

Periodico Amministrativo delle Istituzioni Scolastiche
PAIS

Rivista mensile di cultura professionale e di formazione in servizio

**LA SEMPLIFICAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE
AMMINISTRATIVA: DALL'AUTOCERTIFICAZIONE
ALLA DEMATERIALIZZAZIONE CON PARTICOLARE
RIGUARDO AGLI ADEMPIMENTI DELLE SCUOLE
E AL SISTEMA DEI CONTROLLI**

**Aggiornamenti alla Legge 183 del 12 novembre 2011
e al Decreto-Legge 5 del 9 febbraio 2012 convertito
con modificazioni dalla Legge 4 aprile 2012, n. 35**

A cura di
Marinella Vicini

INSERTO N. 1

Allegato al N. 1 - Maggio 2012 - Anno VIII

SOMMARIO

1. INQUADRAMENTO STORICO IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE	pag.	III
2. L'AUTOCERTIFICAZIONE	»	VII
3. CARATTERISTICHE COMUNI DELLE DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE	»	VIII
4. LE DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE DI CERTIFICAZIONE (PRESENTATE AI SENSI DELL'ART. 46 DEL DPR 445/2000)	»	VIII
5. OBBLIGHI DEL CITTADINO.....	»	VIII
6. OBBLIGHI DOVERI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE/SCUOLA	»	X
7. I CONTROLLI.....	»	XI
8. NORMATIVA	»	XIII

1. INQUADRAMENTO STORICO IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE

Al fine di migliorare nei rapporti con i cittadini la qualità dei servizi, a partire dai primi anni '90, le Amministrazioni Pubbliche sono state interessate da norme legislative dirette a semplificare l'azione amministrativa. Di conseguenza, **all'interno della P.A. alla cultura della ufficialità dell'atto amministrativo** (modello burocratico, la Pubblica Amministrazione consegna al cittadino dopo averla predisposta una determinata pratica) **si è andata gradualmente sostituendo la cultura del servizio** (una nuova governance della cosa pubblica) **mirata ad un maggior coinvolgimento del cittadino utente.**

Inizialmente questo processo è stato avviato con l'istituzione di uno specifico sportello per le relazioni con il pubblico - URP - e, in particolare per il comparto degli Enti Locali dello Sportello Unico, per arrivare gradualmente: all'adozione della Carta dei Servizi, agli interventi di semplificazione della documentazione amministrativa e all'uso di una banca dati comune a tutte le amministrazioni sviluppata attraverso un processo generale di innovazione tecnologica.

In dottrina è stato evidenziato che **la semplificazione si è consolidata e stabilizzata come funzione ordinaria, divenendo a tutti gli effetti un "modo di esercitare il potere esecutivo".**

Il processo di revisione del rapporto tra amministrazione e amministrati si può quindi affermare sia iniziato con la Legge 7 agosto 1990, n. 241 (definita Legge Bassanini) che, al capo IV, contiene una serie di disposizioni atte a snellire l'azione della Pubblica Amministrazione. Si ricordano brevemente i principali istituti ivi previsti:

- la conferenza di servizi (artt. 14 e successive modifiche introdotte dalla Legge 15/2005);
- gli accordi tra Amministrazioni Pubbliche (art. 15);
- l'autocertificazione (art. 18).

Quest'ultima, oggetto prevalente di questo inserto, era già prevista dalla Legge 15/1968, una disposizione sotto certi aspetti disattesa, non pienamente resa operativa, in ragione del suo carattere fortemente innovativo e della conseguente impreparazione delle amministrazioni chiamate ad uniformarsi ma, anche, alla scarsa conoscenza e preparazione del cittadino di poterne fare uso.

La Legge 241/1990, all'art. 18, per cercare di porre rimedio a questa situazione di inattività

aveva stabilito un termine di 6 mesi entro il quale le amministrazioni interessate avrebbero dovuto adottare le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni della Legge 15/1968 in materia di autocertificazione.

Al fine quindi, di rafforzare ulteriormente l'istituto dell'autocertificazione la Legge 127/1997 ha autorizzato il Governo ad emanare uno o più regolamenti di delegificazione con i quali adottare le misure necessarie per la semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa.

In attuazione a tale disposizioni è stato emanato il DPR 20 ottobre 1998, n. 403, recante **"Regolamento di attuazione degli articoli 1, 2 e 3 della Legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative"**. Successivamente, **sulla materia sono poi intervenuti la Legge 24 novembre 2000, n. 340, con gli artt. 2 e 3 e, infine, il DPR 28 dicembre 2000 n. 445** recante il **"Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"** **che ha raccolto tutta la normativa in materia di documentazione amministrativa, disponendo altresì l'abrogazione di gran parte di quella previgente, oggi in parte rivisto e modificato dalla recente Legge 183 del 13 novembre 2011.**

Mentre per quello che concerne la digitalizzazione con il Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 è stato pubblicato il "Codice dell'amministrazione digitale".

Poiché il Codice ha posto le basi per conseguire l'obiettivo della c.d. "dematerializzazione", occorre porre l'attenzione anche sugli strumenti informatici idonei al raggiungimento di tale fine: il documento informatico e la firma digitale, nonché la posta elettronica certificata; tenuto conto delle disposizioni contenute nelle legge finanziaria per l'anno 2008 che, all'art. 2, commi da 577 a 583, individuano le modalità per favorire la realizzazione del sistema pubblico di connettività e, in particolare, per il perseguimento dell'obiettivo del rafforzamento dell'impiego della posta elettronica.

Gradualmente si è quindi venuto a creare un percorso evolutivo che passa dall'idea di cittadino destinatario di un'azione unilaterale dell'amministrazione a quella di "cittadino-utente", destinatario di una risposta individuale ai propri bisogni.

Semplificare infatti nel suo valore etimologico significa rendere semplice e chiaro ciò che si

presenta come complesso e difficile da comprendere.

Mentre la Semplificazione Amministrativa dovrebbe (il condizionale ancora oggi è d'obbligo) essere un'azione, un mezzo volto principalmente ad introdurre elementi di chiarezza e sistematicità nell'ordinamento, intervenendo non solo sulla quantità delle leggi ma sulla loro qualità, al fine di contribuire alla competitività e allo sviluppo del Paese **per garantire una corretta, semplice e veloce erogazione dei servizi al cittadino da parte delle amministrazioni.**

Pertanto semplificare norme e procedure significa innanzitutto eliminare tutto ciò che è inutile o superfluo rispetto all'obiettivo che si vuol perseguire, sia sul piano normativo sia su quello amministrativo; abrogando le diverse disposizioni ormai superate o superflue.

Al riguardo merita una breve parentesi, almeno dal punto di vista formale, una precisazione tratta dal sito del Governo Italiano da parte della "Unità per la semplificazione e la qualità delle Regolazione". La riduzione dello stock normativo è, tuttavia, solo il primo passo verso una semplificazione effettiva del sistema amministrativo italiano. Occorre, infatti, portare avanti l'opera di riassetto della normativa vigente, tramite la predisposizione di codici e testi unici, promuovere una maggiore qualità della regolazione, porre in essere misure di liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi al fine di ridurre gli oneri burocratici gravanti sui cittadini e sulle imprese. Nello svolgimento di queste attività è essenziale un coordinamento tra le amministrazioni statali e quelle locali, nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. **Gli obiettivi di semplificazione sono perseguiti anche attraverso la partecipazione alle iniziative e ai programmi di semplificazione avviati dall'Unione Europea, dall'Ocse e da altri organismi internazionali.**

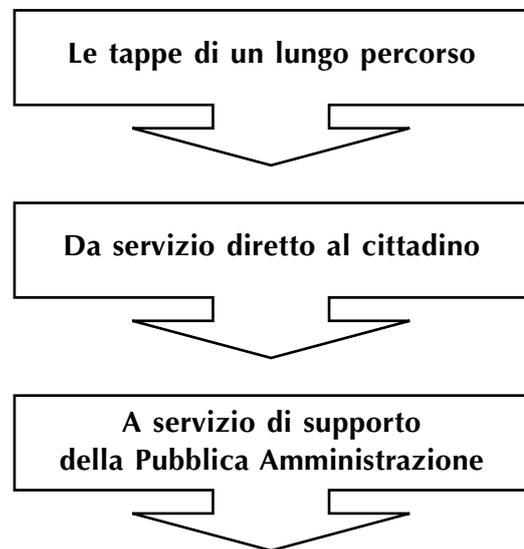
Semplificare dovrebbe essere quindi sinonimo di crescere – migliorare – facilitare.

Il termine dematerializzazione identifica invece, la tendenza alla eliminazione della documentazione amministrativa esistente, solitamente cartacea, in favore del documento informatico, sia per indicare un nuovo processo di formazione e conservazione dei documenti delle Pubbliche Amministrazioni, compresi quelli rilevanti sotto il profilo giuridico, (un processo ancora scarsamente

usato), la trasformazione dei documenti cartacei in file digitali. **Oggi tutta la documentazione su carta che, nel nostro caso la scuola ha accumulato negli anni della sua attività, ma soprattutto elabora ogni giorno, spedisce e riceve, può essere sostituita dalla sua riproduzione in digitale e conservata a lungo in un archivio digitale.**

Con il codice dell'amministrazione digitale, il legislatore ha posto l'accento su un nuovo modo di concepire i rapporti sia con i cittadini, che divengono utenti di servizi e titolari di precisi interessi, sia con la PA, erogatrice di servizi mirati sui bisogni degli utenti.

In sintesi, la trasformazione del ruolo della Pubblica Amministrazione si può così riepilogare.



Ciò premesso, per meglio inquadrare la materia qui trattata, **per lo stesso fine è stato pubblicato sin data 9 febbraio 2012 il Decreto Legge n. 5, convertito con modificazioni dalla Legge 4 aprile 2012, n. 35, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione che contiene un'ampia serie di provvedimenti di semplificazione e altre disposizioni di sostegno e impulso allo sviluppo del sistema economico".**

Il decreto contiene un articolato pacchetto di interventi volto ad alleggerire il carico degli oneri burocratici gravanti sui cittadini e sulle imprese e a stimolare lo sviluppo di alcuni settori strategici al fine di rilanciare la crescita economica. Questo insieme di provvedimenti comprende, oltre ad alcune norme di carattere generale e sistematico, numerose disposizioni puntuali e immediatamente operative.

Il decreto legge si compone di tre titoli, il primo recante disposizioni generali in materia

di semplificazione, il secondo in materia di sviluppo, il terzo disciplina transitoria, abrogazioni ed entrata in vigore.

Tra le disposizioni contenute nel decreto, l'art. 1 introduce in via generalizza dei poteri sostitutivi facilmente attivabili a richiesta dei privati in caso di inerzia dell'amministrazione.

L'art. 3, volto a prevenire l'introduzione di nuovi oneri burocratici, introduce l'obbligo per le amministrazioni statali, intesi Direzioni Generali dei Ministeri, di trasmettere annualmente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente. Su questa base il Dipartimento della funzione pubblica predispose un bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati, con evidenziato il risultato riferito a ciascuna amministrazione. Nel caso in cui gli oneri amministrativi risultino superiori a quelli eliminati, il Governo provvede al relativo pareggio, tramite l'adozione di uno o più regolamenti.

L'art. 5 reca misure di semplificazione in materia di cambio di residenza e prevede che il cambio di residenza abbia effetto dal giorno della richiesta in modo da evitare i gravi disagi e gli inconvenienti determinati dalla lunghezza degli attuali tempi di attesa.

L'art. 6 è rubricato come "Comunicazioni di dati per via telematica tra amministrazioni" individua alcune comunicazioni in materia di procedure anagrafiche e di stato civile che potranno essere effettuate esclusivamente in via telematica.

L'art. 6 bis è relativo alle disposizioni per il pagamento dell'imposta di bollo per via telematica.

L'art. 6 ter relativo alla modifica all'articolo 5 del codice di cui al Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, in materia di pagamenti alle Pubbliche Amministrazioni con modalità informatiche:

- a) obbligo di pubblicare nei propri siti istituzionali e sulle richieste di pagamento i codici identificativi dell'utenza bancaria sulla quale i privati possono effettuare i pagamenti mediante bonifico;
- b) a specificare i dati e i codici da indicare obbligatoriamente nella causale di versamento.

L'art. 7 prevede che la scadenza dei documenti di identità e di riconoscimento cada il giorno del compleanno del titolare.

L'art. 8 dispone che le domande per la partecipazione a selezioni e concorsi per l'assunzione nelle Pubbliche Amministrazioni centrali siano inviate soltanto per via telematica. Altre misure sono volte a semplificare la documentazione relativa agli impianti termici (art. 9), le procedure di rinnovo delle patenti di guida degli ultraottantenni e il rinnovo del "bollino blu" (art. 11), nonché a facilitare le procedure di iscrizione alle università che, a far data dall'anno accademico 2012-2013, saranno effettuate esclusivamente per via telematica tramite un portale unico per tutte le università.

Tra le semplificazioni per le imprese, si segnalano l'art. 13, che apporta alcune modifiche al Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza finalizzate alla eliminazione di autorizzazioni obsolete e all'alleggerimento di adempimenti eccessivamente onerosi. L'art. 14, secondo cui i controlli sulle imprese sono ispirati ai principi della semplicità e della proporzionalità dei controlli e dei relativi adempimenti burocratici alla effettiva tutela del rischio, nonché al principio di coordinamento dell'azione svolta da amministrazioni regionali, statali e locali. Altre norme semplificano l'astensione anticipata dal lavoro per le lavoratrici in gravidanza (art. 15), l'assunzione di lavoratori in possesso di permesso di soggiorno e dei lavoratori stagionali (art. 17).

Di questo articolo, merita particolare attenzione il comma 4-quinquies aggiunto in sede di conversione del D.L. che elimina la disposizione per cui non si potevano utilizzare autocertificazioni in riferimento a disposizioni contenute nel testo unico sull'immigrazione (cfr recentissima Circolare della funzione pubblica n. 3 17/4/2012). Pertanto, per quanto riguarda le autocertificazioni quali il certificato del casellario giudiziale ed il certificato delle iscrizioni relative ai procedimenti penali in corso sul territorio nazionale, dei dati anagrafici e di stato civile, delle certificazioni concernenti l'iscrizione nelle liste di collocamento del lavoratore licenziato, dimesso o invalido, di quelle necessarie per il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio nonché le misure idonee a garantire la celerità nell'acquisizione della documentazione, saranno individuate le modalità per l'acquisizione d'ufficio di tali certificati tramite un decreto del Ministero dell'Interno.

Vi sono poi semplificazioni in materia di appalti pubblici (artt. 20-21-22), di ambiente (art. 23) e di agricoltura (artt. 25-28). È prevista la soppressione del requisito di idoneità fisica per avviare l'esercizio dell'attività di autoriparazione (art. 39)

e l'abolizione dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva per le imprese di panificazione (**art. 40**). **L'art. 41**, inoltre, stabilisce che l'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari, sia avviata semplicemente previa segnalazione certificata di inizio attività. Di particolare interesse gli artt. 50/53 relativi all'istruzione.

LA CERTEZZA GIURIDICA E LA REDAZIONE DI UN ATTO PUBBLICO

Il principale strumento di prova è il certificato, il contenuto del certificato in giurisprudenza è verità legale incontestabile ed è il necessario presupposto per la realizzazione di effetti ulteriori.

L'atto pubblico è la prova legale, il giudice non può effettuare alcuna valutazione discrezionale ed è possibile contestare l'attendibilità dell'atto solo fornendo prova contraria (querela di falso).

In sintesi il DPR 445/2000:

- **ha ampliato l'ambito di applicazione delle norme in materia di documentazione amministrativa** (sia per quanto riguarda i soggetti tenuti ad accettare gli strumenti di semplificazione "privati che vi consentano", sia per quanto riguarda i soggetti che possono utilizzarli: casi di utilizzo degli extracomunitari);
- **ha definito le modalità di autenticazione di copia e di autenticazione delle sottoscrizioni;**
- **ha posto il divieto per le P.A. e i gestori di pubblici servizi di richiedere atti o certificati per i quali sono tenuti ad acquisire d'ufficio le relative informazioni** o ad acquisire la dichiarazione sostitutiva prodotta dell'interessato (violazione dei doveri d'ufficio); tutto ciò è stato confermato e rafforzato dal recente art. 15 delle Legge 183/2011;
- **ha previsto l'estensione dell'ambito di applicazione delle dichiarazioni sostitutive;**
- **ha definito i rapporti tra amm.ne certificante e amm.ne procedente** in materia di controlli;
- **ha coordinato le disposizioni penali;**
- **ha confermato l'esenzione delle D.S.C. dall'imposta di bollo.**

L'art. 1, in particolare, aggiornato con le modifiche del D.Lgs. 82/2005, **evidenzia nello specifico che cosa si intende per:**

Documento amministrativo

Ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle Pubbliche

Amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

Documento informatico

La riproduzione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti.

Documento di riconoscimento

Ogni documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una Pubblica Amministrazione italiana o di altri Stati, che consente l'identificazione personale del titolare.

Documento d'identità

La carta di identità ed ogni altro documento munito di fotografia rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, dall'amministrazione competente dello Stato italiano o di altri Stati, con la finalità prevalente di dimostrare l'identità personale del suo titolare.

Documento d'identità elettronico

Il documento analogo alla carta d'identità elettronica rilasciato dal comune fino al compimento del quindicesimo anno di età.

Certificato

Il documento rilasciato da una amministrazione pubblica avente funzione di ricognizione, riproduzione e partecipazione a terzi di stati, qualità personali e fatti contenuti in albi, elenchi o registri pubblici o comunque accertati da soggetti titolari di funzioni pubbliche.

Dichiarazione sostitutiva di certificazione

Il documento, sottoscritto dall'interessato, prodotto in sostituzione dei certificati di cui all'art. 46

Dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà

Il documento, sottoscritto dall'interessato, concernente stati, qualità personali e fatti, che siano a diretta conoscenza di questi, resa nelle forme previste dal presente testo unico di cui all'art. 47.

Autenticazione di sottoscrizione

L'attestazione, da parte di un pubblico ufficiale, che la sottoscrizione è stata apposta.

Legalizzazione di firma

L'attestazione ufficiale della legale qualità di chi ha apposto la propria firma sopra atti, certificati, copie ed estratti, nonché dell'autenticità della firma stessa.

Legalizzazione di fotografia

L'attestazione, da parte di una Pubblica Amministrazione competente, che un'immagine fotografica corrisponde alla persona dell'interessato in sua presenza, previo accertamento dell'identità della persona che sottoscrive.

Firma digitale

Il risultato della procedura informatica (validazione) basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, che consente al sottoscrittore tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici.

Amministrazioni procedenti

Le amministrazioni e, nei rapporti con l'utenza, i gestori di pubblici servizi che ricevono le dichiarazioni sostitutive e provvedono agli accertamenti d'ufficio ai sensi dell'art. 43.

Amministrazioni certificanti

Le amministrazioni e i gestori di pubblici servizi che detengono nei propri archivi le informazioni e i dati contenuti nelle dichiarazioni sostitutive, o richiesti direttamente dalle amministrazioni procedenti ai sensi degli articoli 43 e 71.

Gestione dei documenti

L'insieme delle attività finalizzate alla registrazione di protocollo e alla classificazione, organizzazione, assegnazione e reperimento dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato; essa è effettuata mediante sistemi informativi aut

Sistema di gestione informatica dei documenti

L'insieme delle risorse di calcolo, degli apparati, delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche utilizzati dalle amministrazioni per la gestione dei documenti.

Segnatura di protocollo

L'apposizione o l'associazione, all'originale del documento, in forma permanente e non modificabile delle informazioni riguardanti il documento stesso.

I certificati possono essere:

- PROPRI - di esistenza - (quelli di stato civile)
 - a) Riproduzione, mediante trascrizione totale o parziale, di un preesistente atto di certezza pubblica risultante da pubblici registri;
 - b) Creazione ex novo della certezza pubblica mediante redazione per iscritto di circostanze oggettive cadute sotto l'immediata e diretta percezione del certificante (es: l'aver egli compiuto determinate attività o ricevuto determinate dichiarazioni).
- IMPROPRI - valutativi - (i certificati medici) Costituiscono solo certezze informative o notiziali.

2. AUTOCERTIFICAZIONE

Il termine autocertificazione definisce un insieme di istituti, introdotti e disciplinati in origine dalla Legge 15/1968 che consentono al cittadino utente di sostituire un atto amministrativo di certezza (certo) con una propria dichiarazione.

Considerato quindi che, tra i diversi strumenti di semplificazione amministrativa previsti dal legislatore, l'autocertificazione è risultato essere tra i più rilevanti e di maggior impatto sull'utenza, l'inserimento intende analizzare questo istituto (l'esame delle disposizioni del DPR 445/2000 viene coordinato con le successive modifiche e integrazioni intervenute in particolare come citato in premessa art. 15 della Legge 183/2011) attraverso una disamina approfondita della sua applicazione, seppur senza la pretesa di esaustività.

Viene, pertanto, dato ampio rilievo alle disposizioni concernenti:

- la dichiarazione sostitutiva di certificazione;
- la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà.

Oltre all'autocertificazione che, tra tutti gli strumenti alternativi di documentazione, ha assunto, nel tempo una funzione rappresentativa dell'intero processo di semplificazione amministrativa, si analizzano quindi gli altri istituti di semplificazione:

- l'individuazione dell'Ufficio responsabile;
- l'accertamento d'ufficio;

- le responsabilità, i controlli;
- le violazioni dei doveri d'ufficio;
- Il falso e le conseguenze penali.

3. CARATTERISTICHE COMUNI DELLE DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE

Il contenuto

Il possesso dei requisiti richiesti.

La sottoscrizione

La dichiarazione sostitutiva deve essere firmata, la firma costituisce la responsabilità anche in ordine penale, derivante dalla falsità dell'atto (art. 76).

La data

La dichiarazione priva della data è inidonea a sostituire le certificazioni non potendo l'amministrazione verificare il rispetto del requisito temporale stabilito per le certificazioni sostitutive (articoli 41 co. 1 e 48 co. 1).

Il supporto

Ciò che occorre è la completezza della dichiarazione ed il suo contenuto (artt. 46-48).

La modulistica

Le singole amministrazioni predispongono i moduli necessari per la redazione delle dichiarazioni sostitutive, che gli interessati hanno la facoltà di utilizzare (art. 48, co. 2).

4. LE DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE DI CERTIFICAZIONE (PRESENTATE AI SENSI DELL'ART. 46 DEL DPR 445/2000)

Con le dichiarazioni sostitutive di certificazione presentate ai sensi dell'art. 46 del DPR 445/2000 si autocertificano stati, qualità personali e fatti desunti da pubblici registri, quindi queste attestazioni, che sostituiscono i normali certificati, si possono definire "Dichiarazioni Soggettive".

Quali sono questi dati:

- **tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato** contenuti nei registri dello stato civile ;
- **titoli di studio e qualifiche professionali;**

- **stato di disoccupazione, qualità di pensionato e categoria di pensione, qualità di studente o di casalinga;**
- **qualità di legale rappresentate di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili;**
- **situazione economica-fiscale e reddituale;**
- **posizione giuridica;**
- **altri dati.**

Sono esclusi i certificati medici, sanitari, veterinari, di origine, di conformità all'Ue, marchi, brevetti (cfr. art. 49).

LE DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE DI ATTO DI NOTORIETÀ (PRESENTATE AI SENSI DELL'ART. 47 DEL DPR 445/2000)

Con la presentazione, invece, delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, presentate ai sensi dell'art. 47 del DPR 445/2000, l'interessato non sostituisce una certificazione, ma un atto di notorietà, che appartiene alla categoria delle verbalizzazioni. Queste affermazioni si possono quindi definire "**Dichiarazioni Oggettive**".

Si dichiarano:

- stati, fatti e qualità personali a diretta conoscenza dell'interessato;
- stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui si abbia diretta conoscenza, con dichiarazione resa nell'interesse proprio del dichiarante. Tale principio risponde ad esigenze di certezza del diritto; e di rispetto della privacy; fatti, qualità personali e stati a conoscenza del diretto interessato, non compresi nell'elenco dei dati autocertificabili con dichiarazione sostitutiva di certificazione;
- lo smarrimento di documenti di riconoscimento o attestanti stati e qualità personali dell'interessato, ai fini del rilascio dei duplicati di documenti, nei casi in cui la legge non preveda la denuncia all'autorità giudiziaria la dichiarazione non può contenere una manifestazione di volontà.

5. OBBLIGHI DEL CITTADINO

Il cittadino interessato è tenuto a presentare le dichiarazioni limitandosi ad indicare alla Pubblica amministrazione/scuola tutti gli elementi necessari per reperire dati e le informazioni di cui intende avvalersi (obbligo di accertamento d'ufficio).

Oppure deve:

Dichiarare il possesso di stati e qualità con autocertificazione (obbligo del controllo).

Le dichiarazioni sostitutive non richiedono alcuna autenticazione da parte del pubblico ufficiale.

Mentre, relativamente alle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà, l'interessato è tenuto a:

- firmarla in presenza del dipendente addetto a riceverla (nel caso di presentazione diretta)
- nel caso di invio per posta o per via telematica, inviare unitamente alla copia non autenticata un documento di riconoscimento.

Le istanze e la copia del documento, oltre che per posta, possono essere anche inviate:

- per via telematica
- per fax

Si deve ritenere che le modalità da usare per la presentazione della documentazione firmata siano di esclusiva scelta dell'interessato.

La validità delle dichiarazioni è illimitata salvo che siano cambiate le condizioni per le quali sono state presentate.

Legge 183 del 12 novembre 2011

A questo punto, prima di esaminare quali sono gli obblighi posti a carico della pubblica Amministrazione è doveroso evidenziare le modifiche apportate dall'art. 15 della citata Legge 183/2011, il cui testo si riporta integralmente in calce, mentre di seguito si espone un breve diagramma con le importanti novità, salvo poi una precisa analisi delle stesse.

Nei rapporti con la P.A. e i gestori dei pubblici servizi le certificazioni sono SEMPRE sostituite dalle dichiarazioni sostitutive di certificazione o dall'atto di notorietà

**Sul certificato pena di nullità deve essere apposta la dicitura
IL PRESENTE CERTIFICATO NON PUÒ ESSERE PRODOTTO AGLI ORGANI DELLA P.A.
O AI PRIVATI GESTORI DI PUBBLICI SERVIZI**

**Dal 1° gennaio 2012 la P.A. non può più accettare nè ricevere certificazioni
violazione dei doveri d'ufficio**

La mancata risposta entro 30 gg. costituisce violazione dei doveri d'ufficio

Obbligo per ogni amministrazione di individuare un Ufficio Responsabile

Pubblicazione sul sito istituzionale delle misure organizzative adottate

6. OBBLIGHI E DOVERI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE/SCUOLA

(gli articoli sono sempre riferiti al DPR 445/2000 oppure Testo Unico)

Per effetto del combinato disposto degli articoli 43 (comma 1) e 46, le amministrazioni e i gestori di pubblici servizi non possono richiedere:

- **i certificati concernenti stati, qualità personali e fatti per cui è ammessa la presentazione di una dichiarazione sostitutiva di certificazione;**
- **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 hanno l'obbligo di accettare l'autocertificazione o acquisire d'ufficio le informazioni necessarie.

Mentre il cittadino ha l'obbligo di indicare tutti gli elementi indispensabili al loro reperimento.

La scuola continuerà a rilasciare a coloro che ne fanno richiesta i certificati con il preciso Obbligo di apporre sui certificati, a pena di nullità, la dicitura

“Il presente certificato non può essere prodotto agli organi della P.A. o ai privati gestori di pubblici servizi”

La novità infatti, consiste nel fatto che il dipendente o il privato non è più obbligato a esibire a P.A. le certificazioni rilasciate dalla scuola.

La Funzione Pubblica al riguardo ha diramato la direttiva n. 14 del 22 dicembre 2011 alla quale si rimanda per una completa lettura.

CONSULTAZIONE DIRETTA - ACCERTAMENTO D'UFFICIO

Allo scopo di coniugare le esigenze di semplificazione con quelle di tutela della riservatezza dei dati personali, il comma 2 dell'art. 43, stabilisce che la consultazione diretta, da parte di una P.A. o di un gestore di un pubblico servizio, degli archivi dell'amministrazione certificante, finalizzata all'accertamento d'ufficio di stati, qualità e fatti ovvero al controllo sulle dichiarazioni sostitutive presentate, deve essere compatibile con la normativa in materia di tutela dei dati personali ed effettuata per finalità di rilevante interesse pubblico.

L'amministrazione che detiene gli archivi deve rilasciare a quelle che effettuano i controlli un'au-

torizzazione, nella quale siano indicati i limiti e le condizioni di accesso volti ad assicurare la riservatezza dei dati personali.

Sul piano delle modalità operative, è previsto, al successivo comma 3, che “quando l'amministrazione procedente opera l'acquisizione d'ufficio può procedere anche per fax e via telematica”.

Al fine di agevolare la diffusione dell'istituto e di disciplinarne le modalità operative, il comma 4 dell'art. 43 stabilisce che le amministrazioni certificanti sono tenute a consentire a quelle precedenti la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici, nel rispetto della riservatezza dei dati personali.

Tali scambi informativi devono essere effettuati senza oneri, a costo zero.

Al riguardo come accennato in premessa si evidenzia che l'art. 58 comma 2 del D.Lgs. 82/2005, testo vigente (Comma così sostituito dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 41, D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235) stabilisce che “Ai sensi dell'articolo 50, comma 2, nonché al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio ed il controllo sulle dichiarazioni sostitutive riguardanti informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le Amministrazioni titolari di banche dati accessibili per via telematica predispongono, sulla base delle linee guida redatte da DigitPA, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, 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. Le convenzioni valgono anche quale autorizzazione ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del citato Decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000”

Le citate linee guida sono state adottate sin dal 22 aprile 2011 e sono consultabili sul sito istituzionale DigitPA: www.digitpa.gov.it.

Nelle more delle adozioni della predisposizioni e sottoscrizione delle previste convenzioni, le amministrazioni titolari di banche dati devono comunque rispondere alle richieste di informazioni.

Sempre sul piano delle modalità operative, il comma 5 dell'art. 43 specifica che, quando 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 informazioni sono acquisite, senza oneri, con qualunque mezzo idoneo ad assicurare la certezza della loro fonte di provenienza.

Infine, il comma 6 prevede che “i documenti trasmessi da chiunque ad una Pubblica Amministrazione tramite fax, o con altro mezzo telematico o informatico idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale”.

Occorre, inoltre, ribadire che il divieto di richiedere certificati vale per le amministrazioni e non per i cittadini, i quali possono continuare a richiedere i certificati che le amministrazioni sono sempre tenute a rilasciare.

7. I CONTROLLI

Il legislatore, al fine di assicurare un giusto equilibrio tra l'esigenza della verità e quella di semplificazione, ha emanato il testo unico in esame che definisce l'assetto normativo in materia di documentazione amministrativa, ribadendo che le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione.

Le Pubbliche Amministrazioni per svolgere correttamente i processi decisionali di loro competenza, hanno bisogno di informazioni certe e, quindi, di documenti che ne garantiscano la autenticità, la completezza e l'aggiornamento.

Le dichiarazioni sostitutive non possiedono la caratteristica della certezza giuridica, tipica delle certificazioni: in esse, infatti, i dati non provengono da fonti pubbliche, ma direttamente dall'interessato, il quale, per i più svariati motivi, potrebbe fornire notizie inesatte od incomplete. Gli strumenti di semplificazione della documentazione amministrativa previsti dal testo unico non hanno fatto venire meno, pertanto, la funzione di controllo propria della P.A., ma hanno spostato le operazioni di verifica dalla fase antecedente la certificazione ad una fase successiva all'auto-certificazione.

Il legislatore ha, quindi, disposto l'espletamento di attività procedurali volte ad adeguare le opposte esigenze di semplificazione, economicità ed efficienza con quelle di certezza giuridica, attraverso sistemi di controllo sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive.

Il testo unico ha potenziato tali sistemi, preci-

sando meglio le misure organizzative da adottare per assicurarne l'efficacia, in particolare individuando precisi doveri e responsabilità per le amministrazioni certificanti, sia nel mettere a disposizione la documentazione, sia nell'approntare e nel rendere noti gli adempimenti organizzativi necessari per dare risposta alle amministrazioni che richiedono la conferma dei dati autocertificati dai cittadini.

Si tratta di adempimenti di rilievo che implicano anche un riassetto organizzativo degli uffici e una ridefinizione della fase istruttoria del procedimento amministrativo.

La disciplina dei controlli, è contenuta nell'art. 71 del testo unico il quale dispone che: “Le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione, ed in tutti i casi i cui sorgono fondati dubbi, sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 (dichiarazione sostitutiva di certificazione) e 47 (dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà).

Il controllo è significativo anche nella definizione di un provvedimento e, proprio in considerazione della specificità dei singoli procedimenti che caratterizzano ogni amministrazione: pensiamo ai provvedimenti in ambito scolastico, sulla base di dichiarazioni che non possiedono la certezza legale dei certificati; in questo caso il responsabile del procedimento ha il dovere e la necessità di verificare la veridicità del contenuto di tali dichiarazioni sostitutive.

MODALITÀ PROCEDURALI PER EFFETTUARE I CONTROLLI

L'art. 71 del testo unico stabilisce i seguenti principi:

- **al comma 1 specifica che di dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 sono soggette a idonei controlli mediante:**
 - **l'estrazione di un campione delle dichiarazioni;**
 - **verifiche da effettuare in tutti i casi in cui sorgono “fondati dubbi” in ordine alla veridicità di quanto dichiarato nelle dichiarazioni sostitutive.**

Per quanto riguarda i controlli a campione, la mancanza di precise indicazioni normative rende necessaria l'individuazione di idonee regole procedurali. Al riguardo, il Dipartimento della Funzione pubblica in più occasioni ha avuto modo di precisare, che devono essere le singole

amministrazioni procedenti a stabilire modalità e criteri con cui effettuare le verifiche.

Le soluzioni operative adottate devono, in ogni caso, essere conformi al principio di non aggravamento del procedimento amministrativo (art. 1, comma 2, Legge 241/1990 e s.m.i.) e, più in generale, ai criteri di snellezza dell'attività.

Quanto alle modalità procedurali per effettuare i controlli, il comma 2, riferito solo alle dichiarazioni sostitutive di certificazione stabilisce:

- il controllo diretto, cioè la consultazione diretta degli archivi dell'amministrazione, attività di accertamento d'ufficio citate al punto precedente;
- il controllo indiretto, cioè la richiesta, anche attraverso strumenti informatici o telematici, all'amministrazione certificante di conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da questa custoditi.

Mentre il legislatore non fornisce una definizione specifica delle modalità di come effettuare i controlli sulle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà perché le stesse non possono essere previste in modo unico per tutte le diverse amministrazioni, dovendo, invece, essere mirate in relazione alle specifiche caratteristiche organizzative di ciascuna.

In giurisprudenza è stato più volte ribadito che relativamente alle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, l'amministrazione ha facoltà di servirsi di tutti gli strumenti istruttori di cui dispone. Il testo unico, infatti, non limita i mezzi di controllo alle verifiche cartolari, ma lascia aperta la possibilità di utilizzare anche altri strumenti di accertamento, quali:

- **l'invito all'interessato, oppure ai soggetti privati che detengono le informazioni necessarie, a produrre la documentazione idonea a valutare la veridicità della dichiarazione;**
- **le visite ispettive oppure le audizioni di eventuali testimoni.**

Il comma 3 del citato art. 71, con specifico riferimento ad entrambi le dichiarazioni sostitutive di certificazione, stabilisce che se le stesse presentano delle irregolarità o delle omissioni che non costituiscono falsità, il funzionario competente a ricevere la documentazione dà notizia all'interessato di tale irregolarità. Tali irregolarità si possono definire "irregolarità sanabili d'ufficio".

È tuttavia ovvio che, in mancanza di regolariz-

zazione da parte dell'interessato, il procedimento per il quale è stata resa la dichiarazione non ha seguito, è concluso con esito negativo, decade dai rispettivi benefici.

Mentre, in assenza anche di parametri normativi di riferimento sulla fondatezza del dubbio in merito alla veridicità di quanto dichiarato, occorre individuare elementi in grado di far presupporre l'incoerenza o la non veridicità delle informazioni e dei dati dichiarati.

A tal fine possono assumere rilievo:

- la contraddittorietà e l'incongruenza tra i dati dichiarati oppure tra questi e le informazioni già in possesso dell'ufficio o a questo pervenute;
- l'esistenza di imprecisioni ed omissioni tali da far supporre la volontà dell'interessato di rendere solo dati parziali o, comunque, tali da non permettere alla P.A. una completa valutazione degli elementi prodotti.

CONSEGUENZE DEL FALSO

A rilevare non è il falso in buona fede, non è il falso lieve (non grave), ma è la dichiarazione non veritiera che ha per oggetto gli elementi rilevanti ai fini del conseguimento del beneficio.

Qualora dai controlli emergano false dichiarazioni, troveranno applicazione gli articoli 75 e 76 del DPR n. 445/2000, i quali prevedono che qualora dal controllo emergesse la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici ottenuti ed inoltre il cittadino che 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, per il quale l'amministrazione ha l'obbligo di denuncia all'Autorità Giudiziaria "Procura della Repubblica", per la valutazione di competenza.

Per quanto riguarda quindi le responsabilità gravanti su chi fornisce dichiarazioni mendaci, gli artt. 75 e 76 confermano l'applicabilità delle sanzioni penali e della decadenza dei benefici, economici e di altra natura, eventualmente conseguiti nelle more del completamento delle procedure di controllo.

Pur essendo, tuttavia, la decadenza dal beneficio un'autonoma sanzione amministrativa, la sua applicazione non esclude la rilevanza penale della condotta del privato in relazione alla scoperta della non veridicità delle dichiarazioni rese.

Le diverse ipotesi di reato a cui rinvia la norma in esame riguardano:

- la falsità materiale, ovvero la formazione di un atto falso o l'alterazione di un atto vero (art. 482 c.p.);
- la falsità ideologica, ovvero la falsa attestazione di aver assistito al compimento di un fatto in realtà non avvenuto o di aver ricevuto una dichiarazione in realtà non resa (art. 483 c.p.);
- l'uso di atto falso (art. 489 c.p.);
- la falsa dichiarazione sull'identità, sullo stato o su altre qualità della propria o dell'altra persona (artt. 495 e 496 c.p.);
- l'usurpazione di titoli (art. 498 c.p.).

Tali reati sono puniti, a seconda delle diverse fattispecie, con la reclusione o con una multa.

La qualificazione giuridica delle condotte descritte dall'art. 76, comma 1, è da ricercare, di volta in volta, nella finalità per la quale la dichiarazione sostitutiva viene presentata.

Per quanto concerne la responsabilità a cui può essere soggetto il dipendente pubblico competente a ricevere la dichiarazione sostitutiva, bisogna ricordare che, ai sensi dell'art. 73 del testo unico,

essa non si estende mai, salvi i casi di dolo o colpa grave, alla falsità delle dichiarazioni o dei documenti prodotti.

Pertanto, il dipendente che accetta le dichiarazioni sostitutive non è responsabile per l'eventuale falsità di quanto in esse dichiarato.

RESPONSABILITÀ E MISURE ORGANIZZATIVE PER L'ESECUZIONE DEI CONTROLLI

Per quanto riguarda le responsabilità delle amministrazioni l'art. 72 del testo unico stabilisce che:

- le amministrazioni certificanti individuano e rendono note le misure organizzative adottate per l'efficiente, efficace e tempestiva esecuzione dei controlli di cui all'art. 71 e le modalità per la loro esecuzione;
- la mancata risposta alle richieste di controllo entro 30 giorni dalla data costituisce violazione dei doveri di ufficio ed è presa in considerazione ai fini della valutazione della performance individuale dei responsabili dell'omissione.

Quest'ultimo punto non è ancora applicato e attuato nel comparto scuola.

8. NORMATIVA

Testo della Legge 183 del 12 novembre 2011, in vigore dal: 7/4/2012

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012). (11G0234) (GU n.265 del 14/11/2011 - Suppl. Ordinario n. 234)

Entrata in vigore del provvedimento: 01/01/2012, ad eccezione dei commi 7, 9, 29, 31, 35 e 36 dell'art. 33 che entrano in vigore il 14/11/2011

Art. 15

Norme in materia di certificati e dichiarazioni sostitutive e divieto di introdurre, nel recepimento di direttive dell'Unione europea, adempimenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalle direttive stesse.

1. Al Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 40 la rubrica è sostituita dalla seguente: «40.(L) Certificati» e sono premessi i seguenti commi:

«01. Le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati. Nei rapporti con gli organi della pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi i certificati e gli atti di notorietà sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47.

02. Sulle certificazioni da produrre ai soggetti privati è apposta, a pena di nullità, la dicitura: "Il presente certificato non può essere prodotto agli organi della Pubblica Amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi";

b) all'articolo 41, il comma 2 è abrogato;

c) all'articolo 43, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Le Amministrazioni Pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonchè 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 (L)»;

d) nel capo III, sezione III, dopo l'articolo 44 è aggiunto il seguente:

«Art. 44-bis. (L) - (Acquisizione d'ufficio di informazioni) - 1. Le informazioni relative alla regolarità contributiva sono acquisite d'ufficio, ovvero controllate ai sensi dell'articolo 71, dalle Pubbliche Amministrazioni procedenti, nel rispetto della specifica normativa di settore»;

e) l'articolo 72 è sostituito dal seguente:

«Art. 72. (L) - (Responsabilità in materia di accertamento d'ufficio e di esecuzione dei controlli). - 1. Ai fini dell'accertamento d'ufficio di cui all'articolo 43, dei controlli di cui all'articolo 71 e della predisposizione delle convenzioni quadro di cui all'articolo 58 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, le amministrazioni certificanti individuano 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.

2. Le amministrazioni certificanti, per il tramite dell'ufficio di cui al comma 1, individuano e rendono note, attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione, le misure organizzative adottate per l'efficiente, efficace e tempestiva acquisizione d'ufficio dei dati e per l'effettuazione dei controlli medesimi, nonché le modalità per la loro esecuzione.

3. 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»;

f) all'articolo 74, comma 2:

1) la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) la richiesta e l'accettazione di certificati o di atti di notorietà (L)»;

2) è aggiunta la seguente lettera:

«c-bis) il rilascio di certificati non conformi a quanto previsto all'articolo 40, comma 02 (L)».

2. All'articolo 14 della Legge 28 novembre 2005, n. 246, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) (dopo il comma 5-bis), è inserito il seguente:

«(5-ter.) La relazione AIR di cui al comma 5, lettera a), dà altresì conto, in apposita sezione, del rispetto dei livelli minimi di regolazione comunitaria ai sensi dei commi 24-bis, 24-ter e 24-quater»;

b) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«24-bis. Gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, salvo quanto previsto al comma 24-quater.

24-ter. Costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie:

a) l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive;

b) l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari;

c) l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive.

24-quater. L'amministrazione dà conto delle circostanze eccezionali, valutate nell'analisi d'impatto della regolamentazione, in relazione alle quali si rende necessario il superamento del livello minimo di regolazione comunitaria. Per gli atti normativi non sottoposti ad AIR, le Amministrazioni utilizzano comunque i metodi di analisi definiti dalle direttive di cui al comma 6 del presente articolo».

