o altro funzionario incaricato dal sindaco, il quale provvede all'autenticazione della sottoscrizione con la osservanza delle modalità di cui all'art. 20".

(17) L'art. 3 della legge 15 maggio 1997, n. 127 aggiunge all'art. 4 della legge n. 15/68 il seguente comma: "Quando la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà è resa ad imprese di gestione di servizi pubblici, la sottoscrizione è autenticata, con l'osservanza delle modalità di cui all'art. 20, dal funzionario incaricato dal rappresentante legale dell'impresa stessa".

(18) Art. 2, comma 11, legge 16 giugno 1998, n. 191: "Il comma 11 dell'articolo 3 si interpreta nel senso che la sottoscrizione di istanze da produrre agli organi della amministrazione pubblica ed ai gestori o esercenti di pubblici servizi non è soggetta ad autenticazione anche nei casi in cui contiene dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 3 e 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15".

(19) Le procedure elencate dalla presente circolare riguardano esclusivamente la cremazione di cadavere. Per quanto riguarda invece la cremazione di resti mortali, viene seguita la procedura stabilita da ciascun comune con ordinanza del sindaco. Generalmente l'iniziativa di procedere a cremazione spetta al comune, previo consenso degli aventi diritto. La forma in cui deve essere manifestato il consenso, che è una manifestazione di volontà, è libera, in ossequio al principio della libertà della forma. Infatti, laddove la legge o le parti non richiedano una forma particolare, questa può essere espressa in qualunque modo. Pertanto ogni comune, nel silenzio dell'attuale DPR n. 285/90 e delle circolari del Ministero della sanità n. 24 del 24.6.1993 e n. 10 del 31.7.1998, può prevedere che il consenso sia manifestato come più gli aggrada. Si noti, tuttavia, che è nell'interesse del comune disporre di una documentazione che faccia prova legale della ricerca del consenso, nel caso si verifichi un contenzioso.

(20) Vale a dire qualunque impiegato che secondo l'organizzazione interna, con provvedimento formale, sia stato individuato per gli adempimenti di cui alla legge 15/68 alla potestà certificatoria.

(21) Familiare o incaricato (ad es. agenzia d'affari su mandato degli interessati).