

LA RIDUZIONE DEGLI ONERI INFORMATIVI: ASPETTI CRITICI

della Dott.ssa Matilde Esposito

Nell'attuazione della politica di semplificazione degli oneri amministrativi perseguita dal legislatore interno in attuazione delle strategie di regolamentazione adottate in sede europea, con particolare riferimento al "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea" del 2007, l'art. 15 della legge 12 novembre 2011, n. 183, ha introdotto una serie di rilevanti modifiche al T.U. della documentazione amministrativa, approvato con d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

In particolare, dopo averne sostituito la rubrica, ora recante «40. (L) Certificati», è stato introdotto nel corpo dello stesso art. 40 del T.U. un comma "01", secondo cui «le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati. Nei rapporti con gli organi della pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi i certificati e gli atti di notorietà sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47».

Al fine di rafforzare il divieto imposto di richiedere all'interessato, nel corso del procedimento amministrativo, avverso ai fini dell'erogazione dei pubblici servizi, l'esibizione di certificati, è introdotto, sempre nell'art. 40, un comma 02, secondo cui «sulle certificazioni da produrre ai soggetti privati è apposta, a pena di nullità, la dicitura: "Il presente certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione o ai soggetti privati gestori di pubblici servizi».

In maniera coerente, è stato sostituito l'art. 43, comma 1, che, nella sua nuova formulazione, stabilisce espressamente che «le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui all'art. 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi

indispensabili per il recepimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato».

Invero, l'intervento normativo di cui alla legge n. 183/2011 trova il suo antecedente storico nell'art. 18 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che aveva stabilito che il responsabile del procedimento dovesse provvedere d'ufficio all'acquisizione dei documenti già in possesso dell'amministrazione procedente o di altra pubblica amministrazione e che lo stesso responsabile dovesse, altresì, accertare, sempre d'ufficio, i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare.

Nella stessa direzione si collocano le disposizioni di cui all'art. 1 del d.P.R. 2 agosto 2007, n. 157, e all'art. 3 del D.L. 14 maggio 2005, n. 35, convertito con legge n. 80/2005, con le quali tutte erano state introdotte modifiche all'art. 18 della legge n. 241/1990.

La disposizione di cui all'art. 15 della legge n. 183/2011 segna il passo rispetto alla disciplina previgente, spostando il fuoco dalla documentazione amministrativa alle informazioni che nella predetta documentazione sono contenute, in una logica di riduzione, a vantaggio degli interessati, degli "oneri informativi", dovendosi per onere informativo qualunque adempimento che comporti la raccolta, l'elaborazione, la trasmissione, la conservazione e la produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

In questo senso, appare rilevante la previsione dell'onere, posto a carico dell'interessato, di indicare gli «elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti» (v. art. 43), laddove l'art. 18, comma 2, secondo periodo, della legge n. 241/1990, nel testo sostituito dall'art. 3 del D.L. n. 35/2005, stabiliva che «l'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la



ricerca dei documenti».

Nella stessa direzione si colloca il nuovo art. 44-*bis* del T.U., rubricato “acquisizione d’ufficio di informazioni”, secondo cui «le informazioni relative alla regolarità contributiva sono acquisite d’ufficio, ovvero controllate ai sensi dell’articolo 71, dalle pubbliche amministrazioni precedenti, nel rispetto della specifica normativa di settore».

La disposizione da ultimo riportata non è stata accolta con particolare favore dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che, con nota prot. n. 619 del 16 gennaio 2012 (rinvenibile sul sito www.lexitalia.it), in quale si è affrettato a ribadire quanto in passato era stato precisato circa l’impossibilità di sostituire il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) con una dichiarazione della parte interessata, in considerazione del rilievo per cui il documento in questione riassumerebbe valutazioni tecniche di natura complessa.

Ciò posto, per il predetto Dicastero, il richiamo effettuato dall’art. 44-*bis* all’art. 71, concernente la modalità dei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di cui agli art. 46 e 47, lascerebbe «intendere la possibilità, da parte delle P.A., di acquisire un DURC (non una autocertificazione) da parte del soggetto interessato, i cui contenuti potranno essere vagliati dalla stessa P.A. con le modalità previste per la verifica delle autocertificazioni.

Si tratta di una vera e propria *interpretatio abrogans*, resa ancor più evidente dal fatto che l’art. 44-*bis* introduce una disciplina applicativa specifica delle norme di cui al novellato art. 40 proprio con riferimento alle informazioni relative alla regolarità contributiva.

D’altra parte, non si comprende come, ammesso che l’amministrazione precedente possa ancora richiedere all’interessato l’esibizione del DURC, costituendo questo una vera e propria certificazione, non si comprende quali controlli possa poi effettuare ai sensi dell’art. 71.

A questo punto, appare evidente che è la stessa premessa da cui muove il percorso argomentativo seguito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a non essere corretto,

non potendosi affatto escludere che l’interessato possa dichiarare sotto la propria responsabilità di aver regolarmente provveduto a versare i contributi previdenziali e di non aver subito contestazioni in ordine alla regolarità della propria posizione contributiva da parte degli organi accertatori competenti, circostanze di fatto tutte accertabili attivando i controlli di cui all’art. 71 e, comunque, acquisendo *ex officio* le informazioni relative alla regolarità contributiva dagli istituti previdenziali.

Del resto, gli unici limiti all’utilizzo delle misure di semplificazione, sono stabiliti dall’art. 49 e riguardano i certificati medici, sanitari, veterinari, di origine, di conformità CE, di marchi o brevetti.

La questione deve essere sdrammatizzata in considerazione del rilievo, al quale dinnanzi di accennava, in ordine alla preminente importanza che assume la trasmissione delle informazioni rispetto all’acquisizione dei documenti.

Sotto questo profilo, emerge l’esigenza, segnalata dal Ministro della Pubblica Amministrazione e della Semplificazione con la direttiva n. 14 del 22 dicembre 2011, «di operare per assicurare le certezze pubbliche attraverso l’acquisizione dei dati o dei documenti e gli “idonei controlli, anche a campione”, di cui agli articolo 71 e 72 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000 (come modificato dall’articolo 15 della legge n. 183 del 2011), sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive».

In proposito, l’art. 72, comma 1, prevede che «ai fini dell’accertamento d’ufficio di cui all’articolo 43, dei controlli di cui all’articolo 71 e della predisposizione delle convenzioni quadro di cui all’art. 58 del codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, le amministrazioni certificanti individuano 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 precedenti».

Le tematiche che si delineano all’orizzonte in una visuale in cui dall’amministrazione “per documenti”, di stampo tradizionalmente burocratico, si passa ad un’amministrazione

“per informazioni”, quale quella delineata dal Codice dell’Amministrazione Digitale, sembrano, piuttosto, riguardare la questione della certezza e veridicità del contenuto di dati ed informazione messe in circolazione dalle pubbliche amministrazioni.

Al riguardo, deve rilevarsi che, se l’art. 73 esclude la responsabilità della pubblica amministrazione e dei suoi dipendenti per gli atti emanati sulla base di false dichiarazioni, documenti falsi ovvero contenenti dati non più rispondenti alla verità, prodotti dall’interessato o da terzi, e, deve ritenersi, anche a seguito di dati ed informazioni acqui-

site d’ufficio nell’espletamento degli accertamenti di cui all’art. 43 e dei controlli di cui all’art. 71, si profila una responsabilità a carico dell’amministrazione certificante di cui all’art. 72, comma 1, per i danni subiti da soggetti privati in conseguenza di dati ed informazioni non corrette, profilandosi una responsabilità da attività pericolosa ai sensi dell’art. 2050 c.c. nella gestione e nella trasmissione dei dati e delle informazioni, tanto più se le predette informazioni contengono dati personali (cfr. art. 15 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

«.....GA.....»