



LE GIORNATE DI POLIZIA LOCALE E SICUREZZA URBANA

**CONVEGNO E MOSTRA ESPOSITIVA INTERNAZIONALE
DI TECNOLOGIE, SOLUZIONI E SERVIZI**

41ª EDIZIONE - 15-16-17 settembre 2022

NUOVE VERIFICHE E ACCERTAMENTI PER I COMUNI

FABIO PICCIONI

SESSIONE

BS6 - NUOVE VERIFICHE E ACCERTAMENTI PER I COMUNI

16/09/2022 - 15.00-18.30



Avv. Fabio Piccioni - LL.B.
Patrocinante in Cassazione

NUOVE VERIFICHE E ACCERTAMENTI PER I COMUNI

50129 FIRENZE • VIA C. LANDINO n. 7/A 52028 TERRANUOVA BRACCIOLINI (AR)
TEL. & FAX 055.48.96.96
email: avv.fpiccioni@gmail.com pec: fabio.piccioni@firenze.pecavvocati.it
www.avvocatieavvocati.it
Torino - L'Aquila - Perugia - Pescara - Roma - Napoli - Bari
Assicurazione della responsabilità civile: polizza n. ICNF000001.038882 AIG Europe S.A.

La funzione dogmatico interpretativa del falso nelle dichiarazioni sostitutive

Considerazioni introduttive.

La qualificazione giuridica del comportamento tenuto da colui che, consapevolmente, falsifichi un documento risulta di particolare complessità, non soltanto per l'eccessiva frammentazione delle fattispecie incriminatrici delle falsità in atti (la casistica è parcellizzata in ben 18 articoli del codice penale) ma anche, e soprattutto, per la laconicità delle norme che disciplinano questa attività nella materia di riferimento.

L'atto di falsificare è un concetto ampio che consiste nel porre in essere una situazione capace di far apparire una realtà che contrasta con la verità, *falsitas est dolosa veritatis immutatio in prejudicium alterius*.

La materia dei reati contro la fede pubblica - da sempre considerata la sfinge del diritto penale - risulta caratterizzata dall'incertezza dei confini tra i fatti meritevoli di pena e quelli che, ragionevolmente, non devono essere assoggettati a sanzione.

A tal fine il Carrara aveva già posto in guardia contro il "pericolo del troppo specificare" in una materia così proteiforme e complessa; il codice penale, tuttavia, ha operato una serie di distinzioni, sottodistinzioni e varianti alle singole figure criminose, che offrono il fianco alla critica tanto della dottrina che della giurisprudenza.

Se a questo si aggiungono le operazioni di depenalizzazione (art. 465 e 466 c.p.) operate dal legislatore oltre che di richiamo recettizio effettuate dalla normativa speciale *in subiecta materia*, se ne comprende appieno la peculiarità.

La funzione dogmatico-interpretativa dell'oggetto giuridico

La relazione ministeriale sul progetto del codice penale definisce la "fede pubblica" come la fiducia che la società ripone negli oggetti, segni e forme esteriori ai quali l'ordinamento giuridico attribuisce un valore importante.

Secondo parte della dottrina la pubblica fede costituisce un vero e proprio bene giuridico, di cui è titolare la società, consistente nella fiducia e sicurezza nelle relazioni giuridiche.

Degne di rilievo sembrano le opinioni sulla fede pubblica espresse dai più illustri e noti criminalisti: per il Carrara, deriva da un prescritto dell'autorità che la impone; secondo Pessina, è l'espressione del certo giuridico; il Manzini l'ha definita quella fiducia usuale che lo stesso ordinamento dei rapporti sociali e l'attuazione pratica di esso determina tra i singoli o tra la pubblica Autorità e i soggetti; il De Marsico ha ritenuto che essa non costituisca un bene giuridico, ma semplicemente un predicato di relazione tra determinate cose materiali e la generalità dei cittadini.

Il Carnelutti ha ritenuto che ciò che si chiama pubblica fede, ossia il potersi ciascuno fidare delle prove, è un pubblico interesse analogo alla pubblica sicurezza e alla pubblica nettezza: come le strade debbono essere pulite e sicure, così le prove devono essere genuine e veritiere.

Si deve, tuttavia, osservare che il falso non risulta mai fine a sé stesso: chi falsifica, intende perseguire un risultato diverso e ulteriore alla mera falsificazione.

Dalla ricostruzione etimologica del lemma *falsum* (da *fallere*) “ingannare”, si evince che si tratta di un mezzo, una modalità dell’azione, tesa non tanto a offendere la pubblica fede, ontologicamente irrilevante per il reo, quanto a raggiungere le conseguenze illecite derivanti dall’induzione in errore (reato fine).

È noto, infatti, che la *immutatio veri* del documento si pone come attività strumentale, prodromica o successiva, a una serie di ulteriori delitti.

Riprova di quanto detto sia, da un lato, l’osservazione a tenore della quale il legislatore ha concesso l’impunità per l’utilizzo del falso perpetrato dal falsificatore, che viene considerato come normale prosecuzione dell’attività criminosa posta in essere; dall’altro, il rilievo secondo cui al titolare dello specifico interesse leso dall’azione, è riconosciuta la facoltà di costituirsi parte civile nel processo penale, al fine di richiedere e ottenere il risarcimento del danno subito.

E ancora, la citata parcellizzazione di fattispecie offerte dal codice risulterebbe sfornita di senso logico, prima ancora che giuridico, se l’unico oggetto della tutela fosse la fede pubblica.

In conclusione, si ritiene di poter affermare che i delitti in esame appartengono alla categoria dei “reati plurioffensivi”, in quanto offendono più beni giuridici: uno, fisso, concernente la pubblica fede (quale fiducia e sicurezza del traffico giuridico), e l’altro, variabile, relativo all’interesse specifico che trova tutela in ogni singola ipotesi.

False dichiarazioni in materia di documentazione amministrativa

Fin dai tempi in cui l’informatizzazione delle pubbliche amministrazioni era ancora arretrata e lo scambio di dati limitato, il legislatore ebbe a individuare nelle autocertificazioni e nella documentazione esibita in forza della L. 4/1/1968 n. 15 (e relativi decreti di attuazione) gli strumenti per semplificare i processi decisionali e per evitare attese per ritirare certificati e trasportarli dall’uno all’altro ufficio.

Le autodichiarazioni furono, poi, rafforzate per effetto della rivoluzione operata dalla L. 15/5/1997 n. 127 (c.d. legge Bassanini-*bis*), e, in particolare, negli artt. 1, 2 e 3 (poi modificati dalla L. 16/6/1998 n. 191 c.d. legge Bassanini-*ter*) e nel relativo regolamento di attuazione (D.P.R. 20/10/1998 n. 403), che ne estese l’ambito di applicazione ed eliminò l’obbligo di autenticazione della firma.

La materia è oggi disciplinata dalla Sezione V del Capo III D.P.R. 2/12/2000 n. 445, recante *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, che disciplina:

- all’art. 46, le *dichiarazioni sostitutive di certificazioni*,
- e, all’art. 47, le *dichiarazioni sostitutive dell’atto di notorietà*.

Dopo aver ribadito che le dichiarazioni sostitutive

hanno la stessa validità temporale degli atti che sostituiscono,

l’art. 48 prescrive alle singole amministrazioni di predisporre

i moduli necessari per la redazione delle dichiarazioni sostitutive, che gli interessati hanno facoltà di utilizzare.

Il Capo V T.U. 445/2000 è dedicato ai *controlli* e l’art. 71 - novellato dal D.L. 19/5/2020 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla L. 17/7/2020 n. 77 - disciplina le modalità dei controlli, anche a campione.

Il terzo comma precisa che

qualora le dichiarazioni ... presentino delle irregolarità o delle omissioni rilevabili d'ufficio, non costituenti falsità, il funzionario competente a ricevere la documentazione dà notizia all'interessato di tale irregolarità. Questi è tenuto alla regolarizzazione o al completamento della dichiarazione;

e che se non provvede

il procedimento non ha seguito.

In coerenza con il principio di leale collaborazione, il legislatore ha introdotto un elemento distintivo tra le mere “irregolarità od omissioni” e le “falsità”, espressamente onerando l’Amministrazione procedente di rilevare e contestare le prime in tempo utile per permetterne la regolarizzazione in corso di procedimento.

L’art. 72 impone la trasparenza delle modalità di controllo adottate e stigmatizza come violazione dei doveri d’ufficio la mancata risposta alle richieste di controllo entro i successivi 30 giorni.

Il Capo VI, recante *sanzioni*, disciplina le conseguenze delle dichiarazioni non veritiere (artt. 73, 75 e 76) e della violazione dell’obbligo di accettare le dichiarazioni sostitutive (art. 74).

In sostanza, l’istituto impone un rapporto di fiducia tra istituzione e cittadino nel senso che l’ordinamento presuppone la conformità al vero di quanto dichiarato dall’interessato.

Non può tacersi la delicatezza della situazione in cui versa l’amministrazione che riceve l’autocertificazione e del funzionario che, in base a essa, è tenuto all’adozione di un provvedimento.

Infatti, le dichiarazioni sostitutive, a differenza delle certificazioni amministrative, risultano ontologicamente sfornite di certezza giuridica: non provengono da fonti pubbliche ma direttamente dall’interessato, il quale potrebbe fornire notizie inesatte o incomplete.

Era necessario, quindi, trovare un punto di equilibrio tra l’esigenza di certezza e quella di semplificazione.

Il sistema ha ritenuto di impostare una sorta di inversione di onere della prova: sarà l’amministrazione destinataria della dichiarazione sostitutiva che, tramite un articolato sistema di controlli, dovrà provarne l’eventuale falsità.

Le sanzioni penali

L’art. 76 statuisce che

chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso ... è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia

- il D.L. 34/2020 ha, poi, previsto l’aumento da un terzo alla metà della pena ordinaria - e che

l’esibizione di un atto contenente dati non più rispondenti a verità equivale ad uso di atto falso.

Il comma 3, per eliminare ogni dubbio, precisa che le dichiarazioni sostitutive di certificazioni o di atti di notorietà

sono considerate come fatte a pubblico ufficiale.

Non è questa la sede opportuna, per addentrarsi nei problemi applicativi che le suddette ipotesi delittuose pongono nell'adattarsi all'autocertificazione.

Tuttavia, si rileva che potranno trovare applicazione le ipotesi previste dagli articoli:

- 482, *falsità materiale commessa dal privato,*

Il fatto consiste nel formare, in tutto o in parte, un atto falso o alterare un atto vero.

La contraffazione si ha allorché il documento sia posto in essere da persona diversa (autore apparente) da quella da cui appare che provenga (autore reale).

L'alterazione consiste nell'apportare modificazioni di qualsiasi specie, quali aggiunte, trasformazioni o cancellature, agli estremi (lettere o numeri) del documento autentico dopo la sua definitiva formazione e in violazione della sua garanzia di integrità;

- 483 *falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico,*

La fattispecie consiste nell'attestazione del falso o nella negazione del vero fatta a un pubblico ufficiale;

- 495 *falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri,*

Punisce chi "dichiara o attesta falsamente al pubblico ufficiale l'identità, lo stato o altre qualità della propria o dell'altrui persona". Il reato si distingue dalla falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico contemplata dall'art. 483, in quanto la falsa attestazione concerne qualità personali e non "fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità". Oggetto di tutela sono quei contrassegni personali della persona fisica connotati a integrare la sua identità, il suo *status* e ogni altra qualità (*id est* attributo), giuridicamente rilevante, che serve ad integrare l'individualità di un soggetto ai fini della sua identificazione (domicilio e residenza, condizioni patrimoniali, professione, titolo di studio, grado accademico, precedenti penali, ecc.);

- 489 *uso di atto falso*

Risponde di questo delitto chi faccia uso dell'atto falso, "senza essere concorso nella falsità". Punto di partenza del reato è, dunque, che l'autore non abbia preso parte all'azione del falsificare; laddove, infatti, avesse partecipato alla perpetrazione del delitto presupposto, verrebbe punito come concorrente nel falso, ma non per il successivo uso, che si porrebbe come normale prosecuzione dell'attività criminosa posta in essere. L'uso contemplato dalla norma si manifesta in qualsiasi utilizzazione giuridicamente rilevante concretizzantesi nell'avvalersi del documento falso per uno scopo conforme alla natura - quantomeno apparente - dell'atto, ad esempio esibendo il documento falso.

Per quanto ovvio, il concetto di falso penalmente rilevante non può essere meramente colposo, perché richiede necessariamente l'elemento soggettivo doloso; conseguentemente, alla falsa dichiarazione non può essere assimilata l'ipotesi di omessa o reticente dichiarazione.

Non si può, infatti, imputare ai singoli eventuali responsabilità oggettive per condotte legate a deficienze e/o incertezze del sistema normativo; di talché sarebbe ingiusto punire i privati autodichiaranti per omissioni e/o errori dichiarativi (anche imputabili a negligenza).

Le sanzioni amministrative

Le questioni più complesse investono però, le conseguenze di ordine amministrativo e il loro raccordo con il richiamato paradigma dell'autotutela caducatoria.

Oltre alle conseguenze penali, l'art. 75 c. 1 dispone che,

qualora dal controllo ... emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera.

La norma deve essere coordinata con l'art. 21-*nonies* c. 2-*bis* L. 241/1990 che introduce limiti motivazionali e temporali al potere amministrativo di annullare, per vizi originari di legittimità, i provvedimenti amministrativi, consentendo la deroga del limite temporale non superiore a dodici mesi (fermo in ogni caso quello motivazionale) unicamente nell'ipotesi in cui l'atto risulti adottato *sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni ... false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato.*

Diversamente dall'annullamento, che interviene *ex tunc*, la decadenza ex art. 75 opera sui soli benefici eventualmente ancora dovuti.

La misura, che non incide direttamente sul provvedimento, si inquadra nella tipologia della decadenza per perdita (o sopravvenuto accertamento dell'insussistenza) dei presupposti o requisiti di legge. Risponde alla logica di precludere la ("ulteriore") fruizione dell'*utilitas* indebitamente conseguita, impedendo che il dichiarante "continui" a godere di un beneficio cui non ha diritto: essa, quindi, opera *ex nunc* e, in questi termini e con questi limiti, può prescindere dall'elemento soggettivo e dalla gravità del mendacio.

Il comma 1-*bis*, introdotto dal D.L. 19/5/2020 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla L. 17/7/2020, n. 77, poi, fa retroagire (e ultragire) gli effetti della decadenza, prevedendo la regola che

La dichiarazione mendace comporta, altresì, la revoca degli eventuali benefici già erogati

e, anche

il divieto di accesso a contributi, finanziamenti e agevolazioni per un periodo di 2 anni decorrenti da quando l'amministrazione ha adottato l'atto di decadenza.

Ne deriva una misura automatica *ex tunc* che, senza fare alcuna menzione del giudicato penale, deve essere ricondotta, analogamente alla correlata interdittiva biennale da ogni agevolazione, al *genus* delle sanzioni.

Fabio Piccioni