

A CURA DI **AESA** ASSOCIAZIONE ESPERTI IN SCIENZE AMMINISTRATIVE - [www.aesa2000.it](http://www.aesa2000.it)  
 di **TIZIANO TESSARO** Segretario e Direttore generale del Comune di Mira (VE),  
 Docente di diritto regionale e degli enti locali presso l'Università di Padova

## GARE D'APPALTO E MANCANZA DELLA FOTOCOPIA DEL DOCUMENTO DI IDENTITÀ



Come noto, il combinato disposto degli artt. 21 e 38 del t.u. doc. amm. ha ridefinito le modalità con le quali presentare le istanze alla p.a. Va innanzitutto sottolineato che per costante giurisprudenza la sottoscrizione costituisce un elemento essenziale, anche dopo il t.u. sulla documentazione amministrativa (d.P.R. 445/2000), di ogni istanza, né può essere sanata successivamente.

La previsione dell'art. 38 comporta in particolare che le istanze (così come le dichiarazioni sostitutive di atto notorio alle quali le istanze sono formalmente equiparate: art. 21) da produrre agli organi della pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto, oppure presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore. La sottoscrizione dell'istanza non deve cioè essere autenticata; i residui casi in cui l'istanza deve essere autenticata concernono due casi: quando vi sono istanze tra privato e privato ovvero alla delega a terzi per la riscossione di benefici economici, presso la pubblica amministrazione o un gestore di pubblici servizi.

Le istanze così confezionate possono essere presentate personalmente o per posta o anche per fax e via telematica: in particolare in quest'ultimo caso sono valide "se sottoscritte mediante la firma digitale o quando il sottoscrittore è identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica". L'art. 43, comma 6 sottolinea inoltre come "i documenti trasmessi da chiunque ad una pubblica amministrazione (e quindi anche l'istanza) tramite fax, o con altro mezzo telematico o informatico idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale". Cosa succede nel caso di omessa allegazione della fotocopia del documento di identità? In linea generale, come si desume dalla lettura dell'art. 6 della legge 241/1990, è dovere del responsabile del procedimento invitare gli interessati a regolarizzare istanza e dichiarazioni incomplete. Ma è questa una fattispecie suscettibile di regolarizzazione oppure una causa di esclusione? Si assiste al riguardo a un contrasto giurisprudenziale. Secondo un primo orientamento è *illegittima la decisione di escludere da una gara d'appalto un concorrente per non aver corredato l'istanza di partecipazione con produzione di copia del documento d'identità, allorché*

## APPALTI, LA MANCANZA DELLA FOTOCOPIA DEL DOCUMENTO DI IDENTITÀ

*nella lettera di invito era richiesta la comunicazione di dati oggetto di dichiarazione sostitutiva di certificazione e di dati oggetto invece di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, dovendo invece provvedersi ad opera del responsabile del procedimento ad invitare i concorrenti a regolarizzare la documentazione presentata (T.A.R. Piemonte, sez. I, sentenza 8 giugno 2000 n. 653). Alla stregua del principio il T.A.R. Piemonte aveva ritenuto illegittima l'esclusione dalla gara del raggruppamento ricorrente, il quale aveva inviato una parte della documentazione richiesta in modo giudicato irregolare, dato che alle dichiarazioni prescritte dal bando non era stata allegata fotocopia del documento d'identità dei dichiaranti.*

Questo indirizzo giurisprudenziale è stato recentemente ribaltato da tre pronunce susseguite a breve distanza di tempo l'una dall'altra che assumono al riguardo un atteggiamento senz'altro più rigoroso. Secondo la prima di tali sentenze (Consiglio di Stato, sez. V, 1° ottobre 2003, n. 5677), l'allegazione della fotocopia della carta di identità assume la funzione (sostanziale) di prova della provenienza della dichiarazione e ne forma parte integrante; conseguentemente, l'omessa allegazione della fotocopia del documento di identità del sottoscrittore non può essere considerata una mera irregolarità formale, per sanare la quale varrebbe la facoltà dell'amministrazione di consentire l'integrazione o la regolarizzazione successiva di documenti. Tale facoltà, infatti, attiene a mere irregolarità formali e non si attaglia ad ipotesi, come quella in discorso, in cui manchi del tutto un elemento sostanziale della domanda.

È stato conseguentemente ritenuto legittimo il provvedimento di esclusione dalla gara di una ditta la quale, nel rendere una dichiarazione sostitutiva, non aveva allegato, così come disposto dagli artt. 38, comma 3 e 47 del d.P.R. n. 445 del 2000, fotocopia del documento di identità del sottoscrittore, non potendosi tale mancanza ritenersi regolarizzabile.

È questo l'orientamento espresso anche dalla seconda delle decisioni in commento (T.A.R. Valle D'Aosta, sentenza 17 marzo 2004 n. 29 che afferma la legittimità del provvedimento di esclusione dalla gara

di una ditta la quale, nel rendere una dichiarazione sostitutiva, non ha allegato, così come disposto dagli artt. 38, comma 3 e 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, fotocopia del documento di identità del sottoscrittore. L'adempimento in questione non viene ritenuto suscettibile di regolarizzazione in quanto a fronte dell'evidente semplificazione delle procedure, la legge pretende l'ossequio ad un minimo ineludibile di formalità, a garanzia della consapevole e responsabile provenienza della documentazione e di determinate formalità per la presentazione di dichiarazioni sostitutive allo scopo di asseverare, anche ai fini dell'assunzione di responsabilità, la provenienza delle dichiarazioni rese. Secondo il giudice amministrativo *l'allegazione della fotocopia della carta di identità assume quindi, in questo contesto, la funzione (sostanziale) di prova della provenienza della dichiarazione e ne forma parte integrante: con la conseguenza che risulta infondata la pretesa della ricorrente di far decadere l'omissione a mera irregolarità formale, per sanare la quale varrebbe la facoltà dell'amministrazione di consentire l'integrazione o la regolarizzazione successiva di documenti. Tale facoltà attiene, infatti, a mere irregolarità formali e non si attaglia ad ipotesi in cui, come nella fattispecie, manchi del tutto un elemento sostanziale della domanda.*

Secondo infine la terza delle pronunce in questione (T.A.R. Umbria, sentenza 3 maggio 2004 n. 212), in sede di partecipazione ad una gara pubblica, la produzione della fotocopia del documento d'identità del dichiarante costituisce elemento costitutivo dell'autocertificazione, giacché espressamente previsto dalla legge (art. 38, d.P.R. n. 445/2000) come requisito formale *ad substantiam* dell'autocertificazione stessa: la norma, del resto, è di stretta interpretazione profilandosi come eccezionale rispetto al principio generale che attribuisce la potestà certificatoria ai pubblici uffici. Non è quindi ammessa l'esibizione a posteriori del documento d'identità poiché, diversamente, non si sanerebbe una semplice irregolarità formale, ma si consentirebbe la formazione progressiva di un atto (l'autocertificazione) che, per esistere

Al Comune di XXXX

**DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DELL'ATTO DI NOTORIETÀ**  
(Art. 46 del d.P.R. 28.12.2000 n. 445)

Io sottoscritto/a ..... nato/a a .....  
il ..... residente a ..... in Via ..... n. ....

**DICHIARO SOTTO LA MIA PERSONALE RESPONSABILITÀ**

Sono consapevole che in caso di false dichiarazioni accertate dall'Amministrazione procedente verranno applicate le sanzioni penali previste e la decadenza dal beneficio ottenuto sulla base della dichiarazione non veritiera (artt. 75 e 76 del d.P.R. 445/2000).

**Informativa ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 196/2003**

Il Comune di XXXX, in qualità di titolare del trattamento, nella persona del Sindaco pro-tempore, La informa che i dati raccolti attraverso la compilazione del modulo per la dichiarazione sostitutiva di certificazione o di atto di notorietà vengono trattati per scopi strettamente inerenti alla verifica delle condizioni per l'erogazione del servizio / della prestazione richiesto/a, secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge o regolamentari.

I dati possono essere comunicati ai soggetti istituzionali nei soli casi previsti dalle disposizioni di legge o di regolamento, disciplinanti l'accesso o l'erogazione dei servizi richiesti.

I dati da Lei forniti verranno trattati sia utilizzando mezzi elettronici o comunque automatizzati, sia mezzi cartacei.

I dati da Lei forniti potranno essere utilizzati al fine della verifica della esattezza e veridicità delle dichiarazioni rilasciate, nelle forme e nei limiti previsti dal d.P.R. 445/2000.

Le ricordiamo che, in qualità di interessato, Lei può esercitare in qualsiasi momento i diritti previsti dall'art. 7 del codice privacy, richiedendo l'apposito modulo al responsabile di servizio competente.

XXXX, .....

IL DICHIARANTE .....

La presente dichiarazione sottoscritta può essere trasmessa via fax, tramite un incaricato o a mezzo posta, con allegata copia fotostatica di un documento di identità del sottoscrittore o per via telematica, se sottoscritta con firma digitale o con l'uso della carta d'identità elettronica (art. 38 d.P.R. 445/2000).

La mancata accettazione della presente dichiarazione costituisce violazione dei doveri d'ufficio (art. 74, comma 1, d.P.R. 445/2000)

validamente, deve essere composto contestualmente da tutti i suoi elementi. La produzione successiva del documento d'identità, realizzerebbe dunque una integrazione della documentazione d'offerta, in virtù della creazione, a posteriori, di un documento originariamente inesistente (dal punto di vista giuridico), in palese violazione della *par condicio* fra i concorrenti.

La conclusione potrebbe anche essere in linea di principio condivisa, anche se la sua severità contrasta con gli intenti di semplificazione e di avvicinamento alle esigenze del cittadino che lo stesso t.u.

doc. amm. aveva espresso: appare tuttavia necessario a questo punto un pronunciamento ai massimi livelli della giurisprudenza amministrativa volto a sciogliere i dubbi interpretativi e i contrasti giurisprudenziali che sono emersi a riguardo dell'art. 38 del t.u. doc. amm. e che indubbiamente, creano un senso di disorientamento all'operatore.

Al termine di queste brevi note, riteniamo opportuno inserire un modello di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà aggiornato con queste note e con le indicazioni richieste dal d.lgs. 196/2003.