

"News" - Dipartimento della Funzione Pubblica 15/12/2000

Il Consiglio dei Ministri approva in via definitiva il testo unico sulla documentazione amministrativa

Relazione illustrativa

TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI IN MATERIA DI DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA

(n.4 dell'allegato 3 alla legge 50/99)

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

I) Finalità e tecnica del Testo unico

Nel presente schema di Testo unico, da emanare ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera c) della legge 8 marzo 1999, n. 50, sono raccolte e coordinate le numerose disposizioni che si sono stratificate nel corso degli anni in materia di documentazione amministrativa, con l'ambizioso proposito, oltre che di rendere facile la consultazione (e la conseguente individuazione della disciplina applicabile), di favorirne un'interpretazione coerente sul piano sistematico e -per quanto possibile- univoca.

La materia è a tutt'oggi, regolata da un gran numero di fonti diverse; al nucleo iniziale rappresentato dalle norme della legge n. 15 del 1968, si sono aggiunte e sovrapposte negli ultimi anni, e in modo episodico, una gran quantità di disposizioni, dettate dalle esigenze di volta in volta avvertite come più urgenti; disposizioni non di rado inserite in testi legislativi eterogenei (si pensi ad esempio alle leggi n. 127 del 1997 e n. 191 del 1998) con la conseguenza di una frammentazione delle fonti, tale da affaticare e disorientare l'interprete; per superare tale frammentazione e nella ricerca della desiderata organicità della disciplina si è reso necessario, talvolta, inserire nel Testo unico delle disposizioni "nuove" e di raccordo, e talaltra operare nello stesso articolo una commistione tra disposizioni in precedenza contenute in fonti di rango diverso (legge e regolamento) e ora delegificate in attuazione della previsione dell'articolo 1 della legge n.127 del 1997, come quando si è trattato di integrare in un unico articolo la casistica delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni, già suddivisa tra l'articolo 2 della legge n. 15 del 1968 e l'articolo 1 del d.P.R. n. 403 del 1999. La compresenza, nel medesimo testo, di disposizioni diversamente collocate nella gerarchia delle fonti ha peraltro posto, sul piano pratico, il rilevante problema di come evitare un'indesiderata rilegificazione di norme secondarie; a tal fine, ed anche per agevolare l'opera di aggiornamento periodico prevista dal citato articolo 7 della legge n. 50 del 1999, sono stati elaborati tre testi distinti (A,B,C): il testo A, che contiene l'insieme di tutte le disposizioni, legislative e regolamentari e consente di apprezzare l'impianto normativo nel suo insieme; il testo B, recante le sole norme di rango legislativo, che sarà emanato con decreto legislativo; il testo C, recante le disposizioni non legislative, che sarà invece emanato con la procedura propria dei regolamenti di delegificazione.

Tale impostazione corrisponde alle risoluzioni adottate dalle Camere in sede di parere sulla relazione del Governo al Parlamento sul riordino normativo, ed è chiarita nel nuovo testo dell'articolo 7, comma 2 della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'articolo 1, comma 6 lettera a) della legge annuale di semplificazione L.n.340/2000.

Il sistema di numerazione adottato nello schema di decreto legislativo e nello schema di regolamento - poi trasfusi nel testo unico- si è reso necessario, sul modello anche di analoghe esperienze straniere, per assicurare la corrispondenza tra gli articoli del testo unico, da una parte, e quelli del decreto legislativo o del regolamento dall'altra; ciò al fine di assicurare la

leggibilità dei testi, soprattutto a seguito di future modificazioni degli stessi. Nell'osservanza dei criteri fissati al comma 2 del predetto articolo 7, è stata operata la delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali; sono state altresì indicate le norme abrogate espressamente e le norme espressamente non inserite, ma comunque vigenti ancorché contenute in fonte diversa dal Testo unico.

È necessario peraltro puntualizzare che nell'ipotesi in cui una norma non risulti indicata né fra quelle non inserite, né fra quelle abrogate, essa dovrà intendersi in ogni caso abrogata in virtù di quanto disposto dall'articolo 7, comma 3 della legge n. 50 del 1999.

Da ultimo, pur con la prudenza necessaria quando si tratta di riordinare un insieme di norme giuridiche da tempo vigenti, nei confronti delle quali si è ormai stabilizzata l'interpretazione, si è proceduto ad una semplificazione del linguaggio normativo.

Il Testo unico, in definitiva, intende corrispondere alle esigenze evidenziate nella "Relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari" presentata dal Governo al Parlamento nel 1999.

Al riguardo, è stata, infatti, prevista l'emanazione di testi unici a carattere misto legislativo e regolamentare, mediante la predisposizione contestuale in ciascun settore di due distinti provvedimenti di riordino, uno di rango legislativo e l'altro di livello regolamentare, da rifondere in un testo unico misto a carattere ricognitivo, contenente tutte le norme rilevanti per il settore considerato.

Tuttavia, per raggiungere il fine di assicurare a tutti gli utenti delle norme la completa conoscenza del diritto vigente sarà necessario riportare in appendice ad esso, senza che ne formino parte integrante, tutte le norme tecniche ivi richiamate, che non possono essere inserite organicamente nel Testo in considerazione dell'elevato tasso di obsolescenza che caratterizza queste disposizioni a causa della rapida evoluzione delle tecnologie.

II) Impostazione e principali novità del Testo unico

Il presente Testo unico, raccoglie e coordina, da un lato, le norme in materia di documentazione amministrativa e, dall'altro, le norme in materia di redazione e gestione dei documenti informatici.

Per quanto riguarda le prime, il principale obiettivo perseguito è stato, come già si è detto, quello di coordinare in modo sistematico la normativa dettata con la legge 4 gennaio 1968 n. 15 con gli interventi di modifica e di integrazione effettuati negli ultimi anni.

Per quanto riguarda invece le norme in materia di redazione e gestione dei documenti informatici, si è cercato soprattutto di armonizzare il loro contenuto, fortemente innovativo, con le norme riguardanti la documentazione amministrativa "tradizionale". Per realizzare questo secondo obiettivo si è cercato in particolare, laddove possibile, di non mantenere le norme in materia di documento informatico come un corpo a sé, ma di collegarle strettamente ai diversi ambiti della disciplina "tradizionale" a cui si ricollegano sul piano operativo (ad esempio, le norme in materia di firma digitale sono state riunite con le norme generali in materia di sottoscrizione di documenti amministrativi e atti pubblici, ecc.).

L'ambizione, dunque, è quella di riuscire a disciplinare efficacemente sia la fase attuale, in cui predominano ancora gli strumenti di certezza tradizionali, sia la fase di transizione dai documenti cartacei a quelli informatici, che in questi anni si sta avviando, sia il futuro nuovo regime delle certezze pubbliche, fondato in prevalenza su strumenti informatici e telematici.

Oltre a risistemare in modo più coerente ed organico la normativa vigente, sono state introdotte anche alcune disposizioni innovative, volte a rendere più agevole l'applicazione di

quest'ultima e a compiere ulteriori passi sulla strada della progressiva eliminazione dei certificati in attuazione dell'articolo 1 della legge n. 127 del 1997.

Si è provveduto a premettere al testo un articolo recante una serie di definizioni al fine di precisare il significato di alcuni termini ricorrenti, in relazione ai quali erano insorti diversi dubbi interpretativi, a cui si è appunto cercato di dare soluzione. Si è stabilito, ad esempio, sia cosa debba intendersi per documento di riconoscimento e quale rapporto ci sia fra questo ed il documento di identità, sia il significato del termine "certificato". Si è poi operato un altro intervento, di natura più sostanziale. È cioè stato allargato l'ambito di applicazione delle norme in materia di documentazione amministrativa, sia per quanto riguarda i soggetti tenuti ad accettare gli strumenti di semplificazione della documentazione amministrativa (includendo fra essi anche i privati che vi consentano e l'autorità giudiziaria, limitatamente all'attività di volontaria giurisdizione), sia per quanto riguarda i soggetti che possono utilizzare tali strumenti (ampliando i casi di utilizzo da parte dei cittadini extracomunitari).

Le novità introdotte riguardano, in particolare, le modalità di autenticazione di copia e di autenticazione delle sottoscrizioni.

Riguardo alle prime, è stato chiarito, da un lato, che l'autentica di copia può essere fatta anche dai gestori di pubblici servizi nell'ambito dei procedimenti per cui sono competenti; mentre dall'altro è stata estesa la possibilità di sostituire gli effetti dell'autentica di copia con una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà da parte dell'interessato (originariamente prevista dal d.P.R. n. 403/98 solo per le pubblicazioni in senso tecnico), ammettendo il ricorso a tale dichiarazione in un numero di casi molto maggiore, fra cui ad esempio quello di presentazione di documenti fiscali.

Per quanto riguarda invece l'autentica di sottoscrizione, sono state generalizzate le misure di semplificazione già introdotte dalla legge n. 127/97 e dalla legge n. 191/98, chiarendo inoltre le modalità da seguire per l'autentica nel caso in cui il documento la cui sottoscrizione deve essere autenticata vada presentato ad un soggetto diverso dalla pubblica amministrazione o dal gestore di pubblico servizio.

Sono state, infine, riportate le disposizioni fiscali che all'articolo 21 della L.n.15 /1968 prevedevano l'esenzione delle dichiarazioni sostitutive dall'imposta di bollo.

Si è stabilito, poi, che le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi non possono più richiedere atti o certificati per i quali sono tenuti ad acquisire d'ufficio le relative informazioni o ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato. Si è correlativamente previsto che la richiesta di certificati costituisce violazione dei doveri d'ufficio.

Inoltre, sempre relativamente agli istituti che concernono gli accertamenti d'ufficio e l'acquisizione diretta di certificati da parte delle pubbliche amministrazioni procedenti sono state introdotte delle disposizioni volte a rendere più agevole il loro utilizzo, sia attraverso un migliore coordinamento fra amministrazione procedente ed amministrazione certificante, sia attraverso il superamento di alcuni limiti formali, come ad esempio quelli posti da alcune interpretazioni particolarmente restrittive della legge n. 675/96 sulla tutela dei dati personali.

Si è prevista, poi, la possibilità di estendere anche al documento di riconoscimento esibito ai sensi del presente Testo unico quanto già previsto per i certificati dalla legge n. 127/97, ovvero la possibilità di esibirlo anche se scaduto, dietro semplice dichiarazione che i dati in esso contenuti e con esso comprovati non hanno subito variazioni.

Per quanto riguarda le dichiarazioni sostitutive ne è stato ulteriormente esteso l'ambito di applicazione e sono state introdotte delle precisazioni volte ad agevolare il loro utilizzo, superando alcuni dubbi interpretativi emersi dal monitoraggio dell'applicazione della normativa ora raccolta nel Testo unico.

Le modifiche introdotte in materia di controlli sono molto significative anche sul piano

sostanziale, dato che la materia era trattata in modo molto sintetico ed erano sorti significativi problemi nella sua applicazione.

In particolare si è cercato di definire meglio, in termini di pretese ed obblighi reciproci, i rapporti fra amministrazione procedente ed amministrazione certificante, affiancando all'obbligo di effettuare il controllo da parte della prima anche l'obbligo di rispondere alle richieste di controllo da parte della seconda.

Infine si è provveduto ad un coordinamento sistematico delle sanzioni penali.

III) Analisi del testo

Il capo primo rubricato definizioni e ambito di applicazione, non suddiviso in sezioni, si compone di cinque articoli.

L'articolo 1 reca alle lettere a) e b) l'indicazione del significato da attribuire, ai fini del Testo unico delle espressioni di "documento amministrativo", riportando letteralmente il contenuto degli articoli 22 comma 2 della Legge n. 241/1990 e 7 comma 6 del d.P.R.n.403/1998, di "documento informatico" e di "firma digitale", riproducendo l'articolo 1 comma 1 lettere a) e b) del d.P.R. 513/1997.

Una significativa innovazione viene introdotta con le definizioni di "documento di riconoscimento" e di "documento d'identità" di cui alle lettere c) e d). Le due disposizioni, frutto della rielaborazione di norme appartenenti a peculiari ambiti normativi (articolo 292 R.D. n.635/1940, articolo 3 R.D. n.773/1931) intendono mantenere la separazione tra i documenti d'identità, aventi specifica finalità, dalla categoria d'insieme dei documenti di riconoscimento, che consentono, comunque, l'identificazione personale del titolare.

Alla lettera e) viene inserita la norma dell'articolo 1 comma 1 lett.b) del D.P.C.M. n.437/1998 relativa al "documento d'identità elettronico". La lettera f) definisce il "certificato": si tratta di una disposizione nuova nella quale vengono delineate le funzioni e l'ambito oggettivo di questo atto amministrativo.

Parimenti sono nuove le definizioni alle lettere g) e h) di "dichiarazione sostitutiva di certificazione", e di "dichiarazione sostitutiva di atto notorio".

La lettera i) riprende la definizione di "autentica della sottoscrizione" dall'articolo 20 secondo comma della Legge n. 15/1968.

Le lettere l) e m) definiscono la legalizzazione di firma e la legalizzazione di fotografie: nel primo caso viene riportato l'articolo 15 primo comma della Legge n. 15/1968; su questa disposizione viene costruita, in via analogica, la seconda definizione.

La definizione di "firma digitale" di cui alla lettera n) è la medesima contenuta nel d.P.R.513/1997.

Le definizioni di "amministrazioni procedenti" e di "amministrazioni certificanti" indicate alle lettere o) e p) costituiscono un'ulteriore novità, poiché, anche se l'espressione è rinvenibile nelle circolari attinenti la materia, l'ordinamento mancava di norme che distinguessero, in via generale, la duplice posizione che può assumere l'amministrazione nelle vicende legate all'utilizzo della documentazione amministrativa.

Le lettere q), r) e s) riprendono le definizioni di gestione dei documenti, di "sistema di gestione informatica dei documenti" e di "segnatura di protocollo" contenute nell'articolo 1 del d.P.R. n.428/1998.

L'articolo 2 amplia l'ambito oggettivo di applicazione delle norme del Testo unico, rispetto al contenuto dell'articolo 1 della Legge n. 15/1968; il riferimento ai gestori di servizi pubblici si rende necessario a seguito dell'equiparazione sancita, ai fini de quo, dalla Legge n. 127/1997 con le pubbliche amministrazioni. L'estensione dell'applicabilità delle norme del Testo unico ai privati che vi consentono riprende quanto recentissimamente disposto dalla legge annuale di semplificazione per l'anno 1999, L.n.340/2000. Nella stessa, è, inoltre, previsto espressamente, secondo quanto già disposto dall'articolo 15 della L.n.58/1997, che le norme concernenti i documenti informatici e la firma digitale si applicano anche nei rapporti tra privati.

La disciplina delle attività collegate agli atti e documenti amministrativi interessa ora anche i rapporti con l'autorità giudiziaria, limitatamente allo svolgimento di attività di volontaria giurisdizione.

L'articolo 3 individua i soggetti ai quali è applicabile il Testo unico: come già previsto dall'articolo 5 comma 1 del d.P.R.n. 403/1998, oltre che alle persone fisiche e giuridiche italiane e comunitarie, la disciplina sarà applicabile agli enti e alle associazioni aventi sede legale in Italia e o in uno dei Paesi dell'Unione Europea.

Per quanto concerne i cittadini extracomunitari, nella riscrittura del comma 2 del predetto articolo 5, si sostituisce il possesso della residenza con quello dell'autorizzazione a soggiornare nel territorio italiano.

Infine, i commi 3 e 4 riportano l'ulteriore casistica per l'applicabilità del Testo unico ai cittadini extracomunitari riprendendo le norme dell'articolo 2 del d.P.R. n.394/1999.

L'articolo 4, ripropone, al comma 1 la procedura semplificata della norma contenuta nell'articolo 4 del d.P.R.n.403/1998 relativa alla possibilità di utilizzo della dichiarazione sostitutiva da parte di cittadini impossibilitati a firmare e ad effettuare la dichiarazione pur non essendo sottoposti ad interdizione. Il comma 2 introduce una nuova ulteriore semplificazione per i casi di impedimento temporaneo del dichiarante per ragioni connesse allo stato di salute. Semplificazione che si spiega con la necessità di tutelare soggetti in condizioni di debolezza. Il comma 3, infine, esclude espressamente dal testo unico la disciplina delle dichiarazioni fiscali.

L'articolo 5 chiude il capo primo, inserendo l'articolo 8 della Legge n. 15/1968 relativo alle ipotesi di rappresentanza legale del dichiarante. Il capo secondo, rubricato documentazione amministrativa, è suddiviso in otto sezioni.

La prima sezione (articoli 6 e 7) concerne i "documenti amministrativi e gli atti pubblici". L'articolo 6, in tema di riproduzione e conservazione dei documenti, aggiorna la previsione dell'articolo 25 primo comma dell'articolo 25 della Legge n. 15/1968, allargando le modalità a tutti i mezzi idonei a garantire la conformità agli originali, e inserisce per ragioni di completezza, le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 15, primo periodo della L.n.537/1993, relativo alla conservazione dei documenti su supporto ottico e alla salvaguardia del patrimonio documentale storico.

L'articolo 7, sulla redazione e stesura di atti pubblici riformula, usando un linguaggio semplice e sintetico, gli articoli 12 primo comma e 13 primo e secondo comma della Legge n. 15/1968.

La seconda sezione (articoli 8-13) è dedicata al "documento informatico".

L'intera sezione riprende il d.P.R. 513/1997, disciplinando le condizioni di validità dei documenti informatici e le operazioni che li riguardano, facendo rinvio al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la definizione delle regole tecniche per le operazioni di formazione, trasmissione ecc. e delle misure tecniche, organizzative e gestionali a garanzia dei dati contenuti nei documenti.

La sezione terza (articoli 14-17) riunisce, senza l'aggiunta di nuove norme, le varie disposizioni

presenti nell'ordinamento in materia di "trasmissione di documenti".

L'articolo 14 ripropone il contenuto dell'articolo 19 della Legge n. 15/1968, che rinvia alle disposizioni speciali sulle funzioni e i poteri consolari per la trasmissione all'estero di atti agli uffici di stato civile.

L'articolo 15 riporta la procedura di trasmissione del documento informatico già disciplinata all'articolo 12 del d.P.R. n.513/1997.

All'articolo 16 sono inseriti i principi che l'articolo 8 del d.P.R. n.403/1998 ha fissato per la tutela della riservatezza dei dati "sensibili", elencati nell'articolo 22 della Legge n. 675/1996, contenuti nei documenti trasmessi.

L'articolo 17 chiude la sezione con le disposizioni a garanzia della segretezza della corrispondenza trasmessa per via telematica.

Con la sezione quarta (articolo 18-21) vengono riscritte, aggiornate e significativamente innovate le norme della Legge n. 15/1968, del d.P.R. n.513/1997 e del d.P.R. n.403/1998 sulle "copie autentiche e sull'autenticazione di sottoscrizioni".

Il comma 1 dell'articolo 18 è il frutto di una sintesi tra l'articolo 14 primo comma e l'articolo 7 primo comma della Legge n. 15/1968 e individua le caratteristiche della copia autentica. Il secondo comma riporta la modalità tipica di autenticazione delle copie, secondo il disposto dell'articolo 14 secondo comma della Legge n. 15/1968. Il terzo comma inserisce e corregge l'articolo 3 comma 4 del d.P.R. n.403/1998 che ha introdotto la procedura semplificata per l'autenticazione della copia di un documento da presentare agli organi della pubblica amministrazione, così come ai gestori di pubblici servizi, superando un'incongruenza della vecchia stesura.

Nell'articolo 19 viene ampliato il contenuto dell'articolo 2 comma 2 del d.P.R. n.403/1998 introducendo le modalità alternative all'autenticazione di copie. Si tratta di una significativa innovazione che, prendendo spunto da quanto già disciplinato per le copie di pubblicazioni quali titoli nei concorsi pubblici, consente di sostituire alla procedura dell'autentica la presentazione della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà sulla conformità della copia all'originale. Inoltre, è di non trascurabile importanza l'espressa previsione che la medesima autodichiarazione di conformità può avere ad oggetto anche le copie di documenti fiscali che devono essere obbligatoriamente conservati dai privati.

Per quanto, invece, attiene la copia di atti e documenti informatici, l'articolo 20 riporta alla lettera il contenuto dell'articolo 6 d.P.R. n.513/1997. Particolarmente rilevante, oltreché puntualmente rispondente alle manifestate esigenze di semplificazione è la nuova disciplina dell'autenticazione delle sottoscrizioni. L'articolo 21, al comma 1 riscrive l'articolo 20 della Legge n. 15/1968, fondando la garanzia di autenticità della sottoscrizione di istanze e/o dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà da produrre agli organi della P.A. o ai gestori di pubblici servizi sull'espresso rinvio alla disciplina semplificata per l'invio e la sottoscrizione delle istanze. Il comma 2, mantiene, comunque, le modalità tradizionali di autentica della sottoscrizione delle istanze e delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio in alcuni casi particolari.

La costruzione di queste disposizioni nasce dall'esigenza di chiarire definitivamente una disciplina venuta in essere attraverso varie fasi (l'articolo 3 comma 11 della Legge n. 127/1997, che ha abolito l'autentica della sottoscrizione delle istanze da presentarsi alle pubbliche amministrazioni o ai gestori di pubblici servizi, cui ha fatto seguito l'articolo 2 comma 10 della Legge n. 191/1998 che ha chiarito quali fossero le modalità sostitutive dell'autentica della sottoscrizione per le istanze, estensibili, in base all'interpretazione autentica di cui al comma 3 del medesimo articolo.). Ragioni di opportunità e chiarezza hanno portato, nella formulazione del comma 1 dell'articolo 21 (che fa rinvio all'articolo 38), all'eliminazione della distinzione tra dichiarazioni sostitutive collegate ad un'istanza o meno.

La sezione quinta, rubricata "firma digitale", riproduce integralmente il sistema costruito dalle norme del d.P.R. n.513/1997. L'articolo 22 riporta l'elenco delle definizioni di cui all'articolo 1 del d.P.R. citato, con la sola eccezione di quelle già inserite alle lettere b) e n) dell'articolo 1. L'articolo 23 sulla firma digitale riporta i 7 commi dell'articolo 10. L'articolo 24 sulla firma digitale autenticata contiene l'articolo 16. L'articolo 25 sulla firma di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni riproduce il contenuto dell'articolo 19 del citato d.P.R.. Gli articoli 26 e 27 sul deposito della chiave privata e sulla certificazione delle chiavi riproducono, rispettivamente, gli articoli 7 e 8 del d.P.R.. Infine gli articoli 28 e 29 sugli obblighi dell'utente e del certificatore e sulle chiavi di cifratura della pubblica amministrazione, riportano l'intero contenuto, rispettivamente, dell'articolo 9 e dell'articolo 17.

La sezione sesta (articoli 30-34), rubricata "legalizzazione di firme e di fotografie", riprende all'articolo 30, il contenuto dell'articolo 15 secondo comma della Legge n. 15/1968, sulle modalità di legalizzazione delle firme; l'articolo 31, intitolato "atti non soggetti a legalizzazione", unifica i due commi dell'articolo 18 della Legge n. 15/1968; l'articolo 32 riproduce il contenuto dell'articolo 18 della Legge n. 15/1968 sulla legalizzazione di firme di capi di scuole parificate o legalmente riconosciute; l'articolo 33, in tema di legalizzazione di firme di atti da e per l'estero, riporta, senza alcuna modifica il contenuto dell'articolo 17 della Legge n. 15/1968; l'articolo 34 riscrive il comma 7 dell'articolo 2 della Legge n. 127/1997, privilegiando le modalità più snelle della legalizzazione delle fotografie e riporta, al comma 2, l'esenzione dell'imposta di bollo, prevista dal collegato alla legge finanziaria di cui alla L.n.342/2000.

La sezione settima (articoli 35 e 36), rubricata "documenti di riconoscimento e di identità", si apre con l'articolo 35 sancisce con la nuova disposizione del comma 1 l'equipollenza, ai fini del Testo unico, tra il documento d'identità e il documento di riconoscimento; al comma 2 sono individuati i documenti equipollenti, mediante una riscrittura dell'articolo 16 comma 1 della Legge n. 615/1996; il comma 3 riporta il comma 9 dell'articolo 2 della Legge n. 127/1997 in ordine alla facoltatività dell'indicazione dello stato civile del richiedente il documento.

L'articolo 36, sulla carta d'identità e sui documenti elettronici, rinvia, nel comma 1, al D.P.C.M. riportato nell'appendice allegata al Testo unico per la definizione delle caratteristiche e delle modalità di rilascio; nei successivi commi dal 2 al 7 viene meglio articolato e talvolta riformulato il contenuto del comma 10 dell'articolo 2 della Legge n. 127/1997, in particolare esplicitando il richiamo ai dati biometrici con esclusione del DNA, quali elementi rilevanti ai fini dell'identificazione.

La sezione ottava, intitolata "regime fiscale", è composta dal solo articolo 37 che riproduce al comma 1 il contenuto del primo comma dell'articolo 21 sull'esenzione dall'imposta di bollo per le due tipologie di dichiarazioni sostitutive.

Il capo terzo, rubricato semplificazione della documentazione amministrativa, si compone di cinque sezioni.

La sezione prima (articoli 38 e 39) è dedicata alle "istanze e dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione".

L'articolo 38 commi 1 e 2 riporta le modalità semplificate di presentazione e sottoscrizione delle istanze alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi, già introdotte dall'articolo 2 comma 10 della Legge n. 191/1998; l'introduzione della nuova disposizione di cui al comma 3 è conseguente all'introduzione nell'ordinamento della carta d'identità e del documento d'identità elettronico.

L'articolo 39 riporta il contenuto dell'articolo 3 comma 5 della Legge n. 127/1997, come modificato dall'articolo 2 comma 8 della L.191/1998, sulla sottoscrizione delle domande di partecipazione a concorsi pubblici, assoggettando alle stesse modalità anche le domande agli esami per il conseguimento di diplomi o titoli culturali.

La sezione seconda (articoli 40-42) è dedicata ai "certificati".

L'articolo 40 riproduce l'esatto contenuto dell'articolo 11 della Legge n. 15/1968 sulle certificazioni contestuali; altrettanto avviene al comma 1 dell'articolo 41 che riprende l'articolo 2 comma 3 della Legge n. 127/1997, come modificato dall'articolo 2 commi 2 e 4 della Legge n. 191/1998 sulla validità dei certificati, con l'aggiunta, però di un'ulteriore disposizione a vantaggio della celerità dell'azione amministrativa.

L'articolo 42 riporta la norma dell'articolo 12 del d.P.R.n.403/1998 introdotta per ragioni di chiarezza linguistica, che ha individuato termini sostitutivi per indicare i certificati di abilitazione.

La sezione terza (articoli 43 e 44) è rubricata "acquisizione diretta di documenti".

L'articolo 43 nei suoi primi 4 commi riscrive la previsione già contenuta nel comma 1 dell'articolo 7 del d.P.R. n.403/1998, privilegiando ulteriormente l'acquisizione diretta delle informazioni necessarie all'amministrazione procedente.

La sezione quarta si compone del solo articolo 45 che aggiunge alle disposizioni degli articoli 3 comma 1 Legge 127/1997 e dell'articolo 7 comma 4 del d.P.R.n.403/1998 una nuova norma che, sulla scorta di quanto già previsto per l'uso del certificato scaduto, fissa le condizioni per l'uso, in luogo del certificato, del documento di riconoscimento non in corso di validità.

La sezione quinta (articoli 46-49) contiene "norme in materia di dichiarazioni sostitutive".

L'articolo 46 riscrive la casistica delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni, unificando il testo dell'articolo 2 primo comma della Legge n. 15/1968 e dell'articolo 1 comma 1 del d.P.R.n.403/1998, aggiungendo alla lettera j) dell'elenco l'appartenenza agli ordini professionali, completando alla lettera aa) la possibilità di sostituire il certificato del casellario giudiziale con riferimento anche ai provvedimenti civili e amministrativi, e, infine, aggiungendo alla lettera ee) la possibilità di dichiarare di non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato.

L'unificazione nell'unico articolo di norme di rango legislativo con norme di rango regolamentare, appare giustificabile con il criterio indicato per la stesura del regolamento dall'articolo 1 Legge n. 127, che prevede l'ampliamento delle categorie di stati, qualità personali e fatti già previsti dall'articolo 2 primo comma Legge n. 15/1968; inoltre, la stessa espressione con cui apre l'articolo 1 del d.P.R.n.403/1998 "oltre ai casi di cui ... sono aggiunti..." autorizza a ritenere "declassata" la fonte per l'individuazione della casistica delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni. L'articolo 47 rimette ordine nelle varie disposizioni aventi ad oggetto le dichiarazioni sostitutive di atto notorio.

L'articolo 48 riproduce alla lettera le disposizioni generali in materia di dichiarazioni sostitutive dell'articolo 6 del d.P.R. n.403/1998, unicamente trasformando da facoltativo in obbligatorio il riferimento, da inserire nel modulo per le dichiarazioni sostitutive, all'informativa di cui all'articolo 10 della Legge n. 675/1996.

All'articolo 49 è inserito il testo dell'articolo 10 del d.P.R.n.403/1998 sui limiti di utilizzo delle misure di semplificazione.

Il capo quarto è rubricato sistema di gestione informatica dei documenti e si compone di sei sezioni che sono interamente riprese dal "Regolamento per la tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica" di cui al d.P.R.n.428/1998.

La sezione prima (articoli 50-57) è intitolata "disposizioni sulla gestione informatica dei documenti".

L'articolo 50 riproduce le disposizioni transitorie di cui agli articoli 21 e 2 del d.P.R. 428/1998.

L'articolo 51 riproduce il contenuto dell'articolo 20 del d.P.R. n.513/1997.

L'articolo 52, sul sistema di gestione informatica dei documenti, recepisce in toto il contenuto dell'articolo 3. L'articolo 53, sulla registrazione di protocollo, riproduce l'articolo 4, riformulando in positivo il comma 5, con l'indicazione degli atti oggetto di registrazione obbligatoria, dove, invece, il regolamento contiene l'elenco degli atti esclusi dalla registrazione di protocollo. All'articolo 54, sulle informazioni annullate o modificate, è riportato l'articolo 5 del quale vengono invertiti i due commi oltre che integrato il comma 1. L'articolo 55, sulla segnatura di protocollo, riformula, senza aggiunte di carattere normativo, il comma 1 dell'articolo 6 e riproduce alla lettera i restanti quattro commi. L'articolo 56, sulle operazioni ed informazioni minime del sistema di gestione informatica dei documenti, modifica la rubrica dell'articolo 7 ma ne riporta alla lettera il contenuto. L'articolo 57, sul numero di protocollo, riscrive in modo più chiaro la rubrica e il contenuto dell'articolo 8, riducendolo ad un comma unico. La sezione seconda (articoli 58-60) è stata reintitolata "accesso ai documenti e alle informazioni del sistema".

L'articolo 58, sulle funzioni di accesso ai documenti e alle informazioni del sistema, l'articolo 59 sull'accesso esterno, l'articolo 60 sull'accesso effettuato dalle pubbliche amministrazioni riportano per intero i contenuti degli articoli 9, 10 e 11 del citato regolamento, fatta eccezione per il comma 3 dell'articolo 11, che viene abolito, e sciogliendo i riferimenti normativi relativi al diritto di accesso ai documenti amministrativi e alla tutela della riservatezza dei dati personali.

La sezione terza (articoli 61-63) è stata reintitolata "tenuta e conservazione del sistema di gestione dei documenti".

L'articolo 61, sul servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi, ripete l'articolo 12. L'articolo 62, sulle procedure di salvataggio e conservazione delle informazioni del sistema, recepisce interamente il contenuto dell'articolo 13. L'articolo 63, sul registro di emergenza, riprende l'articolo 14, sostituendo, al comma 5, l'indicazione espressa del termine di cinque giorni per l'inserimento nel sistema dei dati protocollati manualmente, con la formula "senza ritardo".

La sezione quarta (articoli 64-66) è stata reintitolata "sistema di gestione dei flussi documentali".

L'articolo 64, rubricato come l'intera sezione, riporta l'articolo 15 invertendone i primi due commi. All'articolo 65, sui requisiti del sistema per la gestione dei flussi documentali, e all'articolo 66, sulla specificazione delle informazioni previste dal sistema di gestione dei flussi documentali, sono riprodotti gli articoli 16 e 17.

La sezione quinta (articoli 67-69) è rubricata "disposizioni sugli archivi".

L'articolo 67, sul trasferimento dei documenti all'archivio di deposito, recepisce il contenuto dell'articolo 18.

L'articolo 68, contenente disposizioni per la conservazione degli archivi, riprende l'articolo 19 unicamente sciogliendo i riferimenti alle norme citate per estrema.

L'articolo 69, sugli archivi storici, recepisce l'articolo 19 inserendo il riferimento espresso al Testo unico in materia di beni culturali.

La sezione sesta, composta dal solo articolo 70 è rubricata "attuazione e aggiornamento dei sistemi".

L'articolo 70, aggiornamenti del sistema, riporta l'intero contenuto dell'articolo 22.

Il capo quinto rubricato controlli, non suddiviso in sezioni, si compone di due articoli .

L'articolo 71, sulle modalità dei controlli, riprende al comma 1 il testo dell'articolo 11 del d.P.R. n. 403/1998; il comma 2 riscrive l'articolo 11, comma 2 del d.P.R. n.403/1998, senza innovazioni quanto piuttosto a vantaggio di una migliore comprensibilità da parte degli operatori e degli utenti.

Diversamente, il comma 3 dell'articolo 71 introduce una nuova disposizione intesa a disciplinare la fattispecie dell'irregolarità sanabile dei dati contenuti nelle dichiarazioni sostitutive.

L'articolo 72, sulla responsabilità dei controlli, costituisce una novità rispetto alla previgente disciplina.

Le norme sono state dettate dalla necessità di porre maggiore attenzione sullo strumento dei controlli e di fare chiarezza sulle modalità e sulla dinamica del rapporto che si instaura tra amministrazione procedente-controllante e amministrazione certificante.

Il capo sesto rubricato sanzioni, non suddiviso in sezioni, si compone di sei articoli nei quali è ripresa la disciplina previgente con una revisione di carattere tecnico-formale.

L'articolo 73 riproduce la clausola di cui all'articolo 24 della Legge n. 15/1968 sull'assenza di responsabilità della pubblica amministrazione.

L'articolo 74 riunisce le varie disposizione sulla violazione dei doveri d'ufficio quale sanzione derivante dalla mancata applicazione delle norme in materia di autocertificazione.

In particolare, la lett.a) riproduce l'articolo 3 comma 4 della Legge n. 127/1997; la lett.b) riproduce l'articolo 3 comma 3 del d.P.R.n.403/1998; la lett.c) riproduce l'articolo 7 comma 5 del d.P.R.n.403/1998.

L'articolo 75, sulla decadenza dai benefici, recepisce il contenuto dell'articolo 11 comma 3 del d.P.R.n.403/1998.

L'articolo 76, contenente norme penali, riporta il secondo e il terzo comma dell'articolo 26 della Legge n. 15/1968, modificando soltanto i riferimenti normativi in esso contenuti.

Il capo settimo rubricato disposizioni finali, non suddiviso in sezioni, si compone di due articoli.

L'articolo 77, contiene, ai sensi dell'art. 7 comma 2 lettera c) della legge 8 marzo 1999 n.50, l'elenco delle norme abrogate dal Testo unico, separando in due commi i riferimenti alle norme di rango legislativo e quelli alle norme di rango regolamentare.

All'articolo 78 sono indicate, ai sensi dell'art. 7 comma 2 lettera e) della legge 8 marzo 1999 n. 50, le norme, non incluse nel Testo unico, che rimangono in vigore.

Il presente schema, già deliberato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 25 agosto 2000, è stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato. Sono stati acquisiti gli avvisi del Garante per la protezione dei dati personali dell'8 settembre 2000, della Conferenza Stato-Città del 14 settembre 2000 e dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione del 29 settembre 2000.

Successivamente il testo è stato nuovamente esaminato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 6 ottobre 2000, quindi, acquisito il parere del Comitato per la legislazione del 9 novembre

2000, è stato sottoposto all'esame delle competenti Commissioni parlamentari.

Il testo attuale tiene conto dei predetti pareri e le modifiche apportate rispetto al testo esaminato, in prima lettura il 25 agosto 2000 e in seconda lettura il 6 ottobre, sono conseguenti ai pareri medesimi.

Sul piano generale, vale la pena di menzionare che il Consiglio di Stato, pur ritenendo legittima la scelta tecnica adottata nell'impostazione del testo unico (un decreto legislativo e un regolamento di delegificazione poi trasfusi in un testo unico finale), ha ritenuto praticabile anche una diversa soluzione che, nell'ambito di un unico testo emanato con decreto del Presidente della Repubblica, contenesse sia le disposizioni legislative che regolamentari.

Inoltre, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la materia della documentazione amministrativa, per la sua attinenza all'assetto organizzativo della pubblica amministrazione, fosse interamente delegificabile con l'unica eccezione delle norme penali e delle norme sul trattamento dei dati personali. Si è ritenuto, tuttavia, di accogliere solo in parte questo suggerimento, limitando, al momento, l'esercizio della potestà di delegificazione solo ad alcuni - ancorchè la maggior parte - degli aspetti definiti organizzativi dal Consiglio di Stato.

La I Commissione della Camera dei deputati (affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della P.A.), preso atto del parere del Comitato per la legislazione reso nella seduta del 9 novembre u.s., ha espresso, nella seduta del 16 novembre, parere favorevole sul provvedimento in esame, formulando, con le seguenti osservazioni, la richiesta di:

- a) procedere, all'adozione e all'emanazione contestuale di un decreto legislativo e di un regolamento, i quali si integrino tra di loro e si unifichino attraverso la veste formale, espressamente prevista dall'articolo 7, comma 4, della legge n. 50 del 1999, di un decreto del Presidente della Repubblica di approvazione del testo unico risultante appunto dalla concorrenza in un unico contesto delle disposizioni del decreto legislativo e del regolamento, evitandosi di dare origine ad un ulteriore atto normativo di natura regolamentare che approvi il testo unico delle disposizioni di cui al decreto legislativo e al regolamento;
- b) di includere, per ragioni di completezza del testo unico, le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 15, della legge n. 537 del 1993, relative alla conservazione dei documenti su supporto ottico e alla salvaguardia del patrimonio documentale storico;
- c) di espungere dal testo unico i riferimenti alle disposizioni previgenti, che potrebbero trarre in inganno l'interprete circa il valore normativo del testo unico, indicandoli invece in un apposito allegato;
- d) di predisporre un allegato al testo unico nel quale ricomprendere i regolamenti ministeriali, le direttive, le circolari e le norme tecniche vigenti rilevanti nella materia, in modo da facilitare l'accesso a tali atti da parte dei cittadini;
- e) all'articolo 5, comma 1 (L), di sostituire le parole "esercente la potestà dei genitori" con le seguenti: "esercente la potestà";
- f) di verificare se le disposizioni, contenute negli articoli 8, comma 1 (R), 16, comma 3 (R) e 36, comma 5 (L), che prevedono il parere del Garante per la protezione dei dati personali siano tutte effettivamente discendenti dalla previsione generale di cui all'articolo 31, comma 2 della legge n. 675 del 1996;
- g) all'articolo 36, comma 1 (L), di riprodurre la disposizione dell'articolo 2, comma 10, della legge n.127 del 1997;
- h) all'articolo 43 (L-R), di valutare l'opportunità di riconsiderare tale disciplina, al fine di evitare che essa possa rivelarsi più defaticante, per il cittadino, rispetto a quella attualmente presente

negli articoli 18, commi 2 e 3, e 30 della legge n. 241 del 1990 e nell'articolo 7, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 403 del 1998 (tutte espressamente abrogate dall'articolo 77), eventualmente anche chiarendo, al comma 1, che l'acquisizione d'ufficio delle informazioni deve avvenire in ogni caso senza oneri di natura finanziaria a carico del cittadino; i) all'articolo 46, comma 1, lettera aa) (R), di valutare l'opportunità di aggiungere le seguenti parole: "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", posto che la dichiarazione sostitutiva ivi prevista sostituisce la certificazione prodotta dal casellario giudiziale;

l) all'articolo 60, comma 3 (R), di provvedere ad armonizzare tale disposizione con la formulazione adottata dall'articolo 55, comma 5 (R);

m) di attribuire rango legislativo alle disposizioni contenute negli articoli 77 (L-R) e 78 (L-R), oppure, in alternativa, di distinguere in commi separati, all'interno di ciascun articolo, le disposizioni che si riferiscono a norme primarie e quelle che si riferiscono a norme secondarie;

n) di completare, conformemente a quanto richiesto dall'articolo 7, comma 2, lettera c), della legge n.50 del 1999, l'elenco delle disposizioni abrogate dall'articolo 77 (L-R), in particolare considerando gli effetti abrogativi implicitamente derivanti dall'articolo 1, comma 1, lettera a) (R), dall'articolo 1, comma 1, lettera e) (R), dall'articolo 3, comma 4 (R), e dall'articolo 35, comma 2 (L), in modo da evitare la riproduzione, all'interno del testo unico, del contenuto di disposizioni vigenti, senza corrispondentemente procedere alla loro espressa abrogazione;

o) di precisare l'elenco delle norme che rimangono in vigore nella materia in questione contenuto nell'articolo 78 (L-R);

p) all'articolo 78, comma 1, lettera d) (L-R), di precisare il significato dell'espressione "disposizioni secondarie" che rimarrebbero in vigore, esplicitando che essa si riferisce unicamente ai regolamenti ministeriali o a direttive e circolari, ma non ai regolamenti governativi, che sono inclusi nel testo unico;

q) di esplicitare, all'articolo 78 (L-R), che il testo unico, in particolare all'articolo 37, comma 1 (L), non modifica le norme sul bollo contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 642 del 1972, e successive modificazioni;

r) con riferimento, infine, all'articolo 2, comma 1 (L), all'articolo 43, comma 2 (L) all'articolo 72, comma 4 (R), che anticipano altrettante innovazioni in via d'introduzione ad opera degli articoli 2 e 3 del disegno di legge di semplificazione 1999, di coordinare tra di loro i due interventi in modo da non creare duplicazioni normative.

La I Commissione della Senato della Repubblica (affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della P.A.) ha espresso, nella seduta del 29 novembre, parere favorevole sul provvedimento in esame, formulando, osservazioni quasi totalmente coincidenti con quelle della Camera, richiedendo, inoltre, all'articolo 2, di estendere la disciplina non solo ai gestori dei pubblici servizi nei rapporti con l'utenza, ma anche nei rapporti tra di loro; all'articolo 3 (comma 1), di aggiungere le società di persone e i comitati nell'elenco dei destinatari delle disposizioni del testo unico, e (comma 4) di prevedere una semplificazione delle procedure relative alle certificazioni e attestazioni di autorità di stati esteri, o comunque rilasciati all'estero; all'articolo 4 di prevedere che la documentazione relativa alle motivazioni dell'impedimento alla sottoscrizione o dichiarazione sia tenuta separata dall'attestazione; all'articolo 7, per quanto riguarda il comma 1, di specificare che il mezzo per redigere i documenti debba comunque consentire la conservazione nel tempo, e di prevedere (comma 4) la possibilità dell'utilizzo di acronimi e di espressioni in lingua straniera di uso corrente; di estendere le previsioni dell'articolo 13 agli analoghi atti regolati dalla legge notarile; all'articolo 21, di considerare i profili penalistici (falso ideologico, querela di falso) della falsa attestazione rispetto all'acquisizione di una falsa autocertificazione

riformulando l'articolo, ovvero sopprimendolo in considerazione dell'incidenza di una norma regolamentare in fattispecie penale; di richiamare i dati biometrici, con esclusione di una schedatura generalizzata del DNA, non solo per la firma digitale di cui all'articolo 22, ma anche per altre forme di identificazione; all'articolo 24 di considerare la necessità che tali disposizioni si estendano in via generalizzata, facendo pertanto all'articolo 28 della legge notarile; all'articolo 27 comma 3, e nelle altre norme del presente testo unico (articoli 2, 8, 11 e 23) di verificare la compatibilità con la Direttiva 93/99/CEE in materia di autorità di certificazione; all'articolo 28 di approfondire il senso della lettera c) e di dare una lettura più attenta; all'articolo 35, comma 2, di valutare se non sia opportuno evitare il riferimento al "timbro", che potrebbe essere sostituito da altro mezzo, o quantomeno di aggiungere l'espressione "o equivalenti"; di procedere ad un coordinamento dei riferimenti alla "veridicità" e alla "autenticità" in relazione agli articoli 41 e 45; all'articolo 53, di consentire forme di sperimentazione della gestione informatica del protocollo. A seguito dei suddetti pareri, il testo è stato riformulato in accoglimento delle richieste delle Commissioni parlamentari, ad eccezione di alcune, per i motivi di seguito esposti.

Riguardo all'osservazione della I Commissione del Senato relativa all'articolo 21, si ritiene che le modifiche possano far sorgere il dubbio che una siffatta formulazione introduca una nuova fattispecie penale; in effetti, per la stessa ragione il Consiglio di Stato e il Ministero della Giustizia, a proposito delle disposizioni di cui all'articolo 76, avevano segnalato la necessità di non delineare, anche semplicemente, nuove formulazioni o interpretazioni delle fattispecie penali; pertanto, l'osservazione non è stata accolta in quanto la fonte regolamentare, nella formulazione adottata, non è suscettibile di incidere sul contenuto delle norme.

In ordine alla verifica, richiesta dalla I Commissione del Senato, della compatibilità dell'articolo 27 comma 3, e delle altre norme del presente testo unico con la Direttiva 93/99/CEE in materia di autorità di certificazione, si fa presente che le modifiche eventualmente necessarie verranno recepite nella forma dell'aggiornamento del testo unico, essendo, a tutt'oggi, in attesa dell'approvazione della legge comunitaria per l'anno 2000, nonché dell'emanazione dei provvedimenti normativi di recepimento dalla stessa previsti.

Quanto alla richiesta, formulata dalla I Commissione del Senato, in ordine all'articolo 28, si osserva che questa previsione si limita a riprodurre la normativa vigente.

Quanto alla richiesta della I Commissione della Camera di cui al punto f), in ordine all'articolo 43 dello schema, si ricorda che esso rappresenta una delle essenziali innovazioni del Testo Unico e prevede che le amministrazioni e i servizi pubblici non possano chiedere ai cittadini certificazioni per tutti i dati attestabili con dichiarazioni sostitutive di certificazioni. Le amministrazioni e i servizi pubblici sono tenuti o ad acquisire d'ufficio le relative informazioni, o ad accettare le dichiarazioni sostitutive di certificazione. Non si vede quindi come il divieto previsto per le amministrazioni di richiedere certificazioni ai cittadini possa risultare più defaticante rispetto alla normativa preesistente.

Quanto alla richiesta, formulata dalla I Commissione del Senato, in ordine all'articolo 53, si ritiene che prevedere esplicitamente forme di sperimentazione potrebbe indebolire il carattere prescrittivo della norma sul protocollo.

Quanto alla richiesta, formulata da entrambe le Commissioni, di provvedere ad armonizzare la disposizione di cui all'articolo 60, comma 3 con la formulazione adottata dall'articolo 55, comma 5 (R), non si ravvisa l'esigenza di armonizzazione, in quanto le fattispecie disciplinano ipotesi diverse. Quanto alla richiesta, formulata da entrambe le Commissioni, di attribuire rango legislativo alle disposizioni contenute negli articoli 77 (L-R) e 78 (L-R), oppure, in alternativa, di distinguere in commi separati, all'interno di ciascun articolo, le disposizioni che si riferiscono a norme primarie e quelle che si riferiscono a norme secondarie, mentre è stato possibile suddividere nei due commi l'articolo 77, l'operazione non appare configurabile per l'articolo 78.

Occorre infine, precisare che:

a) al fine di adempiere alla richiesta formulata da entrambe le Commissioni di espungere dal testo unico i riferimenti alle disposizioni previgenti, è stata predisposta, a completamento del testo "A", una tavola di corrispondenza tra gli articoli del testo unico e le disposizioni previdenti;

b) non è stato predisposto un allegato nel quale ricomprendere i regolamenti ministeriali, le direttive e le circolari vigenti rilevanti nella materia, perché, stante l'esistenza, in particolare, di circolari, dato che l'emanazione del testo unico ha comportato un coordinamento e un'armonizzazione delle disposizioni provenienti dalle diverse fonti, si ritiene che da ciò discenderà la necessità che le amministrazioni provvedano ad aggiornamento delle circolari esistenti;

c) diversamente, per le norme tecniche vigenti, che sono state riunite in un'appendice al testo unico.

Allegato

I. DALL'ANALISI DELL'IMPATTO DELLE NUOVE NORME SULLA DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA ALLE NOVITÀ DEL TESTO UNICO

I risultati delle attività di monitoraggio quantitativo e qualitativo e l'analisi dell'impatto delle nuove norme sulla documentazione amministrativa, introdotte con la legge 15 maggio 1997, n.127, la legge 16 giugno 1998, n.191 e il DPR. 20 ottobre 1998, n. 403, svolte dal Progetto finalizzato del Dipartimento della Funzione Pubblica "Semplifichiamo", hanno notevolmente contribuito all'individuazione delle ulteriori innovazioni da introdurre con il Testo Unico.

1) I dati sulla riduzione delle certificazioni anagrafiche e delle autentiche e la prospettiva dell'eliminazione dei certificati

I dati del monitoraggio quantitativo effettuato in 23 città sulla riduzione delle certificazioni anagrafiche e delle autentiche di firme rilasciate dalle anagrafi comunali e la stima del conseguente risparmio degli italiani hanno mostrato i positivi e diffusi risultati dell'attuazione delle nuove norme. Il raffronto tra il 1996 e il 1999 consente di misurare gli effetti dell'insieme delle novità in materia di autocertificazione e di autentiche di firma, introdotte dalla legge n.127 del 1997, dalla legge n. 191 del 1998 e dal DPR. n.403 del 1998.

Nel 1999 le certificazioni rilasciate dalle anagrafi si sono ridotte del 50% rispetto al 1996. In termini assoluti ciò significa che mentre nel 1996 le anagrafi comunali italiane "producevano" 68 milioni di certificati, nel 1998 ne hanno prodotti 49 milioni e nel 1999 34 milioni.

Tra il 1996 e il 1999 le autentiche di firma sono diminuite del 79,5% (da 35 a 7,5 milioni).

La riduzione delle certificazioni e delle autentiche di firma ha rappresentato un grande risparmio di tempo e di denaro per i cittadini. Il progetto "Semplifichiamo" ha stimato che la spesa sostenuta dagli italiani per le certificazioni e le autentiche di firma è passata da 2.977 miliardi del 1996 a 1.107 miliardi del 1999. I risparmi rispetto al 1996 sono stati stimati rispettivamente in 1.020 miliardi per il 1998 e in 1.869 miliardi per il 1999. I dati dei primi 5 mesi del 2000, confrontati con quelli del 1996, confermano il trend di decremento ed evidenziano un'ulteriore significativa riduzione sia dei certificati che delle autentiche di firma. La riduzione media delle certificazioni passa dal 50% del 1999 al 57% e quella delle autentiche di firma passa dall'80% al 90%.

La riduzione delle certificazioni tocca il picco del 62% nel mese di gennaio. E' un dato particolarmente positivo, sicuramente legato alla rilevanza in questo mese delle pre-iscrizioni scolastiche, che consente di apprezzare l'efficacia delle norme che prevedono che scuole,

Università, Motorizzazione Civile e Comuni non possano richiedere certificati, ma solo autocertificazioni.

I buoni risultati fin qui raggiunti nella riduzione delle certificazioni sono un indicatore, dell'efficacia delle novità introdotte e del cambiamento maturato nella cultura e nei comportamenti quotidiani delle amministrazioni e del personale. E' cresciuta la consapevolezza che l'applicazione delle nuove norme è ormai ineludibile. Nello stesso tempo è aumentata la conoscenza dei propri diritti da parte dei cittadini che hanno percepito il messaggio innovativo delle nuove norme e ne hanno preteso in modo diffuso l'applicazione.

Questi dati positivi e il particolare successo della norma che ha previsto che Comuni, scuole, Università e motorizzazioni civili non possono richiedere i certificati ai cittadini, ci dicono che è possibile compiere un ulteriore passo in avanti ed introdurre la previsione della completa eliminazione della richiesta dei certificati ai cittadini, da parte delle amministrazioni pubbliche e dei gestori di pubblici servizi, nella prospettiva, da realizzare nel breve periodo, della "decertificazione" e cioè della completa sostituzione di certificati ed autocertificazioni con la trasmissione per via telematica di dati e documenti.

Il Testo Unico interviene sotto questo duplice profilo con innovazioni particolarmente significative e coerenti con i principi e i criteri direttivi, individuati dall'articolo 1 della legge 15 maggio 1997, n.127, ed in particolare con i principi contenuti nell'articolo 18 della legge 7 agosto 1990, n.241 e con l'obiettivo di cui alla lettera a) dell'eliminazione o riduzione dei certificati o delle certificazioni richieste ai soggetti interessati all'adozione di provvedimenti amministrativi o all'acquisizione di vantaggi, benefici economici o altre utilità erogati da soggetti pubblici o gestori o esercenti di pubblici servizi.

L'articolo 43 del Testo, infatti, introduce la previsione che le amministrazioni pubbliche non possono richiedere atti o certificati concernenti stati, qualità personali o fatti attestabili con dichiarazione sostitutiva di certificazione, per i quali sono tenute ad acquisire d'ufficio le relative informazioni, previa indicazione da parte dell'interessato dell'amministrazione competente o ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato. Questa innovazione è completata dalla previsione, introdotta dall'articolo 72, che la richiesta dei certificati costituisca violazione dei doveri di ufficio.

Nel medesimo tempo lo stesso articolo 43 detta disposizioni tese a rimuovere gli ostacoli, oggi esistenti, all'acquisizione d'ufficio per via telematica di dati e documenti. Si sottolinea in particolare la norma, di cui al comma 2, che stabilisce che quando la consultazione diretta, da parte di una pubblica amministrazione o di un gestore di pubblico servizio, degli archivi dell'amministrazione certificante viene operata per le finalità di cui al presente Testo Unico, essa si considera operata per finalità di rilevante interesse pubblico. Per l'accesso diretto agli archivi l'amministrazione certificante rilascia apposita autorizzazione in cui vengono indicati i limiti e le condizioni di accesso volti ad assicurare la riservatezza dei dati personali. Il terzo comma, inoltre, introduce la previsione che le amministrazioni certificanti siano tenute a consentire alle amministrazioni procedenti la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici, senza oneri e nel rispetto della riservatezza dei dati personali.

Per garantire il necessario equilibrio tra semplicità per il cittadino e certezze pubbliche che è alla base della nuova normativa in materia di documentazione amministrativa, il Testo Unico introduce disposizioni tese ad agevolare e rendere più cogenti le attività di controllo sulla veridicità delle dichiarazioni rese. Si richiama in particolare l'attenzione sull'articolo 72 che introduce il termine di trenta giorni per la risposta alle richieste di controllo e prevede che la mancata risposta alle richieste di controllo costituisca violazione dei doveri d'ufficio.

I dati relativi alla riduzione del 90% delle autentiche di firma indicano un notevole successo delle modalità alternative all'autenticazione (attraverso la sottoscrizione davanti al dipendente addetto o l'invio con la fotocopia del documento d'identità del sottoscrittore) introdotte dalla legge n.127 del 1997 e dalla legge n.191 del 1998. Tali modalità sono via via divenute le modalità abituali di autenticazione ad eccezione dei casi esclusi dalla legge (dichiarazioni non

contestuali all'istanza). Si è ritenuto opportuno, anche sulla base di un'analisi d'impatto effettuata con i responsabili delle anagrafi di alcune città, introdurre con l'articolo 21 una disposizione che generalizza a tutte le istanze e alle dichiarazioni rivolte alla pubblica amministrazione le modalità di autenticazione alternative. Resta ferma l'autenticazione da parte del notaio, cancelliere, segretario comunale o altro funzionario incaricato dal Sindaco, con le modalità "tradizionali", solo per le dichiarazioni destinate a soggetti privati e per gli atti che hanno come oggetto la riscossione da parte di terzi di benefici economici.

II. LE INDICAZIONI DELL'ANALISI QUALITATIVA SULL'IMPATTO DELLE NUOVE NORME

L'analisi qualitativa degli oltre 1500 quesiti, segnalazioni e richieste di consulenza pervenuti al Progetto finalizzato Semplifichiamo ha offerto un quadro completo delle criticità emerse nell'applicazione delle nuove norme che è stato la base essenziale per individuare ulteriori innovazioni in grado di introdurre nuove semplificazioni e di rimuovere tali punti critici.

Uno di questi è risolto in radice dal Testo Unico ed è rappresentato dalla difficoltà ad orientarsi di fronte ad un mosaico di norme .

Per una lettura più agevole del quadro di insieme delle problematiche interpretative e delle indicazioni proposte per affrontarle, le principali criticità emerse e le più rilevanti innovazioni proposte sono state classificate per argomento:

1) Ambito di applicazione

a) Applicabilità ai gestori ed esercenti di pubblici servizi.

Sono stati segnalati problemi relativamente alla distinzione, proposta da alcuni gestori ed esercenti di pubblici servizi come la Rai e l'Ente Poste, tra attività strettamente strumentale allo svolgimento del servizio pubblico ed attività "neutra". All'articolo 2, comma 1 viene chiarito che il Testo Unico si applica ai gestori di pubblici servizi in tutti i rapporti con l'utenza.

b) Applicabilità ai procedimenti di volontaria giurisdizione.

Numerosi quesiti e segnalazioni hanno riguardato l'applicabilità delle normativa in materia di autocertificazione all'attività di volontaria giurisdizione o a quella ad essa riconducibile. L'articolo 2, comma 2 prevede che queste modalità di produzione di atti e documenti siano utilizzate anche nei rapporti con l'autorità giudiziaria, limitatamente allo svolgimento di attività di volontaria giurisdizione.

c) Applicabilità ai cittadini stranieri

Sono state segnalate problematiche interpretative relativamente all'applicazione delle norme in materia di documentazione amministrativa ai cittadini stranieri, alla necessità di dimostrare il requisito della residenza per rendere le dichiarazioni sostitutive e all'applicabilità delle norme in materia di documentazione amministrativa ai cittadini stranieri non residenti.

L'articolo 3 chiarisce che le disposizioni del Testo Unico si applicano ai cittadini italiani e dell'Unione europea, alle persone giuridiche, alle pubbliche amministrazioni e agli enti e alle associazioni aventi sede legale in Italia o in uno dei paesi dell'Unione europea. Il secondo comma dell'articolo 3 innova, rispetto al DPR. n. 403 perché introduce la possibilità di utilizzare le dichiarazioni sostitutive non solo per gli extracomunitari residenti, ma anche per quelli autorizzati a soggiornare in Italia. Tali dichiarazioni possono essere utilizzate limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti attestabili da soggetti pubblici in Italia.

d) Applicabilità ai soggetti privati

Numerosi quesiti hanno avuto come oggetto l'applicabilità delle norme in materia di documentazione amministrativa ai soggetti privati e la possibilità per il funzionario incaricato dal Sindaco di rifiutare l'autenticazione di dichiarazioni sostitutive rivolte a soggetti privati. Tale questione è già stata affrontata dal disegno di legge annuale di semplificazione.

2) Modalità di sottoscrizione delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà

Numerose sono state le richieste di chiarimenti relative alle modalità di sottoscrizione delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà non contestuali alle istanze, all'utilizzo delle modalità di autenticazione alternative e alla nozione di contestualità all'istanza. Una criticità particolare è stata ripetutamente segnalata per l'autenticazione della sottoscrizione da parte di coloro che siano temporaneamente impediti per ragioni di salute. Le problematiche relative alle modalità di autenticazione della sottoscrizione sono risolte in radice con le disposizioni dell'articolo 21 e 38 già indicate sopra.

All'articolo 4, comma 2 del presente Testo Unico è prevista la possibilità di sostituire la dichiarazione nell'interesse di chi si trovi in una situazione di temporaneo impedimento con la dichiarazione resa dal coniuge o, in sua assenza, dai figli o in mancanza di questi, da altro parente in linea retta o collaterale fino al terzo grado. Tale dichiarazione è resa al pubblico ufficiale previo accertamento dell'identità del dichiarante.

3) Autentica di copie

Molte segnalazioni e quesiti proposti sia da cittadini, che da imprese ed amministrazioni hanno richiesto di estendere la facoltà (introdotta dal DPR n.403 del 1998) di attestare con dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà la conformità di una copia all'originale di una pubblicazione ai documenti rilasciati o conservati da una pubblica amministrazione. E' stato sottolineato che questa opportunità semplificherebbe notevolmente la presentazione di documenti e agevolerebbe le stesse attività di controllo. Il Testo Unico, all'articolo 19, introduce tale facoltà.

4) Acquisizione d'ufficio e controlli

Numerose amministrazioni hanno segnalato le seguenti criticità nelle attività di controllo e nell'acquisizione d'ufficio anche per via telematica, che rappresenta una delle più importanti novità introdotte dal DPR. n. 403.

a) Necessità che le amministrazioni certificanti consentano la consultazione delle banche dati necessarie ai fini delle attività di controllo o dell'acquisizione d'ufficio senza oneri a carico delle amministrazioni procedenti;

b) necessità che venga stabilito un termine per la risposta alle richieste di controllo o di acquisizione d'ufficio e sanzioni per i casi di mancata risposta;

c) problematiche relative alle modalità idonee a garantire la riservatezza dei dati personali;

d) necessità che le amministrazioni certificanti individuino e rendano note le modalità per l'efficiente ed efficace svolgimento dei controlli stessi; e) necessità di normare i casi di irregolarità formali che non costituiscono falsità.

Come già richiamato sopra, tali problematiche vengono compiutamente affrontate dalle disposizioni dell'articolo 43 (in relazione alla consultazione per via telematica degli archivi delle amministrazioni certificanti e alle modalità idonee a garantire la riservatezza dei dati personali) e dell'articolo 72 (termine per la risposta alle richieste di controllo, modalità per l'efficiente ed efficace svolgimento dei controlli). L'articolo 6, comma 3, prevede inoltre che qualora le dichiarazioni presentino delle irregolarità o delle omissioni che non costituiscono falsità, il

funzionario competente dà notizia all'interessato di tale irregolarità. Questo è tenuto alla regolarizzazione della dichiarazione, altrimenti il procedimento non ha seguito.