

ERRORI FORMALI E VALIDITÀ DELLE DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE

Salvatore Esposito

Sintesi: dopo aver ripercorso brevemente i passaggi più significativi del processo di semplificazione della documentazione amministrativa¹, la presente ricerca intende esaminare le conseguenze giuridiche derivanti dalla violazione delle norme che disciplinano la formazione e la produzione delle dichiarazioni sostitutive agli organi della pubblica amministrazione².

Abstract: this work starts by briefly reconstructing the most significant steps regarding the process of transition from the use of certification to the use of the declaration in lieu of certificate. Through the analysis of the rules and principles that govern the methods of training and production, this work aims at examining the scope and the relationship among formal requisites and validity of declarations in lieu of certificate.

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. La semplificazione della documentazione amministrativa; 2.1 La prima legge sull'autocertificazione (l. 15/1968); 2.2 Le leggi Bassanini (l. 127/1997 e 191/1998) e il regolamento di attuazione (d.P.R. 403/1998); 2.3 Il testo unico sulla documentazione amministrativa (d.P.R. 445/2000); 2.4 Le legge sulla decertificazione (l. 183/2011); 2.5 Gli ultimi interventi normativi sull'autocertificazione (d.l. 34/2020 e 76/2020); 3. Errori formali e validità delle dichiarazioni sostitutive; 3.1 Il difetto di sottoscrizione dell'atto; 3.2 La mancanza della copia del documento di identità allegato e la firma digitale; 3.3 La facoltà di utilizzare i moduli predisposti dalle pubbliche amministrazioni e l'equivalenza funzionale della dichiarazione sostitutiva; 3.4 L'omesso richiamo delle conseguenze

¹ L'espressione è qui adoperata per riferirsi al progressivo passaggio dall'uso del certificato e dell'atto notorio a quello delle corrispondenti dichiarazioni sostitutive nei rapporti con la pubblica amministrazione. Va rilevato che "Semplificazione della documentazione amministrativa" è infatti il titolo assegnato dal legislatore al capo III del "testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa", cioè il d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, ove è contenuto il complesso delle norme che disciplinano le dichiarazioni sostitutive. In argomento, v. M. BOMBARDELLI, in *La semplificazione della documentazione amministrativa: strumenti e tecniche*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI, M.P. GUERRA, A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2001, pag. 83, ove la semplificazione della documentazione amministrativa è definita "uno dei perni del processo di semplificazione amministrativa" tenendo conto del rinvio espresso dell'art. 18 della l. 241/1990 alla disciplina dell'autocertificazione al tempo contenuta nella legge sull'autocertificazione n. 15/1968, di cui si tratterà più avanti.

² Una volta individuati gli errori formali derivanti dall'inosservanza di tali regole, è necessario analizzare gli effetti che essi determinano sulla validità delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà.

penali e/o della formula di assunzione di responsabilità; **3.5** L'assenza del semplice richiamo al testo unico sulla documentazione amministrativa; **3.6** La validità temporale delle dichiarazioni sostitutive; **4.** Osservazioni conclusive e di sintesi.

1. Premessa

Nell'ambito del più ampio tema dell'autocertificazione³, lo studio si propone di analizzare le conseguenze giuridiche che gli errori formali producono sulla validità delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà⁴.

3 Da intendersi nella sua accezione più ampia, in quanto, come rilevato M. BOMBARDELLI, voce *Autocertificazione*, *Enc. giur.*, Roma, vol. IV, Roma, 1996: bisogna tener presente la distinzione fra un'accezione più specifica, per cui l'autocertificazione deve identificarsi nella dichiarazione sostitutiva di certificazione, e un'accezione più ampia, per cui invece l'autocertificazione è il *genus* al cui interno si distinguono diverse *species* di istituti, fra i quali le dichiarazioni sostitutive di certificazioni, le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, gli accertamenti d'ufficio, la documentazione mediante semplice esibizione, gli idonei controlli (etc.); in altri termini, la disciplina dell'autocertificazione può ritenersi pressoché coincidente con quella della semplificazione della documentazione amministrativa, a partire dalle modalità di redazione, formazione e produzione delle dichiarazioni sostitutive fino ai controlli sulla completezza, correttezza e veridicità di tali atti. Cfr. altresì M. OCCHIENA, *Istanze, autocertificazione, acquisizione d'ufficio, cause di esclusione, regolarizzazione nei concorsi a pubblico impiego e nelle gare d'appalto prima e dopo la riforma Bassanini*, in *Foro it.*, 1999, III, pag. 268 ss., secondo cui l'espressione "autocertificazione" dettata dall'art. 18 della l. 241/1990 ha infatti determinato una "marcata imprecisione terminologica".

4 Sulla differenza tra dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atto notorio, cfr. G. GARDINI, *Autocertificazione* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiorn., Torino, Utet, 2005, pag. 116: "La differenza fondamentale tra queste due tipologie va ricondotta alla base originale di certazione, in cui si realizza l'attività diretta ad acclarare i fatti e ad acquisire conoscenza: Nel caso delle dichiarazioni sostitutive di certificazione, la certazione è sempre operata preventivamente da un soggetto pubblico e conseguentemente risulta riportata in documenti, albi elenchi o registri in mano pubblica; nel caso delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio, viceversa, la certazione è riconducibile unicamente al soggetto dichiarante che pone in circolazione una notizia rispetto alla quale la sola fonte di certezza è rappresentata dal patrimonio conoscitivo del dichiarante, ossia un soggetto privato. In questa seconda fattispecie, in altre parole, la fase della certazione e quella della certificazione, intese in senso tecnico, vengono a coincidere".

Per dichiarazione sostitutiva di certificazione si intende "il documento, sottoscritto dall'interessato, prodotto in sostituzione del certificato" (art. 1, comma 1, lett. g, d.P.R. 445/2000). Con la dichiarazione sostitutiva di certificazioni possono essere comprovati gli stati, qualità personali e fatti indicati dal testo unico (art. 46, d.P.R. 445/2000). L'elenco delle fattispecie autocertificabili, in sintesi, restringe il campo delle qualità, dei fatti e degli stati che, se contenuti in elenchi o registri pubblici, possono essere attestati con dichiarazioni definitivamente sostitutive dei certificati, ma non individua specificamente i certificati sostituibili. In questo senso, allora, non può essere considerato, propriamente, un elenco tassativo ma al contrario elenco specificativo ed esemplificativo di ciò che può essere dichiarato con valore sostitutivo, cioè stati, fatti, qualità personali contenuti in albi, elenchi o registri pubblici o comunque accertati da soggetti titolari di funzioni pubbliche.

La dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà è invece definita come "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" (art. 1, comma 1, lett. h, art. 19 e 19-bis e art. 47, d.P.R. n. 445/2000), che, in estrema sintesi: si applica in via residuale rispetto alle dichiarazioni sostitutive di certificazione, cioè a tutti gli stati, le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'art. 46 (art. 47, co. 3); non riproduce bensì crea nuove certezze giuridiche poiché, diversamente

Più precisamente, l'obiettivo della ricerca è triplice: *i)* ricostruire il complesso delle norme che disciplinano la redazione e la presentazione delle dichiarazioni sostitutive agli organi della pubblica amministrazione; *ii)* individuare gli errori formali derivanti dalla violazione di tali norme; *iii)* esaminare gli effetti che ciascuno di essi produce sulla validità delle dichiarazioni sostitutive.

L'interesse per l'argomento⁵ è ridestato dai recenti interventi del legislatore e della giurisprudenza sul tema delle certificazioni⁶ e dell'autocertificazione, alla luce dei quali è possibile altresì verificare la portata e gli ultimi approdi del processo di semplificazione della documentazione amministrativa.

dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni, non riproduce il contenuto di un certificato; attesta stati, fatti e qualità personali, a diretta conoscenza del dichiarante, che possono riguardare anche soggetti terzi. In altri termini, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà riguarda fatti, stati e qualità che, pur essendo "notori" non sono contenuti in albi, elenchi, registri o dati in possesso delle amministrazioni stesse e comunque non sono certificabili da parte delle amministrazioni pubbliche. Esempi di stati, qualità personali e fatti per i quali è consentita la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà sono: la professione esercitata, gli incarichi assunti, l'attività lavorativa prestata, lo stato praticante, di tirocinante, ovvero l'esaurimento dell'apprendistato e del tirocinio; l'appartenenza a gruppi o a categorie; il conseguimento di borse di studio, l'esito di concorsi (etc.). Con la dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio è altresì possibile attestare la conformità all'originale di una serie di atti, quali: la copia di un atto o un documento rilasciati dalla p.a.; la copia di una pubblicazione; la copia di titoli di studio o di servizio; copia dei documenti fiscali obbligatoriamente conservati dai privati (art. 19 e 19-bis).

5 Può dirsi ancora attuale il rilievo svolto da M. MAZZAMUTO, *Dichiarazioni sostitutive: le principali innovazioni delle leggi Bassanini*, in *Nuove auton.*, fasc. 1/2, 1999, pag. 45: "Il tema delle autocertificazioni non è certo tra quelli che ha in generale destato una particolare attenzione da parte della dottrina. È però si tratta di questione di grande importanza pratica nell'economia dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione". Osservazione pressoché analoga era stata già svolta dieci anni prima da G. ARENA, *Autocertificazioni e amministrazione per interessi*, in *Studi in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988, I, pag. 39: "Sono trascorsi circa vent'anni dall'introduzione nel nostro ordinamento del suddetto istituto, eppure esse hanno ricevuto scarsissima attenzione da parte della dottrina e della giurisprudenza".

6 È da premettere che per certificazione si intende: "Il documento rilasciato da un'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" (art.1, comma 1, lett. f, d.P.R. 445/2000). Sulle funzioni del certificato, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Brevi osservazioni sulla nozione di certificato e sulla decertificazione*, cit., pag. 33, secondo cui: "Le tre funzioni indicate nella norma (ricognizione, riproduzione e partecipazione) non costituiscono qualità tra loro separabili, ma risultano tutte necessarie affinché un documento amministrativo assuma consistenza di certificato (...) l'attività di ricognizione suppone una ricerca di dati già posseduti; la riproduzione cui ambiguamente si riferisce la norma comporta un'attività di rappresentazione in forma diversa dalla semplice estrazione di copia (...) ed infine la partecipazione a terzi è data dalla destinazione a circolare del documento prodotto mediante le due precedenti fasi".

Come noto, è necessario distinguere fra certificazioni proprie e improprie: le prime, definite altresì "certificati al massimo grado" (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970, II, pag. 987), sono produttive di certezze legali e contengono informazioni tratte da registri pubblici, ovverosia "si riferiscono ad altri atti preesistenti, di cui sono la riproduzione totale o parziale" (A. STOPPANI, voce *Certificazione*, in *Enc. Dir.*, VI, Milano, 1960, pag. 795); le seconde, invece "non riproducono un fatto già rappresentato in un registro pubblico od equiparato, o in un foglio ufficiale, consistendo in atti che non riproducono ma esse stesse costituiscono il risultato di un'attività di accertamento senza cioè che vi sia il passaggio dalla conclusione dell'atto di certazione alla collocazione degli atti di

2. La semplificazione della documentazione amministrativa

Il passaggio dall'uso del certificato e dell'atto di notorietà a quello della corrispondente dichiarazione sostitutiva affonda le sue radici in un passato oramai risalente⁷.

In particolare, la semplificazione della documentazione amministrativa ha preso avvio con l'introduzione delle dichiarazioni sostitutive ad opera della l. n. 15/1968⁸ (par. 3.1). La disciplina della prima legge sull'autocertificazione è stata oggetto di modifiche e integrazioni da parte delle l. n. 127/1997⁹ (c.d. *Bassanini-bis*) e n. 191/1998¹⁰ (c.d. *Bassanini-ter*) e del successivo d.P.R. n. 403/1998¹¹ (par. 3.2).

certificazione in albi elenchi o registri" (P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Brevi osservazioni sulla nozione di certificato e sulla decertificazione*, cit., pag. 35), sicché tali certificati sarebbero impropri perché non esternano fatti già costituenti certezze pubbliche, costituendo invece dichiarazioni di scienza elaborate all'esito di un giudizio conclusivo cui perviene il certificante nell'esame di una determinata situazione. Tale giudizio conclusivo "ammette in ogni caso la prova contraria e la sua effettiva accettazione da parte dei consociati è fondata, in ultima analisi, sull'autorevolezza professionale o funzionale del certificante stesso" (S. GIACCHETTI, voce *Certificazione (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma, 1988, pag. 3 e seguenti).

Ciò posto, occorre sin d'ora far cenno alle principali caratteristiche del certificato: esso fornisce certezza legale essendo emesso all'esito di un procedimento certificatorio ed è utilizzabile "solo nei rapporti fra privati", in quanto 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 (art. 40, comma 01, d.P.R. 445/2000); non può essere richiesto dalla p.a. o dai gestori di servizi pubblici, configurandosi altrimenti una violazione doveri d'ufficio da parte del dipendente pubblico richiedente (successivo art. 73); quando è rilasciato a un privato, presenta 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" (art. 40, comma 02); a differenza delle dichiarazioni sostitutive, presenta l'apposizione di bolli o marcazioni (sui certificati esenti dall'imposta di bollo, v. d.P.R. 642/1972).

7 Cfr. P. DOLCIMELE, *Semplificazione amministrativa, autocertificazione e decertificazione: lo scenario ad un anno dalla legge 183/2011*, in *Lo Stato civ. ital.*, fasc. 8, 2013, pag. 35, ove l'A. rammenta che: "Il processo di semplificazione amministrativa affonda le sue radici in un lontano passato, così come è noto, soprattutto agli operatori dei servizi demografici, quanto queste norme passate siano state disapplicate da sempre". Invero, esso trova un precedente di rilievo nella norma, introdotta dal d.P.R. 3 maggio 1957, n. 686, in materia di ammissione ai concorsi per pubblici impieghi, con cui era posto in capo all'amministrazione precedente di accertare d'ufficio alcuni i requisiti di partecipazione: "L'amministrazione provvede d'ufficio ad accertare il requisito della buona condotta, nonché le cause di risoluzione dei precedenti rapporti di pubblico impiego" (art. 2).

8 Legge 4 gennaio 1968, n. 15, dalla rubrica "Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme" (che abrogava la previgente disciplina contenuta nel d.P.R. 2 agosto 1957, n. 678, la quale non contemplava gli istituti di autocertificazione), posta a fondamento del primo "sistema delle dichiarazioni sostitutive", delineato altresì dai suoi regolamenti attuativi, successivamente adottati (d.m. 459/90; d.m. 405/91; d.m. 303/92; d.P.C.M. 281/94; d.P.R. 130/94 e d.m. 431/95).

9 Legge 15 maggio 1997, n. 127, dalla rubrica "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo" (c.d. *Bassanini-bis*).

10 Legge 16 giugno 1998, n.191, dalla rubrica "Modifiche e integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127" (c.d. *Bassanini-ter*).

11 D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 403 "Regolamento di attuazione degli articoli 1, 2 e 3 della l. 127/1997".

La normativa è stata successivamente riordinata e semplificata ad opera del d.P.R. n. 445/2000¹² (par. 3.3.); il testo unico è stato a sua volta riformato dalla l. n. 183/2011¹³ (c.d. legge della decertificazione), con l'obiettivo di conseguire la completa decertificazione del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino¹⁴ (par. 3.4); infine, alcune modifiche sul campo di applicazione soggettivo delle dichiarazioni sostitutive e sulle conseguenze in caso di dichiarazioni mendaci sono state apportate dai d.l. n. 34/2020¹⁵ e 76/2020¹⁶ (par. 3.5).

2.1 La prima legge sull'autocertificazione (l. 15/1968)

La legge in esame prevedeva, per la prima volta, la facoltà del cittadino di comprovare determinati stati, qualità personali e fatti mediante dichiarazioni sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni. Queste erano infatti definite "dichiarazioni sostitutive di certificazioni"¹⁷.

La normativa estendeva l'uso dello strumento anche a stati, qualità personali e fatti ulteriori rispetto a quelli espressamente indicati dalla legge, da individuare con appositi regolamenti predisposti dalle pubbliche amministrazioni. Queste ultime erano invece definite invece "dichiarazioni temporaneamente sostitutive"¹⁸.

La legge prevedeva altresì la facoltà di attestare stati, qualità personali e fatti, a diretta conoscenza dell'interessato, mediante dichiarazioni sottoscritte da quest'ultimo e presentate

12 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, rubricato "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa".

13 La legge 12 novembre 2011, n. 183, dal titolo "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge di stabilità 2012).

14 Cfr. E. CONTINO, *Decertificazione: i doveri delle amministrazioni certificanti*, in *Comuni d'Italia*, fasc. 1, 2012, pag. 65: "Il processo di decertificazione, formalmente iniziato con la legge 15/1968 e concretizzato con il d.P.R. 445/2000, si conclude dunque con le modifiche apportate dall'ultima manovra al testo unico sulla documentazione amministrativa" riferendosi alla legge 183/2011. In argomento, v. M. BUONFRATE, *Decertificazione: niente panico!*, in *Lo Stato civ. ital.*, fasc. 3, 2012, pag. 25 e ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Brevi osservazioni sulla nozione di certificato e sulla decertificazione*, in *Lo Stato civ. ital.*, fasc. 4, 2012, pag. 32 ss.; A. LICATA, *La semplificazione amministrativa tra autocertificazione e decertificazione*, in *Comuni d'Italia*, fasc. 3, 2012, pag. 62 ss.; e P. DOLCIMELE, *Semplificazione amministrativa, autocertificazione e decertificazione: lo scenario ad un anno dalla legge 183/2011*, cit., pag. 35 e seguenti.

15 D.l. 19 maggio 2020, n. 34, dalla rubrica "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (c.d. decreto rilancio), conv. con modif., dalla l. 17 luglio 2020, n. 77.

16 D.l. 16 luglio 2020, n.76, dal titolo "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (c.d. decreto semplificazioni) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

17 Vedasi l'art. 2, l. 15/1968, rubricato "Dichiarazioni sostitutive di certificazioni", a norma del quale: "La data ed il luogo di nascita, la residenza, la cittadinanza, il godimento dei diritti politici, lo stato di celibe, coniugato o vedovo, lo stato di famiglia, l'esistenza in vita, la nascita del figlio, il decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente, la posizione agli effetti degli obblighi militari e l'iscrizione in albi o elenchi tenuti dalla pubblica amministrazione sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali alla istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni".

18 Cfr. art. 3, l. 15/1968, rubricato "Dichiarazioni temporaneamente sostitutive", secondo cui: "I regolamenti delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, stabiliscono per quali fatti, stati e qualità personali, oltre quelli indicati nell'art. 2, è ammessa, in luogo della prescritta documentazione, una dichiarazione sostitutiva sottoscritta dall'interessato".

in sostituzione degli atti di notorietà. Queste erano definite “dichiarazioni sostitutive dell’atto di notorietà”¹⁹.

Quanto alle modalità di formazione e presentazione della dichiarazione sostitutiva, la sottoscrizione dell’interessato doveva essere autenticata da un pubblico ufficiale²⁰, il quale era chiamato ad ammonire l’interessato delle conseguenze penali derivanti da false dichiarazioni²¹. Sicché, per la formazione di una dichiarazione sostitutiva valida ed efficace era richiesto l’assolvimento di un onere, da parte del cittadino, che di norma doveva rivolgersi al funzionario incaricato per ottenere l’autenticazione della sottoscrizione e produrla alla p.a. precedente²².

Ciò posto, occorre svolgere alcune brevi osservazioni sulle lacune e sui limiti operativi che impedivano la concreta applicazione della disciplina sull’autocertificazione.

In primo luogo, il legislatore riconosceva in capo al cittadino la mera facoltà di produrre le dichiarazioni sostitutive. Non gli era infatti precluso di produrre comunque la consueta

19 Cfr. art. 4, della legge in esame, rubricato “Dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà”, ai sensi del quale: “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 (...)”.

20 Dal punto di vista degli effetti, cfr. M. OCCHIENA, *Istanze, autocertificazione, acquisizione d’ufficio*, cit., 268 ss., secondo cui: “Dall’obbligo di autenticazione per tutte le dichiarazioni sostitutive conseguiva che esse entravano a pieno titolo nel novero delle certezze pubbliche (G. ARENA, *Autocertificazione e amministrazione per interessi*, in Scritti in onore di M.S. GIANNINI, Milano, 1998, I, 49), così da essere equiparabili ad atti pubblici. Sul punto, Cons. Stato, Sez. VI, 16 aprile 1994, n. 523, *Foro it.*, Rep. 1994, voce *Prova documentale*, n. 14, afferma che l’autenticazione nelle dichiarazioni sostitutive dell’atto di notorietà è preordinata non a provare l’identità del dichiarante, ma a fornire valore probatorio circa i fatti in esse dichiarati). Cfr. l’art. 2 l. 15/1968, secondo cui: “La sottoscrizione delle dichiarazioni deve essere autenticata con le modalità di cui all’art. 20”, il quale a sua volta stabilisce che “la sottoscrizione di istanze da produrre agli organi della pubblica amministrazione può essere autenticata, ove l’autenticazione sia prescritta, dal funzionario competente a ricevere la documentazione, o da un notaio, cancelliere, segretario comunale, o altro funzionario incaricato dal sindaco. L’autenticazione deve essere redatta di seguito alla sottoscrizione e consiste nell’attestazione, da parte del pubblico ufficiale, che la sottoscrizione stessa è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell’identità della persona che sottoscrive” (art. 20 “Autenticazione delle sottoscrizioni”, l. 15/1968). Vedasi altresì l’art. 26, l. 15/1968, a norma del quale: “Il pubblico ufficiale che autentica le sottoscrizioni o al quale sono esibiti gli atti ammonisce chi sottoscrive la dichiarazione o esibisce l’atto sulla responsabilità penale cui può andare incontro in caso di dichiarazione mendace o di esibizione di atto falso o contenente dati non più rispondenti a verità”.

21 Cfr. M. MAZZAMUTO, *Dichiarazioni sostitutive*, cit., pag. 46, in nota: “Secondo la giurisprudenza l’ammonimento rivolto dal pubblico ufficiale ex l. 15/1968 al dichiarante sulle responsabilità penali per *mendacio* non è un requisito di validità della dichiarazione. Si è così affermato che il mancato ammonimento non fa venir meno la responsabilità del dichiarante (Cass. pen., Sez. V, 4 maggio, 1995, in *Cass. pen.*, 1996, p. 2566) nonché l’illegittima esclusione di un soggetto partecipante a una licitazione privata per aver presentato una dichiarazione sostitutiva autenticata senza la predetta ammonizione (T.A.R. Lazio, Sez. Latina, 302/1988, in *Foro amm.*, 1989, p. 763).

22 Dal punto di vista pratico, il cittadino “doveva fare la fila davanti agli sportelli dell’amministrazione per farsi autenticare la firma dal funzionario incaricato e per sentirsi avvertire delle conseguenze penali a cui andava incontro in caso di false dichiarazioni”. Così M. ROMANO, E. CRUPI, *Effetti della mancata allegazione del documento di identità alle dichiarazioni sostitutive di atto notorio*, cit., p. 1581.

documentazione (certificato o atto notorio) sia in sede di presentazione dell'istanza che nel corso del procedimento²³.

In secondo luogo, se il cittadino produceva dichiarazioni temporaneamente sostitutive, doveva comunque produrre la normale documentazione (certificati) a pena di non emissione del provvedimento favorevole all'interessato²⁴.

In terzo luogo, non era precluso alla pubblica amministrazione di richiedere atti e documenti (certificati e atti notori) che non erano in suo possesso o riguardanti stati, qualità personali o fatti che la stessa non era tenuta a certificare²⁵. Sicché, ben poteva l'amministrazione richiedere la consueta documentazione quando, secondo il proprio prudente apprezzamento, lo riteneva necessario a causa della particolare delicatezza del provvedimento da adottare, o della sussistenza di altri validi e seri motivi.

In definitiva, la mera facoltà del cittadino di produrre la dichiarazione sostitutiva e il potere della pubblica amministrazione di richiedere comunque il certificato o l'atto notorio rendevano il primo sistema delle dichiarazioni sostitutive²⁶ sostanzialmente inoperante²⁷.

Sicché, indipendentemente dal tipo di dichiarazione sostitutiva, la legge che ha dato avvio al processo di semplificazione dei rapporti fra pubblica amministrazione e cittadino²⁸ rimaneva largamente inattuata per decenni²⁹.

23 Cfr. art. 9, l. 15/1968: "Fermo restando quanto disposto nei precedenti articoli, sono validi a tutti gli effetti gli atti e documenti esibiti spontaneamente dagli interessati e riconosciuti regolari dalla amministrazione".

24 Cfr. art. 3, co. 1, secondo periodo: "In tali casi la normale documentazione sarà successivamente esibita dall'interessato a richiesta dell'amministrazione, prima che sia emesso il provvedimento a lui favorevole".

25 Cfr. art. 10, della legge in esame, ove era previsto soltanto: "Le singole amministrazioni non possono richiedere atti o certificati concernenti fatti, stati e qualità personali che risultino attestati in documenti già in loro possesso o che esse stesse siano tenute a certificare".

26 L'espressione "sistema delle dichiarazioni sostitutive" è presa in prestito da M. OCCHIENA, *Istanze, autocertificazione, acquisizione d'ufficio*, cit., 268 e seguenti.

27 Cfr. M. MAZZAMUTO, *Dichiarazioni sostitutive*, cit., pag. 46: "Come è noto, la disciplina della legge n. 15 del 1968 è rimasta sostanzialmente disapplicata per decenni. Non è del resto difficile immaginare la scena consueta di un funzionario che invita il cittadino – nel suo stesso interesse ad un lineare svolgimento della pratica! – a produrre comunque le certificazioni richieste".

28 Cfr. M. GNES, *La decertificazione, dalle certificazioni amministrative alle dichiarazioni sostitutive*, Maggioli, Rimini, 2014, pag. 13: "Dalla legge n. 15 del 1968 è stato avviato un processo di semplificazione dei rapporti tra le pubbliche amministrazioni e cittadini, volto ad evitare che i cittadini dovessero svolgere la funzione di «portalettere» tra le diverse amministrazioni, richiedendo certificati ad un'amministrazione per poi consegnarli ad un'altra".

29 Cfr. G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, cit., pag. 37, che fa riferimento a un "ventennale ostracismo burocratico" nei confronti del sistema delle dichiarazioni sostitutive quale "strumento di semplificazione introdotto nel nostro ordinamento formalmente con la legge n. 15/1968, ma divenuto veramente operativo soltanto a partire dagli anni Novanta (...)". Cfr. altresì M. BOMBARDELLI, *Decertificazione. Divieto di utilizzare certificati nei rapporti con la Pubblica Amministrazione*, in *www.treccani.it*, sempre con riferimento alla l. 15/1968: "Questa legge è stata applicata con notevoli ritardi da molte amministrazioni, al punto che per oltre vent'anni dalla sua emanazione le sue disposizioni sono praticamente rimaste prive di seguito sul piano operativo. Le ragioni di questo fenomeno si possono trovare in alcune ambiguità del testo della legge, causa di incertezze interpretative, ma soprattutto nel fatto che il modello di amministrazione a cui essa si ispirava non corrispondeva alla realtà «organizzativa» e «culturale» dell'amministrazione tradizionale, ispirata ad

Il legislatore tentava di rivitalizzare la disciplina della semplificazione della documentazione amministrativa con la l. n. 241/1990³⁰, chiamando le pubbliche amministrazioni ad adottare idonee misure organizzative per garantire l'applicazione della legge sull'autocertificazione³¹.

2.2 Le leggi Bassanini (l. 127/1997 e 191/1998) e il regolamento di attuazione (d.P.R. 403/1998)

Il legislatore adottava le leggi in esame per colmare le predette lacune e i limiti della prima disciplina dell'autocertificazione e rendere più agevole il ricorso agli strumenti di semplificazione della documentazione amministrativa³².

Quanto alle modalità di formazione delle dichiarazioni sostitutive, la l. n. 127/1997 (c.d. Bassanini-*bis*) sopprimeva l'obbligo di autenticazione della sottoscrizione³³. Più precisamente, la normativa attribuiva al cittadino la facoltà di formare validamente la

una concezione del rapporto con i cittadini ben lontana dalla logica della semplicità e della collaborazione". Sulla mancata attuazione della sistema dell'autocertificazione, vedasi la Circ. Pres. Cons. Min., 20 dicembre 1988, n. 26779, in *www.prefettura.it* dal titolo "Istruzioni per l'applicazione della legge 4 gennaio 1968", secondo cui: "La portata largamente innovativa delle disposizioni legislative non ha trovato soddisfacente riscontro sul piano applicativo: gli accertamenti svolti dallo scrivente dipartimento hanno messo in evidenza la sostanziale inoperatività della legge n. 15/68, soprattutto per quanto concerne la previsione dell'art. 2 (autocertificazione) e l'emanazione dei regolamenti di cui all'art. 3, nonché dell'art. 10 sugli accertamenti d'ufficio".

30 Legge 7 agosto 1990, n. 241, dalla rubrica "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" (c.d. legge generale sul procedimento amministrativo).

31 Cfr. G. GARDINI, voce *Autocertificazione*, cit., pag. 113, nell'esprimersi sull'art. 18 della legge 241/1990, che prevedeva l'adozione delle predette misure organizzative: "Il legislatore intende sottrarre all'oblio generale le disposizioni della legge n. 15/1968, rivitalizzandone il contenuto precettivo e valorizzandone gli istituti fondamentali. A partire dalla legge generale sul procedimento amministrativo, pertanto, si assiste ad una progressiva crescita di attenzione intorno al fenomeno autocertificativo". La prima versione della norma citata stabiliva: "(...) Le amministrazioni interessate adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15 e successive modificazioni e integrazioni". In argomento, cfr. altresì M. BOMBARDELLI, *Decertificazione. Divieto di utilizzare certificati nei rapporti con la Pubblica Amministrazione*, cit., per cui: "L'impulso dato dalla l. n. 241/1990 spingeva verso l'effettiva applicazione delle disposizioni della l. n. 15/1968 e questo conduce in breve a rendersi conto di come queste avessero delle lacune e dei limiti operativi che ne diminuivano la capacità di contribuire effettivamente alla semplificazione dell'attività amministrativa e alla riduzione degli oneri per i cittadini".

32 Cfr. M. BOMBARDELLI, *Decertificazione. Divieto di utilizzare certificati nei rapporti con la Pubblica Amministrazione*, cit., secondo cui: "Per colmare queste lacune e superare questi limiti sono stati adottate la l. 15.5.1997, n. 127, la l. 16.6.1998, n. 191 e il d.P.R. 23.10.1998, n. 403 che hanno introdotto rilevanti modifiche alla disciplina della l. n. 15/1968, miranti a rendere più immediato ed agevole il ricorso agli strumenti di semplificazione".

33 Cfr. M. MAZZAMUTO, *Dichiarazioni sostitutive*, cit., pag. 46, secondo cui con la l. 15 maggio 1997, n. 127, intitolata "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo" (c.d. Bassanini-*bis*): "Si assiste ad una decisa accelerazione nel senso di una normativa sempre più stringente e chiaramente volta ad ampliare la portata delle tecniche introdotte dalla legge 15/168".

dichiarazione sostitutiva: mediante la sottoscrizione dell'atto in presenza di un dipendente addetto, oppure mediante la sottoscrizione con allegazione della copia fotostatica non autenticata di un proprio documento di identità³⁴.

Quanto alle modalità di presentazione, la stessa sanciva la possibilità di produrre la dichiarazione sostitutiva sottoscritta a mano, per posta o per via telematica³⁵. Alla luce di tanto, la legge Bassanini-*bis* determinava un primo significativo alleggerimento delle regole di formazione e produzione previste dal sistema delineato dalla l. n. 15/1968.

Quanto ai poteri dell'amministrazione procedente, la legge in esame prevedeva che la mancata accettazione della dichiarazione sostitutiva determinava la violazione dei doveri d'ufficio del responsabile del procedimento³⁶. La norma intendeva promuovere l'uso dell'autocertificazione prevedendo l'obbligo dell'amministrazione procedente di accettare le dichiarazioni sostitutive e dare corso al procedimento sulla base di queste ultime.

Quanto al rapporto fra dichiarazione sostitutiva e procedimento amministrativo, la l. Bassanini-*ter* stabiliva che, fatta salva la possibilità di svolgere idonei controlli da parte dell'amministrazione, il procedimento per il quale gli atti certificativi erano richiesti doveva comunque avere corso una volta acquisite le dichiarazioni sostitutive dell'interessato³⁷.

34 Cfr. l'art. 3, comma 10, l. 127/1997, n. 127, che ha abrogato il citato art. 2, comma 2 della l. 4 gennaio 1968, n. 15, che a sua volta prevedeva l'autentica della sottoscrizione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione; e il successivo comma 11, secondo cui: "La sottoscrizione di istanze da produrre agli organi della amministrazione pubblica o ai gestori o esercenti di pubblici servizi non è soggetta ad autenticazione ove sia apposta in presenza del dipendente addetto ovvero l'istanza sia presentata unitamente a copia fotostatica, ancorché non autenticata, di un documento di identità del sottoscrittore. La copia fotostatica del documento è inserita nel fascicolo"; tale ultima norma è stata interpretata dal legislatore nel senso di abolire l'autenticazione per tutte e tre le tipologie di dichiarazioni (sostitutive di certificazione; temporaneamente sostitutive; sostitutive dell'atto di notorietà) previste dalla normativa previgente: "Il comma 11 dell'art. 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" (art. 2, comma 11, l. 16 giugno 1998, n. 191, c.d. Bassanini-*ter*). Come evidenziato da M. OCCHIENA, *Istanze, autocertificazione, acquisizione d'ufficio*, cit., pag. 268, la ragione dell'originaria eliminazione dell'obbligo per le sole dichiarazioni sostitutive consisteva "nel fatto che per tali dichiarazioni fosse necessario mantenere un certo controllo formale, in quanto non meramente riprodotte di certificazioni documentabili con atti ufficiali (G. TROTTA, *La semplificazione nella documentazione amministrativa e nel controllo sugli atti*, in *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della l. 15 maggio 1997 n. 127*, Atti del seminario di studio, Brescia, Università, 2 aprile 1998, Milano, 1998, pag. 33).

35 Dal punto di vista pratico, il cittadino avrebbe così potuto produrla "rimanendo a casa" (così M. ROMANO, E. CRUPI, *Effetti della mancata allegazione del documento di identità alle dichiarazioni sostitutive di atto notorio*, cit., p. 1581). Sul piano normativo, v. art. 3, comma 10, l. 127/1997: "(...) L'istanza e la copia fotostatica del documento di identità possono essere inviate per via telematica".

36 Cfr. art. 3, comma 4, l. 127/1997: "Nei casi in cui le norme di legge o di regolamenti prevedono che in luogo della produzione di certificati possa essere presentata una dichiarazione sostitutiva, la mancata accettazione della stessa costituisce violazione dei doveri di ufficio". Invero, già l'art. 3, co. 4, del d.P.R. 130/1994 aveva previsto che la mancata accettazione delle dichiarazioni sostitutive costituisse "violazione dei doveri d'ufficio".

37 La legge in esame ha riformato il contenuto dell'art. 2, co. 4, l. 127/1997, introducendo il seguente: "Il procedimento per il quale gli atti certificativi sono richiesti deve avere comunque corso, una volta acquisita la dichiarazione dell'interessato. Resta ferma la facoltà di verificare la veridicità e la

Sicché, la riforma determinava l'ulteriore obbligo dell'amministrazione di svolgere il procedimento sulla base delle dichiarazioni definitivamente sostitutive prodotte dal cittadino.

Inoltre, in attuazione della legge in esame, il legislatore adottava il d.P.R. n. 403/1998³⁸, regolamento con efficacia delegificante che: ampliava il novero degli stati, fatti, qualità personali oggetto delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà, ossia il relativo campo di applicazione³⁹; determinava il passaggio dall'originario sistema, fondato su tre tipi di dichiarazioni sostitutive, al nuovo sistema fondato sul binomio fra dichiarazione sostitutiva di certificazione (da produrre nei casi previsti dalla legge, art. 2 l. 15/1968; e dal regolamento d.P.R. 403/1998) e dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà (in tutti gli altri casi), entrambe definitivamente sostitutive del certificato o dell'atto notorio; e attribuiva a tali dichiarazioni la stessa validità temporale degli atti sostituiti (illimitata per situazioni non soggette a modificazioni nel tempo e sei mesi negli altri casi, salvo diverse disposizioni di legge o regolamento)⁴⁰. Infine, il regolamento in esame disciplinava per la prima volta le modalità di svolgimento dei controlli sul contenuto delle dichiarazioni sostitutive, prevedendo che questi dovevano essere svolti, anche a campione, mediante richiesta diretta all'amministrazione certificante⁴¹.

autenticità delle attestazioni prodotte (...)"

38 Cfr. d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 403 "Regolamento di attuazione degli articoli 1, 2 e 3 della l. 127/1997", in materia di semplificazione della documentazione amministrativa, aveva previsto l'estensione, oltre i casi previsti dalla predetta l. 15/1968, dell'utilizzo delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni (art. 1) e dell'atto di notorietà (art. 2).

39 Sull'ampliamento del campo di applicazione delle autodichiarazioni, cfr. G. CASONI, *Le dichiarazioni sostitutive a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 403*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, fasc. 2, 1999, pag. 169: "A sollecitare l'obbligo di ricevere tale tipo di dichiarazioni sostitutive, il comma 2 del medesimo art. 1, d.P.R. 403/98, che elenca succintamente certificati e documenti, uffici ed enti pubblici coinvolti nell'acquisizione di dichiarazioni piuttosto che di certificati (...) l'elenco non è esaustivo e, in verità, ha l'aspetto di un richiamo all'ordine di certune amministrazioni che, probabilmente, hanno reiteratamente disatteso le già precedenti norme in materia di produzione documentale". Infatti, come ricorda MAZZAMUTO, *Dichiarazioni sostitutive*, cit., pag. 48: "Il d.P.R. 403/1998 ha ampliato le ipotesi in cui è possibile ricorrere alle dichiarazioni sostitutive, oltre ai casi già previsti dall'art. 2 della l. 15/1968, perlopiù alle ipotesi in cui sussisteva in precedenza la possibilità di ricorrere alle dichiarazioni temporaneamente sostitutive di cui al successivo art. 3 l. 15/1968".

40 Cfr. art. 6, comma 1, d.P.R. 403/1998: "Le dichiarazioni sostitutive (...) hanno la stessa validità temporale degli atti che sostituiscono", che va letto in combinato disposto con l'art. 2 comma 3, l. 127/1997, secondo cui: "I certificati rilasciati dalle pubbliche amministrazioni attestanti stati e fatti personali non soggetti a modificazioni hanno validità illimitata. Le restanti certificazioni hanno validità di sei mesi dalla data di rilascio salvo che disposizioni di legge o regolamentari prevedano una validità superiore".

41 Cfr. art. 11 d.P.R. 403/1998, a norma del quale: "Le amministrazioni procedenti, sono tenute a procedere ad idonei controlli, anche a campione, sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive. Quando i controlli riguardano dichiarazioni sostitutive di certificazione, l'amministrazione procedente richiede direttamente all'amministrazione competente per il rilascio della relativa certificazione conferma scritta, anche attraverso l'uso di strumenti informatici o telematici, della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da essa custoditi. In tal caso non è necessaria la successiva acquisizione del certificato".

A seguito degli interventi integrativi e modificativi della l. 15/1968⁴², i cui aspetti più significativi sono stati appena descritti, il legislatore riordinava la materia delle autocertificazioni con il testo unico sulla documentazione amministrativa⁴³.

2.3 Il testo unico sulla documentazione amministrativa (d.P.R. 445/2000)

Il d.P.R. 445/2000 non presenta soltanto il pregio di aver riordinato le disposizioni in materia, ma anche quello di aver semplificato⁴⁴, riorganizzato⁴⁵ e razionalizzato⁴⁶ la disciplina della semplificazione della documentazione amministrativa. Dal punto di vista oggettivo, il testo unico estende la produzione delle autodichiarazioni agli organi della pubblica

42 Sulla portata delle leggi Bassanini, cfr. G. GARDINI, voce *Autocertificazione*, cit., pag. 113, per cui esse: “Non si limitano a richiamare le principali disposizioni in tema di autocertificazioni introdotte a suo tempo dalla legge n. 15/1968, ma, per molti versi, ne estendono la portata, introducendo sostanziali modifiche in punto di autentica, di sottoscrizione, dichiarazioni definitivamente sostitutive, valore probatorio delle informazioni contenute nei documenti aventi corso legale, presentazione delle istanze alla pubblica amministrazione, presentazione di copie, scambio documentale”.

43 Sul ruolo del testo unico, cfr. M. BOMBARDELLI, *Decertificazione. Divieto di utilizzare certificati nei rapporti con la Pubblica Amministrazione*, cit., che nel riferirsi agli interventi integrativi e modificativi della l. 15/1968, afferma: “A questo punto sono però emersi nuovi problemi applicativi, dovuti soprattutto alla difficoltà di raccordare le diverse norme sull’autocertificazione, ormai contenute in un gran numero di leggi e di regolamenti diversi. Per questo si è proceduto alla redazione del t.u. n. 445/2000, che a tutt’oggi – dopo le modifiche e le abrogazioni previste dal successivo d.lgs. 7.3.2005, n. 82 (*Codice dell’amministrazione digitale*) – raccoglie tutte le disposizioni vigenti in materia di semplificazione della documentazione amministrativa e di autocertificazione”.

44 Sull’origine e sulle funzioni del testo unico, cfr. A. LICATA, *La semplificazione amministrativa tra autocertificazione e decertificazione*, cit., pag. 64: “Il testo unico sulla documentazione amministrativa, approvato con d.P.R. 28.12.2000, n. 445, è frutto del progetto «Semplifichiamo» curato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ha il pregio di riunire in un unico *corpus* tutte le disposizioni che riguardano l’intera materia. Non solo è stata operata una importante opera di «semplificazione normativa» con il riordino di tutte le norme vigenti nel settore della documentazione e l’abrogazione di quelle superate o comunque ripetitive, ma sono stati introdotti al contempo elementi di novità rispetto alla precedente disciplina”.

45 Cfr. M. OCCHIENA, *Istanze, autocertificazione, acquisizione d’ufficio*, cit., pag. 268 ss., sulla complessità della disciplina delle autocertificazioni derivante dalle molteplici riforme, nonché dalle oscillazioni della giurisprudenza, che hanno reso necessario l’intervento di “riorganizzazione” della materia: “Sulle forme di presentazione delle istanze di partecipazione ai concorsi/gare pubblici, la delicatezza della materia non ha trovato sufficiente attenzione presso il legislatore, che ha emanato una normativa assai oscura ed imprecisa (...) È vastissima la casistica di esclusioni dei concorrenti per difetti o delle istanze di partecipazione o della documentazione certificativa a queste ultime allegata. Si tratta di questioni che riflettono la complessità del rapporto tra bandi di concorso e di gara e normativa di settore ed intorno alle quali si giocano interessi e aspettative che si scontrano con un impianto normativo difficilmente riconducibile ad unità, con frequenti oscillazioni giurisprudenziali e, in ultimo, con la recente riforma Bassanini (...)”.

46 Cfr. G. GARDINI, *Autocertificazione* (voce), cit., pag. 114: “Il legislatore si prefigge di realizzare una razionalizzazione degli interventi normativi in materia di autocertificazione ed una progressiva liberalizzazione del meccanismo di produzione delle certezze pubbliche. Si estende così l’ambito di applicazione delle norme attraverso l’introduzione di modalità d’uso più flessibili (ad esempio in tema di autenticazione) e l’allargamento del numero dei soggetti tenuto ad accettare (ad esempio i privati che vi acconsentano) ovvero ammessi a utilizzare gli strumenti di semplificazione della documentazione (ad esempio i cittadini extracomunitari)”.

amministrazione, ai gestori di pubblici servizi nei rapporti tra loro e in quelli con l'utenza, e ai privati che vi consentono⁴⁷.

Dal punto di vista soggettivo, in primo luogo, esso prevede che le dichiarazioni sostitutive possono essere utilizzate dai cittadini italiani ed europei, le persone giuridiche, le società di persone, le pubbliche amministrazioni e agli enti, le associazioni e i comitati aventi sede legale in Italia o in uno dei Paesi dell'Unione europea⁴⁸. In secondo luogo, stabilisce che le dichiarazioni sostitutive possono essere utilizzate dai cittadini extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia, per comprovare gli stati, le qualità personali e i fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani; fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero⁴⁹; fuori dai casi appena indicati, le dichiarazioni sostitutive possono essere utilizzate dai cittadini extracomunitari in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante⁵⁰; infine, fuori dei casi finora indicati, gli stati, le qualità personali e i fatti, sono documentati dai cittadini extracomunitari mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana, che ne attesta la conformità all'originale dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri⁵¹.

47 Cfr. art. 2, d.P.R. 445/2000: "Le norme del presente testo unico disciplinano la formazione, il rilascio, la tenuta e la conservazione, la gestione, la trasmissione di atti e documenti da parte di organi della pubblica amministrazione; disciplinano altresì la produzione di atti e documenti agli organi della pubblica amministrazione nonché ai gestori di pubblici servizi nei rapporti tra loro e in quelli con l'utenza, e ai privati che vi consentono". Ebbene, quanto ai gestori di pubblici servizi, deve dirsi che essi sono tenuti ad applicare le disposizioni di cui all'art. 40 solo nei rapporti con l'utenza e nei rapporti tra loro. Pertanto, fuori dai predetti casi, possono acquisire i certificati con la dicitura di cui all'art. 40, co. 02, in quanto agiscono come privati. Quanto ai privati, come si vedrà più avanti, l'espressione "che vi consentono" è stata espunta dall'ordinamento (dall'art. 30-bis, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con modif. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120) facendo sorgere alcuni dubbi interpretativi.

48 "Le disposizioni del presente testo unico si applicano ai cittadini italiani e dell'Unione europea, alle persone giuridiche, alle società di persone, alle pubbliche amministrazioni e agli enti, alle associazioni e ai comitati aventi sede legale in Italia o in uno dei Paesi dell'Unione europea". Così l'art. 3, co. 1, del testo unico in esame.

49 Ai sensi dell'art. 3, co. 2, d.P.R. 445/2000: "I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli art. 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero". Come si dirà nel prosieguo, a norma dell'art. 17, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, le parole "fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero" sono soppresse. Tuttavia, il legislatore rinvia da diversi anni la decorrenza di questa disposizione, e da ultimo dall'art. 2, d.l. 30 dicembre 2023, n. 215, al 31 dicembre 2024.

50 "Al di fuori dei casi previsti al comma 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli art. 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante". Così l'art. 3, co. 3, del testo unico in esame.

51 Tanto è previsto dal successivo co. 4 dell'art. 3 del d.P.R. 445/2000. Si tratta dei casi in cui non possono essere prodotte dichiarazioni sostitutive poiché riguarderebbero situazioni diverse da quelle certificabili o attestabili da soggetti pubblici italiani (art. 3, co. 2) e comunque fuori dall'ambito di

Quanto alle situazioni (stati, qualità personali, fatti) attestabili, le dichiarazioni sostitutive di certificazione si estendono ai dati anagrafici e di stato civile⁵², ai titoli di studio e alle qualifiche professionali⁵³, alle situazioni economico-fiscali e reddituali⁵⁴, alla posizione giuridica della persona⁵⁵ e ad altri dati che non rientrano nelle precedenti categorie⁵⁶ (art. 46, d.P.R. 445/2000); va evidenziato che l'elenco della disposizione restringe il campo degli stati, fatti e qualità personali, contenuti in elenchi, albi o registri pubblici o comunque accertati da soggetti titolari di funzioni pubbliche, che possono essere attestati mediante dichiarazioni definitivamente sostitutive dei certificati, ma non individua i certificati sostituibili; in questo senso, detto elenco non può ritenersi tassativo ma, al contrario, va considerato esemplificativo e specificativo dei fatti, degli stati e delle qualità personali che possono essere oggetto di autodichiarazione.

Invece, le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà si estendono a tutti gli stati, qualità personali e fatti, a diretta conoscenza dell'interessato, diversi da quelli espressamente indicati dall'art. 46 (art. 47, d.P.R. 445/2000)⁵⁷.

applicazione di convenzioni internazionali in vigore per l'Italia (art. 3, co. 3).

52 In questa prima categoria, estratta dall'elenco contenuto nell'art. 46 del d.P.R. 445/2000, rientrano: data e luogo di nascita; residenza; cittadinanza godimento dei diritti civili e politici; stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero; stato di famiglia; esistenza in vita; nascita del figlio, decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente.

53 Del secondo gruppo di stati, fatti, qualità personali, fanno parte: l'iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti dalle pubbliche amministrazioni; l'appartenenza ad ordini professionali; i titoli di studio, gli esami sostenuti; la qualifica professionale posseduta, il titolo di specializzazione, di abilitazione di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica (v. sempre l'art. 46 del testo unico in esame).

54 Nella terza categoria, invece: il reddito o la situazione economica anche ai fini delle concessioni dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali; l'assolvimento di specifici obblighi contributivi con indicazione dell'ammontare corrisposto; il possesso e numero del codice fiscale, della partita IVA e di qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria; lo stato di disoccupazione; qualità di pensionato e categoria di pensione; la qualità di studente; la qualità di vivente a carico.

55 L'art. 46 del d.P.R. 445/2000 si riferisce, in particolare, alle seguenti qualità personali, stati, fatti: qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili; di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa; di non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali; tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile; di non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato.

56 Per tali si intendono: l'iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo; e le situazioni relative all'adempimento degli obblighi militari, ivi comprese quelle attestate nel foglio matricolare dello stato di servizio.

57 Cfr. l'art. 47, co. 2 e 3, d.P.R. 445/2000: "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. 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'art. 46 sono comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà". Esempi di stati, qualità personali e fatti per i quali è consentita la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 445/2000, sono: professione esercitata, incarichi assunti, attività lavorativa prestata, destinazioni di servizio, stato di apprendista, praticante, di tirocinante, ovvero esaurimento dell'apprendistato e del tirocinio;

Dal punto di vista dei rapporti fra dichiarazioni sostitutive e procedimento amministrativo, il testo unico conferma che le dichiarazioni sono definitivamente sostitutive e che, quindi, fermo restando l'obbligo di effettuare idonei controlli sulla veridicità del contenuto, il procedimento deve avere comunque corso senza la necessità di acquisire la consueta documentazione (certificati o atti notori).

Anche sul piano temporale, la normativa conserva il regime previgente, per cui le dichiarazioni sostitutive assumono validità illimitata per gli stati, qualità personali e fatti non soggetti a modificazioni e validità pari a sei mesi negli altri casi, salvo che norme di legge o di regolamento prevedano una validità temporale superiore⁵⁸.

Quanto alle modalità di formazione delle dichiarazioni sostitutive, il testo unico conferma la facoltà di formare validamente la dichiarazione sostitutiva, mediante: la sottoscrizione dell'atto in presenza di un dipendente addetto; in alternativa, la sottoscrizione con allegazione della copia fotostatica non autenticata di un proprio documento di identità. Come si avrà modo di precisare più avanti, il d.lgs. 82/2005 prevede ulteriori modalità di sottoscrizione, fra le quali l'uso della firma digitale⁵⁹.

Quanto alle modalità di presentazione, il d.P.R. 445/2000 conserva la facoltà di produrle a mani e di inviarle a mezzo posta o per via telematica.

Sui controlli, il testo unico precisa che le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuarli, anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47.

Quanto ai poteri dell'amministrazione procedente, il testo unico estende i casi di violazione dei doveri d'ufficio dalla "mancata accettazione" delle dichiarazioni sostitutive, alla "richiesta" di certificati o di atti di notorietà all'interessato⁶⁰.

appartenenza a gruppi o a categorie; conseguimento di borse di studio, esito concorsi; qualità di erede, di legatario, di fideiussore, di proprietario, di locatore, di affittuario, nonché l'ammontare delle eventuali quote o canoni così conseguiti, ogni attestazione relativa alla costituzione, traslazione o estinzione di diritti reali su beni immobili o mobili registrati; titolarità di licenze, autorizzazioni amministrative e consimili atti di assenso; domicilio professionale; accadimenti della vita reale: morte, terremoto, acquisto di un bene, vendita di un bene (etc.).

58 La norma risulta dal combinato disposto degli art. 48, co. 1, secondo cui: "Le dichiarazioni sostitutive hanno la stessa validità temporale degli atti che sostituiscono" e 41, co. 1, per cui: "I certificati rilasciati dalle pubbliche amministrazioni attestanti stati, qualità personali e fatti non soggetti a modificazioni hanno validità illimitata. Le restanti certificazioni hanno validità di sei mesi dalla data di rilascio se disposizioni di legge o regolamentari non prevedono una validità superiore".

59 Cfr. art. 38, co. 2, prima versione "Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica sono valide: a) se sottoscritte mediante la firma digitale, basata su di un certificato qualificato, rilasciato da un certificatore accreditato, e generata mediante un dispositivo per la creazione di una firma sicura; b) ovvero quando l'autore è identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica o della carta nazionale dei servizi". Così l'originaria formulazione della norma, prima dell'avvento del d.lgs. 82/2005 (codice dell'amministrazione digitale), che ha nel tempo aggiunto altre modalità "equivalenti" per la sottoscrizione delle dichiarazioni sostitutive inviate telematicamente.

60 "Costituisce violazione dei doveri d'ufficio la mancata accettazione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto di notorietà rese a norma delle disposizioni del presente testo unico". Così l'art. 74, co. 1, d.P.R. 445/2000, tuttora vigente. "Costituiscono altresì violazioni dei doveri d'ufficio: a) la richiesta di certificati o di atti di notorietà nei casi in cui, ai sensi dell'articolo 43, ci sia l'obbligo del dipendente di accettare la dichiarazione sostitutiva (...)". Così il successivo co. 2 dell'art. 74 del testo unico.

Tuttavia, pur avendo formalmente abrogato la norma sulla produzione spontanea dei documenti⁶¹, la prima versione della norma sulla violazione dei doveri d'ufficio non prevede, altresì, il "divieto di acquisire" la documentazione (certificati e atti notori) eventualmente prodotta dall'interessato.

2.4 Le legge sulla decertificazione (l. 183/2011)

Al fine di conseguire la completa decertificazione del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino⁶², la l. 183/2011⁶³ interviene sulla disciplina sull'uso dei certificati, degli atti di notorietà e delle dichiarazioni sostitutive del d.P.R. 445/2000. La legge intende dare nuovo impulso ed effettività al sistema delle dichiarazioni sostitutive, costantemente posto all'attenzione del legislatore ma mai pienamente attuato⁶⁴.

In primo luogo, essa stabilisce che le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti sono valide e utilizzabili "solo nei rapporti tra privati". In secondo luogo, prevede che 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 art. 46 e 47 del testo unico⁶⁵.

Sollestando i privati dell'onere di rivolgersi ad uffici pubblici per procurarsi documenti da produrre ad altri pubblici uffici, la riforma elimina definitivamente l'uso dei certificati nei rapporti con la pubblica amministrazione sul presupposto che le amministrazioni devono scambiarsi le informazioni in proprio possesso "direttamente fra loro"⁶⁶.

61 Cfr. l'art. 9 della l. 15/1968, abrogato: "Fermo restando quanto disposto nei precedenti articoli, sono validi a tutti gli effetti gli atti e documenti esibiti spontaneamente dagli interessati e riconosciuti regolari dalla amministrazione".

62 "Le amministrazioni pubbliche e i gestori di servizi pubblici non possono richiedere o accettare atti o certificati contenenti informazioni già in possesso di un'altra amministrazione. Dal 1° gennaio 2012 le certificazioni rilasciate dalle pubbliche amministrazioni sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati (...) Queste norme hanno come obiettivo la completa decertificazione del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini". Così la pagina dedicata alla "decertificazione" reperibile sul sito istituzionale del Ministero della Pubblica Amministrazione, in www.funzionepubblica.gov.it.

63 Cfr. M. BOMBARDELLI, *Decertificazione. Divieto di utilizzare certificati nei rapporti con la Pubblica Amministrazione*, cit., per cui: "Le novità entrate in vigore nel 2012 rappresentano le modifiche più importanti finora introdotte in tema di certezze pubbliche nell'impianto originale del testo unico".

64 Cfr. A. LICATA, *La semplificazione amministrativa tra autocertificazione e decertificazione*, in *Comuni d'It.*, fasc. 3, 2012, pag. 62: "Negli ultimi quindici anni numerosi sono stati i provvedimenti normativi che si sono succeduti in materia di semplificazione e documentazione amministrativa, a dimostrazione del fatto che l'esigenza di snellimento burocratico – da sempre avvertita – è stata costantemente all'attenzione del legislatore, il quale tuttavia (pur nell'encomiabile intento di venire incontro alle necessità dei cittadini) nel passato non ha raggiunto a pieno l'obiettivo che si era più volte preposto".

65 Art. 40, co. 01, d.P.R. 445/2000, anteposto dalla l. 183/2011: "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".

66 In tal senso, cfr. E. CONTINO, *Decertificazione: i doveri delle amministrazioni certificanti*, cit., pag. 65: "La legge 183/2011 all'art. 15 ha inteso dare il suggello finale alla "decertificazione" nella pubblica amministrazione, ossia all'eliminazione dei certificati con riferimento ai rapporti che il cittadino intrattiene con gli enti pubblici, sul (sacrosanto) presupposto che debbano essere le amministrazioni a dialogare fra loro scambiandosi le informazioni in proprio possesso, anziché il privato a rivolgersi agli uffici per procurarsi attestazioni da produrre ad altri uffici, con inutile dispendio di tempo ed energie

La portata della riforma è tale da indurre il Ministro per la pubblica amministrazione ad adottare la direttiva n. 14/2011⁶⁷, al fine di mettere a fuoco le novità delle regole di nuova introduzione e chiamare le amministrazioni ad adottare le misure organizzative idonee ad attuarle.

Quanto al contenuto della riforma, in primo luogo, essa interviene sul rapporto fra uso del certificato (e dell'atto notorio) e uso delle dichiarazioni sostitutive, circoscrivendo l'utilizzo dei primi ai rapporti fra privati; e prevede che i certificati e gli atti di notorietà sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni sostitutive nei rapporti con la pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi.

In secondo luogo, la riforma prevede che i certificati devono riportare, 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"⁶⁸; infatti, dalla direttiva n. 14/2011, le amministrazioni sono invitate ad adottare le misure organizzative necessarie per evitare il rilascio di certificazioni "nulle" in assenza della prescritta dicitura.

In terzo luogo, essa integra la disciplina della violazione dei doveri d'ufficio aggiungendovi la fattispecie della "richiesta" di certificati (o di atti di notorietà) da parte della pubblica amministrazione⁶⁹ e la "mancata apposizione" della predetta dicitura in sede di rilascio del certificato⁷⁰.

Infine, la riforma prevede che le amministrazioni certificanti devono individuare un ufficio responsabile per tutte le attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto agli stessi; e, tramite l'ufficio responsabile, stabilire le misure organizzative volte a garantire un tempestivo ed efficiente svolgimento dei controlli sulla veridicità del contenuto delle dichiarazioni sostitutive da parte delle P.A. procedenti⁷¹.

2.5 Gli ultimi interventi normativi sull'autocertificazione (d.l. 34/2020 e 76/2020)

Tanto chiarito sulla portata della riforma del d.P.R. 445/2000 ad opera della l. 183/2011, è necessario occuparsi dei principali interventi normativi sul sistema delle dichiarazioni sostitutive ad essa successivi.

Il primo riguarda la produzione delle dichiarazioni sostitutive ai privati. Come detto in precedenza, il d.P.R. 445/2000 estende la produzione delle dichiarazioni sostitutive agli

(...) Il processo, formalmente iniziato con la legge 15/1968 e concretizzato con il d.P.R. 445/2000, si conclude dunque con le modifiche apportate dall'ultima manovra al testo unico sulla documentazione amministrativa".

67 Si tratta della direttiva del Ministro della pubblica amministrazione 22 dicembre 2011, n. 14, rubricata "Adempimenti urgenti per l'applicazione delle nuove disposizioni in materia di certificati e dichiarazioni sostitutive di cui all'art. 15, della legge 12 novembre 2011, n. 183".

68 Art. 40, co. 02, d.P.R. 445/2000, anteposto dalla l. 183/2011: "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".

69 "Costituiscono altresì violazioni dei doveri d'ufficio: a) la richiesta e l'accettazione di certificati o di atti di notorietà". Così l'art. 74, co. 2, come modificato dalla l. 183/2011.

70 "Costituiscono altresì violazioni dei doveri d'ufficio: c-bis) il rilascio di certificati non conformi a quanto previsto all'articolo 40, comma 02". Così l'art. 74, co. 2, come modificato dalla l. 183/2011.

71 Art. 72, d.P.R. 445/2000 come riformato dalla l. 183/2011.

organi della pubblica amministrazione, ai gestori di pubblici servizi nei rapporti tra loro e in quelli con l'utenza, e ai privati "che vi consentono".

Ciò significa che i privati possono consentirne l'uso, accettando le autodichiarazioni prodotte dall'interessato, ma che non sono obbligati a farlo ben potendo richiedere di produrre il certificato o l'atto notorio⁷². Ebbene, sopprimendo l'espressione "che vi consentono", il d.l. 76/2020 rende "apparentemente" obbligatorio ricevere le dichiarazioni sostitutive anche per i soggetti privati⁷³.

Tuttavia, la portata della riforma è dubbia poiché: da un lato, è intervenuta sulla norma generale, riguardante il campo di applicazione oggettivo del testo unico sulla documentazione amministrativa, sopprimendo l'espressione "che vi consentono", dalla quale era in passato dedotta la facoltà del privato di acquisire le dichiarazioni sostitutive; dall'altro, essa non apporta alcuna modifica sulle norme specifiche che definiscono il sistema delle autocertificazioni.

Ancorché dalla soppressione della locuzione dovrebbe dedursi il passaggio dalla facoltà all'obbligo di ricevere le dichiarazioni sostitutive, non può altrettanto dedursi il "divieto di richiedere certificati" al cittadino da parte del privato. Basta evidenziare che le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati (art. 40, co. 01, d.P.R. 445/2000). E che la dicitura a pena di nullità si appone proprio sulle certificazioni da produrre ai soggetti privati (art. 40, co. 02). Pertanto, non può ritenersi espunto dall'ordinamento, né il rilascio di certificazioni al cittadino né tantomeno l'uso nei rapporti fra privati⁷⁴.

Un secondo intervento riguarda l'uso delle dichiarazioni sostitutive nei procedimenti a istanza di parte, aventi ad oggetto l'erogazione di vantaggi economici o il rilascio di

72 Cfr. A. LICATA, *La semplificazione amministrativa tra autocertificazione e decertificazione*, cit., pag. 64: "L'art. 2 del d.P.R. 445/2000 definisce l'ambito di applicazione delle disposizioni, le quali si estendono: (...) ai privati che vi consentono: i soggetti privati che non gestiscono un'attività di interesse generale possono accettare le dichiarazioni sostitutive, ma non vi sono obbligati. Nel caso in cui acconsentano alla produzione di documenti secondo le modalità indicate nel decreto, hanno facoltà di esperire controlli presso le amministrazioni competenti al rilascio della relativa certificazione, le quali sono tenute a fornire, previa definizione di appositi accordi, conferma scritta della corrispondenza delle dichiarazioni con le risultanze degli atti d'ufficio", ai sensi dell'art. 71, co. 4, del testo unico.

73 Cfr. G. CASONI, *I soggetti privati sono tenuti a ricevere le dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà. Ma possono continuare a richiedere certificati al cittadino?*, in *Lo Stato civ. ital.*, fasc. 12, 2020, pag. 54, secondo cui dalla soppressione della locuzione "che vi consentono" deriverebbe, come "conseguenza pratica indubitabile, che i soggetti privati devono ora accettare le dichiarazioni sostitutive". In particolare, l'art. 30-bis, co. 1, lett. a), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con modif., dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, ha soppresso l'espressione "che vi consentono" riferita ai privati. Sicché, l'attuale formulazione dell'art. 2, d.P.R. 445/2000 è la seguente: "Le norme del presente testo unico disciplinano la formazione, il rilascio, la tenuta e la conservazione, la gestione, la trasmissione di atti e documenti da parte di organi della pubblica amministrazione; disciplinano altresì la produzione di atti e documenti agli organi della pubblica amministrazione nonché ai gestori di pubblici servizi nei rapporti tra loro e in quelli con l'utenza, e ai privati".

74 "Insomma, una semplificazione a metà, lasciata alle buone intenzioni di ciascuno. Rimane l'obbligo di ricevere le dichiarazioni sostitutive da parte del soggetto privato qualora a lui prodotte. Avverso il rifiuto, il cittadino potrà ricorrere all'Autorità giudiziaria". Così G. CASONI, *I soggetti privati sono tenuti a ricevere le dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà*, cit., pag. 55.

autorizzazioni. Lo stesso d.l. 76/2020, infatti, introduce un nuovo comma nell'art. 18 della l. 241/1990, secondo cui le dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà, ovvero l'acquisizione d'ufficio di dati e documenti, sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento (fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione)⁷⁵.

Un terzo intervento, stavolta ad opera del d.l. 34/2020, riguarda le modalità di svolgimento dei controlli. Per un primo aspetto, il decreto precisa la distinzione fra controlli "a campione" e controlli "puntuali": i primi si svolgono in misura proporzionale al rischio e all'entità del beneficio; gli altri nei casi di ragionevole dubbio sulla veridicità delle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47. Per altro aspetto, esso sancisce che gli idonei controlli possono essere svolti, anche successivamente all'erogazione dei benefici, comunque denominati, per i quali sono rese le dichiarazioni (art. 71, co. 1, d.P.R. 445/2000).

3. Errori formali e validità delle dichiarazioni sostitutive

Alla luce di quanto sinora illustrato sull'evoluzione dell'istituto a partire dalla prima legge sull'autocertificazione, il tema va affrontato alla luce della normativa e della giurisprudenza sulle modalità di produzione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà.

In primo luogo, occorre esaminare le regole che ne disciplinano la formazione, l'invio e la sottoscrizione. In secondo luogo, è necessario analizzare la giurisprudenza sulle conseguenze scaturenti dalla violazione di tali norme. All'esito, si intende verificare la portata e i limiti dei principi adottati in materia e le possibili linee prospettive alla luce dell'ordinamento vigente.

L'obiettivo della ricerca consiste nel chiarire quali sono gli effetti giuridici derivanti dall'inosservanza delle regole formali previste per la produzione delle dichiarazioni sostitutive.

Per la varietà di fattispecie e la pluralità di soluzioni interpretative offerte, l'argomento è sviluppato nei successivi sottoparagrafi.

3.1 Il difetto di sottoscrizione dell'atto

La prima fattispecie da esaminare riguarda la mancanza di sottoscrizione delle dichiarazioni sostitutive. In particolare, occorre muovere dall'esame della normativa sulle modalità di invio e sottoscrizione delle autodichiarazioni, per poi analizzare la giurisprudenza in argomento.

Quanto al primo profilo, la normativa prevede che le dichiarazioni sostitutive sono valide: se sottoscritte in presenza del dipendente addetto esibendo un documento d'identità; e se

⁷⁵ Art. 18, co. 3-bis, l. 241/1990: "Nei procedimenti avviati su istanza di parte, che hanno ad oggetto l'erogazione di benefici economici comunque denominati, indennità prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni, da parte di pubbliche amministrazioni ovvero il rilascio di autorizzazioni e nulla osta comunque denominati, le dichiarazioni di cui agli art. 46 e 47, ovvero l'acquisizione di dati e documenti di cui ai commi 2 e 3, sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento, fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al d.lgs. 159/2011".

sottoscritte e inviate a mezzo posta o per via telematica unitamente a copia fotostatica non autenticata di un valido documento di identità del sottoscrittore. Le dichiarazioni sostitutive inviate per via telematica sono altresì valide: se sottoscritte con firma digitale; se l'istante o il dichiarante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale, la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi; se formate tramite il punto di accesso telematico per i dispositivi mobili; se trasmesse dall'istante o dal dichiarante dal proprio domicilio digitale, iscritto in uno degli elenchi previsti dal codice, oppure, in assenza di un domicilio digitale iscritto, da un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato⁷⁶.

Quanto al secondo profilo, è necessario che l'analisi prenda avvio dalla giurisprudenza sulla mancanza di sottoscrizione elaborata in materia di contratti pubblici.

Invero, è necessario soffermarsi sul tema della mancanza di sottoscrizione non solo della dichiarazione sostitutiva sul possesso dei requisiti di partecipazione, ma anche della domanda di partecipazione e dell'offerta.

Secondo un primo orientamento, la sottoscrizione costituisce un elemento fondamentale dell'atto, in quanto incide sull'individuazione stessa della dichiarazione come documento effettivamente imputabile al soggetto indicato come dichiarante. Da ciò discende che, se il modello di dichiarazione sostitutiva non è sottoscritto, non ha nessun significato, non solo giuridico, ma neanche logico, perché viene meno la stessa riconoscibilità esteriore come forma di autocertificazione. Sicché, in mancanza di sottoscrizione, si configura l'"omessa presentazione dell'atto"⁷⁷.

76 Tanto risulta dal combinato disposto degli art. 38 del d.P.R. 445/2000 e 65 del d.lgs. 82/2005 che, invero, si riferiscono rispettivamente a "istanze e dichiarazioni" e "dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà". La distinzione è tuttavia superata dalla giurisprudenza amministrativa, su cui v., tra le altre, T.A.R. Roma, Lazio, Sez. III, 8 febbraio 2021, n. 1595, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui: "L'art. 65 del CAD, nell'indicare le modalità di valida presentazione per via telematica di istanze e dichiarazioni alle pubbliche amministrazioni e ai gestori di servizi pubblici, prevede alla lettera a) la sottoscrizione «mediante la firma digitale...» ricomprendendovi a tutti gli effetti anche le dichiarazioni di cui al comma 3 dell'art. 38 del testo unico", vale a dire le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà che testualmente apparirebbero escluse da tale modalità di produzione. In definitiva, le modalità di invio e sottoscrizione devono ritenersi le stesse indipendentemente dalla distinzione fra dichiarazioni sostitutive di certificazione o dell'atto di notorietà.

77 Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 4 febbraio 2004, n. 364, in www.giustizia-amministrativa.it, che riguarda un caso di "mancanza di sottoscrizione" di una "dichiarazione sostitutiva" presentata in sede di partecipazione alla gara, richiesta dalla *lex specialis* a pena di esclusione, per attestare che l'impresa concorrente non fosse soggetta agli obblighi di assunzione dei disabili di cui alla l. n. 68/1999. In estrema sintesi: la stazione appaltante aveva aggiudicato l'appalto al miglior offerente; tuttavia, sul presupposto della "mancanza di sottoscrizione" della predetta "dichiarazione sostitutiva" (riguardante gli obblighi di assunzione dei disabili), richiesta dal bando a pena di esclusione, altro concorrente aveva impugnato l'aggiudicazione chiedendone l'annullamento; sicché, il G.A., sposando la tesi di parte ricorrente, rilevando che la dichiarazione sostitutiva attestante che l'impresa concorrente era priva della sottoscrizione e quindi "inesistente", che tale omissione non poteva pertanto essere "sanata", ha annullato gli atti di gara. Sulla sentenza in esame, v. il commento di F. LUCIANI, *Difetto di sottoscrizione delle dichiarazioni sostitutive e poteri di regolarizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 9, 2004, pag. 996, secondo cui: "Da una parte, è stato confermato che la mancata sottoscrizione rappresenta una imperfezione «essenziale» e non meramente «formale», che determina l'«inesistenza giuridica» dell'atto dichiarativo richiesto dal bando e pregiudica così irreparabilmente

Occorre tener sin d'ora distinte due questioni che, seppur collegate fra loro, sono poste su piani diversi: da un lato, se il difetto di sottoscrizione della dichiarazione sostitutiva ne determini l'inesistenza; dall'altro, se tale difetto sia o meno sanabile.

Ebbene, la giurisprudenza ha originariamente negato la possibilità di sanare tale vizio, dal momento che, difettando in tal caso un elemento essenziale richiesto per la sua esistenza, la mancanza di sottoscrizione equivale all'omessa presentazione della dichiarazione sostitutiva. Secondo il G.A., l'eventuale correzione del vizio riscontrato equivarrebbe a una vera e propria integrazione dell'atto, che non è consentita in quanto confliggente con il principio della *par condicio*⁷⁸.

Detto in altri termini, la mancanza di sottoscrizione non è qualificata come mera irregolarità, bensì quale omessa presentazione dell'atto, a causa del difetto di un elemento essenziale ai fini della sua esistenza giuridica. Sicché, la rilevata equazione tra atto "non sottoscritto" e atto "inesistente" ha portato a negarne la sanabilità postuma⁷⁹.

Nel corso del tempo, ha infatti trovato consolidamento l'orientamento secondo cui la sottoscrizione della dichiarazione (e l'allegazione della fotocopia di un documento di identità, come si vedrà in seguito) è condizione di esistenza giuridica della dichiarazione medesima. Pertanto, quando uno dei due elementi essenziali viene a mancare, la dichiarazione in questione va ritenuta "*tamquam non esset*"; dal punto di vista procedimentale, poiché la fattispecie equivale alla mancata presentazione della dichiarazione richiesta dalla *lex specialis*, essa comporta l'esclusione del concorrente dalla gara⁸⁰.

l'aspirazione del concorrente all'aggiudicazione finale. Infatti, la necessità della sottoscrizione si collega, razionalmente, alla necessità di individuare con certezza il collegamento tra l'offerta, l'impresa e i documenti allegati. Dall'altra parte (è stato confermato che) tale imperfezione non può essere oggetto di «regolarizzazione», stante il suo carattere «sostanziale»: lesivo cioè dell'assetto degli interessi coinvolti nella procedura di gara ed in grado di alterare le regole riguardanti la *par condicio* tra i concorrenti".

78 Ciò a differenza della "regolarizzazione", invece consentita poiché, diversamente, attiene ai soli "elementi estrinseci" della documentazione. Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 3 febbraio 2006, n. 174, in www.giustizia-amministrativa.it che riguarda, in sintesi, un caso di mancata sottoscrizione della dichiarazione sostitutiva riguardante il possesso dei requisiti di partecipazione, prescritta dalla *lex specialis* a pena di esclusione. Il G.A. ha annullato l'ammissione alla gara disposta nei confronti dell'impresa che aveva violato la citata disposizione del bando, osservando che la s.a. avrebbe dovuto procedere all'esclusione del concorrente in quanto non era di certo possibile procedere a una "integrazione" della documentazione di gara. Secondo il Collegio: "Il delicato bilanciamento fra la possibilità dell'amministrazione di provvedere alla «regolarizzazione» dei documenti presentati dai candidati ed il principio della *par condicio* tra i partecipanti ad una selezione concorsuale, va ricercato nella distinzione del concetto di «regolarizzazione» da quello di «integrazione» documentale, tenendo presente che quest'ultima non è mai consentita, risolvendosi in un effettivo *vulnus* del principio di parità di trattamento".

79 L'espressione è presa in prestito da O. CRISTANTE, *Sull'inammissibilità di offerte contenenti dichiarazioni sostitutive non sottoscritte e sull'impossibilità di disporre la regolarizzazione*, in *I contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, fasc. 3, 2006, pag. 437, che nel ricostruire la coeva giurisprudenza in argomento, giunge a tale conclusione.

80 Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 9 marzo 2011, n. 684, in www.giustizia-amministrativa.it riguardante, in sintesi, un caso di omessa sottoscrizione della dichiarazione sostitutiva riguardante il possesso dei requisiti di partecipazione da allegare, secondo la *lex specialis*, alla domanda di partecipazione alla gara.

L'orientamento descritto ha trovato conferma, durante la vigenza del d.lgs. 163/2006 (primo codice degli appalti), anche nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui, in mancanza di sottoscrizione, la dichiarazione sostitutiva non può dirsi semplicemente incompleta o irregolare, ma deve ritenersi "radicalmente inesistente"⁸¹.

Ciò posto, bisogna ora distinguere l'orientamento precedentemente richiamato da quello riguardante la mancanza della sottoscrizione della domanda di partecipazione.

In tal caso, poiché la sottoscrizione rappresenta un elemento essenziale per individuare la paternità e, quindi, la responsabilità dell'atto, in mancanza di essa la domanda di partecipazione è da ritenersi "nulla"⁸².

Secondo un diverso orientamento, la mancanza di sottoscrizione della domanda di partecipazione, pur costituendo un elemento essenziale che attiene alla manifestazione di volontà di partecipare alla gara, non impattando sul contenuto e sulla segretezza dell'offerta, è invece da ritenersi "sanabile"⁸³.

81 Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 8 febbraio 2013, n. 714 (da ultimo richiamato da T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-ter, 21 giugno 2023, n. 10557), in *www.giustizia-amministrativa.it*, riguardante un caso di mancata sottoscrizione di una dichiarazione sostitutiva prevista a pena di esclusione dalla *lex specialis*. Nel caso di specie, in estrema sintesi: la lettera di invito alla procedura di gara aveva richiesto, da parte delle imprese partecipanti alla gara, la presentazione di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà attestante una serie di fatti, stati e qualità personali, da rendersi nelle forme previste dall'art. 38 del testo unico; e l'impresa aggiudicataria aveva prodotto tale autodichiarazione "sprovvista di sottoscrizione"; sicché, altro concorrente, lamentando la mancata esclusione dell'aggiudicatario a causa di una dichiarazione sostitutiva priva di sottoscrizione, aveva impugnato gli atti di gara; il G.A., già in primo grado, assumendo la violazione della *lex specialis* e dell'art. 38 del testo unico, aveva accolto il ricorso nel merito. Il Collegio ha confermato la decisione di primo grado rilevando che: "La violazione «formale» di cui si discute consiste nella mancanza di un elemento «essenziale» di ogni dichiarazione, ovvero della sua sottoscrizione, la quale rappresenta un insostituibile strumento di imputazione della dichiarazione al soggetto che ne è autore. Sicché, in mancanza di sottoscrizione, la dichiarazione non può dirsi semplicemente «incompleta» o «irregolare», bensì «radicalmente inesistente» (...) In questo quadro, è evidente che la mancata sottoscrizione della dichiarazione (o, come nel caso di specie, di uno dei due fogli di cui essa si componeva), non rappresenta una mera irregolarità sanabile, ma integra pienamente la violazione di una puntuale e non irragionevole previsione espressamente sanzionata a pena di esclusione".

82 Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 22 gennaio 2015, n. 250, in *Dejure*, ove, in estrema sintesi: al fine di partecipare a una gara pubblica, l'interessato aveva presentato una "domanda" di partecipazione "non sottoscritta", sebbene fosse corredata dall'allegato (questo invece "sottoscritto") contenente le "dichiarazioni sostitutive" richieste dal bando; il Collegio non ha condiviso la tesi della ricorrente, secondo la quale l'istanza di partecipazione costituiva un corpo unico e inscindibile con l'autocertificazione firmata, che, viceversa, è un allegato della prima; infatti, le dichiarazioni contenute nella domanda non sottoscritta sono state qualificate come "*tamquam non essent*", perché non assistite da alcuna assunzione di responsabilità in ordine alla loro veridicità. Secondo il Collegio: "L'esclusione per difetto di sottoscrizione della domanda è testualmente prevista dall'art. 46, comma 1-bis del d.lgs. 163/2006 e, per le ragioni che precedono, non può avere effetti sananti la firma della (sola) autocertificazione".

83 Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 16 giugno 2016 n. 6923, in *www.giustizia-amministrativa.it*, riguardante un caso in cui sia la domanda di partecipazione sia l'offerta economica non erano state sottoscritte (in particolare, erano state sottoscritte ciascuna da uno solo dei due amministratori, in violazione dalle norme statutarie che prevedevano l'attribuzione della rappresentanza della società ai due amministratori a firma congiunta). Secondo il G.A.: "Dal combinato disposto dell'art. 38, comma 2-bis e 46, comma 1-ter del codice degli appalti, risulta ora «sanabile» ogni ipotesi di mancanza, incompletezza o irregolarità (anche) degli elementi che devono essere prodotti dai concorrenti in base

Pertanto, sul distinto caso di omessa sottoscrizione della domanda di partecipazione si registrano due tesi contrapposte.

Come anticipato, infatti, su un piano va posto il tema dell'invalidità derivante dalla violazione del requisito formale, su altro piano va posto quello dell'eventuale sanabilità del difetto di forma.

Ancora diversa la giurisprudenza riguardante la mancanza della sottoscrizione dell'offerta. Secondo il G.A., è da escludere l'irrelevanza giuridica dell'offerta priva di sottoscrizione, quando, in base alle circostanze concrete, questa è con certezza riconducibile e imputabile al concorrente⁸⁴.

Inoltre, se la funzione della sottoscrizione dell'offerta è di renderla riferibile al suo presentatore, vincolandolo all'impegno assunto, la conseguenza è che quando tale finalità risulta perseguita in concreto, non vi è spazio per interpretazioni formali delle prescrizioni di gara⁸⁵.

Tanto premesso, dopo la riforma dell'istituto del soccorso istruttorio, ad opera del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (secondo codice dei contratti pubblici), si è affermato un nuovo orientamento, oggi maggioritario, che sembra aver ricondotto a unità tutti i casi precedentemente analizzati di mancanza di sottoscrizione (delle autodichiarazioni, della domanda, dell'offerta).

In argomento va premesso che, in sede di partecipazione, le dichiarazioni sostitutive sono oggi rilasciate nel DGUE⁸⁶ e, al più, nella domanda di partecipazione.

Orbene, su un caso di carenza di alcune "dichiarazioni sostitutive" contenute nel "DGUE" (quindi, non pronunciandosi propriamente sulla mancanza di sottoscrizione), il G.A. ha affermato che, quando le dichiarazioni mancanti non incidono sull'offerta tecnica ed economica né impediscono l'individuazione del contenuto o del soggetto responsabile della

alla legge, al bando o al disciplinare di gara, ivi incluso l'elemento della sottoscrizione, dietro pagamento della sanzione prevista nel bando". La sentenza richiama, inoltre, Cons. Stato, Sez. V, 10 settembre 2014 n. 4595, nel senso della necessaria interpretazione funzionale della fattispecie del difetto di sottoscrizione: "Per comportare la necessaria ed automatica esclusione del concorrente, deve determinare l'incertezza assoluta (...) sulla provenienza dell'offerta risolvendosi altrimenti in una mancanza di natura formale inidonea a produrre l'effetto sanzionatorio disposto dalla norma".

84 Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 21 novembre 2016, n. 4881, in www.giustizia-amministrativa.it: "Si ritiene di dover escludere l'irrelevanza giuridica, e quindi l'inammissibilità, di offerte prive di sottoscrizione (o con la sottoscrizione solo di alcuni dei soggetti dell'atto) quando, in base alle circostanze concrete, l'offerta risulta con assoluta certezza riconducibile e imputabile a un determinato soggetto o operatore economico (...) nel caso di specie, non si rinviene né una violazione del disciplinare di gara sanzionata a pena di esclusione, né una violazione di quanto prescritto dall'art. 46, comma 1-bis, d.lgs. n. 163 del 2006, poiché non si sarebbe determinata un'incertezza assoluta sulla provenienza dell'offerta per difetto di sottoscrizione"; il principio appena indicato, più di recente è stato richiamato da TAR Lazio, Roma, Sez. III-bis, 3 dicembre 2019 n. 13812 per un caso in parte analogo.

85 Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 15 dicembre 2010, n. 8933 e Id., Sez. V, 27 aprile 2015, n. 2063, reperibili in www.giustizia-amministrativa.it.

86 Art. 59, dir. 24/2014/UE: "Le amministrazioni aggiudicatrici accettano il documento di gara unico europeo (DGUE) che consiste in un'autodichiarazione aggiornata come prova documentale preliminare in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi in cui si conferma che l'operatore economico in questione soddisfa le seguenti condizioni (...)".

documentazione, la fattispecie integra una “irregolarità” sanabile mediante soccorso istruttorio⁸⁷.

Nella stessa occasione, il G.A. ha affermato che, sebbene sia “astrattamente corretto” il principio per cui la mancanza di sottoscrizione equivale ad inesistenza della dichiarazione sostitutiva, la mancanza di sottoscrizione del DGUE comporterebbe sicuramente l’applicazione del soccorso istruttorio. Sicché, non è pertinente quale giustificazione dell’eventuale esclusione dalla procedura di gara il fatto che, ai sensi del combinato disposto dell’art. 38, 46 e 47 del d.P.R. 445/2000, la sottoscrizione sia “elemento essenziale” della dichiarazione sostitutiva, rendendola “inesistente” o “omessa” in sua mancanza⁸⁸.

In altri termini, pur conservando validità l’equazione tra atto “non sottoscritto” e atto “inesistente”, la riforma dell’istituto del soccorso istruttorio ha portato la giurisprudenza ad affermare la sanabilità postuma della mancanza di sottoscrizione dell’atto contenente la dichiarazione sostitutiva rilasciata a fini di partecipazione.

Con riferimento ai diversi casi di omessa sottoscrizione dell’offerta, il G.A. ha confermato che la fattispecie rileva solo quando determina l’incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell’offerta.

Inoltre, ha affermato che se il difetto di sottoscrizione non genera incertezze circa la provenienza dell’offerta da un certo operatore, non vi è luogo alla sua esclusione “trattandosi di un formalismo inutile e incongruo rispetto alle finalità di interesse pubblico cui la disciplina della gara è anzitutto orientata”⁸⁹.

87 Il principio è affermato da T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 31 gennaio 2020, n. 79, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui, in sintesi: “Il soccorso istruttorio è attivato correttamente dal RUP a fronte della rilevata carenza di alcune dichiarazioni nel DGUE presentato dai ricorrenti (...)”. Sul piano normativo, deve ricordarsi che ai sensi dell’art. 83, co. 9, d.lgs. 50/2016: da un lato, le carenze di qualsiasi elemento formale della “domanda di partecipazione” possono essere “sanate” mediante la procedura di soccorso istruttorio; dall’altro, in caso di mancanza, incompletezza e di ogni altra irregolarità essenziale degli elementi e del “DGUE” (documento di gara unico europeo), con esclusione di quelle afferenti all’offerta economica e tecnica, la stazione appaltante assegna un termine perché siano rese, integrate o regolarizzate le dichiarazioni necessarie.

88 Ibidem: “Non è pertinente, quale giustificazione dell’esclusione il fatto che «ai sensi del combinato disposto dell’art. 38, comma 3, e degli artt. 46 e 47 del d.p.r. n. 445/2000, la sottoscrizione della dichiarazione sostitutiva è elemento essenziale e imprescindibile della funzione cui la stessa è chiamata ad assolvere, ovvero sia consentire l’imputabilità di tale dichiarazione al soggetto che l’ha resa. L’assenza della sottoscrizione rende l’atto inesistente, per non essersi perfezionata la fattispecie legale». Infatti, seppure tale principio sia astrattamente corretto, l’irregolarità in questione, qualora fosse per la prima volta rilevata, in un caso come quello in esame, comporterebbe sicuramente l’applicabilità dell’art. 83, comma 9, d.lgs. n. 50 del 2016, la sottoscrizione comunque non riguardando l’offerta economica o tecnica”.

89 Il principio è espresso dalla costante giurisprudenza del Cons. Stato, per cui v. Sez. V, 22 giugno 2020 n. 3973 e Sez. VI, 27 febbraio 2018, n. 1202, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Va precisato inoltre che: a) eventuali incertezze ulteriori vanno adeguatamente allegare e provate da chi le invoca per contestare l’ammissione alla procedura di altro concorrente (Cons. Stato, V, 5 marzo 2018, n. 1341, in *www.giustizia-amministrativa.it*); in ogni caso, l’apposizione della firma sul frontespizio dei documenti che compongono l’offerta tecnica è sufficiente a garantire la riconducibilità dell’offerta al concorrente che l’ha presentata (Cons. Stato, V, 19 febbraio 2019, n. 1143, in *www.giustizia-amministrativa.it*).

Tale tesi, secondo cui il soccorso istruttorio può sanare la mancanza della sottoscrizione (delle dichiarazioni sostitutive) del DGUE, della domanda di partecipazione e dell'offerta, ha trovato recepimento nel parere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 364/2022⁹⁰.

In quella sede, l'ANAC ha espresso il principio secondo cui, affinché si possa ritenere esperibile il soccorso istruttorio nell'ipotesi in cui la documentazione di partecipazione prodotta sia priva di sottoscrizione, occorre che la domanda di partecipazione e la relativa documentazione allegata siano in qualche modo riconducibili al concorrente. Ciò in modo tale che la mancata sottoscrizione non precluda la riconoscibilità della provenienza della documentazione di partecipazione e non comporti un'incertezza assoluta sulla stessa.

Anzi, secondo l'ANAC, il meccanismo del soccorso istruttorio opera anche nel caso di "totale omissione" di una dichiarazione richiesta dalla *lex specialis* a pena di esclusione dalla gara.

L'interpretazione dell'Autorità ha espressamente inteso dare prevalenza al dato "sostanziale" (la sussistenza dei requisiti) rispetto a quello "formale" (la completezza delle dichiarazioni e della documentazione presentate dai concorrenti). La conseguenza è che l'esclusione dalla gara non può essere disposta in presenza di una dichiarazione "incompleta" oppure "omessa", ma esclusivamente nel caso in cui il concorrente non ottemperi alla richiesta della stazione appaltante ovvero non possieda, effettivamente, il requisito richiesto dalla *lex specialis*.

Ad avviso dell'ANAC, il fine perseguito dal legislatore, mediante la disposizione sul soccorso istruttorio, è infatti quello di evitare l'esclusione dalla gara per mere carenze documentali (ivi compresa la mancanza assoluta delle dichiarazioni), imponendo a tal fine un'istruttoria veloce ma preordinata ad acquisire la completezza delle dichiarazioni (prima della valutazione dell'ammissibilità dell'offerta o della domanda).

L'orientamento giurisprudenziale e l'interpretazione dell'Autorità, che riguardano sia l'invalidità, sia le conseguenze derivanti dalla mancata sottoscrizione delle dichiarazioni sostitutive in materia di appalti, sembrano aver trovato conferma nel nuovo codice dei contratti pubblici⁹¹.

Ai sensi della nuova norma sul soccorso istruttorio (art. 101, d.lgs. 36/2023), può essere sanata ogni omissione, inesattezza o irregolarità della domanda di partecipazione, del documento di gara unico europeo (DGUE) e di ogni altro documento richiesto dalla stazione appaltante per la partecipazione alla procedura di gara; con esclusione della documentazione che compone l'offerta tecnica e l'offerta economica (cioè con il solo limite intrinseco dell'inalterabilità del contenuto dell'offerta); precisando che non sono sanabili invece le omissioni, inesattezze e irregolarità che rendono assolutamente incerta l'identità del concorrente.

In altri termini, se la mancanza della sottoscrizione non preclude la riconoscibilità della provenienza del documento e non comporta un'incertezza assoluta sullo stesso, il vizio di

⁹⁰ Parere di precontenzioso dell'ANAC del 27 luglio 2022, n. 362, reperibile in www.anticorruzione.it.

⁹¹ D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, rubricato "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici" (c.d. nuovo codice degli appalti).

forma è sanabile mediante soccorso istruttorio, divenendo inidoneo a cagionare l'immediata ed automatica estromissione dalla procedura di affidamento.

In definitiva, volendo riassumere l'*iter* argomentativo seguito dalla giurisprudenza su cui fonda l'interpretazione dell'ANAC, occorre ripercorrere i seguenti passaggi: se il concorrente auto-dichiara il possesso dei requisiti di partecipazione nel DGUE (e, al più, nella domanda di partecipazione) o in un diverso modello contenente dichiarazioni sostitutive *ex art. 46 e 47* del d.P.R. n. 445/2000, omettendo però di sottoscriverlo; allora, la mancanza di sottoscrizione determina l'inesistenza della dichiarazione sostitutiva; tuttavia, anche l'omessa presentazione del DGUE (o della domanda di partecipazione) o del modello di dichiarazione sostitutiva è passibile di soccorso istruttorio (ai sensi dell'art. 101 del d.lgs. 36/2023 e, in passato, dell'art. 83, co. 9 del d.lgs. 50/2016). Pertanto, l'evoluzione normativa sulla portata e sui limiti del soccorso istruttorio ha determinato, in materia di contratti pubblici, un mutamento delle conseguenze derivanti dalla mancanza della sottoscrizione delle dichiarazioni sostitutive in sede di partecipazione alla gara.

Tuttavia, sebbene l'attenzione si sia spostata dal piano dell'"invalidità" derivante dalla violazione del requisito di "forma" a quello della sua "sanabilità", sembra rimasto intatto il principio secondo cui l'autodichiarazione priva di sottoscrizione sia, comunque, da ritenersi "inesistente" o "omessa". Si conserva così la distinzione fra il piano dell'"invalidità" per mancanza di un requisito di forma e quello della "sanabilità" del vizio.

In materia di concorsi pubblici, la giurisprudenza è giunta a soluzioni interpretative pressoché analoghe facendo leva sulla "riferibilità della domanda al concorrente".

In tal sede, il G.A. ha affermato che non è legittimo escludere dal concorso il candidato che, pur avendo omesso di sottoscrivere la domanda (e quindi anche le dichiarazioni sostitutive necessarie a fini di partecipazione), abbia partecipato alle prove poiché ad esse ammesso; atteso che in tal caso non vi sono dubbi sull'identità del medesimo (vale a dire sulla coincidenza tra il soggetto autore della domanda e il concorrente e sulla persistente volontà di quest'ultimo di partecipare al concorso). Ciò in quanto, nei concorsi pubblici, la *ratio* sottesa all'esclusione per la mancanza della sottoscrizione della domanda non è "punire una distrazione", bensì assicurare la p.a. procedente sulla riferibilità dell'atto al suo autore e sulla volontà di quest'ultimo partecipare, al fine di evitare il progredire di una procedura certamente inutile. Pertanto, la sanzione può essere evitata quando non vi è dubbio sull'identità del partecipante e questi sottoscriva un nuovo atto prima di essere escluso⁹².

3.2 La mancanza della copia del documento di identità allegato e la firma digitale

Come detto, il rapporto tra forma e validità delle dichiarazioni sostitutive va esaminato alla luce delle norme che ne disciplinano le modalità di produzione e della giurisprudenza sulle conseguenze giuridiche derivanti dalla violazione di tali norme.

92 Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 24 agosto 2016, n. 3685, in *Dejure*. Tali principi sono stati applicati anche in un caso di presentazione in via telematica della domanda di partecipazione a un concorso pubblico "priva di sottoscrizione", anche se accompagnata dall'allegazione della copia del documento di identità, a cui però sia seguita l'ammissione alle prove e la successiva partecipazione da parte del candidato, su cui v. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 6 marzo 2019, n. 2947, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

Quanto al primo aspetto, il legislatore stabilisce che le dichiarazioni sostitutive sono valide se sottoscritte e inviate a mezzo posta o per via telematica, unitamente a copia fotostatica non autenticata di un valido documento di identità del sottoscrittore; e che, quelle inviate per via telematica, sono valide altresì se sottoscritte mediante firma digitale⁹³.

Quanto al secondo, la giurisprudenza ha affrontato la questione giuridica circa le conseguenze derivanti dalla mancanza dell'allegazione della copia del documento di identità in sede di presentazione delle dichiarazioni sostitutive.

Anche in questo caso, occorre muovere dalla materia dei contratti pubblici.

Secondo un primo orientamento, l'omessa allegazione del documento di identità alla dichiarazione sostitutiva non integra una mera irregolarità. Al contrario, la dichiarazione formalmente difforme dal modello tipico delineato dall'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000 (e dall'art. 65 del d.lgs. 82/2005) non può mai "tener luogo dell'alternativo atto pubblicistico"; ciò in quanto la mancata instaurazione di un nesso biunivocamente rilevante tra dichiarazione e responsabilità personale del sottoscrittore, comporta la radicale improduttività di qualunque effetto giuridico di certezza. Sicché, la mancata allegazione della copia del documento di identità del sottoscrittore rende l'atto non in grado di spiegare gli effetti certificativi previsti dalla corrispondente fattispecie normativa e quindi "nullo per difetto di forma essenziale", non sanabile nel rispetto della *par condicio*⁹⁴.

Secondo un altro orientamento, la mancata allegazione della copia del documento del dichiarante non comporta la "nullità" della dichiarazione sostitutiva, in quanto l'anzidetta omissione rende incerta la sola autenticità della sottoscrizione del dichiarante, non il contenuto delle sue dichiarazioni. Non avendo ad oggetto il contenuto del documento, il difetto non inciderebbe sulla *par condicio* dei concorrenti rendendo ammissibile la "regolarizzazione" della dichiarazione sostitutiva⁹⁵.

Nel corso del tempo, ha trovato consolidamento soltanto il primo dei due orientamenti.

La giurisprudenza ha chiarito che il requisito di forma in esame va qualificato: come "elemento integrante" della fattispecie normativa (teso a comprovare, oltre alle generalità del dichiarante, l'imputabilità soggettiva della dichiarazione al soggetto che la presta); e altresì come "adempimento inderogabile" atto a conferire "legale autenticità" alla sottoscrizione e giuridica "esistenza" all'autocertificazione. Pertanto, il difetto della copia del documento di identità non determina la mera "incompletezza" del documento, idonea a far scattare il potere di soccorso della stazione appaltante, bensì la sua giuridica "inesistenza", come tale non suscettibile di soccorso istruttorio (ai sensi dell'art. 83, co. 9 del d.lgs. 50/2016)⁹⁶.

93 La norma si desume dal combinato disposto degli art. 38 del d.P.R. 445/2000 e 65 del d.lgs. 82/2005.

94 Cfr. per tutte Cons. Stato, Sez. V, 1 ottobre 2003, n. 5677, in *Dejure*, ove in estrema sintesi, dopo l'apertura della busta amministrativa, la ricorrente veniva esclusa dalla gara a causa della mancata allegazione, da parte del legale rappresentante dell'impresa, della fotocopia del proprio documento di identità alla dichiarazione sostitutiva richiesta dalla *lex specialis*.

95 Cfr. fra le altre T.A.R. Lazio, Sez. III, 18 giugno 2002, n. 5578, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

96 Cfr. per tutte Cons. Stato, Sez. V, 20 agosto 2018, n. 4959, in *Dejure*, ove, in sintesi: la *lex specialis* aveva previsto la produzione di una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà de rendersi ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. 445/2000; l'impresa interessata aveva prodotto la prescritta autodichiarazione sprovvista della copia del documento di identità del proprio legale rappresentante; sulla base di tale

Il G.A. ha poi precisato che, trattandosi di conseguenza derivante per legge dal mancato rispetto delle disposizioni cogenti in tema di documentazione amministrativa, ossia l'art. 38 d.P.R. 445/2000, non vi è alcuna necessità di una "sanzione espressa" nella *lex specialis*, in quanto non si è in presenza di un soggetto da espellere dalla gara, bensì di fronte alla necessità di accertare che esiste un'entità che alla gara non ha nemmeno partecipato⁹⁷.

Anche più di recente, la giurisprudenza ha seguito il consolidato orientamento secondo cui la mancanza della copia del documento di identità costituisce un vizio di forma, che rende la dichiarazione sostitutiva "*tamquam non essent*" e non sanabile mediante soccorso istruttorio (ai sensi dell'art. 83, co. 9, d.lgs. 50/2016)⁹⁸.

Sicché, si evince un disallineamento tra l'orientamento sul difetto di sottoscrizione e quello della copia del documento di identità del dichiarante. Non sembra che l'orientamento maggioritario in tema di mancanza di sottoscrizione (v. par. 3.1) sia stato esteso all'ipotesi di difetto di allegazione della copia del documento di identità del dichiarante.

Va precisato che la tesi sul vizio formale in esame ha trovato un'eccezione, che merita di essere richiamata. Secondo il Consiglio di Stato, la prescrizione di forma dell'art. 38 del d.P.R. 445/2000 deve essere applicata verificando se nel "contesto" dei singoli casi lo "scopo" della normativa non sia comunque raggiunto. Tenendo conto delle "caratteristiche della fattispecie" e del "principio del raggiungimento dello scopo", devono essere evitate interpretazioni che in concreto possano risultare di rigore sproporzionato e inutile, venendo con ciò a ledere, per converso, l'altresì rilevante principio della massima partecipazione⁹⁹.

presupposto, la stazione appaltante lo aveva escluso dalla gara; sicché, l'impresa ha lamentato, davanti al G.A., l'illegittimità della sua esclusione poiché il disciplinare, a suo avviso, non aveva previsto che eventuali vizi della dichiarazione sostitutiva potessero costituire causa di esclusione dalla procedura e che la mancanza del documento di identità avrebbe dovuto essere ritenuto una "irregolarità sanabile"; tuttavia, il G.A., sia in primo che in secondo grado, ha confermato la legittimità dell'esclusione dalla procedura di gara per violazione della norma della *lex specialis* che aveva previsto l'allegazione alla dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà della copia fotostatica del documento di identità del dichiarante, sulla base dei principi indicati.

97 Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4967, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ove, in sintesi: la ricorrente, classificatasi seconda, ha contestato sia l'ammissione in gara che l'aggiudicazione della commessa in favore della controinteressata, in quanto quest'ultima aveva presentato sia "domanda di partecipazione" che le "dichiarazioni sostitutive" richieste dal bando senza allegare la copia del documento di identità dei relativi sottoscrittori; sicché, il G.A. ha accolto il ricorso, annullando gli atti di gara e affermando che la dichiarazione sostitutiva è un documento con lo stesso valore giuridico di un atto di notorietà solo se formata a norma degli artt. 38 e 47 del d.P.R. citato.

98 Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 8 maggio 2023, n. 4599, in *www.giustizia-amministrativa.it* e T.A.R. Sardegna, Sez. I, 24 febbraio 2022, n. 127, in *Dejure*, ove, in sintesi: il ricorrente era stato escluso in quanto le sue offerte, da rendere in forma di dichiarazione sostitutiva ai sensi degli artt. 46 e 47 del d.P.R. 445/2000, come previsto della lettera di invito ai fini dell'accertamento del possesso dei requisiti, erano carenti dell'allegazione del documento di identità del legale rappresentante. L'orientamento secondo cui è legittima l'esclusione dalla gara del concorrente che non ha allegato alla dichiarazione sostitutiva la copia fotostatica del documento di identità del dichiarante, trattandosi di omissione che, ai sensi dell'art. 83, comma 9, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, non può essere sanata con il soccorso istruttorio, ha trovato conferma anche in T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. IV, 3 febbraio 2021, n. 341; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 27 maggio 2019, n. 275; oltre che nella richiamata sentenza del Cons. Stato, Sez. V, n. 4959 del 2018.

99 Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 22 ottobre 2010, n. 7608, in *Dejure*, su cui v. il commento di M.G. VIVARELLI, *Gare d'appalto: il documento d'identità nelle autocertificazioni tra l'elemento essenziale e il*

Ciò posto, va rilevato che i principi illustrati sono estesi dalla giurisprudenza anche alla materia dei provvedimenti attributivi di vantaggi economici. Il G.A. ha chiarito che: la *ratio* dell'onere di produrre una copia del documento di identità è legata alla necessità di "identificazione certa" del richiedente poiché la semplificazione amministrativa consente di presentare le istanze anche non di persona (sulla funzione dell'adempimento formale); l'allegazione della copia fotostatica del documento del sottoscrittore è adempimento inderogabile atto a conferire "autenticità legale" alla sottoscrizione apposta in calce alla domanda (sulla natura di tale adempimento); l'assenza della copia fotostatica non determina una mera incompletezza, idonea a far scattare il potere di soccorso tramite la richiesta di integrazioni o chiarimenti sul suo contenuto, bensì la sua giuridica "inesistenza" (sulle conseguenze per l'assenza di copia del documento)¹⁰⁰.

Anche in questa materia, va evidenziata un'eccezione che merita di essere richiamata. In tal caso, la giurisprudenza ha fatto leva sul "contesto", cioè le caratteristiche della fattispecie sottoposta al vaglio del giudice. Si tratta del caso di indicazione puntuale, da parte del dichiarante, degli estremi del documento (la cui copia fotostatica avrebbe dovuto essere allegata) nell'istanza di contributo, fattispecie qualificata dalla giurisprudenza come "mera irregolarità" e non "inesistenza giuridica" della dichiarazione sostitutiva¹⁰¹.

formalismo senza scopo, in *Il Corr. del merito*, fasc. 6, 2013, pag. 587 ss., che riguarda il particolare caso in cui, in estrema sintesi: l'o.e. aveva partecipato alla procedura di gara allegando tutta la documentazione richiesta; tuttavia, alcune dichiarazioni sostitutive richieste dalla *lex specialis* erano provviste di copia del documento di identità del dichiarante, altre dichiarazioni, sottoscritte dagli stessi soggetti, invece non lo erano; la s.a. aveva escluso il ricorrente dalla procedura di gara sul presupposto della mancanza di allegazione della copia fotostatica di documento di identità per talune dichiarazioni sostitutive regolarmente sottoscritte; secondo il G.A. era da rilevare la particolare circostanza per cui nella stessa busta vi erano dichiarazioni sostitutive prive di fotocopia del documento di identità, e altre dichiarazioni sostitutive sottoscritte dai medesimi firmatari e regolarmente corredate dalla fotocopia del loro documento di identità; quindi, esigere che più dichiarazioni rese dalla stessa persona in un medesimo procedimento e facenti parte di un medesimo insieme probatorio (peraltro inserite in una stessa busta, contenente la "documentazione amministrativa" per la gara), debbano necessariamente essere accompagnate, ciascuna, da una copia del documento, si sarebbe tramutato in un formalismo senza scopo, poiché la prova del nesso di imputabilità soggettiva della dichiarazione alla persona fisica determinata da cui proviene emerge oggettivamente dal riscontro del contesto documentale, risultando raggiunta la finalità della normativa in materia e con ciò della legge di gara che ne costituisce applicazione; il T.A.R. competente aveva infatti accolto il ricorso ha annullando il provvedimento di esclusione e il Consiglio di Stato ha confermato la decisione di primo grado adottando i principi indicati.

100 Cfr. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste, Sez. I, 6 luglio 2020, n. 228, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ove, in estrema sintesi: la ricorrente aveva esposto di aver presentato alla Regione, in qualità di fisioterapista, una domanda di contributo relativamente a dei corsi di formazione cui aveva partecipato; tuttavia, la ricorrente aveva presentato la domanda e, unitamente ad essa, la dichiarazione sostitutiva riguardante i requisiti di accesso e ammissione al contributo, sottoscrivendola ma non allegando alla dichiarazione la copia del proprio documento di identità; l'amministrazione aveva respinto l'istanza poiché alla stessa non era stata allegata una copia della carta d'identità; il G.A. ha rigettato il ricorso della ricorrente applicando i principi di diritto riportati.

101 Cfr. T.A.R. Molise, 21 dicembre 2021, n. 442, in *Dejure*, ove, in sintesi: all'atto della presentazione della propria domanda per accedere a un contributo economico regionale, pur non allegando materialmente una copia del documento d'identità del proprio legale rappresentante, di questo l'impresa ha comunque specificamente indicato gli estremi in sede di domanda di partecipazione; la

Altro caso eccezionale, nel senso appena indicato, è da segnalare in materia di concorsi pubblici, ove pure ha trovato consolidamento l'orientamento giurisprudenziale maggioritario sorto nel settore dei contratti pubblici. In particolare, si tratta dell'ipotesi di "parziale" omessa allegazione della copia di un valido documento di identità, che non si traduce in nullità della domanda di partecipazione, bensì nella sua "irregolarità" suscettibile di soccorso istruttorio¹⁰².

Diverso è il caso di allegazione di un documento di identità "scaduto", che determina la mera "irregolarità" della dichiarazione sostitutiva, rilevabile e regolarizzabile ai sensi dell'art. 71 del d.P.R. 445/2000, a nulla rilevando che in calce alla copia del documento scaduto non sia stata apposta la dichiarazione attestante che i dati del documento di identità non hanno subito variazioni dalla data di rilascio¹⁰³.

Infine, è necessario chiarire che le dichiarazioni sostitutive, rese ai sensi degli art. 38 e 47 del testo unico sulla documentazione amministrativa, sono valide anche senza l'allegazione di copia del documento di identità del dichiarante ove siano firmate digitalmente. Ciò in quanto l'art. 65 del codice dell'amministrazione digitale, nell'indicare le modalità di valida presentazione delle dichiarazioni per via telematica, prevede la sottoscrizione mediante la "firma digitale" come modalità "autonoma" rispetto a quella che prevede la sottoscrizione

Regione, sul presupposto della mancanza dell'allegazione della copia del documento di identità, ha disposto la non ammissione della sua domanda, intesa a ottenere il contributo oggetto dell'avviso pubblico; la Regione ha infatti richiamato il consolidato orientamento secondo cui l'allegazione della copia fotostatica del documento del sottoscrittore della dichiarazione sostitutiva, è adempimento inderogabile, la cui mancanza determina non una mera incompletezza del documento, idonea a far scattare il potere di soccorso istruttorio, bensì la sua giuridica inesistenza; tuttavia, secondo il G.A., l'omissione della presentazione della copia del documento in parola, in un siffatto contesto, in cui vi è stata comunque l'indicazione degli estremi del documento, non è idonea a giustificare l'esclusione dell'istante dalla procedura.

102 Cfr. T.A.R., Campania, Napoli, Sez. V, 17 agosto 2022, n. 5408, in www.giustizia-amministrativa.it, ove, in sintesi: l'interessato aveva partecipato a un concorso pubblico presentando domanda di partecipazione corredata delle necessarie dichiarazioni sostitutive; tuttavia, aveva allegato alla domanda di partecipazione soltanto solo la facciata principale del suddetto documento, mancando di scannerizzare e allegare la facciata retrostante; la p.a. procedente aveva escluso il ricorrente in ragione della mancata allegazione alla sua domanda di copia integrale del documento di identità; impugnata l'esclusione davanti al G.A., il ricorrente ne ha dedotto l'illegittimità in quanto la sua identità e l'intento partecipativo al concorso erano stati comunque assicurati mediante l'indicazione degli estremi del documento di riconoscimento oltre che con la relativa allegazione, sicché non vi era alcun dubbio sul nesso di imputabilità soggettiva delle dichiarazioni in domanda e il vizio si sarebbe potuto configurare come "irregolarità", sanabile mediante soccorso istruttorio. Il T.A.R. ha infatti osservato che l'art. 6 della legge 241/1990 ha introdotto, nell'ambito delle regole del procedimento amministrativo il principio del soccorso istruttorio, con la finalità di regolarizzare o integrare una documentazione carente, nell'ottica della tutela della buona fede e dell'affidamento dei soggetti coinvolti nell'esercizio del potere. E che l'attivazione del c.d. soccorso istruttorio è tanto più necessaria per le finalità proprie delle procedure concorsuali, per l'accesso ai pubblici impieghi che, dirette alla selezione dei migliori candidati a posti pubblici, non possono essere alterate nei loro esiti da meri errori formali, come accadrebbe se un candidato meritevole non risultasse vincitore per una mancanza facilmente emendabile con la collaborazione dell'amministrazione. Per tali motivi il G.A. ha accolto il ricorso del candidato e, per l'effetto, annullato il provvedimento impugnato nella parte che lo escludeva dal concorso medesimo.

103 Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 23 luglio 2018, n. 1158, in www.giustizia-amministrativa.it.

autografa e l'allegazione della copia del documento di identità, ricomprendendovi a tutti gli effetti sia le dichiarazioni sostitutive di certificazione che dell'atto di notorietà¹⁰⁴.

3.3 La facoltà di utilizzare i moduli predisposti dalle pubbliche amministrazioni e l'equivalenza funzionale della dichiarazione sostitutiva

Come detto, il rapporto tra gli errori formali e la validità delle dichiarazioni sostitutive va esaminato alla luce delle norme che ne disciplinano le modalità di produzione e delle conseguenze derivanti dalla violazione delle stesse.

Quanto al primo aspetto, il testo unico sulla documentazione amministrativa prevede che le pubbliche amministrazioni predispongono i "moduli" necessari per la redazione delle dichiarazioni sostitutive, che gli interessati hanno "facoltà" di utilizzare (art. 48, d.P.R. 445/2000).

Quanto al secondo aspetto, la giurisprudenza ha affrontato la questione circa gli effetti derivanti dal mancato utilizzo del modulo predisposto dall'amministrazione procedente.

Il G.A. ha chiarito che, coerentemente alla logica dello snellimento burocratico affermato dal testo unico, gli interessati hanno la "facoltà" di utilizzare i moduli, nel senso che possono non avvalersene e rendere le dichiarazioni in forma "equipollente".

Pertanto, se l'autodichiarazione ha il "contenuto" richiesto dall'amministrazione (requisiti "sostanziali") ed è prodotta secondo le modalità di invio e sottoscrizione stabilite dagli art. 38, 46 e 47 (requisiti di "forma"), l'eventuale non conformità al modulo predisposto dalla p.a. procedente non è motivo sufficiente a inficiare il contenuto della stessa o a ritenere che l'autodichiarazione non sia valida¹⁰⁵.

Giova evidenziare che, indipendentemente dall'utilizzo o meno del modulo predisposto dall'amministrazione, è necessario che le dichiarazioni sostitutive siano contraddistinte da "equivalenza funzionale" rispetto ai certificati o agli atti sostituiti.

L'intero sistema della documentazione amministrativa, imperniato sulla sostituzione di un certificato o di un atto di notorietà con altrettante dichiarazioni rese dall'interessato, poggia sui due fondamentali principi: quello dell'autoresponsabilità del dichiarante e quello

¹⁰⁴ Cfr. *ex aliis*, T.A.R. Roma, Lazio, Sez. III, 8 febbraio 2021, n. 1595, che a sua volta richiama Cons. Stato, Sez. VI, 20 settembre 2013, n. 4676, entrambe reperibili in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁰⁵ Cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. IV, 28 settembre 2010, n. 3853, in *Dejure* ove, in estrema sintesi: nell'ambito della documentazione prodotta per accedere a un contributo regionale, il Comune interessato aveva trasmesso all'Assessorato competente una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà a firma del Sindaco in forma equipollente rispetto al modello predisposto dalla p.a. procedente; tuttavia, l'amministrazione, assumendo che l'autodichiarazione "non era conforme" al modello dalla stessa predisposto e all'uopo inviato al Comune, aveva poi negato la concessione del contributo regionale. Secondo il G.A., la questione oggetto di controversia attiene all'obbligo o meno, per il beneficiario del contributo, di rilasciare l'autodichiarazione esclusivamente sul modulo predisposto dall'Assessorato, più volte inviato e sollecitato da quest'ultimo, e va risolta chiarendo che se la dichiarazione osserva le "forme" prescritte dal d.P.R. 445/2000 e ha il "contenuto" richiesto dalle norme che disciplinano i presupposti per l'erogazione del predetto contributo, è "equipollente" rispetto al modello predisposto dall'amministrazione, che peraltro il dichiarante ha sempre la "facoltà" di utilizzare.

dell'“equivalenza funzionale” delle suddette dichiarazioni rispetto ai certificati o agli atti sostituiti¹⁰⁶.

Sicché, le autodichiarazioni sono valide ed efficaci solo se rispettano, oltre alle “forme” prescritte dall'ordinamento, anche il canone dell'autosufficienza contenutistica rispetto all'atto sostituito. Ciò significa che le dichiarazioni sostitutive devono rispondere ai dati risultanti dai pubblici elenchi, albi e registri (es. quelli anagrafici), anche in modo da evitare eventuali elusioni della normativa in materia di provvedimenti attributivi di vantaggi economici¹⁰⁷.

3.4 L'omesso richiamo delle conseguenze penali e/o della formula di assunzione di responsabilità

Il testo unico sulla documentazione amministrativa prevede che, nei moduli predisposti per la presentazione delle dichiarazioni sostitutive, le amministrazioni devono inserire il “richiamo alle sanzioni penali” previste dall'art. 76 per le ipotesi di falsità in atti e dichiarazioni mendaci ivi indicate (art. 48). Inoltre, in tutti i casi in cui sono ammesse le dichiarazioni sostitutive, le singole amministrazioni inseriscono la relativa formula nei moduli per le istanze.

La previsione, tuttavia, non si estende ai casi in cui gli interessati esercitino la facoltà di non utilizzare i moduli predisposti dalle amministrazioni.

Ebbene, la giurisprudenza ha affrontato la questione circa gli effetti derivanti dalla mancanza del richiamo alle conseguenze penali e/o della formula di assunzione di responsabilità.

In un primo momento, ha affermato che la validità e l'efficacia delle autodichiarazioni è subordinata all'applicazione delle regole formali previste dal testo unico. E che, pertanto, per

106 Anche se, non può neppure trascurarsi che, come sottolineato da G. ARENA, *Autocertificazione e amministrazione per interessi*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1998, I, pag. 49, le autocertificazioni “deriva(no) non da una riproduzione del contenuto di atti di certezza preesistenti, trascritti in pubblici registri, bensì dalla propria diretta, personale esperienza dei fatti comprovati con la dichiarazione sostitutiva”.

107 Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 21 ottobre 2019, n. 7130, in *Dejure*, ove, in sintesi: rispondendo al bando pubblicato dal proprio comune di residenza, l'interessato aveva proposto domanda per essere ammesso al contributo per l'acquisto della prima casa; ed era stato poi ammesso al contributo; lo stesso aveva chiesto il contributo nell'ambito della categoria riservata dal bando comunale alle “giovani coppie”, dichiarando che al proprio “nucleo familiare” appartenevano lui medesimo, la moglie e il figlio; nel frattempo, tuttavia, il ricorrente aveva trasferito la propria residenza dai genitori; sicché, il Comune ha poi emesso il provvedimento di decadenza dal beneficio per “falsa dichiarazione”, atteso che il ricorrente aveva dichiarato una composizione familiare diversa da quella anagrafica (non avendo dichiarato anche i “genitori” come appartenenti al suo “nucleo familiare”); mentre il T.A.R. Campania ha accolto il ricorso per l'annullamento del provvedimento di decadenza affermando, in sintesi, che per “nucleo familiare” dovesse intendersi quello della famiglia “effettiva” e non quello risultante dalle “certificazioni anagrafiche”, anche perché la *ratio* del contributo sarebbe proprio quella di aiutare le giovani coppie che, non disponendo di un'abitazione, sono anche costrette a convivere con i genitori; il Consiglio di Stato, invece, ha accolto l'appello presentato dal Comune resistente affermando che si debba far ricorso, in materia di elargizione di contributi, ad un criterio oggettivo, in tal caso quello “anagrafico”, il solo che permette l'accertamento effettivo del possesso dei requisiti.

la prevenzione della dichiarazione mendace, il legislatore ha imposto un particolare vincolo di “forma”, interno alla dichiarazione, perché l’atto sia contemporaneamente veicolo delle dichiarazioni del privato e mezzo di prova della considerazione delle conseguenze dell’uso distorto dello strumento. Sicché, il “richiamo alle sanzioni penali” previste dall’art. 76 (per le ipotesi di falsità in atti e dichiarazioni mendaci ivi indicate) va ritenuto “essenziale” alla stessa dichiarazione, la cui “valenza sostitutiva” è dipendente dal rispetto di tale “requisito di forma”¹⁰⁸.

Successivamente, il Consiglio di Stato ha invece osservato che la formalità dell’apposizione del richiamo dell’art. 76 è priva di una reale utilità nell’autocertificazione, in quanto le conseguenze penali si producono comunque (anche in assenza di esso e indipendentemente dall’ignoranza o meno delle conseguenze stesse). E che, inoltre, nessuna disposizione di legge prevede la necessità di apposizione clausola nel caso in cui non sia utilizzato il modulo predisposto dall’amministrazione e nemmeno è dato ricavare siffatta disposizione dal sistema. Pertanto, la dichiarazione sostitutiva è valida ed efficace anche in mancanza di questa clausola poiché “utile per inutile non vitiatur”¹⁰⁹.

Su un caso pressoché analogo, riguardante la mancanza della formula di assunzione di responsabilità del dichiarante in sede di partecipazione a una gara pubblica, il G.A. ha affermato che tale omissione (e anche quella del richiamo alle conseguenze penali di cui all’art. 76) va ricondotta al novero delle mere “irregolarità” non vizianti¹¹⁰.

Del resto, durante la vigenza della l. 15/1968 si era posta la questione del “mancato ammonimento delle conseguenze penali” da parte del pubblico funzionario (chiamato ad autenticare la sottoscrizione della dichiarazione sostitutiva), risolta in senso pressoché analogo dalla giurisprudenza del tempo¹¹¹.

108 Cfr. *ex aliis*, T.A.R. Napoli, Campania, Sez. VIII, 9 agosto 2006, n. 798, in *Dejure*. V. altresì T.A.R. Veneto, Sez. I, n. 67/2005, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui: “Non può essere considerata come una dichiarazione sostitutiva di cui all’art. 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, una dichiarazione (...) priva del riferimento alle sanzioni penali previste dall’articolo 76 per le ipotesi di falsità in atti e dichiarazioni mendaci ivi indicate; elemento questo che l’art. 48 considera essenziale ed imprescindibile per conferire ai modelli predisposti dall’amministrazione valore di dichiarazione sostitutiva siccome atto di assunzione di responsabilità piena e consapevole della veridicità delle dichiarazioni e delle conseguenze (sia penali che amministrative) della loro falsità”.

109 Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2008, n. 1665, in www.giustizia-amministrativa.it, che, riformando la sentenza del T.A.R. Campania indicata nella nota precedente, ha annullato un provvedimento di esclusione motivato sul presupposto che alcune dichiarazioni sostitutive, necessarie ai fini di partecipazione alla procedura di gara, erano sprovviste del richiamo alle conseguenze penali dell’art. 76 del d.P.R. 445/2000.

110 T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 27 marzo 2006, n. 1781, in *Dejure*. In argomento, v. altresì T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 26 maggio 2008, n. 5043, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui: “Posto che l’ordinamento rifugge dai formalismi inutili, specie quando le loro conseguenze sono produttive di un effetto negativo, per di più grave come la restrizione della competizione in una gara pubblica, deve ritenersi l’illegittimità di una clausola del bando che contenga l’obbligo di corredare della specifica formula in contestazione la dichiarazione sostitutiva, atteso che si tratta, com’è palese dal significato proprio delle parole di precetto posto a carico dell’amministrazione in sede di predisposizione dei moduli”.

111 Cfr. M. OCCHIENA, *Istanze, autocertificazione, acquisizione d’ufficio*, cit., 268 ss., ove rammenta che: “Per quanto l’art. 26 l. 15/68 preveda l’obbligo per il funzionario autenticante di ammonire il dichiarante sulle responsabilità penali in caso di dichiarazione mendace, la giurisprudenza ha però

3.5 L'assenza del semplice richiamo al testo unico sulla documentazione amministrativa

La giurisprudenza si è espressa altresì sulla diversa ipotesi di mancanza del semplice richiamo al d.P.R. 445/2000.

In particolare, si tratta di due casi apparentemente isolati, in cui gli interessati hanno esercitato la facoltà di non utilizzare i moduli predisposti dalla p.a., omettendo non solo il richiamo alle sanzioni penali previste dall'art. 76 (e alla formula di assunzione di responsabilità), ma pure qualsivoglia richiamo al testo unico sulla documentazione amministrativa, cioè alla normativa di riferimento.

Secondo un primo orientamento, la contemporanea assenza sia dell'espressione che esterni la consapevolezza delle sanzioni penali in caso di dichiarazione mendace, sia di un pur semplice richiamo al d.P.R. n. 445 del 2000 (ai sensi e per gli effetti del quale la dichiarazione avrebbe dovuto essere resa) comporta una forte dequotazione, se non una sostanziale eliminazione, della responsabilità personale del dichiarante. E tale dequotazione determina, a sua volta, l'inidoneità della dichiarazione resa ad attestare fatti, stati, qualità personali in sostituzione dei certificati e degli atti notori, cioè la capacità di produrre effetti giuridici¹¹².

Altra giurisprudenza, invece, ha affermato che l'autodichiarazione può ritenersi valida anche in assenza del semplice richiamo al d.P.R. 445/2000. Secondo il G.A., il mancato richiamo alla funzione sostitutiva della dichiarazione, alle sanzioni penali previste per il caso di false dichiarazioni, nonché alla mancata menzione della normativa, è ritenersi inconferente qualora la dichiarazione, inserita in un "contesto specifico" abbia inequivocabilmente il significato di una dichiarazione sostitutiva¹¹³.

sempre affermato costantemente il principio per cui la mancata menzione nella dichiarazione sostitutiva dell'ammonizione verbale non vizia l'autenticazione della firma, non costituendo elemento costitutivo dell'atto di autentica".

112 Cfr. T.A.R. Sicilia, Sez. III, 10 marzo 2010, n. 2665, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ove, in sintesi: l'aggiudicatario aveva presentato istanza di partecipazione alla gara, la cui prescritta connessa dichiarazione sostitutiva riguardante il possesso dei requisiti di partecipazione non recava né un richiamo al testo unico sulla documentazione amministrativa (d.P.R. n. 445/00), né tantomeno l'espressa manifestazione di consapevolezza delle sanzioni penali irrogabili in caso di dichiarazioni mendaci; secondo il G.A., se è vero, da una parte, che le conseguenze penali di una dichiarazione mendace resa ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000 prescindono dall'avvenuto richiamo delle stesse, tale regola, tuttavia, opera solo in presenza dell'alternativo dato essenziale ai fini dell'assunzione della responsabilità penale, ossia che la dichiarazione sostitutiva sia comunque resa con riferimento esplicito ed in attuazione del d.P.R. n. 445/2000; pertanto, la circostanza che, nel caso di specie, la dichiarazione in contestazione sia priva non solo del richiamo alle sanzioni penali, ma anche del richiamo formale del d.P.R. n. 445 del 2000, comporta l'inidoneità della stessa allo scopo, cosicché la controinteressata avrebbe dovuto essere esclusa; sicché, il T.A.R. ha annullato gli atti di gara.

113 Cfr. T.A.R. Molise, Sez. I, 7 maggio 2015, n. 189, in *Dejure*, ove, in sintesi: il ricorrente aveva presentato la propria candidatura a sindaco, nonché della connessa lista di candidati consiglieri; tuttavia, nel dichiarare il possesso dei requisiti di candidabilità, aveva omissis il riferimento all'effetto sostitutivo della dichiarazione, nonché all'art. 46 del testo unico, alla consapevolezza delle conseguenze penali cui va incontro il dichiarante in caso di false attestazioni, e qualsivoglia semplice riferimento al d.P.R. 445/2000. Il G.A., valorizzando il principio di autoresponsabilità e il contesto in cui la dichiarazione era stata rilasciata, ha annullato il provvedimento della commissione elettorale con il quale era stata esclusa la candidatura della ricorrente nonché della connessa lista di candidati

3.6 La validità temporale delle dichiarazioni sostitutive

Come detto (par. 2), i certificati rilasciati dalle pubbliche amministrazioni attestanti stati, qualità personali e fatti non soggetti a modificazioni hanno validità “illimitata”; le restanti certificazioni hanno validità di “sei mesi” dalla data di rilascio, se disposizioni di legge o regolamentari non prevedono una validità “superiore” (art. 41, d.P.R. 445/2000).

Le dichiarazioni sostitutive, hanno la “stessa validità temporale” degli atti che sostituiscono (art. 48 del testo unico).

Pertanto, qualora si tratti di fatti suscettibili di modificazione, la validità della dichiarazione sostitutiva è limitata a sei mesi dalla data del rilascio; sicché, la data di sottoscrizione dell’autodichiarazione fissa automaticamente la decorrenza dell’inizio del termine di validità della dichiarazione.

Tanto premesso, la giurisprudenza ha chiarito che la presentazione di una dichiarazione scaduta e diretta ad autocertificare fatti che nel tempo sono suscettibili di modificazione, si traduce nell’“assenza” dell’autocertificazione richiesta. Ciò in quanto la scadenza del termine di validità di sei mesi preclude alla dichiarazione sostitutiva di produrre effetti giuridici¹¹⁴.

Va precisato che in tali casi non rileva l’elaborazione giurisprudenziale in tema di “falso innocuo”, in quanto nel caso di dichiarazione scaduta non è in discussione la veridicità di quanto dichiarato, ma la stessa presentazione del documento prescritto dal bando a pena di esclusione. Né si tratta di un profilo suscettibile di regolarizzazione ai sensi dell’art. 71 del testo unico poiché tale disposizione riguarda le diverse ipotesi di dichiarazioni che presentino delle “irregolarità” o delle “omissioni” rilevabili d’ufficio non costituenti falsità, non dichiarazioni scadute¹¹⁵.

Diverso è il caso di mancanza apposizione della data di sottoscrizione. Premesso che nessuna norma del d.P.R. 445/2000 richiede che le dichiarazioni sostitutive debbano indicare, a pena di invalidità, la “data” in cui sono state rese, si ritiene che ove detta data non risulti apposta, essa debba intendersi “coincidente” con la data di presentazione dell’autodichiarazione¹¹⁶.

4. Osservazioni conclusive e di sintesi

consiglieri. Secondo il Collegio: da un lato, deve “valorizzarsi il principio di autoresponsabilità, che impone a chi dichiara una circostanza all’autorità amministrativa, di accertarsi preliminarmente che quanto affermato risponda al vero, indipendentemente dall’utilizzo di formule sacramentali”; dall’altro, “la dichiarazione, inserita nel contesto specifico dell’accettazione di candidatura, ha, inequivocabilmente, il significato di una dichiarazione sostitutiva di certificazione dei requisiti di candidatura, tenuto conto che l’art. 12 del d.lgs n. 235 del 2012, con il suo rinvio all’art. 46 del d.P.R. n. 445/2000, prescrive proprio il rilascio dell’anzidetta dichiarazione”.

114 Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 29 giugno 2011, n. 2016, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

115 Ibidem.

116 Cons. Stato, Sez. V, 22 febbraio 2007, n. 967, in *Foro amm.* CdS, 2007, fasc. 2, pag. 546. In senso contrario, T.A.R. Sicilia, Sez. II, 21 marzo 2003, n. 365, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

La ricerca ha inteso esaminare gli effetti giuridici derivanti dall'inosservanza delle regole formali previste per la produzione delle autodichiarazioni, ossia il rapporto tra i requisiti di forma e la validità delle dichiarazioni sostitutive.

All'esito dell'analisi delle singole fattispecie e delle soluzioni adottate, l'interprete intende volgere lo sguardo a una più ampia indagine, se possibile sistematica, sulla portata e sui limiti dei principi sinora esaminati.

Prima di tutto, occorre evidenziare che l'analisi della giurisprudenza disvela una generale tendenza a far prevalere gli aspetti sostanziali su quelli formali (ad es. il possesso dei requisiti di partecipazione sulla mancanza di sottoscrizione della dichiarazione sostitutiva attestante tali requisiti), circostanza che è evidente non appena si consideri che la violazione della maggior parte dei requisiti di forma previsti per la produzione delle dichiarazioni sostitutive è spesso qualificata come mera irregolarità (ad es. il mancato richiamo alle conseguenze penali in caso di falsità della dichiarazione sostitutiva).

Soffermandosi sull'elemento della sottoscrizione, sebbene esso sia considerato un requisito di forma essenziale previsto a pena di inesistenza dell'atto, si è giunti a ritenerlo sanabile con il progressivo ampliamento del campo di applicazione dell'istituto del soccorso istruttorio da parte del legislatore; sicché, l'atto contraddistinto da invalidità per violazione dei requisiti di forma prescritti dalla legge non necessariamente produce conseguenze pregiudizievoli per l'interessato sul piano procedimentale.

Tuttavia, mentre per gli errori formali ricondotti al novero delle irregolarità (es. mancanza della data) vi è una norma generale del testo unico che consente di porvi rimedio; per gli errori formali più gravi (es. mancata allegazione della copia del documento di identità) eventualmente sussunti nella categoria degli elementi fondamentali, non vi è alcuna disposizione del d.P.R. 445/2000 che sancisca chiarisca che tipo di invalidità si configuri.

La mancata gradazione dell'invalidità derivante dalla violazione delle norme sulla sottoscrizione e l'invio delle dichiarazioni sostitutive ha determinato il configurarsi dell'equazione: inosservanza delle forme, inesistenza della dichiarazione (*id est*: l'omessa presentazione dell'atto).

Va sottolineato che è la normativa in materia di contratti pubblici ad aver portato a ritenere emendabili, mediante soccorso istruttorio, le dichiarazioni sostitutive rilasciate a fini di partecipazione (contenute nel DGUE e, al più, nella domanda di partecipazione, o nell'eventuale modello autonomo). Nel campo dell'evidenza pubblica, la portata dell'istituto si estende oramai all'integrazione di ogni documento richiesto ai fini di partecipazione atto e, pertanto, anche quelli contenenti dichiarazioni sostitutive.

Alla luce di tanto, dovrebbe ritenersi sanabile non solo il difetto di sottoscrizione, ma anche la mancanza della copia del documento di identità da allegare alla dichiarazione, da cui pure la giurisprudenza fa discendere, per le ragioni suesposte, la medesima conseguenza dell'omessa presentazione della dichiarazione sostitutiva.

Tali principi, però, non necessariamente sono applicabili per analogia al di fuori del settore dei contratti pubblici, ove la portata e i limiti del soccorso istruttorio non hanno subito lo stesso, costante ampliamento.

Per approfondire questo aspetto, è necessario distinguere le conseguenze derivanti dalla violazione dei requisiti di forma che si producono sulle dichiarazioni sostitutive, dagli effetti giuridici che si ripercuotono sul procedimento amministrativo nel quale l'autodichiarazione invalida è presentata.

Per un primo aspetto, ove mai si volesse negare l'applicabilità del soccorso istruttorio nei casi di gravi errori di forma, quali la mancanza di sottoscrizione o dell'allegazione di copia del documento di identità, la conseguenza di tale impostazione risulterebbe in parte "paradossale". Sul piano procedimentale, si ricollegerebbe all'errore formale lo stesso effetto giuridico derivante dalla mancanza dei requisiti di partecipazione (ad es. l'esclusione dalla procedura di affidamento o dal concorso pubblico; oppure, il diniego del provvedimento attributivo di vantaggi economici).

Per altro aspetto, la sottoscrizione e l'allegazione della copia del documento di identità costituiscono adempimenti distinti, ancorché complementari. Mentre la sottoscrizione assicura il nesso di imputazione della dichiarazione nei confronti dell'interessato¹¹⁷, l'allegazione della copia del documento garantisce la provenienza dell'atto dal dichiarante.

Sebbene tali elementi abbiano funzioni diverse, la relativa mancanza è parificata sul piano degli effetti (inesistenza giuridica), in quanto, dalla piana lettura del testo unico, emerge che l'autodichiarazione è valida soltanto se presentata seguendo le modalità ivi indicate: per quanto qui di interesse, munita sia di sottoscrizione autografa, sia di copia del documento di identità del dichiarante.

In altri termini, se l'autodichiarazione è valida quando sono rispettate le regole sull'invio e sulla sottoscrizione, essa è invalida ogniqualvolta siano violate le norme formali essenziali che ne disciplinano la produzione agli organi della pubblica amministrazione; ed è quindi da ritenersi omessa.

Ciò è evidente facendo riferimento alle altre modalità di produzione previste. Nessun dubbio sorgerebbe, infatti, sull'inesistenza di una dichiarazione sostitutiva nel caso in cui il dichiarante, dopo aver effettuato l'accesso al portale telematico mediante identità digitale, non porti a termine la procedura inviando l'autodichiarazione. Oppure, ad esempio,

¹¹⁷ Sulle funzioni della sottoscrizione, cfr. M. BOMBARDELLI, *Gli errori formali nelle dichiarazioni sostitutive*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 1, 2007, pag. 36: "Quanto alla sottoscrizione, essa è un adempimento fondamentale ed assolutamente necessario per tutti i tipi di dichiarazione sostitutiva, che svolge rispetto alla dichiarazione una pluralità di funzioni fondamentali ed in particolare quella indicativa, quella dichiarativa e quella dimostrativa (o probatoria in senso lato). In base alla funzione indicativa, la sottoscrizione consente l'identificazione dell'autore della dichiarazione: ciò avviene in virtù dell'esclusività della firma, sia autografa che elettronica, che appunto è legata ad un singolo individuo, al quale è riconducibile con ragionevole certezza attraverso perizie di tipo grafologico o attraverso procedure di autenticazione informatica. In base alla funzione dichiarativa, con la sottoscrizione l'autore della dichiarazione assume la paternità del suo contenuto: ciò avviene in virtù della non ripudiabilità della firma, sia autografa che digitale, che implica l'impossibilità di disconoscere un documento con la propria firma, salvo avviare formali procedure di disconoscimento o di querela di falso. Infine, in base alla funzione dimostrativa, la sottoscrizione fornisce il mezzo idoneo a dimostrare l'autenticità della dichiarazione (anche se ovviamente non la corrispondenza a realtà del suo contenuto)"

nell'ipotesi in cui l'interessato presenti un file, contenente l'autodichiarazione richiesta dalla pubblica amministrazione, sprovvisto di firma digitale.

Peraltro, la possibilità di regolarizzare o completare le dichiarazioni sostitutive, che presentino delle irregolarità o delle omissioni non costituenti falsità (art. 71, d.P.R. 445/2000), si riferisce infatti al contenuto delle dichiarazioni sostitutive e non anche ai requisiti di forma essenziali richiesti per la sua presentazione agli organi della pubblica amministrazione.

Ebbene, posto che la mancanza dell'uno, dell'altro, o di entrambi i requisiti di forma essenziali (sottoscrizione e allegazione della copia del documento di identità) determinano, come detto, l'omessa presentazione della dichiarazione, può a ragione sostenersi che il soccorso debba trovare applicazione non soltanto nel caso di mancanza di sottoscrizione, ma anche in quello di mancata allegazione della copia del documento di identità.

Ciò in quanto si tratta di elementi, come osservato in precedenza, "complementari" che costituiscono un'unica modalità di produzione delle dichiarazioni sostitutive (la cui violazione determina l'omessa presentazione dell'atto).

Inoltre, il codice dei contratti pubblici ha determinato un ulteriore ampliamento del campo di applicazione del soccorso istruttorio, che emerge dalla piana lettura della legge; a titolo esemplificativo, si pensi alla nuova disposizione secondo cui è possibile persino rettificare l'offerta anche dopo la scadenza del termine di presentazione (a condizione che la correzione non comporti la presentazione di una nuova offerta, in modo da tutelare la *par condicio* dei concorrenti).

Del resto, diversamente opinando, si finirebbe per ritenere arbitrariamente sanabile soltanto un requisito tra i due, omettendo di considerare che essi sono parte della stessa modalità di presentazione dell'autodichiarazione (sottoscrizione e allegazione della copia fotostatica del documento di identità del dichiarante, ai sensi dell'art. 38 d.P.R. 445/2000 e dell'art. 65 d.lgs. 82/2005).

Come noto, la produzione di certezze giuridiche era in passato intesa come il risultato dell'esercizio di un potere pubblico, la cui caratteristica principale era da ravvisarsi nella solennità delle forme e degli adempimenti¹¹⁸.

Con l'introduzione delle dichiarazioni sostitutive, si è invece ritenuto di promuovere la semplificazione e il rapporto di reciproca fiducia tra p.a. e cittadino, contemperando le esigenze di certezza con quelle di decertificazione. Vi sono stati tanti interventi di riforma, quanti sono stati gli insuccessi del sistema dell'autocertificazione, che ha mostrato gradualmente le proprie prospettive e i relativi limiti. Basti pensare non soltanto alle questioni interpretative sul rapporto tra errori di forma e relativi effetti sulla validità delle

118 Cfr. M. BOMBARDELLI, *Gli errori formali nelle dichiarazioni sostitutive*, cit., pag. 37: "La produzione della certezza è sempre stata configurata come la conseguenza di un intervento del potere pubblico, il cui tratto distintivo si colloca nella solennità delle forme e nella meticolosità degli adempimenti necessari per rispettarle, che a lungo sono stati valorizzati a prescindere dal loro impatto sulla semplicità dell'attività amministrativa e sul carico di oneri che a vario titolo essi finivano per porre nei confronti del cittadino. Questa impostazione ha cominciato a mostrare i suoi limiti quando è stata data importanza, da un lato, all'esigenza di semplicità dell'attività amministrativa, e, dall'altro, all'instaurazione di un rapporto di paritarietà e di reciproca fiducia fra amministrazione e cittadini".

dichiarazioni sostitutive, ma più in generale ai problemi applicativi riguardanti il rapporto tra certificazioni e atti di notorietà e dichiarazioni sostitutive¹¹⁹.

Sicché, permanendo la necessità di approntare gli strumenti idonei a bilanciare le esigenze di certezza con quelle di decertificazione¹²⁰, la semplificazione dell'attività amministrativa può realizzarsi solo prevedendo strumenti capaci di garantire la provenienza e l'imputabilità delle dichiarazioni e, al contempo, il non aggravamento procedimentale.

L'ampliamento del soccorso istruttorio determina pure un effetto sul procedimento amministrativo, tale per cui ogni errore formale è da emendare, richiedendo del tempo per essere sanato e determinando un allungamento del periodo di tempo per giungere al provvedimento finale; però, garantisce al contempo il miglior perseguimento del "risultato" dell'azione amministrativa, che sarebbe pregiudicato ogniqualvolta si escludesse il candidato o il concorrente dal confronto competitivo per meri vizi di forma non incidenti sul dato sostanziale della propria partecipazione.

In ogni caso, la questione non si ferma all'opportunità o meno di limitare o ampliare ulteriormente gli strumenti atti a emendare gli errori formali (sul contenuto, *ex art. 71 d.P.R. 445/2000*, o sulla forma, con il soccorso istruttorio), ampliandosi alla possibilità di individuare idonei strumenti e modalità organizzative e funzionali in grado di prevenirli.

Infatti, in materia di contratti pubblici e di concorsi per l'accesso al pubblico impiego sono già in uso modalità che, sebbene non siano esenti da problemi operativi, sollevano il dichiarante da alcuni dei rischi più comuni derivanti dalla violazione delle regole formali di formazione, invio e sottoscrizione delle dichiarazioni sostitutive¹²¹. Si tratta di una serie di strumenti che appartengono al processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

In materia di contratti pubblici, la digitalizzazione implica l'utilizzo di piattaforme di *e-procurement* e sistemi informativi interoperabili per gestire le procedure di affidamento, determinando non soltanto la semplice trasformazione dei documenti analogici in documenti informatici, bensì la gestione di procedimenti e atti nativi digitali. In tale contesto, il DGUE, la domanda di partecipazione e gli altri atti che contengono dichiarazioni sostitutive, sono di regola sottoscritti mediante firma digitale, che talvolta è resa elemento indispensabile per

119 Cfr. G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pag. 674: "Numerosi sono stati gli adattamenti per correggere gli insuccessi che ha incontrato il processo di semplificazione, in generale, e quello di decertificazione, in particolare. Complessità della macchina amministrativa, resistenza culturale al cambiamento, incompleta applicazione delle tecniche di valutazione e controllo della regolazione, non sono che alcune delle ragioni che hanno reso il processo di semplificazione una «immensa tela di Penelope»".

120 Cfr. G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, cit. pag. 11, che si riferisce alla necessità di ricercare, in materia, "un punto di equilibrio fra il valore della certezza ed il principio di semplicità dell'azione amministrativa".

121 Del resto, come osservato da M. OCCHIENA, *Istanze, autocertificazione, acquisizione d'ufficio*, cit., 268 ss. tali materie condividono questioni comuni: "I concorsi a pubblico impiego e le gare per l'aggiudicazione degli appalti pubblici condividono questioni comuni: si tratta, in particolare, dell'individuazione dei principi e criteri per la compilazione delle domande di partecipazione alle gare e per l'allegazione e deposito dei documenti certificativi richiesti dai relativi bandi, nonché della definizione di quali siano i vizi della domanda di partecipazione o della documentazione allegata sanzionabili con l'esclusione".

portare avanti la procedura telematica, oppure prodotte direttamente sulla piattaforma di approvvigionamento digitale cui si accede mediante identità digitale¹²².

In materia di concorsi pubblici, la domanda di partecipazione, che contiene le dichiarazioni sostitutive sul possesso dei requisiti di partecipazione, è di regola prodotta direttamente sul portale unico del reclutamento¹²³ a seguito dell'accesso alla piattaforma con la propria identità digitale.

Sicché, l'uso delle alternative modalità telematiche di presentazione delle dichiarazioni sostitutive può prevenire i rischi derivanti dalla produzione delle autodichiarazioni secondo le modalità tradizionali.

Sebbene tali strumenti digitali non siano estesi all'intero campo di applicazione delle dichiarazioni sostitutive, è pur vero che i settori indicati (appalti e concorsi pubblici) sono quelli in cui i privati possono subire significative conseguenze dagli errori formali in sede di produzione delle dichiarazioni sostitutive.

122 Si pensi, ad es., alla piattaforma "EmPULIA" (InnovaPuglia S.p.A.), le cui regole informatiche impediscono di procedere all'upload (o caricamento) del documento contenente le dichiarazioni sostitutive (così come per la domanda di partecipazione e per l'offerta) in assenza della firma digitale. E altresì, si v. il funzionamento del "MePa" (Mercato elettronico della pubblica amministrazione), facente parte della piattaforma "AcquistinretePA" (Consip S.p.A.), ove le dichiarazioni sostitutive sui requisiti di partecipazione sono rilasciate direttamente a seguito di identificazione dell'operatore mediante identità digitale (es. SPID).

123 Il riferimento è al "Portale del Reclutamento", accessibile su www.inpa.gov.it, ove le dichiarazioni sostitutive sui requisiti di partecipazione sono rilasciate direttamente a seguito di identificazione del candidato mediante identità digitale (es. SPID).