



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2025 ANNO X N.19.

# Il lento cammino verso il «diritto all'autocertificazione»: tra lacune tecniche e resistenze della Pubblica Amministrazione



2025 ANNO IX NUMERO 19 – SAGGI

di Salvatore Esposito - <https://doi.org/10.54103/2531-6710/29422>



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2025 ANNO X N. 19

## IL LUNGO CAMMINO VERSO IL «DIRITTO ALL'AUTOCERTIFICAZIONE»: TRA LACUNE TECNICHE E RESISTENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Salvatore Esposito

### **TOWARDS THE «RIGHT TO SELF-CERTIFICATIONS»: BETWEEN REGULATORY GAPS AND ADMINISTRATIVE OBSTACLES**

#### **Riassunto**

Il passaggio dall'uso dei certificati e degli atti di notorietà a quello delle dichiarazioni sostitutive, nei rapporti tra i privati e la pubblica Amministrazione, non sembra possa ritenersi pienamente compiuto a causa della presenza di lacune normative e questioni giuridiche irrisolte messe in luce dalla prassi amministrativa ancora resistente alla decertificazione. Anche se tale processo è iniziato nella seconda metà del secolo scorso e la normativa è stata oggetto di molteplici interventi del legislatore sino ad oggi, i risalenti problemi di effettività degli istituti di autocertificazione, nonché i dubbi sulla qualificazione della posizione giuridica del cittadino, continuano in parte a persistere. In tale contesto, lo studio intende esaminare la portata e i limiti delle regole sulla semplificazione della documentazione amministrativa alla ricerca di un vero e proprio «diritto all'autocertificazione».

Parole chiave: diritto, autocertificazione, cittadinanza.

#### **Abstract**

The transition from the use of certificates to that of self-declarations, in relations between private individuals and the public administration, does not seem to be complete due to the presence of technical gaps and unresolved legal issues, highlighted by administrative practice that is still resistant to decertification. Even though this process began in the second half of the last century, and the legislation has been the subject of multiple interventions by the legislator up to the present day, the long-standing problems regarding the effectiveness of self-certification institutions and the doubts regarding the legal status of citizens in relations with the

*public administration persist. In this context, the study intends to examine the scope and limits of the rules on the simplification of administrative documentation, in search of a genuine right to self-certification.*

**Keywords:** *right, self-certification, citizenship.*

**Autore:** Salvatore Esposito, Dottorando di ricerca in «Diritti, Istituzioni e Garanzie nelle Società in Transizione», Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari «Aldo Moro»

**Articolo** soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

**Articolo** ricevuto il 20.09.2024 ed approvato il 17.12.24.

## 1. Premessa

La ricerca intende esaminare la portata e i limiti dell'«autocertificazione»<sup>1</sup> e lo stato del processo di «decertificazione»<sup>2</sup>, che consiste nel passaggio dalla presentazione dei certificati e degli atti di notorietà all'uso delle dichiarazioni sostitutive nei rapporti dei privati con la pubblica Amministrazione.

Lo studio si propone di analizzare la «semplificazione della documentazione amministrativa»<sup>3</sup>, ripercorrendo brevemente la sua evoluzione a partire dalla «prima legge sull'autocertificazione»<sup>4</sup> per mettere in luce il progressivo ampliamento delle facoltà del cittadino e dei corrispondenti obblighi della pubblica Amministrazione, previsti per garantire l'uso delle dichiarazioni sostitutive in luogo dei certificati e degli atti di notorietà.

L'obiettivo è evidenziare i possibili difetti della normativa e i problemi giuridici che tuttora ostacolano la piena attuazione della decertificazione, anche dopo gli interventi legislativi più recenti fino al 2021<sup>5</sup>, tentando di fornire degli spunti per tracciare gli ulteriori passi da compiere nel «lungo cammino dell'autocertificazione» (Gardini, 2005: 112).

I dubbi riguardano le cause che determinano ancora, seppur in misura e con conseguenze diverse rispetto al passato, la mancata applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione. In particolare, quelle riguardanti l'uso delle dichiarazioni sostitutive, il tempestivo svolgimento e la conclusione del procedimento amministrativo e i controlli dell'ente pubblico.

<sup>1</sup> Secondo la dottrina (Bombardelli, 1996) può distinguersi un'accezione più specifica, secondo cui l'«autocertificazione» deve identificarsi nella dichiarazione sostitutiva di certificazione, da un'accezione più ampia, quella che si intende qui adottare: per cui essa è da intendersi quale *genus* al cui interno si distinguono diverse *species* di istituti, fra i quali non solo le dichiarazioni sostitutive, sia di certificazioni, sia degli atti di notorietà, ma anche gli idonei controlli completezza, correttezza e sulla veridicità delle stesse, gli accertamenti d'ufficio, la documentazione mediante semplice esibizione, ossia gli istituti facenti parte della «semplificazione della documentazione amministrativa». In questa sede si intende il termine «autocertificazione» è utilizzato nell'accezione lata del termine, per riferirsi all'insieme degli istituti di semplificazione della documentazione amministrativa, a partire dall'uso delle dichiarazioni sostitutive ai controlli sulla veridicità del relativo contenuto.

<sup>2</sup> Il sintagma è coniato dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 14 del 2011, reperibile su [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).

<sup>3</sup> L'espressione da il titolo al capo IV del vigente testo unico sulla documentazione amministrativa, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it), regolando gli istituti tipici dell'autocertificazione, quali le dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà.

<sup>4</sup> Si tratta della legge 4 gennaio 1968 n. 15, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>5</sup> Il lungo cammino dell'autocertificazione ha preso avvio con l'introduzione delle dichiarazioni sostitutive ad opera della citata l. n. 15/1968; la disciplina è stata oggetto di modifiche e integrazioni da parte delle «leggi Bassanini» (l. 15 maggio 1997, n. 127, c.d. Bassanini-bis; e 16 giugno 1998, n. 191, c.d. Bassanini-ter, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)) e del successivo regolamento di attuazione (d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 403, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)). La normativa sull'autocertificazione è stata successivamente riordinata, riorganizzata e semplificata dal predetto d.P.R. n. 445/2000; il testo unico è stato a sua volta riformato dalla «legge della decertificazione» (l. 12 novembre 2011, n. 183, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)), con lo scopo di determinare definitivamente il passaggio dall'uso del certificato e dell'atto notorio a quello delle dichiarazioni sostitutive nei rapporti tra privato e pubblica Amministrazione. Infine, alcune modifiche sul campo di applicazione soggettivo delle dichiarazioni sostitutive e sulle conseguenze in caso di dichiarazioni mendaci sono state apportate dal «decreto rilancio» (d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. con modif., dalla l. 17 luglio 2020, n. 77) e dal «decreto semplificazioni» (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120).

Gli interrogativi da porsi sono inoltre strumentali all'indagine sulla qualificazione giuridica della posizione del privato nei confronti della pubblica Amministrazione, giacché gli interventi normativi e gli atti governativi più significativi in materia<sup>6</sup> sembrano indicare che la direzione prescelta dal legislatore è quella di voler riconoscere veri e propri «diritti» nei confronti dei cittadini.

Si tratta di rapporti giuridici sorti su un presupposto di reciproca «fiducia» tra privato e pubblica Amministrazione, ma evoluti sul presupposto di un «paradigma sfiduciario» (Greco, 2021: VIII) derivante dalla sistematica, mancata attuazione dell'autocertificazione, cui ha cercato di porre rimedio con diverse nel corso degli scorsi decenni.

## 2. Dal potere di riprodurre certezze pubbliche alla facoltà del cittadino di presentare dichiarazioni sostitutive

Per «certificazione» si intende sia l'atto della pubblica Amministrazione, attestante la sussistenza di stati, fatti o qualità personali del richiedente, sia l'attività preordinata al rilascio del certificato, espressione del potere pubblico di riprodurre «certezze giuridiche» (Giannini, 1960).

Secondo la dottrina, l'attività di certificazione si sviluppa in tre fasi.

Nella prima, detta di «certazione», l'attività della pubblica Amministrazione è preordinata ad acclarare i fatti ed acquisire conoscenze per creare qualificazioni giuridiche di cose o persone, che vengono introdotte nell'ordinamento per l'esercizio di diritti o il rilascio di provvedimenti amministrativi (Gardini, 2005: 108), tenendo a mente che la certezza giuridica oggetto di accertamento è creata da un pubblico registro (Giannini, 1960: 778).

Nella seconda, l'ente pubblico procede alla «riproduzione» dell'attività di accertamento (Gardini, 2005: 108) mediante una «dichiarazione di rappresentazione allo stato puro» (Giannini, 1960: 769).

Nella terza ed ultima, l'organo provvede alla «comunicazione» a terzi delle informazioni dotate di certezza permettendo, con il rilascio del certificato, la circolazione delle certezze giuridiche nei rapporti tra privati e in quelli tra questi ultimi e gli enti pubblici (Gardini, 2005: 109).

Alla luce di tanto, le certificazioni si presentano quali «dichiarazioni di scienza esterne in funzione di partecipazione» (Giannini, 1970: 986).

Sicché, se per «certificazioni» si intendono gli atti derivanti dell'esercizio «pubblico» della triplice funzione esercitata dalla pubblica Amministrazione, le «autocertificazioni» non possono che definirsi quali dichiarazioni di scienza formate per il tramite dell'esercizio «privato» delle funzioni di certazione, riproduzione e comunicazione di certezze pubbliche (Gardini, 2005: 108).

Come noto, l'ordinamento amministrativo riconosce dalla metà del secolo scorso la facoltà del cittadino di comprovare determinati stati, fatti e qualità personali mediante dichiarazioni, sottoscritte dall'interessato sotto la propria responsabilità, presentate in sostituzione delle «normali»<sup>7</sup> certificazioni.

La facoltà dei cittadini di comprovare determinati stati, fatti e qualità personali mediante dichiarazioni sottoscritte dall'interessato e presentate in sostituzione delle «normali» certificazioni veniva introdotta per la prima volta con la legge 4 gennaio 1968 n. 15 (in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)). Già la normativa dell'epoca distingueva le «dichiarazioni sostitutive» riguardanti le informazioni indicate dalla legge, quali ad esempio la data e il luogo di nascita, la cittadinanza, la residenza, l'iscrizione in albi o elenchi, etc. (art. 2 e 3) da quelle «dell'atto di notorietà», riguardanti invece ad altri fatti, purché a diretta conoscenza del dichiarante (art. 4). Per la formazione dell'autocertificazione, non era sufficiente la sottoscrizione dell'interessato, che doveva infatti essere autenticata da un pubblico ufficiale per «entrare a pieno titolo nel novero delle certezze pubbliche» (Arena, 1998: 49); pertanto, pur alleggerito dell'onere di richiedere e farsi rilasciare il certificato, il cittadino doveva comunque assolvere a tale onere rivolgendosi a un funzionario prima di presentare l'autocertificazione.

<sup>6</sup> Circolare del Ministro per la funzione pubblica, 20 dicembre 1988, n. 26779, in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it) e Circolare del Ministro dell'Interno del 20 gennaio 1997, n. 3, in [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it); Direttiva 22 dicembre 2011, n. 14 in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).

<sup>7</sup> Così definite (art. 2, l. 15/1968) in quanto, all'epoca, le certificazioni e gli atti notori rappresentavano la «normalità» e le dichiarazioni sostitutive, di nuova introduzione, presentavano di conseguenza l'«eccezionalità».

### 3. La mancata attuazione della prima legge sull'autocertificazione: problemi originari e prospettive possibili

Dopo l'entrata in vigore della predetta legge, tuttavia, la pubblica Amministrazione si rendeva protagonista di un «ventennale ostracismo burocratico» (Arena, 2001: 37) mancando di attuare la nuova normativa sull'autocertificazione per oltre vent'anni.

Già al tempo, erano le resistenze degli enti pubblici ad applicare l'istituto di nuova introduzione a rendere evidenti i limiti operativi della legge. Anzitutto, essa riconosceva al cittadino la mera «facoltà» di produrre le dichiarazioni sostitutive; non gli era infatti impedito di produrre la «normale» documentazione, sia in sede di presentazione dell'istanza, sia nel corso del procedimento amministrativo; anzi, la legge qualificava come validi a tutti gli effetti gli atti esibiti in luogo delle autocertificazioni (art. 9).

Inoltre, non era precluso alla pubblica amministrazione di richiedere le certificazioni e gli atti di notorietà non in suo possesso, o riguardanti informazioni che la stessa non poteva certificare (art. 10); in sintesi, l'ente pubblico poteva comunque richiedere i certificati.

Infine, non era chiaro se le autocertificazioni fossero sufficienti per l'adozione del provvedimento finale o se queste sostituissero solo temporaneamente il certificato, con la necessità di richiederlo, farselo rilasciare e presentarlo prima della conclusione del procedimento (art. 3).

Pertanto, la mera «facoltà» del cittadino di produrre la dichiarazione sostitutiva e il «potere» della pubblica amministrazione di richiedere il certificato, piuttosto che l'autocertificazione, oppure a seguito della presentazione della stessa prima dell'adozione del provvedimento finale, impedivano il passaggio dall'uso dei certificati a quello delle dichiarazioni.

Così, come ricordato dalla dottrina, «la disciplina della legge n. 15 del 1968 rimaneva sostanzialmente disapplicata per decenni. Non è del resto difficile immaginare la scena consueta di un funzionario che invitava il cittadino, nel suo stesso interesse ad un lineare svolgimento della pratica, a produrre comunque le certificazioni richieste» (Mazzamuto, 1999: 46).

In definitiva, «pur essendo tecnicamente possibile applicare la legge» (Kelsen, 2000: 127), la mancata attuazione dell'istituto dipendeva dall'assenza di regole in grado di garantirne l'applicazione, messa in luce dal *modus operandi* della pubblica Amministrazione; in altri termini, la «disfunzione» (Conte, 1988: 139) della prima legge sull'autocertificazione disvelava la presenza di «lacune tecniche» da colmare con nuove disposizioni normative.

Appena prima dell'inizio del periodo delle grandi riforme della pubblica amministrazione (all'inizio degli anni 90' del secolo scorso), il Governo valutava negativamente la disapplicazione della normativa sull'autocertificazione. Negli atti ufficiali si leggeva che «gli accertamenti svolti dallo scrivente dipartimento» mettevano in evidenza «la sostanziale inoperatività della legge n. 15/68, soprattutto per quanto concerne la previsione dell'art. 2 sull'autocertificazione» e che «la portata largamente innovativa delle disposizioni» non trovava alcun «riscontro sul piano applicativo».

Pertanto, si riteneva necessario che tutte le amministrazioni realizzassero «le più opportune iniziative di carattere organizzativo e funzionale» e, tra queste, «corsi di formazione per il personale dipendente sulla normativa recata dalla legge n. 15/1968 e modalità di applicazione della stessa» (Circolare del Ministro per la funzione pubblica, 20 dicembre 1988, n. 26779, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)). Così, negli atti del Governo trovava conferma la natura duplice delle cause che ostacolavano la concreta attuazione della normativa, di carattere organizzativo, ma al contempo culturale: come osservato in dottrina, si trattava forse di una «riforma varata in anticipo rispetto al mutamento della sensibilità amministrativa» (Lo Bianco, 1995: 16).

### 4. La semplificazione della documentazione amministrativa attraverso le successive riforme

Il legislatore tentava di dare nuovo impulso all'inattuata disciplina dell'autocertificazione con la legge 7 agosto 1990, n. 241 (in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)), chiamando le pubbliche amministrazioni ad adottare idonee misure organizzative per garantire l'applicazione della prima legge sull'autocertificazione. Come osservato, infatti «il diritto interviene quando ormai la fiducia è diventata rischio insopportabile» (Resta, 2009: 8), nel qual caso mal riposta nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici pubblici.

Così, «a partire dalla legge generale sul procedimento amministrativo, si assisteva ad una progressiva crescita di attenzione intorno al fenomeno dell'autocertificazione» (Gardini, 2005: 113).

Tuttavia, a distanza di alcuni anni, la normativa continuava a non essere applicata, così il legislatore interveniva nuovamente, stavolta introducendo obblighi e divieti nei confronti della pubblica amministrazione per garantire finalmente l'attuazione, con le leggi 15 maggio 1997, n. 127 e 16 giugno 1998, n. 191 e il relativo regolamento di attuazione decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 403 (dette «leggi Bassanini» dal nome del Ministro della Funzione Pubblica, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)).

Tali atti intendevano anche semplificare la normativa originaria sull'autocertificazione, tant'è che sopprimevano l'obbligo di autenticazione della sottoscrizione delle dichiarazioni sostitutive; inoltre, attribuivano al cittadino la facoltà di formare valida autocertificazione 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 identità; e la dichiarazione così sottoscritta poteva essere presentata a mano, per posta o per via telematica.

Questo primo e significativo alleggerimento degli oneri del cittadino era accompagnato dall'introduzione della fattispecie giuridica della «violazione dei doveri d'ufficio»; in particolare, la mancata «accettazione» delle dichiarazioni sostitutive determinava la responsabilità disciplinare del responsabile del procedimento amministrativo (l. 127/1997).

Il legislatore intendeva così 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. Sul generale presupposto di una ormai consolidata «sfiducia» nella spontanea applicazione dell'istituto, il fine della previsione appare sintetizzabile nel voler «rassicurarsi e avere la garanzia che, conoscendo le sanzioni cui va incontro» (l'ufficio pubblico) «non profitterà della fiducia» (Marzano, 2012: 91) assentita dall'ordinamento.

Altra disposizione riguardava il rapporto fra autocertificazione e procedimento amministrativo, ove la legge (l. 127/1997) 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'interessato; questo rappresentava un obbligo per l'amministrazione e rendeva le dichiarazioni «definitivamente» sostitutive del certificato, che acquisivano la medesima forza degli atti sostituiti (Sandulli, 2004: 230).

La successiva legge e il regolamento di attuazione disciplinavano per la prima volta le modalità di svolgimento dei controlli sul contenuto delle autocertificazioni, cioè sulla veridicità delle dichiarazioni, prevedendo che questi dovevano essere svolti, anche a campione, mediante richiesta diretta all'amministrazione certificante (l. 191/1998 e d.P.R. 403/1998). Infine, ampliavano il novero degli stati, fatti e qualità personali che potevano essere oggetto delle dichiarazioni sostitutive, ossia il relativo campo di applicazione.

In sintesi, il legislatore intendeva garantire l'applicazione delle regole prevedendo: la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico in caso di mancata accettazione dell'autocertificazione; l'obbligo di concludere il procedimento anche in presenza delle dichiarazioni sostitutive, piuttosto che dei soli certificati; e dovendo procedere ai controlli sulla veridicità di quanto dichiarato dal cittadino anche in un momento successivo, rivolgendosi direttamente ad altra pubblica amministrazione (detta «certificante»). Tale intervento legislativo si inseriva nella «grande riforma del sistema amministrativo italiano» dalla fine del secolo scorso, che mirava a «semplificare, abbandonare il mito del bollo, del timbro, del certificato, delle complicazioni burocratiche; sostituire al culto dei formalismi giuridici con il primato dell'efficienza, della qualità dei servizi, della soddisfazione del cittadino-cliente» (Bassanini, 1999: 4);



ove l'autocertificazione rappresentava quindi «uno dei perni del processo di semplificazione amministrativa» (Bombardelli, 2001: 83).

Come evidenziato, l'autocertificazione non inserita nel contesto di una più ampia riforma di semplificazione amministrativa non poteva che rimanere lettera morta (Lazzara, 2016: 573).

Tuttavia, come noto ai giuristi, «la prova più difficile è quella della concreta attuazione» di una riforma. Pertanto, anche se «cambiare le leggi è necessario» questo «non basta: occorre cambiare cultura, mentalità, modelli di comportamento, trasformare burocrazie diffidenti e ostili in amministrazioni amiche dei cittadini, impegnate a risolvere i loro problemi» (Bassanini, 1999: 5).

La matrice culturale del problema dell'effettività dell'autocertificazione era ben messa in evidenza dal racconto satirico della «storica serata in cui i travet decisero di dire basta all'autocertificazione e alla riforma dell'amministrazione», i quali, «a lutto stretto per la morte della burocrazia» si riunivano per ostacolare l'uso dell'autocertificazione mediante un ingegnoso piano volto a boicottare la riuscita della riforma, continuando a richiedere al cittadino le certificazioni (Camilleri, 1999: 9).

Infatti, neanche questa riforma riusciva a risolvere i problemi di effettività della normativa, tant'è che il legislatore tornava sul tema riorganizzando, razionalizzando e innovando la disciplina sull'autocertificazione e i relativi controlli, con il d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, tuttora vigente con successive modificazioni (in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)).

Dal punto di vista soggettivo, esso prevede che le dichiarazioni sostitutive possono essere utilizzate dai cittadini italiani e anche da quelli europei e 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 (la disposizione è derogata dalle speciali regole contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero).

Dal punto di vista oggettivo, il campo di applicazione è ampliato ad altre informazioni, quali ad esempio i dati anagrafici e di stato civile, i titoli di studio e alle qualifiche professionali, le situazioni economico-fiscali e reddituali, la posizione giuridica della persona e ad altri dati che non rientrano nelle precedenti categorie (art. 46).

Quanto ai rapporti fra dichiarazioni sostitutive e procedimento amministrativo, il testo unico conferma che le dichiarazioni sono definitivamente sostitutive e che quindi il procedimento deve concludersi senza la necessità del certificato; tanto emerge pure dal carattere dei controlli, che per legge possono essere svolti anche successivamente all'adozione del provvedimento (art. 71).

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, mediante la sottoscrizione con allegazione della copia fotostatica non autenticata di un proprio documento di identità (art. 38); ma anche mediante ulteriori modalità di sottoscrizione, fra le quali l'uso della firma digitale (art. 65, d.lgs. 16 maggio 2005, n. 82, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)).

Sulle modalità di presentazione, la normativa conserva la facoltà di produrla a mani in sede 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 in percentuale rispetto al totale delle autodichiarazioni («a campione») e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi («puntuali») sulla veridicità del relativo contenuto (art. 71).

In definitiva, il decreto in esame conferma l'ampliamento dell'ambito di applicazione rivolgendosi alla cittadinanza europea ed extracomunitaria, e chiarisce alcuni aspetti dell'istituto, senza però stravolgere quanto già previsto dalla riforma Bassanini e non risolvendo il problema dell'effettività dell'istituto.

Così, per realizzare la completa «decertificazione», ossia la l'eliminazione dei certificati nei rapporti con gli enti pubblici, la legge 12 novembre 2011, n. 183 (in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)) interveniva sul decreto introducendo le regole finora più importanti per garantire la tanto auspicata riforma, attesa dal secolo precedente (dal 1968).

Anzitutto, la legge stabilisce che le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione «sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati». Inoltre, essa 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 sostitutive» (art. 40, co. 01, d.P.R. 445/2000).

Come già risultava dalla *ratio* della prima legge in materia, sul presupposto che le amministrazioni devono dialogare tra loro, scambiandosi informazioni e dati, i cittadini devono essere quindi sollevati dall'onere di rivolgersi agli uffici pubblici, per procurarsi documenti da produrre ad altri pubblici uffici. E la legge prevede inoltre 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» (art. 40, co. 02, d.P.R. 445/2000).

Essa statuisce, infine, che anche la «richiesta» e l'«accettazione» di certificati o di atti di notorietà da parte della pubblica amministrazione, nonché la «mancata apposizione della dicitura in sede di rilascio del certificato» costituiscono «violazione dei doveri d'ufficio», configurandosi anche in tali casi responsabilità disciplinare del dipendente pubblico (art. 74). Poiché «ogni singola azione o decisione (...) proviene da esseri umani, persone che orientano il proprio agire secondo il diritto» (Ferrari, 2010: XV), il legislatore, ancora una volta, ha voluto intervenire sull'azione e la responsabilità dell'agente pubblico, che incide in prima persona sull'attuazione o meno della completa decertificazione.

Tuttavia, anche in presenza di tali nuove disposizioni, la prassi degli uffici pubblici dimostra ancora oggi che il processo di «decertificazione» non si è compiuto e che la normativa necessiterebbe di ulteriori modifiche e integrazioni. Nell'attività amministrativa quotidiana degli uffici pubblici, non è difficile immaginare la richiesta da parte del funzionario di certificati in luogo di dichiarazioni sostitutive (né è infrequente incorrervi in prima persona).

Come avvenuto in passato, i difetti della normativa si individuano proprio a partire dalle resistenze della pubblica Amministrazione a dare compiuta attuazione all'istituto giuridico in esame.

## 5. Ancora lacune tecniche e questioni giuridiche irrisolte

Come detto, l'attuale assetto normativo sembra presentare ancora delle carenze, già rilevabili a un'attenta analisi della normativa, oltre che riscontrabili osservando la cattiva prassi.

In primo luogo, la legge (art. 40, co. 01, d.P.R. 445/2000) stabilisce che le certificazioni sono valide solo nei rapporti tra privati; tuttavia, essa non chiarisce che tipo di invalidità derivi dall'eventuale uso dei certificati fuori da tali rapporti; non precisa se essa sia emendabile; né regola le conseguenze che dovrebbero prodursi sul procedimento amministrativo in ipotesi di uso delle certificazioni piuttosto che delle autocertificazioni.

In secondo luogo, la normativa statuisce che sulle certificazioni rilasciate dalla pubblica Amministrazione al cittadino è sempre apposta, a pena di nullità, la dicitura: «Il presente certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione (...)»; peraltro, la norma si riferisce soltanto all'espressione da inserire sul documento; essa non prevede l'invalidità del certificato eventualmente prodotto dal cittadino all'ente pubblico; infatti, la legge non pone in capo al cittadino alcun obbligo dichiarativo riguardante l'utilizzo del certificato in ipotesi richiesto; per altro aspetto, né questa né altra disposizione impongono all'ente pubblico di verificare preventivamente l'uso che il cittadino voglia fare del certificato; infine, non è vietato il rilascio del certificato ove mai il cittadino voglia farne uso fuori dai rapporti tra privati.

Sicché, nessuna disposizione vigente sembra impedire agli organi della pubblica Amministrazione di rilasciare il certificato sul presupposto che il cittadino intende produrlo a un altro ente pubblico. Non è fatto divieto al cittadino di richiederlo o ritirarlo una volta emesso perché vuole utilizzarlo per finalità diverse da quelle previste dalla legge; del resto, non è previsto che il certificato sia rilasciato per uno specifico uso.

Infine, non sono previste sanzioni per l'ente pubblico che abbia rilasciato il certificato al cittadino per produrlo a un'altra pubblica amministrazione. Le sanzioni disciplinari sono previste soltanto per l'agente pubblico che abbia richiesto e/o accettato il certificato, rilasciato da altro ente e prodotto dal privato all'Amministrazione procedente.



In altri termini, la mera previsione che perimetra l'ambito di utilizzo degli atti amministrativi e quello degli atti privati non sembra poter di per sé impedire la circolazione dei certificati. La disposizione sull'uso dei certificati limitato ai rapporti fra privati, forse, da sola non riesce a garantire l'esonero del cittadino dall'onere di richiedere il certificato assumendosi la responsabilità di richiederlo, attenderne il rilascio e infine produrlo. Ciò conferma che, sebbene si possa «ubbidire» al diritto per una serie di ragioni, che vanno dalla totale adesione ai contenuti della norma, alla sensibilità per valori dell'agente, in materia di autocertificazione si avverte sempre la necessità di scendere «per li rami» all'osservanza prudenziale dovuta alla paura della «sanzione» (Schuauer, 2000: 183).

Difatti, neanche la previsione della dicitura da apporre «a pena di nullità» appare sufficiente a disincentivare l'uso dei certificati, in luogo delle dichiarazioni sostitutive, che nella prassi delle pubbliche Amministrazioni continuano a circolare.

Sicché, vi sono ancora aspetti e dinamiche non regolate dalla normativa che sovente impediscono agli istituti di autocertificazione di essere concretamente applicati.

A causa delle resistenze della pubblica amministrazione e «in assenza di altre norme che, diciamo così, la concretizzino», alla disposizione che prevede l'uso delle dichiarazioni sostitutive è ancora sovente impedito di «produrre effetti giuridici e/o di essere obbedita o applicata» (Guastini, 2011: 133), scoprendosi così la presenza di talune, residue «lacune tecniche».

In definitiva, è ancora consentita la libera richiesta, il rilascio di certificati e, di conseguenza, l'uso nei rapporti tra privati ed enti pubblici, che può diventare consuetudine in assenza di precisi divieti anche nei confronti della pubblica Amministrazione.

Aggravando gli oneri del cittadino e limitando le facoltà attribuitegli *ex lege*, oltre a poter determinare ritardi nell'adozione del provvedimento finale, la disapplicazione degli istituti di autocertificazione, «tipica modalità di semplificazione amministrativa» (Giuffrida, 2012: 116), rappresenta però un ostacolo al buon andamento. Come osservato dalla dottrina, le dichiarazioni sostitutive sono «teleologicamente orientate a rendere il più agevole possibile per il cittadino il conferimento dei dati necessari per lo svolgimento dell'attività amministrativa», ma il relativo utilizzo si fonda pure sull'«esigenza di semplificazione i meccanismi di produzione, di gestione e di circolazione della documentazione amministrativa e della certezza pubblica» (Bombardelli, 2007: 38); il legislatore vuole quindi che ne «beneficino non solo i cittadini ma anche le amministrazioni procedenti» (Scarselli, 2004: 292).

Poiché non è infrequente la richiesta da parte degli enti pubblici di produrre certificati piuttosto che autocertificazioni, oppure proprio a fini di controllo sulle autocertificazioni già presentate; la cattiva prassi finisce per porsi in contrasto il sistema dei controlli (a campione e puntuali, preventivi o successivi) da cui dipende concretamente la realizzazione degli obiettivi di semplificazione della documentazione amministrativa.

Tali sembrano i principali aspetti controversi della normativa vigente che impediscono l'effettività dell'istituto giuridico in esame e la «completa» decertificazione.

Altre problematiche riguardano le regole sulla «violazione dei doveri d'ufficio» da parte del dipendente pubblico (art. 74, d.P.R. 445/2000).

La legge prevede che si configura responsabilità disciplinare del in caso di violazione di alcune regole sull'uso delle autocertificazioni. In particolare, come detto nel paragrafo precedente, la fattispecie è integrata: in caso di mancata accettazione delle autocertificazioni; nell'ipotesi di richiesta di certificati (o atti di notorietà); in caso di accettazione di certificati (o atti di notorietà); e anche nell'ipotesi di rilascio di certificati senza la predetta dicitura.

Alla luce di quanto detto in precedenza, è agevole ravvisare la mancanza di una disposizione che sanzioni il rilascio del certificato per l'uso fuori dai rapporti fra privati.

Inoltre, se la legge qualifica come violazione dei doveri d'ufficio la mera inosservanza della regola che impone di «apporre» la predetta dicitura sui certificati, da ciò potrebbe ragionevolmente dedursi che essa intenda impedire la circolazione dei certificati.

Come detto, però, tale disposizione sembra perdere di vista il problema principale, che è evitare a monte che gli enti pubblici rilascino i certificati per uso diverso da quello dei rapporti tra privati. Tale fattispecie

di responsabilità disciplinare, infatti, garantisce soltanto che al cittadino sia rilasciato un certificato con la suindicata dicitura che, alla luce di quanto sinora detto, sembra assumere mero carattere informativo per il privato. Pur prevedendo che «il certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi» (art. 40, co. 02, d.P.R. 445/2000), trattasi infatti di una mera dicitura apposta sull'atto dell'Amministrazione, non di un obbligo di legge foriero di responsabilità per il privato che la violi.

Pertanto, la presenza della dicitura e l'obbligo di legge che prevede la sua apposizione a pena di nullità del certificato e di responsabilità per il funzionario, non sembra poter impedire il problema originario, valgono a dire la circolazione dei certificati e il successivo utilizzo nei rapporti con la pubblica Amministrazione.

L'emissione del certificato da parte della c.d. «amministrazione certificante» per uso nei rapporti con altro ente pubblico, c.d. «amministrazione procedente», in violazione della disposizione che perimetra l'utilizzo dei certificati e quello delle dichiarazioni sostitutive, non è invece contemplata quale ipotesi di responsabilità disciplinare.

Per altro aspetto, la normativa non precisa che tipo di sanzione disciplinare dovrebbe in ipotesi derivare dalle suindicate ipotesi che integrano la fattispecie della violazione dei doveri d'ufficio.

Anche i contratti collettivi nazionali di lavoro prevedono, fra i doveri d'ufficio, quello di osservare le disposizioni in ordine al d.P.R. n. 445/2000 in tema di autocertificazione, nei rapporti con il cittadino<sup>8</sup>.

Le norme in esame sulla «violazione dei doveri d'ufficio», di cui all'art. 74, d.P.R. 445/2000, e quelle dei contratti collettivi nazionali di lavoro devono pertanto essere lette congiuntamente; tuttavia, neanche la contrattazione collettiva, con riferimento a questo tipo di violazioni, stabilisce precisamente il tipo di sanzione da applicare in caso di integrazione di una delle fattispecie elencate dalla disposizione di legge.

Pur non operando specifico riferimento alle violazioni previste dalla legge, i contratti collettivi comunque prendono in considerazione l'osservanza della normativa sulla semplificazione della documentazione amministrativa tra gli «obblighi del dipendente» la cui inosservanza dà luogo a «sanzioni disciplinari». In particolare, alla violazione di siffatti doveri sono ricollegate le seguenti sanzioni disciplinari: dal minimo del rimprovero verbale, al rimprovero scritto, fino al massimo della multa di importo pari a quattro ore di retribuzione (si vedano, ad esempio, gli art. 71 e 72, CCNL funzioni locali). Pertanto, dal combinato disposto del testo unico sulla documentazione amministrativa con i predetti esempi di contrattazione collettiva, si desume che la violazione dei doveri d'ufficio, derivante dall'inosservanza delle regole in materia di autocertificazione, potrebbe determinare le sanzioni disciplinari appena indicate; salvo il configurarsi di fattispecie più ampie e più gravi, foriere di sanzioni maggiori e forme di responsabilità diverse da quella meramente disciplinare.

Qualora poi dalla violazione degli stessi doveri d'ufficio sia derivato un «disservizio» o addirittura un «danno» per il cittadino, cioè un pregiudizio alla sua posizione giuridica derivante dall'inosservanza della normativa, dalla lettera della contrattazione collettiva sembra potersi desumere la superiore sanzione della sospensione dal servizio, con privazione della retribuzione, per un periodo di tempo da stabilire a seconda della gravità del fatto.

Va evidenziato che quella disciplinare non esclude l'eventuale responsabilità civile del dipendente pubblico che possa derivare dallo stesso fatto, o da un insieme di comportamenti più ampio foriero di danno ingiusto in capo al privato; come noto, da ciascuna condotta ben possono derivare più forme di responsabilità.

Per altro aspetto, indipendentemente dal tentativo di individuare le sanzioni disciplinari che possano derivare dalla violazione dei doveri d'ufficio suindicati, previsti dalla normativa sull'autocertificazione e dalla contrattazione collettiva, va evidenziato che l'avviamento del procedimento disciplinare e l'entità della sanzione dipende comunque dalla valutazione del dirigente, o dell'ufficio competente (c.d. «UPD»); e che la sanzione, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità, è determinata in base

<sup>8</sup> Si vedano, ad esempio, il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali e quello relativo al personale del comparto autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, attualmente in vigore, reperibili in [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it).

alla gravità delle violazioni (art. 55-bis, d.lgs. 165/2011) da individuare anche secondo i criteri della contrattazione collettiva.

In questi termini sembra possibile chiarire gli aspetti della responsabilità disciplinare del dipendente pubblico che non emergono direttamente dal testo unico sulla documentazione amministrativa (art. 74, d.P.R. 445/2000).

All'esito di siffatta breve digressione, volta a indagare l'effettiva portata della «violazione dei doveri d'ufficio» sul piano disciplinare, il tema in esame va affrontata da un altro punto di vista, ossia quello dell'organizzazione della pubblica Amministrazione.

La presenza di un sistema di regole adeguato, riguardante l'organizzazione dell'ente pubblico presso cui è in corso il procedimento amministrativo di controllo (c.d. «amministrazione certificante»), incide sulla tempestività, sull'efficienza e l'efficacia delle verifiche sul contenuto delle dichiarazioni sostitutive avviate dall'ente presso cui si svolge il procedimento principale (c.d. «amministrazione procedente»). Dal funzionamento dei controlli, che implica la collaborazione tra enti pubblici ispirata a siffatti criteri, dipende la concreta attuazione della semplificazione della documentazione amministrativa.

In primo luogo, la legge prevede infatti 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 da parte delle amministrazioni procedenti (art. 72, co. 1, d.P.R. 445/2000). Essa impone un obbligo organizzativo che mira garantire il funzionamento dell'attività di verifica, cioè il rapido ed efficace svolgimento dei controlli.

In secondo luogo, il testo unico distingue due tipologie di controlli: quelli «indiretti», da effettuarsi mediante richiesta del certificato, o della mera conferma della rispondenza di quanto dichiarato alle risultanze dei registri pubblici, alle amministrazioni che detengono l'informazione; quelli «diretti», da svolgere consultando gli archivi o *database* pubblici senza l'intermediazione dell'amministrazione certificante (art. 71, co. 2). La normativa introduce quindi una modalità di verifica caratterizzata da particolare celerità ed immediatezza, permettendo di esaminare direttamente la documentazione o le banche dati messe a disposizione dall'ente che detiene le informazioni, aprendo la strada a forme di controllo possibili diverse da quelle tradizionali.

Tuttavia, dal punto di vista pratico, non tutte le pubbliche Amministrazioni hanno adottato modalità e strumenti telematici per consentire alle amministrazioni richiedenti di svolgere i controlli «tempestivamente», o addirittura «direttamente» (cioè mediante l'accesso a portali telematici); in altri casi, la richiesta di controllo può essere inviata solo attraverso i metodi tradizionali (es. posta elettronica certificata), che non sempre garantisce una risposta in tempi brevi, né alle volte assicura la risposta stessa, ben potendo la circostanza incidere negativamente sui tempi del procedimento amministrativo. Ecco perché la legge permette all'amministrazione procedente di effettuare i controlli, anche successivamente, cioè dopo aver concluso il procedimento; ossia non facendo dipendere l'adozione del provvedimento finale dall'esito positivo dei controlli, salvo eccezioni (si pensi alla verifica dei requisiti dell'aggiudicatario proposto nel settore dei contratti pubblici).

Il testo unico impone, infatti, di svolgere i controlli anche su un «campione» delle autocertificazioni, da definire sul totale individuando un numero percentuale, salvo i casi di controllo «puntuale» in caso di ragionevoli dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni dell'interessato (art. 71, d.P.R. 445/2000).

Insomma, la risoluzione dei problemi e delle criticità individuate in precedenza potrebbe essere un importante passaggio per sollecitare gli enti pubblici, in particolare quelli meno diligenti rispetto all'applicazione delle regole sull'autocertificazione, a dare corretta attuazione alla riforma dell'autocertificazione.

Oltre a quanto detto dal punto di vista legislativo, potrebbero essere adottate nuove soluzioni di carattere amministrativo per garantire la piena ed effettiva attuazione della normativa in esame. I metodi potrebbero essere molteplici, a partire dalla corretta informazione del cittadino, da parte del funzionario pubblico, riguardante l'uso dei certificati e quello delle autocertificazioni; si pensi alla consegna di un atto esplicativo al cittadino, con i riferimenti di legge che impongono l'utilizzo dell'autocertificazione, da presentare poi all'ente pubblico o al gestore che ha richiesto il certificato, in luogo

dell'autocertificazione; il supporto attivo al cittadino, da parte dell'ente cui è richiesto il rilascio del certificato («amministrazione certificante»), nella compilazione dell'autocertificazione da consegnare al posto del certificato all'ente pubblico che lo abbia richiesto in violazione dei doveri d'ufficio («amministrazione procedente»). Anche se, come detto, la questione sembra doversi affrontare sul piano del «rilascio» del certificato e non soltanto su quello dell'eventuale «richiesta» o «accettazione» dell'amministrazione procedente. Poiché è il difetto di regole sul relativo rilascio che permette ancora la libera circolazione dei certificati tra privati e pubbliche Amministrazioni.

## 6. Verso il «diritto all'autocertificazione»?

Alla luce di quanto osservato finora, non sembra potersi ritenere giunto al termine il «lento cammino verso l'autocertificazione» (Gardini, 2005: 112). Al contrario, il percorso verso la completa decertificazione sembra presentare ancora degli ostacoli normativi messi in luce dalla cattiva prassi amministrativa ancora resistente all'uso delle dichiarazioni sostitutive e ai relativi controlli.

A partire dalla seconda metà del secolo scorso, gli studi ministeriali indicati e i molteplici interventi del legislatore hanno dimostrato che la natura delle cause che ne impediscono la piena realizzazione è composita.

Tuttavia, la riflessione sulle possibili mancanze della normativa scaturisce, ancora una volta, dalla prassi amministrativa che agisce nella direzione opposta alla tendenza all'uso delle dichiarazioni sostitutive che, come osservato da una premonitrice dottrina, sarebbe stata «destinata in futuro a rafforzarsi» (Fioritto, 2003: 393).

Come è infatti avvenuto, tale uso si è intensificato nel tempo, di pari passo con le successive riforme della disciplina, «volte a fornire strumenti supplementari destinati a snellire una pesante macchina burocratica che stenta a liberarsi da orpelli inutili» (Casoni, 1999: 168).

Dal «giudizio di efficacia» (Conte, 1962: 43) sulla prima legge sull'autocertificazione, adottato dal Ministero della Funzione Pubblica (Circolare del Ministro per la Funzione Pubblica del 20 dicembre 1988, n. 26779), è emersa la mancanza di norme necessarie a garantirne l'attuazione. La presenza di «lacune tecniche», nell'ambito di un contesto organizzativo e culturale per tradizione distante dalla logica della semplificazione e della collaborazione tra amministrazione e cittadino, è stata progressivamente messa in luce dai molteplici interventi integrativi e correttivi del legislatore.

Tuttavia, come osservato dalla dottrina, in materia di autocertificazione «un intervento calato dall'atto del legislatore è necessario per garantire per il futuro l'effettiva operatività della semplificazione concernente il sistema delle certezze pubbliche» (Gardini, 2005: 113), ma non è sufficiente, rendendosi altresì indispensabile fra gli altri, «un diverso clima culturale, con l'ingresso negli uffici pubblici di nuove generazioni di funzionari e la maggior consapevolezza dei propri diritti da parte dei cittadini» (Arena, 2001: 37).

Con una «valenza politico-giuridica» volta a riformare l'organizzazione e il funzionamento dell'agire pubblico, dando «un'impronta di tipo fiduciario ai rapporti tra l'amministrazione ed il cittadino» (Mazzamuto, 1999: 46), l'istituto in esame rappresenta uno dei temi fondamentali della semplificazione della pubblica Amministrazione. Pur in presenza dei suindicati, possibili difetti della normativa vigente e delle corrispondenti questioni giuridiche da risolvere, è fuori dubbio che il percorso intrapreso dal potere legislativo e da quello esecutivo sembra voler portare al riconoscimento di un vero e proprio «diritto» all'uso dell'autocertificazione.

Il Governo ha infatti qualificato più volte come «diritto soggettivo» la posizione del cittadino, nel rapporto con la pubblica Amministrazione, derivante dalla normativa sull'autocertificazione e dal passaggio dall'uso dei certificati e degli atti notori alle dichiarazioni sostitutive.

Come espressamente riconosciuto circa vent'anni dopo l'entrata in vigore della prima legge in materia, la normativa conferiva già all'epoca «veri e propri diritti soggettivi nei confronti della pubblica amministrazione» (così la predetta Circolare del Ministro per la Funzione Pubblica del 20 dicembre 1988, n. 26779).

Tuttavia, la normativa dell'epoca era sguarnita di obblighi per l'amministrazione e tutele per il cittadino: l'ente pubblico poteva richiedere i certificati e gli atti di notorietà e non era chiaro se potesse adottare il provvedimento in presenza delle sole autocertificazioni; e il cittadino aveva una mera facoltà di presentare le dichiarazioni sostitutive, potendo spontaneamente produrre le certificazioni. Pertanto, se la qualificazione in termini di «diritto soggettivo» della posizione del cittadino nei confronti dell'amministrazione non trovava pieno riscontro nella normativa originaria, quantomeno in essa può intravedersi la volontà del legislatore storico e del potere esecutivo.

La presenza delle predette «lacune tecniche», che si configura «quando il legislatore omette di regolare mediante norme una situazione che avrebbe dovuto regolare» (Kelsen, 2000: 127), trovava implicito riconoscimento nei successivi interventi legislativi che, volta per volta, integravano i «doveri» dell'amministrazione e i corrispondenti «diritti» del cittadino.

In definitiva, la mancanza di norme necessarie a garantire il funzionamento dell'istituto portava il legislatore a tentare di porvi rimedio, regolando nuovi aspetti delle dinamiche tra privato e pubblica Amministrazione nell'uso dei certificati e delle dichiarazioni sostitutive.

La disciplina vigente non è infatti il risultato di una «riscoperta» della prima legge sull'autocertificazione (Lo Bianco, 1999: 15), bensì della progressiva riforma dell'istituto, volta a porre rimedio alle resistenze della pubblica amministrazione.

Nel periodo delle riforme «Bassanini», il Governo ribadiva l'espressa qualificazione della posizione del cittadino in termini di «diritto», coniando stavolta il sintagma «diritto all'autocertificazione» (così la citata Circolare del Ministro dell'Interno del 20 gennaio 1997, n. 3).

A quel tempo, il legislatore introduceva la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico, in caso di mancata accettazione dell'autocertificazione, e l'obbligo adottare il provvedimento finale sulla sola base delle autocertificazioni; prevedendo altresì di dover procedere ai controlli sulla veridicità di quanto dichiarato dal cittadino, anche successivamente, rivolgendosi direttamente alle amministrazioni certificanti.

Le successive riforme sono andate nella stessa direzione delle precedenti, verso un ampliamento del campo di applicazione, sia soggettivo sia oggettivo dell'istituto, e un rafforzamento delle regole volte a garantirne l'applicazione. La presenza di regole cogenti, la cui violazione è sanzionata *ex lege*, sembrano portare l'istituto giuridico da una dimensione di «principio guida» (facoltà di utilizzare le autodichiarazioni temperata dalla legittima richiesta del certificato) verso l'auspicata natura di «diritto soggettivo» riconosciuto al cittadino.

A differenza del passato, vi è oggi un obbligo, previsto espressamente dalla legge, che impone all'amministrazione: da un lato, di accettare le autocertificazioni; dall'altro di non richiedere e non accettare certificati o atti di notorietà. E la presenza della sanzione ne garantisce l'obbligatorietà.

Tale duplice dovere, garantito dalla minaccia della sanzione disciplinare, che non ammette deroghe, può coincidere il diritto di presentare le dichiarazioni sostitutive, con tutte le conseguenze sul piano procedimentale e provvedimentale. Infine, in presenza di un preciso e inderogabile «obbligo», che impone di utilizzare le dichiarazioni sostitutive, a tutela della semplificazione e nell'interesse sia dell'amministrazione sia del cittadino, potrebbe per conseguenza ricollegarsi un corrispondente «diritto all'uso dell'autocertificazione».

Per vero, la qualificazione in termini di «diritto soggettivo» di quella che in passato era una mera «facoltà» di produrre autocertificazioni, imporrebbe una riflessione sulla tutela giurisdizionale da riconoscere al cittadino, che, a seconda dei casi, sarebbe garantita dal Giudice ordinario o da quello amministrativo.

Tuttavia, l'angolo visuale per discutere della qualificazione della posizione del cittadino e per individuare e misurare il perimetro di tale «diritto» è quello amministrativo, poiché i problemi applicativi si presentano e vanno risolti, pur muovendo dal dato normativo, sul piano organizzativo. L'istituto, infatti, affronta problemi applicativi che necessitano immediata soluzione dal punto di vista amministrativo, dovendo fare i conti con la tempestività e l'efficacia dell'azione amministrativa.



Ed in effetti, la digitalizzazione della pubblica Amministrazione sembra aver portato alcune significative novità in materia, anche se «per l'acquisizione e per l'accertamento d'ufficio occorrerà attendere l'ultimazione della rivoluzione informatica presso gli enti pubblici» (Occhiena, 1999). Basti pensare che la partecipazione ai concorsi pubblici oggi si svolge su un unico portale telematico<sup>9</sup>, accessibile al cittadino mediante la propria identità digitale, ove sono assenti problemi di effettività della normativa, quantomeno in sede di candidatura, poiché esso richiede le autocertificazioni nella sola modalità telematica<sup>10</sup>; questo previene eventuali problemi, legati ad eventuali «vizi di forma» derivanti dalla non corretta presentazione delle dichiarazioni sostitutive, al momento della candidatura al concorso; anche se non rimuove il rischio di successive richieste di certificazioni nel successivo momento dei controlli, dopo l'approvazione della graduatoria del concorso da parte dell'ente.

Per altro aspetto, i dubbi sulla qualificazione della posizione del cittadino in termini di «diritto» derivano anche dal tradizionale carattere dell'azione per fini pubblici «come attività regolata dal concorrere di norme che si formano nei diversi ambiti dell'autorità e della libertà» (Perfetti, 2010).

Come osservato, «il rapporto tra privati e pubblica amministrazione è stato tradizionalmente modellato sulle esigenze della parte pubblica» sicché le norme sono nella maggior parte dei casi introdotte con riferimento all'amministrazione, piuttosto che al cittadino: «sintomatica al riguardo è la nostra stessa Carta costituzionale nella quale la disciplina della pubblica amministrazione non si ricava dalle disposizioni che si riferiscono al cittadino e alle sue libertà e diritti, ma è posta significativamente nella parte dedicata al Governo» (Zito, 2002). In altri termini, l'attenzione del legislatore riguarda più spesso il profilo delle modalità e dei limiti della funzione amministrativa, piuttosto che quello della posizione del privato di fronte ad essa; basti pensare alla disposizione sul termine di conclusione dei procedimenti amministrativi (art. 2, l. 241/1990), formulata come «dovere della pubblica amministrazione piuttosto che come un diritto del privato» ad ottenerlo entro il termine (Zito, 2002). Allo stesso modo, la legge in esame prevede il dovere dell'amministrazione di utilizzare le autocertificazioni e il divieto d'uso dei certificati, ma non qualifica espressamente come «diritto» la corrispondente posizione del cittadino.

In ogni modo, indipendentemente dal *nomen iuris*, è fuori dubbio che la situazione giuridica da attribuire al privato è conferita alla cittadinanza amministrativa italiana, europea ed extracomunitaria. La legislazione ha da tempo superato la previsione della mera «facoltà» del cittadino di produrre dichiarazioni sostitutive mediante il progressivo riconoscimento, riforma dopo riforma, di diversi «doveri» in capo alla pubblica Amministrazione. Circoscrivendo l'uso dei certificati ai rapporti tra privati e a quelli tra pubbliche Amministrazioni, e ampliando le tutele in capo ai cittadini, volte a colmare di volta in volta gli spazi della normativa che apparivano «vuoti» permettendo di eluderla e continuare a richiedere la consueta documentazione, il legislatore ha posto solide basi per consentire al processo di decertificazione di andare avanti.

Sicché, pur in presenza di meccanismi basati ancora sulla sola «fiducia nei comportamenti atti a realizzarli» (Greco, 2021: IX), sia dei privati sia della pubblica Amministrazione, il lento cammino della semplificazione della documentazione amministrativa sembra procedere incessantemente verso il riconoscimento del «diritto all'autocertificazione».

## Riferimenti bibliografici

- Arena, G. (1998), Autocertificazione e amministrazione per interessi, in Scritti in onore di Massimo Severo Giannini, Vol. I (Milano: Giuffrè).
- Arena, G. (2001), Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa, in G. Arena, M. Bombardelli, M.P. Guerra, A. Masucci, La documentazione amministrativa (Rimini: Maggioli).

<sup>9</sup> Cfr. l'art. 35-ter, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dalla rubrica «Portale unico del reclutamento», disposizione inserita dall'art. 2, co. 1, del d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla l. 29 giugno 2022, n. 79, che ha introdotto «InPA», reperibile su [www.inpa.gov.it](http://www.inpa.gov.it).

<sup>10</sup> Cfr. l'art. 65, co. 1, lett. b, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, dal titolo «Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica».



- Bassanini, Franco (1999). Presentazione, in A. Camilleri, *La rivolta dei topi d'ufficio* (Milano: Edizioni ESTE).
- Bombardelli, M. (1996), Autocertificazione (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Vol. IV (Roma: Treccani).
- Bombardelli, M. (2001), La semplificazione della documentazione amministrativa: strumenti e tecniche, in G. Arena, M. Bombardelli, M.P. Guerra, A. Masucci, *La documentazione amministrativa* (Rimini: Maggioli).
- Bombardelli, M. (2007), Gli errori formali nelle dichiarazioni sostitutive, 1 *Giornale di diritto amministrativo*.
- Camilleri, A. (1999), *La rivolta dei topi d'ufficio* (Milano: Edizioni ESTE).
- Casoni, G. (1999), Le dichiarazioni sostitutive a seguito dell'entrata in vigore del d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 403, 2 *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*.
- Conte, A.G. (1962), *Saggio sulla completezza degli ordinamenti giuridici* (Torino: Giappichelli).
- Conte, A.G. (1988), Completezza (voce), in *Digesto delle discipline privatistiche*, Vol. III (Torino: Utet).
- Ferrari, V. (2010), *Prima lezione di sociologia del diritto* (Roma-Bari: Laterza).
- Fioritto, A. (2003), *La funzione di certezza pubblica* (Padova: Cedam).
- Gardini, G. (2005), Autocertificazione (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. (Torino: Utet).
- Giannini, M.S. (1960), Certezza pubblica (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Vol. VI (Milano: Giuffrè).
- Giannini, M.S. (1970), *Diritto amministrativo* (Milano: Giuffrè).
- Giuffrida, A. (2012), Il «diritto» ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità (Torino: Giappichelli).
- Greco, T. (2021), *La legge della fiducia. Alle radici del diritto* (Roma-Bari: Laterza).
- Guastini, R. (2011), *Interpretare e argomentare* (Milano: Giuffrè).
- Guastini, R. (2011), *La sintassi del diritto* (Torino: Giappichelli).
- Kelsen, H. (2000), *Lineamenti di dottrina pura del diritto* (Torino: Einaudi).
- Lazzara, P. (2016), Autocertificazione, in Romano A., *L'azione amministrativa* (Torino: Giappichelli).
- Lo Bianco, G. (1995), Autocertificazione e organizzazione amministrativa (Milano: Giuffrè).
- Marzano, M. (2012), *Avere fiducia* (Milano: Mondadori).
- Mazzamuto, M. (1999), Dichiarazioni sostitutive: le principali innovazioni delle leggi Bassanini, 1/2 *Nuove autonomie*.
- Occhiena, M. (1999), 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, *Il Foro italiano*.
- Perfetti, L.R. (2010), Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità, 3/4 *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*.
- Resta, E. (2009), *Le regole della fiducia* (Roma-Bari: Laterza).
- Sandulli, M.A. (2004), Semplificazione amministrativa e amministrazione di risultati, in M. Immordino, *Principio di legalità e amministrazione di risultati* (Torino: Giappichelli).
- Scarselli, G.F. (2004), Il regime dei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive nel testo unico sulla documentazione amministrativa, 3 *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*.
- Schauer, F. (2000), *Le regole del gioco. Un'analisi filosofica delle decisioni prese secondo le regole nel diritto e nella vita quotidiana* (1991) (Bologna: Il Mulino).
- Zito, A. (2002), Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno, 2/3 *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*.