

Il valore del registro di protocollo negli enti pubblici

Giovanni Catalisano*

Sommario: **1.** Il registro di protocollo detenuto presso gli enti pubblici: la natura giuridica – **2.** La querela di falso civile - **3.** Falsità materiale ed ideologica

1. Il registro di protocollo detenuto presso gli enti pubblici: la natura giuridica.

La giurisprudenza più volte si è interessata di chiarire il valore giuridico del registro di protocollo tenuto presso gli enti pubblici, documento che, com'è noto, serve per attestare, *erga omnes*, la ricezione o l'invio di un documento da parte della pubblica amministrazione.

Prima dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 445/2000, tutti gli Enti pubblici si conformavano alle direttive contenute nella Circolare del Ministro Astengo, che stabiliva le modalità di gestione della documentazione in entrata ed in uscita che deve essere sempre protocollata, senza eccezioni.

Con l'entrata in vigore del D.P.R. 445/2000, venivano confermate le superiori previsioni, ovvero la registrazione di protocollo, la classificazione e il servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi (artt. 53, 55, 56 e 61 D.P.R. n. 445/2000).

Certamente l'entrata in vigore del Codice dell'amministrazione digitale recepiva principi ormai considerati consolidati.

Ebbene, la giurisprudenza ritiene che “*il registro di protocollo, quale documento formato,*

tenuto e conservato dagli uffici di una pubblica amministrazione, quanto ai dati da esso recati e alle informazioni riportate, ha natura di atto pubblico, per cui, in ragione della fede privilegiata di tale documento, l'eventuale contestazione della veridicità delle attestazioni in esso descritte e quindi dell'affidabilità della prova documentale non può non avvenire a mezzo dello strumento della querela di falso, di cui all'art.221 e ss. c.p.c.”¹.

Inoltre, vista la particolarità del caso esaminato dal C.d.S. nella superiore sentenza, si ritiene di dover rilevare che *“parte appellante sostiene che il protocollo, nella specie, non reca alcuna sottoscrizione, sicché non può definirsi un atto pubblico e perciò stesso non è richiesta, ai fini della contestazione della speciale valenza probatoria del documento, la presentazione della querela di falso.*

A smentire la fondatezza di un tale assunto vale qui richiamare l'orientamento giurisprudenziale per cui la mancanza di sottoscrizione di un atto non è idonea a metterne in discussione la validità e gli effetti le quante volte detta omissione, come nel caso de quo, non metta in dubbio la riferibilità dell'atto stesso all'organo competente”².

2. La querela di falso civile

Occorre chiedersi, pertanto, quale sia lo strumento difensivo che l'Ordinamento riconosce al soggetto che voglia negare la veridicità delle informazioni contenute nel registro di protocollo, ove si affermi che le stesse non corrispondano alla realtà. Tale strumento, limitatamente alla dimensione civilistica, è la querela di falso disciplinata dall'art. 221 c.p.c.³.

Per costante indirizzo, *“la querela di falso è esperibile nei confronti: a) dell'atto pubblico; b) della scrittura privata riconosciuta, autenticata o verificata; c) della scrittura privata non*

¹ Consiglio di Stato, Sez. IV - 5 ottobre 2010, n. 7309.

² Cfr. Cons. Stato sez. IV sentenza 11.05.2007 n. 2325; idem sez. VI sentenza 23.02.2007 n. 981.

³ Bernardi C.A., *Della querela civile di falso*, Torino 1884; Carnelutti F., *Teoria del falso*, Padova 1935; De Stefano G., *Falso (querela di)*, in *Enc. dir.*, Milano 1967, XIV, 699 ss.; Denti, V., *Querela di falso e scrittura privata*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, Padova 1950, III, 387 ss.; Denti, V., *Querela di falso*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino 1967, XIV, 664 ss.; Piazza M.P., *La disciplina del falso nel diritto romano*, Padova 1991; Piola G., *Documenti (falsità)*, in *Dig. it.*, Torino 1899-1902, IX, 3, 486 ss.; Romano Alberto A., *L'azione di accertamento negativo*, Napoli 2006; Saletti A., *I limiti oggettivi alla querela di falso: la scrittura privata non riconosciuta o non autenticata*, in *Riv. dir. proc.*, 1973, 558 ss.; Scarlata Fazio M., *Falsità e falso (storia)*, in *Enc. dir.*, Milano 1967, XVI, 504 ss.; Schiavo S., *Il falso documentale tra prevenzione e repressione*, Milano 2007; Verde G., *Querela di falso*, in *Enc. giur.*, Roma 1991, XXV, 2 ss.; Vitali V., *La querela civile di falso nel diritto giudiziario italiano*, Milano 1897. Per un'analisi storica, si veda: De Sarlo L., *Sulla repressione del falso documentale in diritto romano*, in *Riv. trim. dir. proc.*, 1937, 347 ss.; Archi G.G., *“Civiliter vel criminaliter agere”*. In *tema di falso documentale*, in *Scritti in onore di Contardo Ferrini*, Milano 1947, 1 ss. ora in Id., *Scritti di diritto romano*, Milano 1981, III, 1588 ss.; Archi G.G., *Problemi in tema di falso nel diritto romano*, Pavia 1941, ora in Id., *Scritti di diritto romano*, Milano 1981, III, 1487 ss.; Luzzatto G.I., *Documento (Dir. romano)*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino 1960, VI, 84 ss.; Talamanca M., *Documentazione e documento (diritto romano)*, in *Enc. dir.*, Milano 1964, XIII, 548 ss.

riconosciuta, né legalmente considerata tale”⁴.

Secondo l’indirizzo consolidato, infatti, la parte nei cui confronti la scrittura viene fatta valere, oltre alla facoltà di disconoscerla ai sensi dell’art. 214 c.p.c., ha in alternativa la possibilità di proporre direttamente la querela di falso, senza quindi riconoscere, né espressamente né tacitamente la scrittura⁵.

Pertanto, per tali ragioni, si ritiene trovi anche applicazione l’indirizzo secondo cui può essere considerato un *“atto pubblico quello caratterizzato (in via congiunta o alternativa) dalla produttività di effetti costitutivi, traslativi, dispositivi, modificativi o estintivi di situazioni giuridiche soggettive di rilevanza pubblica o caratterizzato anche dalla attestazione di attività direttamente compiute dal pubblico ufficiale che redige l’atto, o comunque dall’attestazione di fatti avvenuti in sua presenza o da lui percepiti. In tal senso, la cosiddetta “nota di missione” - presupposto imprescindibile per il riconoscimento del diritto all’indennità- costituisce atto pubblico, poiché con essa il pubblico ufficiale (o il pubblico impiegato incaricato di un pubblico servizio, ai sensi dell’art. 493 c.p.), nell’esercizio delle sue funzioni o attribuzioni, - tra le quali quella di richiedere l’indennità per missioni effettuate - attesta attività direttamente da lui compiute”⁶.*

Inoltre, *“il giudizio di querela di falso, tanto in via principale che incidentale, si connota quale processo a contenuto oggettivo con prevalente funzione di protezione dell’interesse pubblico all’eliminazione di documenti falsi dalla circolazione giuridica. Ove, peraltro, la querela di falso sia proposta in via principale, il giudice non è tenuto al preliminare vaglio, al fine della valutazione dell’ammissibilità della domanda, della rilevanza del documento, come richiede invece l’art. 222 c.p.c. per il caso di querela incidentale, dopo avere prescritto l’interpello della controparte, ma deve, ai soli fini del riscontro della fondatezza o non della querela, controllare che sulla genuinità del documento sia insorta contestazione, che di esso sia stato fatto uso, anche al di fuori di un determinato processo e che per il suo contenuto esso sia suscettibile di costituire mezzo di prova contro l’istante, mentre non ha rilievo l’ammissione della falsità da parte del soggetto nei cui confronti la querela è stata proposta”⁷.*

In verità, la giurisprudenza ritiene che *“ai sensi dell’art. 2712 c.c., a fronte della contestazione dell’autenticità di una scrittura esibita in fotocopia in giudizio e di cui si eccepisca la contraffazione, la parte che intenda valersene deve produrre il documento originale o indicare la ragioni per cui non ne sia in possesso, in modo da consentire alla controparte di valutare la reale*

⁴ Cass. 03/19727; Cass. 92/2699; Cass. SS.UU. 86/3734.

⁵ Cfr. Cassazione, SS.UU., sentenza 04.06.1986, n. 3734.

⁶ Cass. penale sez. V, sentenza 27.09.1995 n. 10508.

⁷ Cass. civ., sez. lav., sentenza 3.06.2011, n. 12130.

natura della contraffazione e così di proporre la querela di falso, il cui giudizio di accertamento deve necessariamente svolgersi sull'originale”⁸.

D'altronde, la giurisprudenza civile, penale ed amministrativa, che affrontava, in numerose occasioni, la tematica della natura giuridica e del valore probatorio del registro di protocollo all'interno di un Ente pubblico, giungeva sempre alla medesima conclusione, ovvero si tratta di un atto pubblico di fede privilegiata⁹.

A ciò si aggiunga che, proprio in materia di efficacia probatoria del protocollo, il Consiglio di Stato, sez. VI, 30 aprile 2013, n. 2359, affermava che in riferimento alla *“sentenza di questo Consiglio, Sezione VI, 6 giugno 2011, n. 3341. Nell'occasione questo Consiglio (...) ha chiarito che “in via generale l'assunzione di una pratica al protocollo dell'amministrazione ha la funzione di certificare la certezza legale dell'avvenuta ricezione, ai fini sia di costituire un termine iniziale incontestabile per l'esplicazione dei poteri che a tale ricezione si connettono, sia di garantire la conoscenza effettiva da parte dell'organo procedente.*

Di conseguenza, solo la data attestata dal protocollo va assunta a prova dell'avvenuta conoscenza e considerata quale termine iniziale per la decorrenza del termine, irrilevanti essendo i diversi, eventuali elementi dai quali possa desumersi la ricezione da parte dell'amministrazione, la cui considerazione renderebbe invece incerta ed eventuale l'individuazione di un momento che, viceversa, per la rilevanza che l'ordinamento gli connette, deve emergere come formalmente incontestabile.

In altri termini, (...) ha rilievo la data attestata dal protocollo, facente fede fino a querela di falso”.

Dai superiori insegnamenti, deriva non solo che qualunque pubblico dipendente operi nel sistema di protocollazione lo fa in qualità di pubblico ufficiale, ma anche che chiunque intenda contestare la veridicità di una o più registrazioni contenute nel protocollo di un'Amministrazione è tenuto a proporre querela di falso, in base all'art. 221 c.p.c.

Può accadere che un documento ricevuto dalla p.a. non rechi le generalità del funzionario addetto all'ufficio protocollo.

Ebbene, si ritiene che *“la mancanza di sottoscrizione di un atto non è idonea a metterne in discussione la validità e gli effetti le quante volte detta omissione, come nel caso de quo, non metta in dubbio la riferibilità dell'atto stesso all'organo competente”¹⁰.*

Infatti, si ritiene che *“la proposizione della querela di falso, comportando la contestazione*

⁸ Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 19.01.2013 n. 297.

⁹ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, sentenza 26.5.1999, n. 693; Cass. pen., sez. V, sentenza 2.5.1994; Cons. Stato, ad. plen., sentenza 5.8.1993, n. 10.

¹⁰ Cfr. Cons. Stato sez. IV, sentenza n. 11.05.2007 n. 2325; *idem* sez. VI sentenza 23.02.2007 n. 981.

della corrispondenza al vero della scrittura ed implicando un accertamento incidentale circa l'autenticità medesima, rende superfluo il disconoscimento dell'autenticità della sottoscrizione”¹¹.

3. Falsità materiale ed ideologica

In tema di falso documentale, la falsità in atto pubblico può integrare il falso per omissione non solo quando il pubblico ufficiale non riporta le dichiarazioni ricevute, ma anche quando un'attestazione incompleta - perché priva dell'informazione su un determinato fatto - attribuisca al tenore dell'atto un senso diverso, così che l'enunciato descrittivo venga ad assumere nel suo complesso un significato contrario al vero o negativo dell'esistenza di dati rilevanti. (Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto penalmente rilevante l'omessa attestazione nel memoriale di servizio da parte di un carabiniere del luogo di esecuzione di una perquisizione e del rinvenimento di sostanze stupefacenti¹².

In tema di reato di falso ideologico in atto pubblico aggravato ex art. 476, comma secondo, cod. pen., sono documenti dotati di fede privilegiata quelli che, emessi da pubblico ufficiale autorizzato dalla legge, da regolamenti oppure dall'ordinamento interno della P.A. ad attribuire all'atto pubblica fede, attestino quanto da lui fatto e rilevato o avvenuto in sua presenza. (Fattispecie relativa al "verbale di costatazione e di inizio di servizio", redatto dal dirigente di un comune, che riportava falsamente il rinvenimento e la verifica di attrezzature previste dal contratto di appalto per la raccolta e la gestione dei rifiuti urbani¹³.

Inoltre, integra il reato di falso ideologico in atto pubblico la condotta del pubblico ufficiale che, formando una relazione di servizio, espone una parziale rappresentazione di quanto accaduto, tacendo dati la cui omissione, non ultronea nell'economia dell'atto, produce il risultato di una documentazione incompleta e comunque contraria, anche se parzialmente, al vero. (Fattispecie in cui un comandante di tenenza della guardia di finanza aveva attestato su un foglio di servizio l'avvenuto svolgimento di un'attività compiuta da alcuni militari in un determinato territorio, senza, tuttavia, aggiungere che altra attività era stata compiuta dai medesimi finanziari quello stesso giorno in altro comune)¹⁴.

Al contempo, in tema di falso materiale commesso dal privato in atto pubblico,

¹¹ Cass. civ., sez. II, 8.06.2011, n. 12528.

¹² Cass. pen. sez. V, sentenza 04.11.2014, n. 48755.

¹³ Cass. pen. sez. V, sentenza 14.10.2014, n. 48738.

¹⁴ Cass. pen. sez. V, 21/05/2014, n. 32951.

l'alterazione di elementi accessori dell'atto, diversi da quelli che attengono al contenuto tipico dell'attestazione, non configura un falso innocuo o irrilevante, in quanto tutte le componenti inserite nel documento ripetono da questo la loro idoneità funzionale ad asseverare l'esistenza di quanto indicato, in particolare laddove tali componenti accessorie siano inserite proprio per provare i fatti da esse rappresentati¹⁵.

In effetti, in tema di falsità documentale, le modifiche o le aggiunte in un atto pubblico, dopo che è stato regolarmente e definitivamente formato, integrano un falso punibile anche quando il soggetto abbia agito per stabilire la verità effettuale del documento. Ai fini della punibilità occorre, tuttavia, che le aggiunte successive non si identifichino in mere correzioni di errori materiali o integrazioni che, lungi dal modificare l'elemento contenutistico dell'atto, già formalmente perfetto, siano invece dirette a completamento essenziale del relativo procedimento di formazione; pertanto, è punibile la condotta del notaio che, nell'esercizio delle sue funzioni, modifichi, in un atto di compravendita immobiliare, mediante abrasione e sovrascrittura, il numero di foglio del mappale, in quanto detta modifica, traducendosi in un mutamento dell'oggetto del contratto, non costituisce un mero errore materiale¹⁶.

In verità, la falsità che ricade sulle annotazioni del registro di protocollo, essendo intrinsecamente attinente alla sua funzione certificativa, che è quella di attestare con fede privilegiata la data e la successione nel tempo della ricezione o della spedizione di atti da parte di un ufficio della P.A., non può integrare gli estremi del "falso innocuo" o essere giustificata con la potenziale mancanza di effetti giuridici pregiudizievoli desumibili dal contenuto dell'atto protocollato. (In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto corretta la decisione impugnata nella parte in cui aveva escluso l'innocuità della falsificazione materiale della data di acquisizione al protocollo della rinuncia di alcuni militari a fruire dell'alloggio di servizio in modo da simulare l'assenza di aspiranti al momento in cui il comandante si era assegnato l'uso dell'immobile sebbene l'alterazione concernente il momento dell'avvenuta protocollazione fosse in concreto irrilevante ai fini della possibilità di adottare il provvedimento di assegnazione)¹⁷

Il reato di falso ideologico in atto pubblico è configurabile in relazione a qualsiasi documento che, benché non imposto dalla legge, è compilato da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni per documentare, sia pure nell'ambito interno dell'amministrazione di appartenenza, la regolarità degli adempimenti ai quali è obbligato ovvero circostanze di fatto cadute sotto la sua percezione diretta o, comunque, ricollegabili a tali adempimenti e si inserisce nell'"iter" procedimentale prodromico all'adozione di un atto finale. (Fattispecie relativa alla falsificazione di

¹⁵ Cass. pen. sez. VI, sentenza 03.06.2016, n. 283030.

¹⁶ Cass. pen., sez. V, sentenza 16.01.2013, n. 9840.

¹⁷ Cass. pen. sez. III, sentenza 02.04.2014, n. 30265.

una scheda valutativa interna compilata dall'imputato nell'ambito di un procedimento di valutazione di un dirigente medico)¹⁸.

*Docente di Legislazione in materia di sicurezza sul lavoro, IUS/10, Università degli studi di Enna - Kore

PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 08 FEBBRAIO 2018 – ANNO XVIII

*AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME -
Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata
registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562*

ISSN 1974-9562

9 771574 956204

2018

www.ambientediritto.it

La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 classe A - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN).

Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 www.ambientediritto.it

¹⁸ Cass. pen. sez. V, sentenza 19.11.2013, n. 9368.