

## **FOCUS: RIFLESSIONI CRITICHE SUL SISTEMA DELL'AUTOCERTIFICAZIONE.**

**Dott. Niccolò Ludovici**

*Procuratore della Repubblica  
presso il Tribunale di Siena – Sost.*

1. Di recente, il Tribunale di Milano ha preso posizione sul sistema sanzionatorio collegato al meccanismo dell'autocertificazione per gli spostamenti dei cittadini durante il periodo dell'emergenza Covid-19.

Queste due decisioni del Tribunale di Milano (sentenza 16 novembre 2020 n. 1640, GUP Roberto Crepaldi, e 12 marzo 2021 GUP Alessandra Del Corvo) meritano di essere, prima di tutto, esposte brevemente.

**1.1.** Nella sentenza depositata in data 16 novembre 2020 (GUP Roberto Crepaldi) l'imputato è stato assolto ex art. 129 c.p.p. dal reato di cui all'art. 76 DPR 445/2000 in riferimento all'art. 483 c.p.<sup>1</sup>

La Procura aveva richiesto l'emissione di un decreto penale di condanna contestando all'imputato di aver attestato falsamente, attraverso l'autocertificazione, che si stava recando in un certo luogo per compiere una certa attività. Il Tribunale ai sensi dell'art. 459 comma 3 c.p.p. ha pronunciato sentenza di proscioglimento ex art. 129 c.p.p.

L'assoluzione in questo caso si fonda sull'oggetto dell'autodichiarazione.

In estrema sintesi, il Tribunale distingue tra l'autocertificazione avente ad oggetto un fatto passato (che potrebbe astrattamente integrare, a parere del Tribunale, il reato di falso) e l'autocertificazione avente ad oggetto un'intenzione futura (che, invece, non può integrare il reato). Una volta effettuata questa distinzione, il Tribunale ritiene che l'imputato abbia autocertificato una propria intenzione e lo manda assolto da ogni responsabilità "perché il fatto non sussiste".

La decisione assolutoria è sicuramente da condividere in relazione al fatto che non si possano autodichiarare intenzioni future; quanto all'inciso per il quale

<sup>1</sup> Uff. indagini preliminari Milano, 16 novembre 2020: "Sono estranei all'ambito di applicazione dell'art. 483 c.p. le dichiarazioni che non riguardano "fatti" di cui può essere attestata la verità hic et nunc ma che si rivelino mere manifestazioni di volontà, intenzioni o propositi. Ne discende che mentre l'affermazione nel modulo di autocertificazione da parte del privato di una situazione passata (si pensi alla dichiarazione di essersi recato in ospedale ovvero al supermercato) potrà integrare gli estremi del delitto de qua, la semplice attestazione della propria intenzione di recarsi in un determinato luogo o di svolgere una certa attività non può essere ricompresa nell'ambito applicativo della norma incriminatrice, non rientrando nel novero dei "fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità".

“l’affermazione nel modulo di autocertificazione da parte del privato di una situazione passata (si pensi alla dichiarazione di essersi recato in ospedale ovvero al supermercato) potrà integrare gli estremi del delitto...” di cui all’art. 76 DPR 445/2000 e 483 c.p., essa non appare condivisibile poichè il meccanismo dell’autocertificazione si pone in contrasto con l’esercizio del diritto di difesa.

Queste censure sono state recepite nella successiva pronuncia sempre del Tribunale di Milano che si passa ad illustrare.

**1.2.** Con la seconda sentenza depositata in data 12 marzo 2021 (GUP Alessandra Del Corvo) l’imputato è stato assolto ex art. 530 c.p.p. perché il fatto non sussiste dal reato di cui all’art. 76 DPR 445/2000 in relazione all’art. 483 c.p.<sup>2</sup>

L’imputato era stato tratto a giudizio perché a seguito di un controllo di polizia aveva attestato attraverso l’autocertificazione una serie di circostanze rivelatesi false.

In questo caso il giudizio è stato instaurato a seguito di opposizione a decreto penale di condanna ed è interessante notare come lo stesso pubblico ministero, in udienza, abbia chiesto l’assoluzione per insussistenza del fatto.

Il Tribunale fonda la sua decisione sulle seguenti argomentazioni:

a) non sussistono neppure astrattamente i presupposti costitutivi della fattispecie contestata di cui all’art. 483 c.p.: il delitto previsto dall’art. 483 c.p. sussiste solo qualora l’atto pubblico, nel quale la dichiarazione del privato è stata trasfusa, sia destinato a provare la verità dei fatti attestati, e cioè quando una norma giuridica obblighi il privato a dichiarare il vero ricollegando specifici effetti all’atto-documento nel quale la sua dichiarazione è stata inserita dal pubblico ufficiale;

b) nel caso in esame, di controllo casuale del soggetto da parte della polizia di sicurezza, sulla normativa emergenziale, non si comprende quale sia l’atto del pubblico ufficiale nel quale la dichiarazione infedele sarebbe destinata a confluire;

c) non sussiste, per il privato che si trovi sottoposto a controllo nelle circostanze indicate, alcun obbligo giuridico “di dire la verità” sui fatti oggetto dell’autodichiarazione sottoscritta, proprio perché non è rinvenibile nel sistema una norma giuridica che ricollegli specifici effetti ad uno specifico atto-documento nel quale la dichiarazione falsa del privato sia in ipotesi inserita dal pubblico ufficiale;

d) in subordine, ove si immaginasse sussistente un simile obbligo di dire la verità esso si porrebbe in palese contrasto con il diritto di difesa del singolo (art. 24 Cost.) e con il principio *nemo tenetur se detegere*, in quanto il privato scegliendo legittimamente di mentire per non incorrere in sanzioni penali o amministrative, verrebbe comunque assoggettato a sanzione penale per le false dichiarazioni rese.

---

<sup>2</sup> Uff. indagini preliminari Milano, 12 marzo 2021: “Per il privato, che si trovi sottoposto a controllo di polizia in relazione ai divieti di spostamento imposti dalla normativa emergenziale Covid 19, non sussiste alcun obbligo giuridico di dire la verità sui fatti oggetto dell’autodichiarazione sottoscritta in quanto non è rinvenibile nel sistema una norma giuridica che in tale contesto prescriva l’obbligo di riferire la verità e, ove una tale norma esistesse, si porrebbe in palese contrasto con il diritto di difesa del singolo (art. 24 Cost.) e con il principio *nemo tenetur se detegere*”.

2. Queste due decisioni mi hanno convinto a rendere pubblico, con il presente scritto, un appunto che avevo fatto il 28 marzo 2020, subito dopo l'inizio della pandemia.

In quel periodo era stata emanata una prima direttiva ministeriale n. 14606 del 8.3.2020 ed il d.l. 19/2020; inoltre, da poco tempo, era stato sostituito il meccanismo sanzionatorio penale generalizzato dell'art. 650 c.p. con quello della sanzione amministrativa ai sensi della legge 689/1981.

Di seguito ripropongo quelle che erano e continuano ad essere le mie riflessioni poichè, a mio avviso, queste due decisioni del Tribunale di Milano ne confermano l'attualità e la fondatezza.

3. Partiamo dalla conclusione, scrivevo.

A mio avviso, dovrebbe essere modificata la direttiva 14606 del 8.3.2020 del Ministero degli Interni nella parte in cui prevede che la polizia debba sottoporre l'autocertificazione al cittadino poiché tali modalità di agire violano le garanzie di difesa previste dalla legge 689/1981 e dall'art. 4 comma 3 d.l. 19/2020 che la richiama.

4. Allo stato, l'Autorità di polizia è obbligata a sottoporre il modello per effettuare l'autocertificazione al cittadino (stante la vincolatività solo interna della Direttiva nei loro confronti), ma il cittadino non mi sembra sia obbligato a renderla e/o sottoscriverla. Ciò essenzialmente per due ragioni:

a) la direttiva del Ministero ha solo valore interno all'amministrazione e non all'esterno;

b) attraverso la sottoposizione dell'autocertificazione, viene sostanzialmente richiesto al cittadino di esercitare il proprio diritto di difesa al momento della contestazione, in violazione dell'art. 24 Cost. e delle garanzie procedurali previste dagli artt. 13-18 della legge 689/1981; oltretutto con il rischio di essere comunque immotivatamente indagato per il reato di cui all'art. 76 DPR 445/2000 (in relazione all'art. 483 c.p.).

Passiamo ad esporre le ragioni della conclusione prospettata, per ognuno dei due profili sopra evidenziati.

5. A mio parere, il cittadino non è obbligato a rendere l'autocertificazione poiché tale adempimento è previsto da una Direttiva interna del Ministero, in quanto tale non vincolante all'esterno, per la generalità dei consociati<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Si veda *ex multis*, nella giurisprudenza amministrativa, T.A.R. Lazio Roma Sez. II Sent., 09-08-2011, n. 7074: "Mentre il regolamento costituisce una vera e propria fonte normativa di natura secondaria rispetto alla legge, ai sensi dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, la circolare amministrativa costituisce più

Peraltro la stessa Direttiva si esprime in termini di mera facoltà “*si ritiene che tale onere potrà essere assolto producendo un’autodichiarazione ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P .R. 28 dicembre 2000, n. 445...*” L’art. 4 comma 1 d.l. 19/2020 prevede (dal 26 marzo 2020) una sanzione amministrativa<sup>4</sup> per chi viola le misure di contenimento previste dall’art. 1 comma 2 del medesimo decreto<sup>5</sup> e, al comma 3 afferma che “*Le violazioni sono accertate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689*”.

semplicemente l'atto attraverso il quale l'Autorità gerarchicamente sovraordinata ritiene di dover indirizzare unitariamente l'uso di un potere discrezionale da parte degli organi subordinati, sicché in materia di interpretazione di leggi le direttive circolari non hanno valore di norma esterna vincolante.

4 L’art. 4 prevede: “*1. Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, ovvero dell'articolo 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'articolo 3, comma 3. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo.*

2. *Nei casi di cui all'articolo 1, comma 2, lettere i), m), p), u), v), z) e aa), si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni.*

3. *Le violazioni sono accertate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689; si applicano i commi 1, 2 e 2.1 dell'articolo 202 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di pagamento in misura ridotta. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'articolo 2, comma 1, sono irrogate dal Prefetto. Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'articolo 3 sono irrogate dalle autorità che le hanno disposte. Ai relativi procedimenti si applica l'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.*

4. *All'atto dell'accertamento delle violazioni di cui al comma 2, ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione, l'autorità procedente può disporre la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio per una durata non superiore a 5 giorni. Il periodo di chiusura provvisoria è scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione.*

5. *In caso di reiterata violazione della medesima disposizione la sanzione amministrativa è raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima.*

6. *Salvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave reato, la violazione della misura di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e), è punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie, come modificato dal comma 7.*

7. *Al comma 1 dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie, le parole «con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 40.000 a lire 800.000» sono sostituite dalle seguenti: «con l'arresto da 3 mesi a 18 mesi e con l'ammenda da euro 500 ad euro 5.000».*

8. *Le disposizioni del presente articolo che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ma in tali casi le sanzioni amministrative sono applicate nella misura minima ridotta alla metà. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni degli articoli 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507.*

9. *Il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate, sentiti i competenti comandi territoriali. Al personale delle Forze armate impiegato, previo provvedimento del Prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento di cui agli articoli 1 e 2 è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.”*

5 L’art. 1 comma 2 del decreto legge 19/2020 prevede: “*2. Ai sensi e per le finalità di cui al comma 1, possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, una o più tra le seguenti misure:*

La Direttiva del Ministero prevede che attraverso l'autocertificazione ex artt. 46 e 47 dpr 445/2000 il cittadino possa giustificare le ragioni del suo spostamento con onere della prova a suo carico<sup>6</sup>.

Si rammenta, (riportando in nota il testo integrale delle due norme) che gli artt. 46 e 47 DPR 445/2000 disciplinano le "Dichiarazioni sostitutive di certificazioni" e le "Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà".<sup>78</sup>

## 6. La lesione del diritto di difesa attraverso il meccanismo dell'autocertificazione.

a) limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora **se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni;**"

6 La Direttiva 14606 del 8.3.2020 del Ministero degli Interni ha previsto in proposito quanto segue: *"Premesso che viene, comunque, fatto salvo il diritto al rientro nel territorio del comune di residenza, di domicilio o di dimora degli interessati, va qui evidenziato che l'onere di dimostrare la sussistenza delle situazioni che consentono la possibilità di spostamento incombe sull'interessato. Nella logica di responsabilizzazione dei singoli, cui si è fatto sopra cenno, si ritiene che tale onere potrà essere assolto producendo un'autodichiarazione ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, che potrà essere resa anche seduta stante attraverso la compilazione dei moduli appositamente predisposti in dotazione agli operatori delle Forze di polizia e della Forza pubblica. Va comunque evidenziato che la veridicità delle autodichiarazioni potrà essere verificata ex post. Stante comunque il richiamato senso di responsabilità dei singoli cittadini, si osserva che il mancato rispetto degli obblighi di cui al citato provvedimento, è assistito dalla sanzione prevista dall'art. 650 c.p., per l'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità, qualora naturalmente il fatto non concretizzi più grave reato. A questo proposito, al fine di fornire al pubblico un'informazione non solo corretta ma quanto più esaustiva possibile, il personale operante provvederà anche a rendere edotti gli interessati circa il fatto che le più gravi conseguenze sul piano penale di un comportamento, anche solo colposo, non conforme alle previsioni del d.P.C.M. possono portare a configurare ipotesi di reato, quali quelle di cui all' art. 452 c.p. ( delitti colposi contro la salute pubblica)."*

### 7 Articolo 46 (R) Dichiarazioni sostitutive di certificazioni

1. Sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni i seguenti stati, qualità personali e fatti:

- a) data e il luogo di nascita;
- b) residenza;
- c) cittadinanza;
- d) godimento dei diritti civili e politici;
- e) stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero;
- f) stato di famiglia;
- g) esistenza in vita;
- h) nascita del figlio, decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente;
- i) iscrizione in albi, in elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni;
- l) appartenenza a ordini professionali;
- m) titolo di studio, esami sostenuti;
- n) qualifica professionale posseduta, titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica;
- o) situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali;
- p) assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto;

**6.1.** Se la violazione delle misure di contenimento comporta la sanzione amministrativa alla quale si applica la legge 689/1981, si tratta di operare una qualificazione di tali giustificazioni alla luce di tale normativa, che agli artt. 1-12 prevede i principi generali dell'illecito amministrativo.

A mio avviso tali giustificazioni possono qualificarsi o come “*esercizio di facoltà legittime*” che, ai sensi dell'art. 4 legge 689/1981 escludono la responsabilità per l'illecito amministrativo<sup>9</sup>, o come cause speciali di esclusione della punibilità dal medesimo illecito.

- 
- q) possesso e numero del codice fiscale, della partita IVA e di qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria;
  - r) stato di disoccupazione;
  - s) qualità di pensionato e categoria di pensione;
  - t) qualità di studente;
  - u) qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili;
  - v) iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo;
  - z) tutte le situazioni relative all'adempimento degli obblighi militari, ivi comprese quelle attestate nel foglio matricolare dello stato di servizio;
  - aa) di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di sicurezza e di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa;
  - bb) di non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali;
  - bb-bis) di non essere l'ente destinatario di provvedimenti giudiziari che applicano le sanzioni amministrative di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231;
  - cc) qualità di vivenza a carico;
  - dd) tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile;
  - ee) di non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato. (R)

#### **8 Articolo 47 (R) Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà**

**1. L'atto di notorietà concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato** è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con la osservanza delle modalità di cui **all'articolo 38**. (R)

2. La dichiarazione resa nell'interesse proprio del dichiarante può riguardare anche stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza. (R)

3. Fatte salve le eccezioni espressamente previste per legge, nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari di pubblici servizi, tutti gli stati, le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'articolo 46 sono comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà. (R)

4. Salvo il caso in cui la legge preveda espressamente che la denuncia all'Autorità di Polizia Giudiziaria è presupposto necessario per attivare il procedimento amministrativo di rilascio del duplicato di documenti di riconoscimento o comunque attestanti stati e qualità personali dell'interessato, lo smarrimento dei documenti medesimi è comprovato da chi ne richiede il duplicato mediante dichiarazione sostitutiva. (R)

#### **Articolo 38 (L-R) Modalità di invio e sottoscrizione delle istanze**

1. Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica. (L)

2. Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica, vi comprese le domande per la partecipazione a selezioni e concorsi per l'assunzione, a qualsiasi titolo, in tutte le pubbliche amministrazioni, o per l'iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti presso le pubbliche amministrazioni, sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall'articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. (L)

3. Le istanze e le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà da produrre agli organi della amministrazione pubblica o ai gestori o esercenti di pubblici servizi sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di

**6.2.** Dal momento che si tratta di circostanze che escludono la responsabilità per l'illecito amministrativo, la loro allegazione e deduzione da parte del cittadino rappresenta l'esercizio del diritto di difesa nell'ambito di un controllo amministrativo, che può sfociare nella contestazione di un illecito amministrativo.

Il diritto di difesa è garantito dall'art. 24 Cost. ed in questa fattispecie è regolato secondo le forme e le garanzie previsti dagli artt. 13 – 18 della legge 689/1981<sup>10</sup>.

**6.3.** Alla luce di questa considerazione mi pare veramente arduo che una direttiva ministeriale possa dettare una modalità di esercizio del diritto di difesa in funzione integrativa e/o correttiva rispetto a quanto previsto dalla legge, suggerendo l'applicazione del meccanismo dell'autocertificazione che, oltretutto, appare strumento strutturalmente inidoneo a fornire le giustificazioni previste dall'art. 1 comma 2 d.l. 19/2020.

Le giustificazioni previste dall'art. 1 comma 2 d.l. 19/2020 (se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni) non sembrano sussumibili nelle categorie previste dagli artt. 46 e 47 dpr 445/2000 per le seguenti ragioni.

Gli artt. 46 e 47 DPR 445/2000 prevedono, rispettivamente, la disciplina di dichiarazioni sostitutive di certificazioni elencate nel medesimo art. 46 e di atti di notorietà.

---

identità del sottoscrittore. La copia fotostatica del documento è inserita nel fascicolo. La copia dell'istanza sottoscritta dall'interessato e la copia del documento di identità possono essere inviate per via telematica; nei procedimenti di aggiudicazione di contratti pubblici, detta facoltà è consentita nei limiti stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 15, comma 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59. (L)

3-bis. Il potere di rappresentanza per la formazione e la presentazione di istanze, progetti, dichiarazioni e altre attestazioni nonché per il ritiro di atti e documenti presso le pubbliche amministrazioni e i gestori o esercenti di pubblici servizi può essere validamente conferito ad altro soggetto con le modalità di cui al presente articolo.

**9 Art. 4 Legge 689/1981 prevede:** Non risponde delle violazioni amministrative chi ha commesso il fatto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa.

Se la violazione è commessa per ordine dell'autorità, della stessa risponde il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine.

I comuni, le province, le comunità montane e i loro consorzi, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), gli enti non commerciali senza scopo di lucro che svolgono attività socio-assistenziale e le istituzioni sanitarie operanti nel Servizio sanitario nazionale ed i loro amministratori non rispondono delle sanzioni amministrative e civili che riguardano l'assunzione di lavoratori, le assicurazioni obbligatorie e gli ulteriori adempimenti, relativi a prestazioni lavorative stipulate nella forma del contratto d'opera e successivamente riconosciute come rapporti di lavoro subordinato, purché esaurite alla data del 31 dicembre 1997.

<sup>10</sup> Si veda, ampiamente, sul diritto di difesa del trasgressore nell'illecito amministrativo: Cass. civ. Sez. I, 27-11-2003, n. 18114 (rv. 568495); T.A.R. Piemonte Torino Sez. II, 11-03-2019, n. 264; Cass. civ. Sez. II Sent., 10-03-2016, n. 4725 (rv. 639147); Cass. civ. Sez. II Sent., 04-05-2011, n. 9790 (rv. 617642).

Le giustificazioni previste dall'art. 1 comma 2 d.l. 19/2020 non sembrano essere né certificazioni né atti di notorietà e quindi, a livello logico e strutturale, non si comprende come possano essere attestate con dichiarazioni sostitutive.

Tali giustificazioni non sono certificazioni e difatti non rientrano e non sono neppure riconducibili a nessuna delle ipotesi previste dall'art. 46 DPR 445/2000 con conseguente sua inapplicabilità.

Tali giustificazioni non sembrano neppure assimilabili agli atti di notorietà di cui all'art. 47 DPR 445/2000.

L'atto di notorietà (o atto notorio) è l'atto, pubblico, con il quale una persona (deponente) rende una dichiarazione, in presenza di più testimoni o di altri deponenti, attorno a uno o più fatti giuridici notoriamente conosciuti da tali persone (ed eventualmente da una cerchia più vasta).

L'art. 47 DPR 445/2000 prevede: "1. L'atto di notorietà concernente *stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato* è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con la osservanza delle modalità di cui all'articolo 38."

Gli stati, le qualità e i fatti oggetto di un atto notorio (e quindi nella dichiarazione sostitutiva del medesimo) riguardano elementi statici che già esistono e precedono (si sono già compiuti e verificati) il momento di formazione dell'atto ed all'avvenuta attestazione dei quali l'ordinamento giuridico ricollega il verificarsi di un effetto giuridico a favore dell'interessato.

Le giustificazioni di cui all'art. 1 comma 2 d.l. 19/2020 non sembrano essere né stati, né qualità personali, né fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato, nel senso sopra descritto. Infatti, non si vede come possano essere ricondotte a "*stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato*" le seguenti giustificazioni che hanno tutte ad oggetto rappresentazioni di fatti non già certi e verificatisi nel passato ma semplicemente un fatto in itinere che si sta svolgendo nel momento del controllo di polizia. E valga il vero, solo a titolo esemplificativo:

- l'attestazione di limitatezza dello spostamento nel tempo e nello spazio: il cittadino è chiamato ad attestare impropriamente quali erano le proprie intenzioni di spostamento e non già un fatto ma una valutazione opinabile sul concetto di limitatezza;

- l'attestazione che lo spostamento individuale è motivato da esigenze lavorative: anche qui il cittadino è chiamato ad attestare impropriamente quali erano le proprie intenzioni di spostamento e non già fatti, bensì "esigenze" lavorative che poi vengono rimesse alla valutazione discrezionale della polizia;

- l'attestazione che lo spostamento individuale è motivato da situazioni di necessità o urgenza: anche qui il cittadino è chiamato ad attestare impropriamente quali erano le proprie intenzioni di spostamento ed una valutazione (e non un fatto) opinabile sul concetto di necessità o urgenza;

- l'attestazione che lo spostamento individuale è motivato da motivi di salute: anche qui il cittadino è chiamato ad attestare impropriamente quali erano le proprie



intenzioni di spostamento ed una valutazione (e non un fatto) opinabile sul concetto di “motivi di salute”;

- l’attestazione che lo spostamento individuale è motivato da altre specifiche ragioni: anche qui il cittadino è chiamato ad attestare impropriamente quali erano le proprie intenzioni di spostamento e non già fatti bensì “altre specifiche ragioni” che vengono rimesse alla totale valutazione discrezionale della polizia.

Pertanto, gli artt. 46 e 47 DPR 445/2000 non sembrano strutturalmente applicabili alle giustificazioni previste dall’art. 1 comma 2 d.l. 19/2020.

**6.4.** Lo strumento dell’autocertificazione non solo non è previsto dalla legge come modalità di esercizio del diritto di difesa ma, anzi è palesemente in contrasto con l’essenza più intima di tale diritto.

Il diritto della parte di difendersi comprende il diritto a mentire (a cui fa riflesso il potere del giudice di non crederle). Non si vede come la difesa possa esplicitarsi attraverso la dichiarazione sostitutiva di un atto di notorietà che, al contrario, prevede un obbligo sanzionato penalmente di dire la verità in capo al soggetto che la rende.

Il meccanismo della difesa a me sembra incompatibile con il suo esercizio attraverso l’atto di notorietà.

Non è sostenibile che un soggetto che vanta un interesse oppositivo (sia esso legittimo o un diritto soggettivo) nei confronti dell’amministrazione a non vedersi applicare una sanzione amministrativa debba esercitare il suo diritto di difesa attraverso l’autocertificazione.

E se così fosse gli effetti diverrebbero paradossali: perché due sono le ipotesi: o la difesa è fondata e allora l’autocertificazione sarà da ritenersi vera; o la difesa è infondata e allora il cittadino vedrà applicarsi la sanzione amministrativa e (forse anche quella penale), finendo punito due volte per lo stesso fatto, ed in sede penale solo per essersi legittimamente difeso dicendo cose non vere.

**6.5.** In definitiva, mi sembra che la direttiva ministeriale, nella parte in cui suggerisce di sottoporre ai cittadini i moduli per l’autocertificazione, si ponga in insanabile contrasto sia con le garanzie previste dalla legge 689/1981 e, sia, soprattutto con il diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost..

In sostanza attraverso l’autocertificazione si trasformano quelle che sono legittime deduzioni difensive di una parte (che possono ben essere menzognere, poiché la parte non ha un obbligo di dire la verità) in dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà sanzionabili penalmente ai sensi dell’art. 76 DPR 445/2000, e questo francamente non mi pare accettabile.<sup>11</sup>

**11 Articolo 76 Norme penali.**

1. Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia.

Per queste ragioni si auspica che venga rimossa la sottoposizione ai cittadini dei moduli di autocertificazione per garantire loro le garanzie che sono previste dalla legge 689/1981 come espressamente sancito dall'art. 4 comma 3 d.l. 19/2020

7. Una volta fatto ciò il procedimento da seguire per l'accertamento dell'illecito amministrativo, alla luce della legge 689/1981, pare essere il seguente.

La polizia procede al controllo del cittadino che si sta spostando ed effettua tutti gli accertamenti ritenuti opportuni, ai sensi dell'art. 13 della legge 689/1981.

Tali accertamenti saranno documentati attraverso un verbale ed è all'interno di tale verbale che il cittadino, se ritiene, potrà illustrare le cause di giustificazione previste dall'art. 1 comma 2 del d.l. 19/2020, oppure potrà farlo successivamente, nelle forme previste dall'art. 18 legge 689/1981, ma in ogni caso, non certo attraverso il meccanismo dell'autocertificazione.

Qualora la polizia ritenga di contestare l'illecito potrà farlo, nell'immediatezza, nelle modalità previste dall'art. 14 legge 689/1981.

Successivamente, come previsto dall'art. 17 legge 689/1981: *“il funzionario o l'agente che ha accertato la violazione, deve presentare rapporto, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni, all'ufficio periferico cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza, al prefetto.”*

Infine, l'art. 18 legge 689/1981 prevede che: *“Entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione, gli interessati possono far pervenire all'autorità competente a ricevere il rapporto a norma dell'art. 17 scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti dalla medesima autorità.”*

*L'autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento, determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente; altrimenti emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all'organo che ha redatto il rapporto.”*

---

2. L'esibizione di un atto contenente dati non più rispondenti a verità equivale ad uso di atto falso.

3. Le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 46 e 47 e le dichiarazioni rese per conto delle persone indicate nell'articolo 4, comma 2, sono considerate come fatte a pubblico ufficiale.

4. Se i reati indicati nei commi 1, 2 e 3 sono commessi per ottenere la nomina ad un pubblico ufficio o l'autorizzazione all'esercizio di una professione o arte, il giudice, nei casi più gravi, può applicare l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o dalla professione e arte.