

Concorso

RIPAM

178

**Area Funzionari ed
Elevata qualificazione
dei Piccoli Comuni**

36

**Funzionari
giuridici**

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ**

per la **prova scritta**

► 8.6. Le autocertificazioni e le dichiarazioni sostitutive

Come rilevato, profilo della semplificazione amministrativa è quello che attiene alla documentazione amministrativa.

A. Dalle autocertificazioni alle dichiarazioni sostitutive

La prima forma di semplificazione è attuata con la previsione **dell'autocertificazione**, introdotta dalla l. 4 gennaio 1968, n. 15, con la quale è stato consentito ai cittadini di attestare fatti, rapporti e qualità di beni e di persone sotto la propria responsabilità nei confronti della Pubblica amministrazione. Tali atti erano però destinati a perdere efficacia se non sostituiti dagli originali o dalle copie conformi dei certificati. Si trattava quindi di previsione unicamente volta a scongiurare l'irricevibilità delle domande non corredate dai documenti. La l. 15 maggio 1997, n. 127, sulla semplificazione amministrativa e il d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 403, che vi ha dato attuazione, hanno introdotto le **dichiarazioni sostitutive di certificati e di atti di notorietà** che, soppiantando il vecchio istituto dell'autocertificazione, hanno conferito al processo di "decertificazione" *applicazione generalizzata ed efficacia durevole*. Il responsabile del procedimento, poi, ha l'obbligo di procedere all'acquisizione d'ufficio di certificati in possesso di pubbliche amministrazioni, laddove il cittadino non possa fornire le dichiarazioni sostitutive.

B. Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e di atti di notorietà

Le **dichiarazioni sostitutive di certificazioni** (art. 46, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*) sono ricognitive di preesistenti certificati e sostituiscono, pertanto, la produzione di certificati nei rapporti con la pubblica amministrazione, con i gestori di servizi pubblici e con i privati. La mancata accettazione di tali dichiarazioni o la richiesta di certificati o di atti di notorietà costituisce, per la pubblica amministrazione, violazione dei doveri d'ufficio.

C. Dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà

Le **dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà**, invece, sono dirette a comprovare, nell'interesse del dichiarante ed in via definitiva, condizioni, qualità, fatti e *status* non certificati in pubblici registri o fatti e qualità di altri soggetti di cui il dichiarante abbia conoscenza; sono disciplinate dall'art. 47, d.P.R. n. 445 del 2000.

Volendo identificare le **differenze tra le due tipologie di dichiarazioni**, merita evidenziare che:

- le dichiarazioni sostitutive di certificazioni *riproducono le certezze legali analoghe a quelle dei certificati*, quelle sostitutive di atti notori *creano nuove certezze giuridiche*,
- stati, qualità personali e fatti oggetto delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni sono *tassativi*, giusta l'elenco di cui all'art. 46, comma 1, d.P.R. n. 445 del 2000; stati, qualità personali o fatti oggetto delle seconde sono *sia tendenzialmente atipici*, potendo esser veicolati attraverso la dichiarazione *ex art. 47, d.P.R. cit.* sulla base del solo criterio della "*diretta conoscenza*" da parte del dichiarante (commi 1 e 2), sia *residuali* atteso che "*Fatte salve le eccezioni espressamente previste per legge nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari di pubblici servizi, tutti gli stati, le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'art. 46 sono comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà*" (comma 3).

► 8.6.1. L'accertamento di ufficio. Le novità della L. 20 aprile 2026, n. 50, di conv. del D.L. 19 febbraio 2026, n. 19 (PNRR)

La l. n. 241 del 1990 ha introdotto e generalizzato il **dovere di acquisire d'ufficio** atti e documenti in possesso dell'amministrazione procedente o di altre amministrazioni, attestanti atti, fatti e qualità degli interessati necessari per l'istruttoria del procedimento. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti. Parimenti vanno accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare. Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, c.d. Decreto Semplificazioni, ha ulteriormente decertificato i procedimenti aventi ad oggetto l'erogazione di benefici economici in senso lato ed il rilascio di autorizzazioni. Ha infatti

inserito nel citato art. 18, l. n. 241 del 1990 il comma 3 *bis*, in forza del quale *“Nei procedimenti avviati su istanza di parte, che hanno ad oggetto l'erogazione di benefici economici comunque denominati, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni, da parte di pubbliche amministrazioni ovvero il rilascio di autorizzazioni e nulla osta comunque denominati, le dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, ovvero l'acquisizione di dati e documenti di cui ai commi 2 e 3, sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento, fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”*.

Per semplificare ulteriormente la relazione tra amministrazioni e cittadini, il 19 febbraio **2026**, n. 19 (**Decreto PNRR**) ha introdotto il **principio dell'unicità dell'invio**, secondo cui le pubbliche amministrazioni non richiedono ai cittadini e alle imprese dati e informazioni già detenuti da un'amministrazione, ma assicurano la circolarità delle informazioni mediante la piattaforma digitale nazionale di cui all'art. 50-ter del D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82. La **consultazione diretta delle banche dati** pubbliche è considerata una finalità di rilevante interesse pubblico, in modo tale che l'accertamento d'ufficio sia sempre più **immediato e automatico**.

©NLD Conco

Capitolo 4

Gli elementi essenziali e gli elementi accidentali del contratto

SOMMARIO:

1. Gli elementi essenziali del contratto - 2. L'accordo tra le parti (e la definizione di parte di un contratto) - 3. La causa - 3.1. La patologia causale - 3.2. (segue) il contratto in frode alla legge - 3.3. I motivi e la presupposizione - 3.4. Contratti misti, contratti complessi e collegamento negoziale - 3.5. L'astrazione causale - 4. L'oggetto del contratto - 5. La forma del contratto - 6. Gli elementi accidentali del contratto - 6.1. La condizione - 6.2. (segue) tipologie di condizioni - 6.3. (segue) disciplina della condizione - 6.4. Il termine - 6.5. L'onere o *modus*

1. Gli elementi essenziali del contratto

Gli **elementi essenziali del contratto** (*essentialia negotii*), ai sensi dell'art. 1325 c.c., sono:

- l'**accordo delle parti**;
- la **causa**;
- l'**oggetto**;
- la **forma**, quando è richiesta dalla legge a **pena di nullità**.

La mancanza di uno di tali elementi determina la **nullità strutturale del contratto**, a norma dell'art. 1418, Il comma, c.c.

2. L'accordo tra le parti (e la definizione di parte di un contratto)

Per capire che cosa si intenda per **accordo** è necessario individuare, in via preliminare, la **definizione di parte**.

La **parte di un contratto** può definirsi come il **centro di imputazione** di interessi tra loro omogeni. Intesa in questi termini, la parte può essere:

- **monosoggettiva**, quando sia appunto identificabile con un unico soggetto, come avviene di regola;
- **plurisoggettiva**, quando sia invece formata da una pluralità di soggetti portatori di interessi comuni (si pensi al contratto di compravendita di un bene oggetto di comunione, nel quale i comunisti integrano un'unica parte, quella venditrice).

Ciò posto, occorre ulteriormente distinguere tra:

- **parte formale**, la quale si identifica con il soggetto o con i soggetti che abbiano materialmente concluso il contratto, manifestando una delle volontà di cui si compone l'accordo;
- **parte sostanziale**, che invece coincide con il soggetto o con i soggetti destinatari degli effetti giuridici sostanziali prodotti dal contratto.

La scissione tra parte formale e parte sostanziale si verifica in presenza di un fenomeno di **rappresentanza**, sia essa volontaria o legale.

Ciò chiarito, il contratto si intende concluso nel tempo e nel luogo in cui le parti raggiungono l'**accordo su tutti gli elementi da queste ritenuti rilevanti del regolamento contrattuale**.

L'accordo, dunque, va inteso come **incontro delle volontà** delle parti contraenti, vale a dire come *in idem sentire*. Esso è definito dall'art. 1325, n. 1), c.c., come **elemento essenziale del contratto**, la cui mancanza dovrebbe quindi importare la **nullità** (art. 1418, co. 2, c.c.). Tuttavia, si ritiene, anche alla luce della definizione di contratto fornita dall'art. 1321 c.c., che la mancanza di

accordo determini la ben più radicale **inesistenza del contratto**, nel senso che non sarebbe ravvisabile alcuna fattispecie contrattuale.

L'accordo può reputarsi assente non soltanto quando manchi del tutto lo scambio dei consensi tra le parti, ma anche **quando questo si sia realizzato senza alcuna effettiva volontà di vincolarsi, palese anche ai terzi**, ad esempio nell'ambito di una rappresentazione teatrale (*ioci causa*) ovvero nel corso di una lezione e con finalità esplicative (*docendi causa*).

3. La causa

Nel diritto civile italiano opera il c.d. **principio causalistico**, in forza del quale ogni spostamento patrimoniale deve essere sorretto da una valida giustificazione causale, a prescindere dal fatto che esso si attui per mezzo di un contratto tipico ovvero atipico.

Sull'esatta definizione di causa si è lungamente discusso in dottrina. Sono in particolare emersi gli orientamenti di seguito riportati:

- **teoria soggettiva**, in forza della quale la causa esprimerebbe **lo scopo perseguito dalle parti nel concludere un determinato contratto**.
Tale teoria costituisce una diretta derivazione della nozione di *causa obligandi*, con la quale si individua il fine per il quale un soggetto abbia assunto una determinata obbligazione. Essa risulta tuttavia recessiva in materia contrattuale, sia perché determinerebbe la frammentazione dell'unica causa contrattuale sia perché finirebbe per coincidere con i **motivi del contratto**, oggetto di una separata disciplina posta dall'art. 1345 c.c.;
- **teoria della causa in astratto**, per merito della quale si è affermata la **concezione oggettiva** della causa, non più riferita agli scopi soggettivamente perseguiti dalle parti, bensì all'assetto di interessi definito dal regolamento contrattuale.
Seguendo questa impostazione, la causa costituirebbe la **funzione economico-sociale** del contratto, vale a dire la sintesi delle conseguenze che lo schema negoziale utilizzato è in grado di realizzare.
Una siffatta nozione di causa finisce tuttavia per coincidere con quella di **tipo**, con l'inaccettabile conseguenza che i **contratti atipici finirebbero per risultare privi di causa**. Inoltre, **non sarebbe possibile svolgere alcuna valutazione sulla liceità causale dei contratti tipici**, con conseguente *interpretatio abrogans*, perlomeno relativamente a quest'ultima, dell'art. 1343 c.c.;
- **teoria della causa in concreto**, la quale, pur condividendo con l'impostazione precedentemente esposta un'idea oggettiva della causa, la definisce quale **funzione economico-pratica** del contratto, vale a dire quale sintesi delle conseguenze che il singolo contratto concluso dalle parti è in grado di produrre nel caso concreto.
- Si mantiene così ferma la **distinzione tra causa e tipo**, nonché la **possibilità di verificare**, alla stregua del richiamato art. 1343 c.c., **la liceità della causa anche nei contratti tipici**. Tale ultima teoria si è ormai definitivamente imposta, sia in dottrina sia in giurisprudenza, al punto da assurgere a vero e proprio *ius receptum*.

► 3.1. La patologia causale

L'elemento causale del contratto può risultare viziato in una pluralità di situazioni diverse.

Assume in primo luogo rilievo la figura della **mancanza della causa** (art. 1418, co. 2, c.c.).

La causa può dirsi mancante ove il contratto sia **del tutto privo di una giustificazione oggettiva ed economica** in grado di fondare gli spostamenti giuridico-patrimoniali realizzati a mezzo del contratto stesso.

Parte della dottrina affianca alla **totale mancanza di causa**, come tale foriera della nullità strutturale del contratto, a norma dell'art. 1418, co. 2, c.c. la **mancanza parziale della causa**. Essa troverebbe riscontro ove, nell'ambito di un **contratto a prestazioni corrispettive**, vi sia una sproporzione tra le prestazioni stesse tale da compromettere l'**equilibrio sinallagmatico** astrattamente descritto dal regolamento contrattuale. La parziale carenza dell'elemento causale, anche per i suoi sostenitori, **non**