

MINISTERO DELL'INTERNO

CIRCOLARE MIACEL 2 febbraio 1999, n. 2

Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 403, recante norme di attuazione degli artt. 1, 2 e 3 della legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative.

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale
Dipartimento della funzione pubblica

A tutti i Ministeri: Gabinetto - Direzione generale AA.GG. e personale

Alle aziende ed amministrazioni autonome dello Stato

Agli enti pubblici non economici

Alle regioni a statuto speciale

Alle regioni a statuto ordinario

Alle province autonome di Trento e Bolzano

Ai commissari del Governo

Ai prefetti della Repubblica

Alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

e, per conoscenza:

Al Gabinetto dell'onorevole signor Ministro

Al Dipartimento della pubblica sicurezza

Alla Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale

All'Istituto nazionale di statistica

All'ANCI

All'UPI

All'U.N.C.E.M.

All'ANUSCA

Nella Gazzetta Ufficiale n. 275 del 24 novembre 1998, è stato pubblicato il decreto del Presidente della Repubblica n. 403 del 20 ottobre 1998, recante il regolamento di attuazione degli artt. 1, 2 e 3 della legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative.

L'emanazione del regolamento, previsto dall'art. 1 della legge n. 127/1997 conclude l'opera di semplificazione delle procedure amministrative iniziata con la legge stessa.

L'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 403/1998 è fissata al 23 febbraio 1999 in virtù del disposto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 127/1997. Da quella data, è opportuno sottolinearlo, sono abrogate per espressa previsione del successivo comma 2 tutte le disposizioni, anche di legge, incompatibili con le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica in questione, oltre quelle espressamente abrogate dall'art. 13 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica. Ciò evidenzia la portata innovativa della nuova disciplina.

Considerata l'imminenza dell'entrata in vigore, si ritiene opportuno non soltanto richiamare l'attenzione sulle esigenze di semplificazione contenute nella delega al Governo e quindi nel successivo decreto del Presidente della Repubblica ma anche fornire, sentito l'Osservatorio per l'attuazione della legge n. 127/1997 (composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'interno e del Dipartimento della funzione pubblica), un primo commento ai singoli articoli della nuova normativa.

Il legislatore si è posto l'obiettivo di ridurre sensibilmente il numero delle certificazioni, in particolare da parte delle amministrazioni comunali, e di dare il massimo impulso all'applicazione dell'istituto dell'autocertificazione (art. 1), che sostituisce, salvo specifiche disposizioni di legge (art. 2, comma 1), qualsiasi tipo di certificato che il cittadino debba esibire ad una pubblica amministrazione.

Quindi il ricorso all'autocertificazione diventa il principio fondamentale cui deve adeguarsi l'azione di qualsiasi pubblica amministrazione, unitamente a quello di acquisire autonomamente dati o notizie relative al cittadino senza richiedere allo stesso il relativo certificato.

In luogo della certificazione si ha l'acquisizione d'ufficio dei dati o la loro estrazione da altri documenti in possesso dell'interessato, purché sia certa la provenienza dei dati medesimi (art. 7, comma 2).

In sostanza viene affermato e rafforzato il principio già introdotto dall'art. 5 della legge n. 15/1968, ripreso poi dall'art. 3, comma 1, della legge n. 127/1997, secondo il quale è consentita l'assunzione diretta di dati da altri documenti che assicurano la certezza della fonte di provenienza dei dati medesimi, come ad es. l'assunzione dei dati di nascita o di residenza dalla carta di identità, dalla patente di guida o da altro certificato già in possesso dell'interessato.

L'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 403 comporterà un completo rinnovamento delle procedure sinora seguite dalle varie amministrazioni pubbliche, alcune delle quali già sono individuate nell'art. 1, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica: scuole, università, uffici provinciali della motorizzazione civile. Si tratta degli uffici che più di altri richiedono certificazioni al cittadino ma non sono gli unici destinatari della norma, in quanto il suddetto decreto del Presidente della Repubblica, attuando la legge n. 127/1997, si riferisce a tutto il comparto della pubblica amministrazione (art. 3, comma 2, della stessa legge n. 127/1997).

Ciò premesso si ritiene necessario esaminare e commentare i singoli articoli del decreto del Presidente della Repubblica n. 403, al fine di evidenziare gli aspetti innovativi, anche nei confronti della stessa legge n. 15/1968, ed il suo raccordo con le ulteriori innovazioni procedurali introdotte dalla legge n. 191/1998.

L'art. 1 amplia l'utilizzo dell'autocertificazione già prevista dall'art. 2 della legge n. 15/1968, estendendola a tutte le situazioni che formano oggetto di certificazione. Si avvalorava così la tesi che privilegiava una applicazione non restrittiva dell'art. 2 della legge n. 15/1968.

In definitiva si amplia la sfera di applicabilità della norma anche a quei fatti, stati e qualità personali che erano stati presi in considerazione dal decreto del Presidente della Repubblica n. 130/1994 come dichiarazioni temporaneamente sostitutive, estendendo ora l'utilizzo dell'autocertificazione a tutti i certificati necessari per iscriversi alle scuole, alle università e a tutti quelli da presentare agli uffici provinciali della motorizzazione civile, nonché agli estratti di stato civile ed ai certificati rilasciati in base ai registri demografici e richiesti dai comuni nell'ambito dei procedimenti di loro competenza.

L'art. 2 estende i casi di utilizzo della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà già prevista dall'art. 4 della legge n. 15/1968, ricomprendendo anche i casi non rientranti nella previsione dell'art. 2 della legge n. 15/1968. E' ora possibile attestare con tale dichiarazione che la copia di una pubblicazione è conforme all'originale, e tale dichiarazione ha valore di copia autentica nei concorsi per titoli. La norma è di notevole

utilità per lo snellimento della presentazione delle domande ai concorsi per titoli, in quanto evita al cittadino di dover richiedere anche l'autenticazione di qualsiasi tipo di documentazione che possa costituire titolo, oltre alle pubblicazioni, come ad es. diplomi, titoli di studio, abilitazioni, articoli e quanto altro da allegare a domande per la partecipazione a concorsi ed evita di dover richiedere l'autentica della propria dichiarazione.

Lo stesso art. 2 prevede, inoltre, che l'eventuale accertamento della veridicità delle dichiarazioni sia compiuto direttamente dall'amministrazione presso il soggetto competente.

L'interessato, per abbreviare l'iter del procedimento, può esibire o inviare per via telematica copia, ancorché non autenticata, dei certificati in suo possesso, ma non ha un onere in tal senso, perché l'amministrazione è tenuta a procedere autonomamente.

Quanto alla sottoscrizione della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà richiesta dalla legge n. 15/1968, la legge n. 127/1997 ha soppresso la necessità di autenticazione della sottoscrizione, se la stessa viene apposta in presenza del dipendente addetto, sia esso appartenente ad una pubblica amministrazione o a un gestore o esercente di pubblico servizio.

Successivamente la legge n. 191/1998, al comma 11 dell'art. 2, ha chiarito che in tal caso non è richiesta l'autenticazione della sottoscrizione neppure nel caso in cui contenga dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge n. 15/1968.

Le disposizioni della legge n. 191/1998 fanno sì che le istanze dirette ad una pubblica amministrazione non devono essere più autenticate, anche se contengono dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà, e vanno presentate con le modalità indicate dal precedente comma 10, che ha sostituito il comma 11 dell'art. 3 della legge n. 127/1997. L'abrogazione della autenticazione della sottoscrizione è stata estesa, in base ad una interpretazione logico-sistematica di tutta la legislazione di semplificazione, anche a quelle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 4 della legge n. 15/1968, non comprese in una istanza ad una pubblica amministrazione, ma comunque richiamate nell'istanza medesima o ad essa collegata funzionalmente, anche se prodotte non contestualmente ma in un secondo momento. Interpretazione questa condivisa dal Dipartimento della funzione pubblica nella circolare MIACEL n. 14 del 2 settembre 1998, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 212 dell'11 settembre, inerente il rilascio della carta di identità.

Peraltro occorre considerare che, come enunciato dall'art. 1 della legge n. 15/1968, la stessa si applica esclusivamente nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino e, salve specifiche eccezioni ammesse dalla legge, tale rapporto si svolge in base ad una istanza scritta rivolta dal cittadino ad una pubblica amministrazione - nel cui ambito sono da ricomprendersi anche i gestori di pubblici servizi - per ottenere l'emissione di un provvedimento amministrativo di qualsiasi specie. Ne consegue che le dichiarazioni in questione possono essere rese solo in tale contesto (con l'istanza o successivamente a completamento di una istanza già presentata). Coerentemente l'art. 6, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica prevede che le amministrazioni nel predisporre i moduli delle istanze ad esse rivolte predispongano le formule e le relative dichiarazioni sostitutive.

Di conseguenza il successivo art. 13, comma 3, abroga il penultimo comma dell'art. 20-bis della legge n. 15/1968, che prevedeva l'ammonizione in sede di autenticazione della sottoscrizione.

L'art. 3 si occupa della presentazione delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, stabilendo che possono essere presentate anche contestualmente all'istanza e sono sottoscritte in presenza del dipendente addetto che procede anche all'autenticazione delle copie a lui presentate.

E' da sottolineare che la norma non parla di autenticazione della sottoscrizione né, tanto meno, abroga o reca innovazioni all'art. 3, comma 11, della legge n. 127/1997 così come modificato dall'art. 2, commi 10 e 11, della legge n. 191/1998. Ne consegue che, quando la dichiarazione è contenuta nell'istanza ovvero è contestuale o collegata o richiamata dalla stessa, non deve essere autenticata se presentata o inviata unitamente a fotocopia di documento di riconoscimento.

L'art. 4 ha semplificato la procedura relativa alle dichiarazioni rese da chi non sa o non può firmare, già disciplinata dall'art. 21 della legge n. 15/1968, eliminando i testimoni ed affidando al pubblico ufficiale il compito di ricevere la dichiarazione ed attestare le cause dell'impedimento.

Al riguardo occorre specificare che deve trattarsi di impedimenti fisici o di analfabetismo, per cui rimangono esclusi i casi di incapacità di intendere e di volere, in relazione ai quali continuerà a trovare applicazione l'art. 8 della legge n. 15/1968, limitatamente alla parte in cui le dichiarazioni verranno rese da chi esercita la potestà genitoriale o la tutela senza alcuna autentica di sottoscrizione.

Per quanto riguarda l'individuazione del pubblico ufficiale, la norma non fornisce alcuna indicazione; deve ritenersi che abbia fatto principalmente riferimento al funzionario competente a ricevere la documentazione.

Per quanto riguarda gli invalidi civili, si ricorda il disposto dell'art. 1, commi 248 e 249, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in base al quale le dichiarazioni da rendersi dagli invalidi civili e da chi esercita la tutela, vanno presentate entro il 31 marzo di ogni anno alla prefettura, all'unità sanitaria locale o al comune senza alcuna operazione di autentica della sottoscrizione.

L'art. 5 ha equiparato i cittadini comunitari a quelli italiani ai fini della possibilità di rendere le dichiarazioni sostitutive. Per i cittadini extracomunitari l'equiparazione riguarda soltanto coloro che sono residenti e limitatamente a quei fatti, stati e qualità che possono essere convalidati da soggetti pubblici o privati italiani. Ciò spiega l'abrogazione dell'art. 3 della legge n. 15/1968 e delle dichiarazioni temporanee ivi previste, che non hanno più ragione di esistere (art. 13, comma 2), in quanto tutto l'impianto del decreto del Presidente della Repubblica n. 403 esonera il cittadino dall'obbligo di produrre documentazioni.

L'art. 6 reca disposizioni generali in materia di dichiarazioni sostitutive, stabilendo che esse hanno la stessa validità temporale degli atti che sostituiscono.

Viene inoltre disposto che le amministrazioni predispongono la modulistica necessaria per rendere tali dichiarazioni, inserendo le relative formule ed un richiamo alle sanzioni penali previste dall'art. 26 della legge n. 15/1968 ed una eventuale informativa ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675/1996 sulla protezione dei dati personali.

L'art. 7 prevede una ulteriore semplificazione, che si riconnette a quanto già stabilito dagli artt. 10 della legge n. 15/1968 e 18 della legge n. 241/1990, ovvero sia l'acquisizione diretta dei documenti da parte della amministrazione procedente presso altri uffici indicati dall'interessato, nei casi in cui il medesimo non voglia o non sia in grado di avvalersi delle autocertificazioni previste dagli artt. 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 403. L'acquisizione potrà avvenire, come dispone il decreto del Presidente della Repubblica, a mezzo fax o di altri strumenti telematici o informatici come ad esempio la posta elettronica, prevedendo l'indicazione dell'amministrazione, del responsabile dell'ufficio ed un recapito telefonico. In tal caso è in presenza di uno scambio di atti tra uffici e di conseguenza, secondo l'interpretazione fornita dal Ministero delle finanze con risoluzione n. 603 del 16 novembre 1993, i documenti saranno tutti esenti dall'imposta di bollo, trovando applicazione l'art. 16 della tabella annessa al decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1972, n. 642.

L'art. 8 si occupa della riservatezza dei dati contenuti nei documenti trasmessi alle pubbliche amministrazioni, stabilendo che essi devono contenere i dati strettamente necessari alle finalità per cui vengono acquisiti. Tale disposizione va riferita in particolare alle certificazioni anagrafiche rilasciate dalle amministrazioni comunali: il certificato di residenza, ove spesso viene inserita senza alcuna legittimazione la cittadinanza degli stranieri residenti e lo stato di famiglia anagrafico, in cui, nonostante le precise disposizioni impartite da questo Ministero con circolare n. 11 del 23 luglio 1996, vengono ancora indicate le relazioni di parentela, di stato di figlio adottivo ed anche lo stato civile dei coniugati. In tal modo si va oltre la funzione attribuita dalla legge a tali certificati e si invade la sfera di riservatezza dei cittadini.

Si ribadisce pertanto che in base all'art. 33 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 i certificati anagrafici devono contenere, oltre alle generalità del soggetto, soltanto l'oggetto della certificazione.

Il comma 2 fa divieto ai direttori sanitari di rilasciare certificato di assistenza al parto, che viene sostituito da una attestazione contenente i dati necessari per formare l'atto di nascita e da un certificato di assistenza al parto in forma anonima, da rilasciare per esigenze statistiche. La norma conferma quanto già stabilito dall'art. 2 della legge n. 127/1997, che ha sostituito integralmente l'art. 70 del regio decreto 7 luglio 1939, n. 1238 per quel che riguarda le dichiarazioni di nascita.

L'art. 9 prevede l'acquisizione degli estratti di atti di stato civile d'ufficio esclusivamente per il cambio dello stato civile (come ad es. il matrimonio) e per particolari necessità istituzionali delle singole amministrazioni.

La norma, in pratica, fa venire meno la necessità di richiesta di estratti da parte dei cittadini, anche in conseguenza dell'agevolazione prevista dall'art. 1, lettera i), che consente di autocertificare tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri di stato civile. Al riguardo è opportuno ricordare che, in base al vigente ordinamento di stato civile, per estratti si intendono (artt. 184 e 185), sia quelli per riassunto (art. 184), sia quelli per copia integrale (art. 185). Ne consegue che la disposizione riguarda ambedue le fattispecie, non avendo fatto il legislatore alcuna distinzione.

L'art. 10 pone una eccezione all'uso dell'autocertificazione, disponendo che i certificati medici, sanitari, di origine, di conformità alle norme CE, i brevetti ed i marchi non possono essere sostituiti da altro documento. Per tali atti è necessario richiedere appositi certificati. Viene poi previsto un unico certificato medico di idoneità alla pratica non agonistica di attività sportiva.

Nell'art. 11 è previsto l'obbligo dello svolgimento di controlli anche a campione sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive, prevedendo che la relativa conferma dei dati da parte dell'amministrazione che li detiene può essere acquisita anche per via telematica, prescindendo dall'acquisizione cartacea, come già ricordato all'art. 5.

Il comma 3 dell'art. 11 è di natura organizzativa, in quanto prescrive di introdurre nella modulistica le avvertenze che sostituiscono l'ammonizione prevista nel procedimento di autentica, ed aggiunge una sanzione ulteriore, consistente nella decadenza dai benefici conseguiti a seguito di un provvedimento adottato in base ad una dichiarazione rivelatasi, successivamente, mendace.

L'art. 12 sostituisce il termine generico di "certificato" con quello di "diploma" e "patentino", riferito, rispettivamente, ai titoli attestanti idoneità professionali ovvero l'assenso all'esercizio di determinate attività.

L'art. 13 abroga esplicitamente alcuni articoli della legge n. 15/1968 e, precisamente, il 3, il 20-bis, il penultimo comma dell'art. 26, il 27 e l'intero decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1994, n. 130.

* * *

I prefetti vorranno dare la massima diffusione al presente documento di indirizzo presso tutte le amministrazioni pubbliche ricomprese nell'ambito delle rispettive province e, a risolvere i dubbi che le stesse amministrazioni manifestassero nell'applicazione delle misure di semplificazione.

Si rammenta che il rifiuto dell'applicazione della normativa in esame viene sanzionato dallo stesso decreto del presidente della Repubblica e della legge n. 127/1997 come violazione dei doveri di ufficio.

E' dovere di ogni singola amministrazione applicare direttamente, nell'ambito dei procedimenti di propria competenza, le norme di semplificazione.

Si resta in attesa di un cortese cenno di assicurazione e, successivamente, di informazione periodica sullo stato di applicazione del decreto del presidente della Repubblica n. 403.

p. II Ministro: VIGNERI