

CIRCOLARE N. 4

PROT. n° UDA/1112

ENTE EMITTENTE: Direzione dell'Agenzia

OGGETTO: D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" - Accertamento d'ufficio di stati, qualità personali e fatti - Modalità dei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà - Problematiche coinvolgenti gli Uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio

DESTINATARI: Direzioni Centrali, Direzioni Compartimentali, Uffici Provinciali

DATA DECORRENZA:

CIRCOLARI DELL'ENTE MODIFICATE / SOSTITUITE: nessuna

Roma, 31 maggio 2002

FIRMATO: IL DIRETTORE DELL'AGENZIA

dott. Mario Picardi

N. pag. complessive: 9 + allegato - L'originale cartaceo firmato è archiviato presso l'Ente emittente.

1. Premessa

Con Circolare n. 219/T dell'11/11/1999, il Dipartimento del Territorio ha fornito chiarimenti in ordine alle numerose problematiche emerse in seguito all'entrata in vigore del D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 403, recante regolamento di attuazione degli articoli 1, 2 e 3 della legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazioni delle certificazioni amministrative.

Le maggiori difficoltà interpretative riscontrate, riguardavano, in particolare, i seguenti aspetti:

- trattamento tributario da riservare alle certificazioni ipotecarie richieste direttamente dall'amministrazione precedente ai sensi dell'art. 7 del D.P.R. 403/98;
- natura dell'attività posta in essere dagli Uffici di pubblicità immobiliare in seguito ai controlli attivati dalle amministrazioni precedenti, ai sensi dell'art. 11 dello stesso decreto 403/98 e il relativo trattamento tributario.

La predetta Circolare, in particolare, sulla scorta del quadro normativo all'epoca vigente, aveva concluso che, in presenza di richieste di "conferma scritta" formulate ai sensi dell'art. 11, comma 2, del D.P.R. 403/98, l'Ufficio dei registri immobiliari, in considerazione della peculiare natura (essenzialmente certificativa) degli accertamenti eseguibili dal Conservatore, non poteva che trasmettere alle amministrazioni richiedenti (*rectius*: precedenti), la certificazione ipotecaria relativa ai nominativi segnalati, redatta secondo le modalità indicate nell'art. 22 della legge 27 febbraio 1985, n. 52.

Quanto, poi, ai connessi profili fiscali, era stato precisato che per le operazioni ipotecarie correlate alle richiamate disposizioni del D.P.R. 403/98, dovevano ritenersi applicabili, in assenza di norme contenenti l'espressa previsione di trattamenti tributari agevolati, le tasse ipotecarie previste dal punto 3.0 della tabella, parte I, allegata al Decreto Legislativo 31 ottobre 1990, n.347. Ciò, in quanto, come è noto, l'articolo 19 del medesimo decreto, accorda l'esenzione dal pagamento di detti tributi, esclusivamente alle formalità e alle operazioni eseguite nell'interesse dello Stato.

Considerato che il quadro normativo di riferimento è stato sottoposto ad una profonda e radicale opera di trasformazione, la Scrivente ritiene opportuno intervenire nuovamente sulla materia, per un riesame delle questioni a suo tempo affrontate con la Circolare 219/T del 1999, alla luce delle sopravvenute disposizioni.

2. Ricostruzione del nuovo quadro normativo di riferimento

La ridefinizione del nuovo contesto normativo è stata in larga parte affidata al D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante il " T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" (pubblicato sul supplemento ordinario n. 30/L alla Gazzetta Ufficiale n. 42, del 20 febbraio 2001).

Con il citato D.P.R. 445/2000, entrato in vigore il 7 marzo 2001, sono state raccolte e riunite in un unico testo avente valore misto (legge e regolamento), tutte le disposizioni in materia di documentazione amministrativa, contenute nel D.Lgs. 28 dicembre 2000, n. 443 (Testo B) e nel D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 444 (Testo C), anch'essi pubblicati nel richiamato supplemento ordinario.

In sostanza, attraverso il testo unico in parola, si è proceduto ad una vasta opera di accorpamento e necessario coordinamento della normativa in materia di documentazione amministrativa, divenuta negli ultimi anni particolarmente complessa e ridondante, a causa del continuo accavallarsi di disposizioni legislative e regolamentari.

A tale proposito, va evidenziato che l'operazione di riassetto sistematico realizzata dal D.P.R. 445/2000, ha contribuito a delineare un quadro normativo di riferimento sufficientemente chiaro ed intellegibile.

In effetti, detto decreto - così come previsto dall'art. 7, commi 2 e 3, della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1998) - contiene l'indicazione, all'articolo 77, delle norme abrogate dal Testo Unico, all'articolo 78 delle norme non inserite nel Testo Unico, che restano comunque in vigore, nonché una tavola di corrispondenza tra le disposizioni del Testo Unico e i riferimenti normativi previgenti (allegato).

Per quanto riguarda, segnatamente, le peculiari problematiche affrontate con la Circolare 219/T, si evidenzia che la disciplina in materia di acquisizione diretta dei documenti da parte di amministrazioni pubbliche, nonché di controlli delle amministrazioni procedenti sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive - già delineata dagli artt. 7 e 11 del D.P.R. 403/98 - con l'entrata in vigore del D.P.R. 445/2000 e la conseguente abrogazione del D.P.R. 403/98, è stata interamente trasfusa, rispettivamente, negli articoli 43 e 71 del Testo Unico in parola.

Il quadro normativo concernente la *subjecta materia* - per quanto attiene, segnatamente, i profili connessi al trattamento tributario degli accessi eseguiti dalle amministrazioni procedenti ai sensi degli artt. 43 e 71 del D.P.R. 445/2000 - va completato con il riferimento all'art. 25, comma 2, della legge 24 novembre 2000, n. 340 (legge di semplificazione 1999), il quale, limitatamente alle pubbliche amministrazioni elencate all'art.1, comma 2, del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (attualmente art. 1, comma 2, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165), prevede la gratuità degli accessi ai dati contenuti in pubblici registri, elenchi, atti o documenti da chiunque conoscibili.

La previsione contenuta nell'art. 25 della legge 340/2000, peraltro, non esplica effetti in via autonoma, ma soltanto in diretta connessione con quelle disposizioni di carattere particolare disciplinanti le singole fattispecie di accesso (cfr. art.43 del D.P.R. 445/2000).

Sempre con riferimento alla legge 340/2000, infine, sembra opportuno evidenziare che la disciplina contenuta nell'articolo 3, comma 1, in tema di limiti del

diritto di accesso - abrogato dal D.P.R. 445/2000 - è stata interamente recepita dal comma 2 dell'art. 43 dello stesso D.P.R. 445/2000.

3. Acquisizione diretta di documenti e accertamenti d'ufficio da parte delle amministrazioni precedenti

Il Testo Unico in materia di documentazione amministrativa, proseguendo la vasta e complessa opera di semplificazione avviata dalla legge 127/97, contiene numerose novità, tra cui meritano, in particolare, di essere evidenziate:

- l'estensione dell'ambito di applicazione delle norme in materia di documentazione amministrativa, sotto il profilo soggettivo ed oggettivo (articoli 2 e 3);
- l'ampliamento dei casi in cui è possibile utilizzare le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà (articolo 19);
- l'estensione a tutte le pubbliche amministrazioni e ai gestori di pubblici servizi del divieto di richiedere al cittadino o all'utente la presentazione di certificati, ogni volta che sia possibile l'acquisizione d'ufficio delle relative informazioni (articolo 43).

A tale riguardo, l'art. 43, comma 1, primo periodo, del D.P.R. 445/2000, stabilisce che *"Le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi non possono richiedere atti o certificati concernenti stati, qualità personali e fatti che risultino elencati all' art. 46, che siano attestati in documenti già in loro possesso o che comunque esse stesse siano tenute a certificare."*

Il secondo periodo dello stesso comma precisa, inoltre, che *"In luogo di tali atti o certificati"* le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi *"sono tenuti ad acquisire d'ufficio le relative informazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, dell'amministrazione competente e degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato."*

La norma citata, in sostanza, in relazione alle fattispecie elencate dal successivo art. 46, (stati, qualità personali e fatti autocertificabili), sancisce per tutte le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi, il divieto generalizzato di chiedere al cittadino la produzione di certificati, prevedendo l'acquisizione diretta, presso le amministrazioni certificanti, delle informazioni relative a stati, qualità personali e fatti autocertificabili ovvero l'accettazione, qualora ne ricorrano le condizioni, di autocertificazioni.

A tal fine, i commi 2, 3, 4 dell' art. 43, disciplinano, in modo puntuale ed analitico, le modalità con cui le amministrazioni precedenti possono accedere presso le amministrazioni certificanti, per l'acquisizione diretta delle predette informazioni ovvero, come verrà più diffusamente evidenziato al paragrafo 5, per eseguire i controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive presentate dai cittadini.

In particolare, il comma 3 prevede che *"quando l'amministrazione procedente opera l'acquisizione d'ufficio ai sensi del precedente comma, può procedere anche per fax e via telematica."*

Va, subito, evidenziato che la particolare tipologia di accesso delineata dall'art. 43 del D.P.R. 445/2000, non attribuisce alle amministrazioni precedenti una facoltà di tipo generalizzato, utilizzabile, cioè, anche al di fuori del particolare ambito di operatività individuato dalla stessa disposizione.

A tale riguardo, sembra opportuno sottolineare che il comma 2 della stessa disposizione, pur definendo la consultazione diretta da parte delle amministrazioni precedenti, come attività

esercitata per *"...finalità di rilevante interesse pubblico..."*, prevede, altresì, espressamente *"...il divieto di accesso a dati diversi da quelli di cui è necessario acquisire la certezza o verificare l'esattezza..."*.

La facoltà di accesso in esame, quindi, non avendo contenuto illimitato, può essere esercitata dalle amministrazioni procedenti ai soli fini dell'accertamento d'ufficio e dell'acquisizione diretta, presso l'amministrazione certificante, delle informazioni e dei dati sopra menzionati.

Dal punto di vista operativo, per consentire l'accesso diretto agli archivi dell'amministrazione certificante, l'art. 43, comma 2, prevede il rilascio all'amministrazione procedente, di una *"apposita autorizzazione in cui vengono indicati i limiti e le condizioni di accesso volti ad assicurare la riservatezza dei dati personali ai sensi della normativa vigente..."*.

Il comma 4 della stessa disposizione, inoltre, al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti contenuti in albi, elenchi o pubblici registri, prevede che *"le amministrazioni certificanti sono tenute a consentire alle amministrazioni procedenti, senza oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici, nel rispetto della riservatezza dei dati personali..."*.

Il comma 5 dell'art. 43, precisa, infine, che, qualora l'amministrazione procedente acquisisca direttamente, attraverso le descritte modalità di accesso, le informazioni necessarie presso l'amministrazione competente alla loro certificazione, il rilascio e l'acquisizione del certificato non sono più necessari.

In sostanza, l'art. 43, nell'intento di favorire al massimo il processo di semplificazione e snellimento dell'attività amministrativa, detta una disciplina chiaramente orientata alla progressiva eliminazione della maggior parte delle certificazioni amministrative, attraverso l'autocertificazione del cittadino, oppure tramite l'accertamento d'ufficio e l'acquisizione diretta da parte dell'amministrazione procedente delle informazioni relative a stati, fatti e qualità personali.

4. Modalità di esecuzione degli accessi presso gli Uffici dell'Agenzia del Territorio

L'esercizio da parte delle amministrazioni pubbliche procedenti della facoltà di accesso ai sensi degli artt. 43 e 71 del D.P.R. 445/2000 determinerà, prevedibilmente, un consistente impatto nell'ambito delle attività svolte dagli Uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio, segnatamente per quanto riguarda i Servizi di pubblicità immobiliare.

Al riguardo, infatti, va evidenziato che la titolarità di diritti reali immobiliari in capo ad un soggetto, potendo essere ricondotta nell'ambito della previsione contenuta nella lettera "o" dell'art. 46 del D.P.R. 445/2000 (*"situazione reddituale ed economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali"*), rappresenta uno "stato" autocertificabile da parte dell'interessato e, quindi, come tale, anche accertabile d'ufficio a cura dell'amministrazione procedente, tramite la facoltà di accesso disciplinata dall'art. 43 del D.P.R. 445/2000.

La norma richiamata, come è stato diffusamente osservato al paragrafo 3, ha previsto per le amministrazioni procedenti la possibilità di accedere agli archivi delle amministrazioni certificanti anche per via telematica.

In pratica, per quanto attiene segnatamente gli stati accertabili presso gli uffici di pubblicità immobiliare, le amministrazioni procedenti interessate, potranno disporre di due distinte forme di accesso:

- accesso diretto presso gli uffici, tramite propri incaricati, finalizzato all'esecuzione della cosiddetta visura o ispezione ipotecaria tradizionale;
- accesso tramite collegamento telematico, che consente la consultazione a distanza degli archivi dei Servizi di pubblicità immobiliare degli Uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio, limitatamente alle formalità ricomprese nel periodo di automazione di ogni singolo ufficio.

Per quanto concerne l'accesso diretto presso l'ufficio, l'art. 43, comma 2, del D.P.R. 445/2000 prevede che la consultazione diretta degli archivi dell'amministrazione certificante debba avvenire in base ad "*...apposita autorizzazione...*". A tale riguardo, si ritiene opportuno invitare i Servizi di pubblicità immobiliare degli Uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio, a concordare, preventivamente, con le amministrazioni interessate, le modalità di svolgimento del diritto di accesso di cui trattasi, garantendo comunque l'ordinario svolgimento dei compiti istituzionali e la regolare erogazione dei servizi all'utenza.

Le amministrazioni procedenti, peraltro, nelle richieste formulate agli uffici - anche in considerazione del divieto posto dall'art. 43, comma 2, di accedere a dati diversi da quelli di cui è necessario acquisire la certezza e verificare l'esattezza - avranno cura di indicare analiticamente i nominativi da ispezionare, nonché di specificare, espressamente, che si tratta di accessi eseguiti a norma dell'art. 43 o dell'art. 71 del D.P.R. 445/2000. Ciò anche al fine di consentire all'ufficio di riconoscere, per le ispezioni effettuate nel corso degli accessi eseguiti ai sensi delle disposizioni da ultimo citate, l'esenzione dalle tasse ipotecarie di cui alla tabella allegata al D. Lgs. 31 ottobre 1990, n. 347.

Per quanto riguarda l'esecuzione dei predetti accessi per via telematica, va evidenziato che, ai sensi dell'art. 3 del decreto 10 ottobre 1992 del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, l'autorizzazione al collegamento viene rilasciata su istanza della parte richiedente, dal responsabile dell'Ufficio, mediante stipula di apposita convenzione tra amministrazione procedente interessata e Ufficio provinciale dell'Agenzia del Territorio (amministrazione certificante), secondo lo schema che si allega.

5. I controlli sulle veridicità delle dichiarazioni sostitutive

Come è stato accennato al paragrafo 2, la disciplina dei controlli eseguibili da parte delle amministrazioni procedenti sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive, già contenuta nell'art. 11 del D.P.R. 403/98, con l'entrata in vigore del D.P.R. 445/2000 e la contestuale abrogazione del D.P.R. 403/98, è stata interamente trasfusa nell'art. 71 del D.P.R. 445/2000.

Detta norma prevede, innanzitutto, che "*Le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi, sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47.*" dello stesso decreto.

Con specifico riferimento all'esecuzione dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione, il secondo comma della stessa disposizione precisa che detti controlli "*...sono effettuati dall'amministrazione procedente con le modalità di cui all'art. 43 consultando direttamente gli archivi dell'amministrazione certificante ovvero richiedendo alla medesima, anche attraverso strumenti informatici o telematici, conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri da questa custoditi.*"

L'art. 71, comma 2, del D.P.R. 445/2000, individua, quale criterio ordinario di esecuzione dei controlli in parola, la consultazione diretta degli archivi dell'amministrazione certificante, secondo le modalità previste dall'art. 43 dello stesso D.P.R. 445/2000. In aggiunta, lo stesso comma 2 prevede anche la possibilità di richiedere all'amministrazione certificante, la mera "conferma scritta" della veridicità delle dichiarazioni sostitutive.

La particolare collocazione sistematica dei due periodi del comma 2 in esame, induce a ritenere che il Legislatore abbia voluto assegnare alla richiesta di "conferma scritta", un ruolo di strumento accertativo di tipo alternativo, comunque residuale rispetto alla ben più efficace ed immediata metodologia di riscontro, attuabile attraverso l'accesso diretto, materiale o per via telematica, presso gli archivi dell'amministrazione certificante.

Appare di tutta evidenza, come la possibilità di accesso diretto presso l'ufficio, consenta alle amministrazioni procedenti di svolgere, peraltro con un modesto impiego di risorse umane e finanziarie, un'attività di controllo senz'altro più capillare e penetrante rispetto a quella attuabile con la mera richiesta di conferma scritta. E ciò, peraltro, in perfetta coerenza con gli obiettivi di snellimento, semplificazione, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Non va sottaciuto, inoltre, come la possibilità da parte delle amministrazioni procedenti di esercitare i predetti controlli in forma diretta, consentirà di superare, definitivamente, anche le perplessità a suo tempo manifestate dal Dipartimento del Territorio, proprio con la Circolare n. 219/T citata, in ordine alla possibilità per i Conservatori dei registri immobiliari di espletare indagini o ricerche che non siano strettamente riconducibili o inquadrabili nell'ambito dell'attività certificativa tipica, disciplinata dagli artt. 2673, primo comma c.c. e 22 della legge 27 febbraio 1985, n. 52.

Nell'ipotesi in cui, tuttavia, l'amministrazione procedente ritenesse, comunque, di dover eseguire i controlli attraverso la richiesta di "conferma scritta", i Servizi di pubblicità immobiliare degli Uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio, avranno cura di evadere dette richieste trasmettendo alle amministrazioni richiedenti la documentazione acquisita a seguito delle visure effettuate sui nominativi segnalati.

Per quanto riguarda, inoltre, le modalità attuative degli accessi finalizzati ai controlli di cui trattasi, in considerazione del rinvio disposto, al riguardo, dall'art. 71, comma 2, all'art. 43 dello stesso D.P.R. 445/2000, non può che farsi riferimento alle indicazioni e alle prescrizioni di carattere operativo diffusamente esaminate al paragrafo 3 della presente circolare.

Sempre in tema di controlli ex art. 71, si ritiene opportuno, infine, richiamare l'attenzione dei dipendenti uffici, sulle previsioni contenute nell'art. 72 del D.P.R. 445/2000, il quale dispone che *"..le amministrazioni certificanti individuano e rendono note le misure organizzative adottate per l'efficiente, efficace e tempestiva esecuzione dei controlli medesimi e le modalità per la loro esecuzione."* e che *"La mancata risposta alle richieste di controllo entro trenta giorni costituisce violazione dei doveri d'ufficio."*

f.to IL DIRETTORE DELL'AGENZIA
Dott. Mario Picardi