

LINEE-GUIDA PER LA REALIZZAZIONE DI CONTROLLI SU DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE DI CERTIFICAZIONE E DI ATTI DI NOTORIETA' RESE ALL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE

1. Riferimenti normativi per l'effettuazione di controlli sulle Dsc e Dsan

Il quadro dei riferimenti normativi per l'effettuazione di controlli sulle Dichiarazioni sostitutive di certificazione (di seguito individuate con l'acronimo Dsc) e sulle Dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà (di seguito individuate con l'acronimo Dsan) è definito nel D.P.R. n. 403/1998, con individuazione di due forme di verifica:

- a) controllo puntuale (su singoli casi) sulle dichiarazioni, sollecitato da dubbi sulla veridicità dei contenuti delle stesse (D.P.R. 445/2000);
- b) controllo a campione (su un numero determinato di dichiarazioni), attuato in base a criteri definiti dall'amministrazione (art. 71).

La normativa pone tuttavia in evidenza un sistema nel quale:

- a) i controlli sono componente essenziale;
- b) gli operatori dell'amministrazione hanno un preciso obbligo a condurre verifiche puntuali e accurate, qualora siano posti in evidenza elementi tali da far ritenere che le dichiarazioni configurino in modo non corretto stati, fatti o qualità del soggetto che le ha prodotte. Le due forme di riscontro della veridicità delle informazioni rese alle amministrazioni procedenti sono tra loro complementari, pertanto:
 - a) lo sviluppo di controlli puntuali rispetto a Dsc e Dsan presentate per particolari procedimenti non esclude che rispetto al particolare ambito di attività siano realizzati anche controlli a campione, secondo una strategia di interrelazione tra le due soluzioni;
 - b) gli operatori dell'amministrazione devono sviluppare controlli in modo da evitare duplicazioni (controlli effettuati due volte sulle medesime dichiarazioni) e di garantire la reale efficacia di quelli effettuati.

2. Tempistica dei controlli

L'efficacia dei controlli dipende in gran parte anche dai tempi con cui essi vengono a essere effettuati. Pertanto è opportuno che le verifiche e i riscontri delle informazioni (soprattutto quando richiedono interrelazioni con altre pubbliche amministrazioni) conferite siano realizzati:

- a) entro un termine di max 15 giorni dalla conclusione del procedimento per il quale sono state presentate le Dsc e Dsan, in caso di controllo puntuale;
- b) entro un termine di max 30 giorni dalla data presa a riferimento per l'attivazione della verifica in caso di controlli a campione.

A fronte anche delle indicazioni fornite dalla direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 22/10/99 risulta comunque necessario porre in evidenza un criterio d'azione generale: i controlli sulle Dsc e sulle Dsan devono privilegiare la tempestività rispetto al numero complessivo delle verifiche.

3. Controlli finalizzati alla rilevazione di errori ed elementi informativi comunque sanabili

L'attività di controllo sulle Dsc e sulle Dsan deve essere anzitutto finalizzata a rilevare la presenza di errori sanabili.

E' infatti possibile che il dichiarante abbia erroneamente conferito dati e informazioni non precisi. Il settore/servizio procedente dovrà pertanto verificare:

- a) l'evidenza dell'errore (per esempio dati anagrafici con cifre di nascita invertite);
- b) la sua non incidenza effettiva sul procedimento in corso;
- c) la possibilità di essere sanato dall'interessato con una dichiarazione integrativa.

4. Individuazione dei presupposti per l'attivazione di procedure di controllo su Dsc e Dsan

Dal quadro normativo si possono desumere, in termini generali, i presupposti per l'effettuazione dei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni. Qualora infatti le dichiarazioni sostitutive di certificazione rese all'amministrazione facciano ritenere che sussistano ragionevoli dubbi sulla veridicità del loro contenuto o per le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà si rilevi la necessità di controllare la veridicità degli elementi rappresentati nelle medesime, gli uffici procedenti della stessa amministrazione sono tenuti a effettuare idonei controlli sulle stesse.

La sussistenza di ragionevoli dubbi sulla veridicità delle attestazioni e delle dichiarazioni, la necessità di controllare la veridicità degli elementi contenuti nella Dsan sono peraltro configurabili come situazioni analoghe, derivanti da elementi di forte incertezza desumibili nelle stesse dichiarazioni. Diversamente, il presupposto fondamentale per l'effettuazione di

controlli a campione è la definizione di una base, sufficientemente indicativa, per il riscontro della correttezza dei comportamenti di relazione dei soggetti dichiaranti nei confronti dell'amministrazione.

5. Individuazione degli oggetti d'indagine e degli indicatori di rischio per l'effettuazione di controlli puntuali

Il riscontro della veridicità delle informazioni prodotte in Dsc o Dsan e prese in esame in controlli specifici deve essere sviluppato con riferimento a:

- a) specifici oggetti d'indagine (ossia elementi contenutistici di rilievo contenuti nella dichiarazione e caratterizzanti la stessa in relazione al procedimento attivato);
- b) indicatori di "rischio" (ossia elementi in grado di far presupporre l'incoerenza o la non veridicità delle informazioni e dei dati conferiti).

La scelta delle Dsc e delle Dsan da sottoporre a controllo deve essere effettuata sulla base di tipologie determinate dai direttori di settore/responsabili di servizio:

- a) con riferimento a procedimenti per i quali le informazioni rese hanno natura particolarmente complessa (situazioni con dinamiche temporali articolate, dati tecnici, situazioni con molteplici riferimenti economici e/o reddituali, ecc.);
- b) con riferimento a procedimenti finalizzati a ottenere benefici di natura economica o assimilabili (in ambito socio-assistenziale, del diritto allo studio, dell'edilizia residenziale pubblica);
- c) con riferimento a procedimenti nei quali le informazioni rese comportano priorità in confronti concorsuali (per esempio graduatorie di iscrizione nidi, concorsi, ecc.);
- d) con riferimento a procedimenti finalizzati al rilascio di licenze, concessioni e autorizzazioni in settori nei quali le informazioni rese costituiscano discriminante per il provvedimento finale (per esempio commercio) o per lo svolgimento dell'attività (per es. attività ex artt. 19 e 20 della legge n. 241/90);
- e) con riferimento a procedimenti di gara, a fronte dell'importanza delle informazioni rese per la partecipazione alla procedura di selezione del contraente.

5.1 - Oggetti d'indagine

Le verifiche e i riscontri per i controlli specifici devono essere orientati su due tipi di oggetti:

- a) istanze contenenti Dsc e Dsan con forte grado di complessità in ordine alle informazioni rese (per esempio dati tecnici, dati di soggetti diversi dal dichiarante, dati reddituali, ecc.);
- b) istanze contenenti Dsc e Dsan inerenti alle attestazioni e certificazioni con forte grado di criticità in relazione al riferimento a una situazione consolidata e certa (per esempio situazione lavorativa, situazione di studio, composizione del nucleo familiare, ecc.).

5.2 - Indicatori "di rischio"

Il controllo puntuale sulle Dsc e sulle Dsan deve essere effettuato quando sussistano dubbi o quando sia comunque necessario verificare la veridicità delle dichiarazioni stesse. La sollecitazione al controllo non deve peraltro aversi su basi incerte o, peggio, su indicazione esterna all'amministrazione, ma deve derivare da raffronti con "indicatori di rischio", quali:

- a) un confronto tra banche-dati tale da aver fatto emergere elementi di incoerenza (informazioni differenti per procedimenti analoghi, ecc.);
- b) imprecisioni nella compilazione tali da far supporre la volontà del dichiarante di rendere all'amministrazione solo dati parziali e comunque in modo tale da non consentire all'amministrazione stessa adeguata e completa valutazione degli elementi posti alla sua attenzione. Tali indicatori sono facilmente rapportabili ai riscontri per le Dsc.

Il controllo delle Dsan ispirato da elementi poco chiari e non riconducibili a dati di confronto essenziali può utilmente aversi invece quando siano presenti "indicatori di rischio" quali:

- a) indeterminatezza della situazione descritta nella Dsan e contemporanea impossibilità di raffrontarla a documenti o a elementi di riscontro paragonabili;
- b) lacunosità delle dichiarazioni rispetto agli elementi richiesti dall'amministrazione in sede di istanza o di procedimento suppletivo. La rilevazione dell'indicatore impone all'operatore del settore/servizio procedente di attivare la procedura di controllo, anche qualora il procedimento sia ancora in fase istruttoria.

5.3 - Segnalazioni

Qualora all'amministrazione pervengano segnalazioni da parte di altre pubbliche amministrazioni su problematiche inerenti alle dichiarazioni mendaci rilasciate da un soggetto che ha attivato procedimenti presso la stessa, l'operatore del settore/servizio interessato può sottoporre a controllo e verifica incrociata le informazioni rese da tale soggetto per simili procedimenti con Dsc o Dsan.

6. Individuazione degli oggetti d'indagine e dei parametri per l'effettuazione di controlli a campione

6.1 - Oggetti d'indagine

Le verifiche e i riscontri devono essere orientati su tre tipi di oggetti:

- a) le informazioni contenute in Dsc e Dsan relative a procedimenti con elevato volume di gestione (per esempio quelli

- relativi all'iscrizione a scuole materne o nidi d'infanzia, quelli relativi alla fruizione degli impianti sportivi, ecc.);
- b) le informazioni contenute in Dsc e Dsan relative a procedimenti che, seppure con volume di gestione limitato, presentano profili di notevole rilevanza per l'amministrazione (per esempio per concessione contributi a singoli o associazioni, ecc.);
- c) le informazioni contenute in Dsc e Dsan relative a procedimenti con finalizzazioni autorizzatorie/concessorie.

6.2 - Parametri

I parametri dell'attività di controllo a campione possono essere utilmente determinati in relazione oggetti d'indagine di cui al precedente verifiche dovranno essere condotte:

- 1) sul 10% delle istanze per procedimenti riferibili agli oggetti sub. a), a fronte della necessità di campione sufficientemente indicativo rispetto al volume di procedimenti avviati;
- 2) sul 30% delle istanze per procedimenti riferibili agli oggetti sub b), a fronte della particolarità degli elementi presi in esame e del loro valore relativo per l'amministrazione (incidenza su risorse scarse, rapporto con la comunità locale);
- 3) sul 15% delle istanze per procedimenti riferibili agli oggetti sub c), a fronte della necessità di sottoporre a verifica dichiarazioni inerenti all'esercizio di attività per le quali si richiedono necessari requisiti o inerenti a provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari. Le percentuali di documenti contenenti dichiarazioni sostitutive da sottoporre al controllo possono essere elevate del 5-10%, con disposizione del dirigente di settore/responsabile di servizio in relazione a:
 - * mutamenti del quadro funzionale di riferimento per l'ente locale tali da comportare un sostanziale aumento delle istanze nei procedimenti monitorati;
 - * mutamenti del quadro organizzativo dell'ente locale, tali da consentire una sostanziale revisione dei carichi di lavoro e la destinazione di risorse umane alle attività di controllo in modo continuativo/stabile.

6.3 - Scelta delle istanze con Dsc e Dsan da controllare

La scelta delle istanze con Dsc e Dsan da sottoporre a controllo a campione può essere effettuata:

- a) con sorteggio periodico, riferito a un certo numero di istanze presentate nel periodo individuato come base temporale di riferimento sulla quale riportare le attività di controllo;
- b) con sorteggio definito su basi di individuazione numeriche (una pratica ogni cinque presentate);
- c) con definizione del campione in ordine a tutte le istanze presentate in un certo giorno/settimana/mese, se tale determinazione consente il rispetto dei parametri di cui al punto 6.2.

7. Modalità operative di svolgimento dei controlli

7.1 - Controlli attivati in base a rilevazioni condotte con "indicatori di rischio"

I controlli attivati in base a rilevazioni condotte con "indicatori di rischio" devono essere effettuati in modo tale da riportare le informazioni rese nella Dsc o Dsan presa in esame a confronto con:

- a) dati certi, attestabili o certificabili per la Dsc;
- b) elementi documentali o probatori attestanti comprovanti il fatto, stato o qualità riportato nella Dsan. L'effettuazione del riscontro deve aversi in modo tale da poter acquisire elementi da porre a confronto che abbiano le seguenti caratteristiche:
 - a) completezza del dato certificabile;
 - b) esaustività dell'informazione riferita a situazioni complesse;
 - c) vicinanza temporale (preferibilmente con riferimento a data contemporanea o immediatamente posteriore a quella della Dsc o Dsan) con il momento di conferimento dell'informazione all'amministrazione.

7.2 - Controlli su richiesta

Qualora il controllo sia effettuato su richiesta di altre amministrazioni o di altri settori/servizi dell'amministrazione procedente è necessario che la verifica sia condotta tenendo conto della finalizzazione della richiesta, quindi evitando improprie

soluzioni di confronto comportanti trattamenti con eccedenza di dati.

7.3 - Controlli a campione

I controlli a campione devono essere realizzati con periodicità cadenzata e possono essere integrati con quelli puntuali.

7.4 - Controlli per verifiche ordinarie nell'ambito dell'attività del settore/servizio

I controlli sulla veridicità delle Dsc e/o delle Dsan possono essere effettuati anche nell'ambito di attività di verifica e di riscontro ordinario delle pratiche documentali (per esempio in fase di chiusura di un procedimento o di archiviazione di una pratica), a fronte di un riesame documentale-istruttorio degli atti elaborati.

7.5 - Collaborazione da parte dell'interessato

E' opportuno tenere in considerazione la previsione normativa che stabilisce che nel caso in cui gli stati, i fatti e le qualità personali dichiarati siano certificabili o attestabili da parte di un altro soggetto pubblico, l'amministrazione procedente entro 15 giorni richiede direttamente la necessaria documentazione al soggetto competente. In tale caso, per accelerare il procedimento, l'interessato può trasmettere, anche attraverso strumenti informatici o telematici, una copia fotostatica, ancorchè non autenticata, dei certificati di cui sia in possesso. Tuttavia deve rammentarsi che l'interessato non ha un onere preciso in tal senso, ma svolge nei confronti dell'amministrazione richiedente una semplice collaborazione (peraltro a tutto suo vantaggio).

7.6 - Confronto dei dati e delle particolari informazioni contenute in Dsc e Dsan per un particolare procedimento con Dsc e Dsan rese dal medesimo soggetto in relazione ad altri procedimenti

In alcuni casi è possibile che un medesimo soggetto attivi presso l'amministrazione comunale più procedimenti amministrativi in un limitato periodo di tempo, anche con differenti finalizzazioni.

Le Dsc e le Dsan rese per questi procedimenti possono essere tra loro confrontate al fine di rilevare:

- a) la coerenza tra situazioni dichiarate in periodi temporali tra loro ravvicinati e confrontabili (per esempio situazione lavorativa);
- b) la coerenza tra dati tra loro assimilabili (per esempio dati reddituali).

Tali elementi qualora pongano in evidenza variazioni dimensionali e/o qualitative significative possono essere assunti come base di verifica per un controllo più approfondito, finalizzato a ottenere riscontri certi in ordine alle informazioni della Dsc o della Dsan maggiormente differenziate.

7.7 - Confronto di dati e informazioni contenuti in Dsc e Dsan con documenti aggiornati in possesso dell'amministrazione

Gli uffici e servizi dell'amministrazione comunale possono procedere a verifiche e controlli incrociati di dati e informazioni resi in Dsc e Dsan anche mediante confronto con dati e informazioni riguardanti il soggetto interessato, acquisiti da altri settori del Comune per differenti attività istituzionali. L'analisi comparata deve ovviamente aversi con documenti aggiornati, possibilmente contemporanei o posteriori all'istanza per cui la Dsc o Dsan è stata resa. Possono essere utilizzati a tal fine anche verbali di ispezioni o documenti relativi ad accertamenti d'ufficio.

8. Relazioni istituzionali e scambi di dati con altre pubbliche amministrazioni a fini di controllo sulle Dsc e Dsan

È opportuno che l'obbligo dello svolgimento di controlli anche a campione sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive, sia sostenuto e rafforzato da adeguate procedure collaborative tra le amministrazioni. In particolare, i settori/servizi interessati dai procedimenti di controllo devono sviluppare ogni atto utile a definire rapporti con altre amministrazioni pubbliche al fine di:

- a) formalizzare intese per facilitare gli scambi di dati necessari per i controlli incrociati;
- b) definire e/o formalizzare procedure tecnico-operative per instaurare relazioni con altre pubbliche amministrazioni volte a facilitare le conferme dei dati per i quali il settore/servizio interessato chiede riscontro.

Nell'art. 43 del decreto è infatti previsto che l'amministrazione procedente richieda direttamente alla p.a. competente al rilascio della certificazione una conferma scritta dei dati necessari. Tale conferma può essere acquisita presso l'amministrazione pubblica che detiene le informazioni poste a confronto e può essere acquisita anche per via telematica, prescindendo dall'acquisizione cartacea.

Le relazioni istituzionali potranno essere definite:

- a) con protocolli d'intesa tecnico-operativi, qualora il dimensionamento dei controlli richieda impiego straordinario di risorse dell'una o dell'altra amministrazione interessata;
- b) con lettere d'intenti, qualora il controllo sia sviluppabile con procedure semplici o con relazioni telematiche.

Particolare attenzione deve essere posta nella scelta delle soluzioni operative, dovendosi privilegiare, a fini di tempestività ed efficacia delle verifiche:

- a) interrelazioni telematiche (e-mail, accessi a banche-dati, ecc.);
- b) comunicazioni e attestazioni semplificate, trasmissibili via telefax con piena garanzia di certezza ai sensi dell'art. 43, comma 6, del D.P.R. n. 445/2000.

Attraverso tali elementi di relazione dovranno essere realizzati i controlli diretti e indiretti previsti dalla direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 22/10/99.

9. Rilevazione di false dichiarazioni o attestazioni in Dsc e Dsan (sussistenza reato ex art. 483 cp)

Quando siano rilevati, in sede di controllo, elementi di falsità nelle dichiarazioni rese da un soggetto all'amministrazione in forma di Dsc o Dsan, si deve dar corso all'applicazione dell'art. 76 del D.P.R. 445/2000, con rilevazione della sussistenza di presupposti probatori per il reato punito dall'art. 483 del codice penale. La rilevazione deve porre in evidenza l'eventuale associazione a tale reato di altre fattispecie, quali quelle previste dagli articoli 495 (falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri) dello stesso codice. In caso di accertamento del mendacio e della falsità delle dichiarazioni o delle attestazioni rese, l'operatore che ne rileva la non veridicità, in quanto pubblico ufficiale, ha l'obbligo di inoltrare segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale competente con indicazione della *notitia criminis* e del soggetto presunto autore dell'illecito penale.

La verifica della falsa attestazione ha inoltre effetti anche sul quadro di elementi di beneficio garantiti al soggetto sulla base del provvedimento emesso con presupposti istruttori viziati dal mendacio, in quanto deve comportarsi l'immediata attivazione del settore/servizio competente dell'amministrazione, nelle forme dovute, per la sospensione e la revoca dei benefici conseguiti dal soggetto falsamente dichiarante sulla base della dichiarazione non veritiera.