

Cittadini stranieri e autocertificazione

La questione dell'autocertificazione da parte dello straniero ha ricevuto una scarsa attenzione in sede dottrinale e giurisprudenziale, ma ha invece una enorme rilevanza pratica: spesso il divieto di autocertificare la propria condizione (e la conseguente necessità di sobbarcarsi oneri procedurali e costi rilevanti per procurarsi documenti nel paese di origine) crea per lo straniero un ostacolo per l'accesso alle prestazioni sociali o all'alloggio assai più insormontabile rispetto ad altre clausole (come quella di lungo-soggiorno in una determinata regione) che più frequentemente giungono all'esame dei giudici. Basti pensare che talvolta (fino alle modifiche dell'ISEE di cui si dirà) il costo che lo straniero deve sopportare per procurarsi la documentazione del paese di origine, è superiore alla valore della prestazione sociale richiesta, restando così vanificato il senso stesso dell'intervento sociale.

I termini della questione sono i seguenti:

L'art. 2 comma 5 del d.lgs. 286/1998 prevede che *"allo straniero è riconosciuta la parità di trattamento con il cittadino... nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge"*.

Trattasi dunque di un vincolo di parità **derogabile**, ma solo da altra fonte di rango legislativo.

La facoltà di autocertificazione - cioè la facoltà di comprovare alla pubblica amministrazione *"con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni"* gli *"stati, qualità personali e fatti"* indicati dall'art. 46 DPR 455/00 - rientra sicuramente nei *"rapporti con la pubblica amministrazione"*, sicché dovrebbe automaticamente cadere nell'ambito di operatività del predetto principio paritario.

In realtà due norme pretendono di derogare ai principi di cui sopra.

La prima norma rilevante è l'art. 3 DPR 445/00, a norma del quale l'intero DPR 445/00 (e dunque anche la facoltà di autocertificazione in cui al citato art. 46) trova applicazione esclusivamente per i cittadini italiani o comunitari, mentre per il cittadino non comunitario l'autocertificazione è possibile *"limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani"*. Il comma 4 dello stesso art. 3 precisa poi che per lo straniero - al di fuori di quanto attestabile da autorità italiana o al di fuori dei casi in cui sussistano convenzioni con paesi esteri - *"le qualità personali e i fatti, sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri"*.

La disparità di trattamento che ne deriva è evidente: mentre per l'italiano e il comunitario l'autocertificazione è sempre possibile, anche relativamente a stati, qualità personali e fatti che una autorità pubblica italiana **non potrebbe attestare**, al cittadino extra UE tale facoltà è negata: e si noti che in entrambi i casi i problemi di controllo della veridicità della dichiarazione sono i medesimi (si tratta in entrambi i casi di stati, fatti e qualità non attestabili da autorità italiana) sicché la differenza di trattamento non trova giustificazione neppure con una presunta maggiore possibilità di controllo nei confronti di italiani e comunitari. Ebbene la fonte normativa di tale differenza è **di rango secondario**. La disposizione è infatti contenuta nel *"TU delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"* (appunto il DPR 445/00) e l'art. 3 rientra tra le disposizioni contrassegnate con "R" in quanto di fonte regolamentare, che pertanto debbono soggiacere al vincolo paritario di cui all'art. 2, comma 5 TU immigrazione.

La seconda norma rilevante è l'art. 2 regolamento di esecuzione del TU immigrazione (anch'essa quindi fonte di rango regolamentare). Il primo e secondo comma di detto art. 2 riproducono sostanzialmente la disposizione dell'art. 46 DPR 445/00 solo con la precisazione che *"sono fatte salve le diverse disposizioni contenute nelle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia;*

Tale precisazione è finalizzata a salvaguardare dalla disparità di trattamento i titolari di protezione internazionale. Infatti, ai sensi dell'art. 25 della Convenzione di Ginevra *“Se un rifugiato ha normalmente bisogno, per l'esercizio di un diritto, dell'assistenza di autorità straniere cui egli non si può rivolgere, gli Stati Contraenti sul cui territorio l'interessato risiede vigileranno che siffatta assistenza gli sia concessa sia dalle loro proprie autorità...”* le quali pertanto **“rilasciano o fanno rilasciare ai rifugiati, sotto il loro controllo, i documenti o gli attestati che sono normalmente rilasciati a uno straniero dalle sue autorità nazionali”**. Dunque, quantomeno per il rifugiato, ogni problema di disparità di trattamento con il cittadino deve ritenersi risolto dal predetto rinvio alle “convenzioni internazionali,” senza che sia necessario invocare l'art. 2, comma 5 TU.

Tornando però all'art. 2 Regolamento di attuazione, il comma 2bis prevede che *“ove gli stati, fatti e qualità personali di cui al comma 1 non possano essere documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati da competenti autorità straniere, in ragione della mancanza di una autorità riconosciuta o della presunta inaffidabilità dei documenti rilasciati dall'autorità locale, rilevata anche in sede di cooperazione consolare Shenghen locale, ai sensi della decisione del Consiglio del 22.12.2003, le rappresentanze diplomatiche o consolari provvedono al rilascio di certificazioni, ai sensi dell'art. 49 DPR 200/67, sulla base delle verifiche ritenute necessarie, effettuate a spese degli interessati”*.

Le varie decisioni in sede di *“cooperazione consolare Shenghen”* riguardano essenzialmente le verifiche sui visti al fine di evitare il cd “mercato dei visti” e dunque nulla possono dire sul punto. Anche il citato art. 49 DPR 200/67 (che disciplina i certificati rilasciabili dalle autorità consolari italiane) non fornisce utili indicazioni, in quanto la norma non prevede affatto che l'autorità consolare possa attestare l'assenza di redditi o patrimoni dello straniero.

D'altra parte la vaghezza e inapplicabilità della disposizione è ben testimoniata dal fatto che a dieci anni di distanza dalla sua entrata in vigore (è stata infatti aggiunta dalle modifiche del regolamento introdotte nel 2004) non si ha notizia di alcuna decisione assunta *“in sede di cooperazione consolare”* che abbia vagliato la *“inaffidabilità”* dell'una o dell'altra certificazione e men che meno si ha notizia di come uno straniero possa *“a proprie spese”* sollecitare il consolato italiano a fare le *“verifiche ritenute necessarie”* per il rilascio del documento.

Semmai la disposizione conferma come ben sia possibile che l'autorità italiana si possa procurare, se pure *“a spese degli interessati”*, documentazione inerente la situazione degli stranieri all'estero, confermando così che la disparità di trattamento rispetto all'italiano non attiene alle difficoltà di verifica dell'autocertificazione (che, come detto, per i fatti “non attestabili” sono le stesse sia per l'italiano che per lo straniero) ma esclusivamente alla ripartizione di oneri e costi che, per lo straniero, si vorrebbe mettere a carico di quest'ultimo.

Prescindendo comunque dalla contorta e inapplicabile disposizione del comma 2bis, resta il fatto che anche questa seconda fonte che ribadisce e specifica il trattamento peggiore riservato allo straniero nei rapporti con la PA, è di rango secondario e non è pertanto idonea a costituire valida deroga all'art. 2, comma 5.

Una prima conclusione cui può venirsi e dunque che tale differenza di trattamento previsto dall'art. 3 DPR 445/00 (e dalla norma “gemella” dell'art. 2 DPR 394/99) **è in contrasto con norma sovraordinata e dunque** - a dispetto dell'ampissimo utilizzo che tutte le amministrazioni ne fanno - **non deve trovare applicazione.**

In realtà lo stesso problema di conflitto tra norma di legge e norme regolamentari dovrebbe ritenersi in gran parte superato - come ricorda anche [l'ordinanza del Tribunale di Brescia](#) dalla entrata in vigore, a decorrere dal 1.1.2015 – del DPCM n.159/2013 che ridefinisce e conferma l'ISEE come strumento generale di accesso alle prestazioni sociali agevolate.

L'ISEE viene calcolato e attestato sulla base della DSU (dichiarazione sostitutiva unica) prevista dall'art. 10 DPCM cit. I commi 7 e 8 di detto articolo confermano che i redditi prodotti all'estero e il patrimonio mobiliare detenuto all'estero sono oggetto dell'autocertificazione, senza operare sul

punto **alcuna differenziazione sulla base della nazionalità del dichiarante**. I moduli allegati al DPCM e attualmente in vigore per la DSU confermano il superamento di qualunque distinzione (si vedano i riquadri FC3 e FC4). Dunque per l'accesso alle prestazioni sociali il nuovo ISEE supera qualsiasi differenza di trattamento tra italiani e stranieri e **consente a tutti i privati, senza distinzione per nazionalità, l'autocertificazione mediante DSU della propria condizione reddituale e patrimoniale anche con riferimento a redditi e patrimoni esteri**: consentendo quindi anche l'autocertificazione della assenza di redditi e patrimoni all'estero, che è poi quella che quasi sempre viene in questione per l'accesso a prestazioni sociali.

Resta aperta, sotto tale profilo, la sola questione dell'assegno sociale che l'Inps ritiene non rientrante tra le *"prestazioni sociali agevolate"* e per le quali dunque non viene richiesto l'ISEE.

In effetti la norma istitutiva dell'assegno sociale (art. 3, commi 6 e 7 L. 335/95) prevede soltanto che l'assegno venga corrisposto ai cittadini *"...che si trovino nelle condizioni reddituali di cui al presente comma"* e che *"l'assegno è erogato con carattere di provvisorietà sulla base della dichiarazione rilasciata dal richiedente ed è conguagliato, entro il mese di luglio dell'anno successivo, sulla base della dichiarazione dei redditi effettivamente percepiti"*.

Poiché la dichiarazione in questione deve sempre necessariamente essere una dichiarazione di assenza di reddito (se il richiedente fosse soggetto all'obbligo di dichiarazione dei redditi sarebbe titolare di un reddito tale da precludere l'accesso all'assegno sociale) l'INPS ritiene di dover fare applicazione, per i cittadini stranieri, del citato art. 3, comma 2, DPR 445/00 gravandoli così degli oneri ivi previsti. Torna dunque primo piano il contrasto con il TU immigrazione che il giudice di Brescia ha giustamente risolto affermando la prevalenza della norma di legge.

È dunque necessario che gli enti locali e l'INPS acquistino piena consapevolezza dell'assetto normativo che si va ormai chiaramente delineando: da un lato, per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate, definitivo superamento della differenza di trattamento per nazionalità con l'avvento del nuovo modello ISEE; dall'altro, negli ulteriori campi di utilizzo dell'autocertificazione, corretta interpretazione delle norme con attribuzione della prevalenza - quanto meno fino a che non interverrà una diversa norma di rango legislativo - al principio paritario fissato dall'art. 2, comma 5, TU e conseguente disapplicazione di qualsiasi difforme norma regolamentare.

Sulla materia va anche segnalato il positivo parere che la Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera aveva espresso a proposito dello schema di decreto legislativo di recepimento della citata direttiva 2011/98/UE sul permesso unico. Tra le osservazioni proposte dalla Commissione vi è infatti l'invito esplicito rivolto al Governo affinché inserisca nel decreto legislativo di attuazione *"la piena equiparazione dei cittadini di Stati terzi regolarmente soggiornanti in Italia ai cittadini italiani per quanto concerne l'autocertificazione della situazione reddituale e patrimoniale"* (osservazioni, lett.j). L'osservazione non è stata poi recepita in sede di disposizioni di attuazioni della direttiva (dlgs 40/14) ma conferma quanto sia necessario, in assenza di un riordino e di una semplificazione della materia, che le amministrazioni facciano corretta applicazione dei principi sopra richiamati.

Resta solo da segnalare che su un piano diverso si pone invece il problema del rapporto tra autocertificazione e procedure relative all'ingresso e soggiorno dello straniero.

Come è noto, entrambe le norme regolamentari sopra richiamate (art. 3 DPR 445/00 e art. 2 DPR 394/99) affermano che il limitato diritto alla autocertificazione da parte dello straniero, è ulteriormente limitato dalle seguenti due analoghe precisazioni: a) *"...fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero"* (DPR 445/00) ; b) *"...fatte salve le disposizioni del TU o del presente regolamento che prevedono l'esibizione o la produzione di specifici documenti"* (DPR 394/99).

In pratica ciò significa che tale (limitato) diritto è ulteriormente ridotto per quanto riguarda le procedure di ingresso e soggiorno per le quali dunque il diritto all'autocertificazione non sussiste neppure per *“stati, fatti o qualità personale certificabili o attestabili da parte dei soggetti pubblici italiani”*.

Entrambe le disposizioni sono state soppresse dall'art. 17 comma 4bis e 4ter del DL 5/12 convertito in L. 35/12; tale soppressione avrebbe avuto originariamente effetto dal 1.1.2013, ma l'efficacia della soppressione è stata poi ripetutamente differita, da ultimo fino al 31.12.2016 ad opera dell'art. 4 del DL 210/15, sicché attualmente la norma è in vigore nella formulazione originaria rendendo così ancora più onerose le già complesse procedure relative all'ingresso e soggiorno.

Naturalmente, anche con riferimento a questa ulteriore limitazione si può porre la questione del contrasto con il principio legale di parità, ma va osservato che il fatto che sulla norma regolamentare siano poi ripetutamente intervenute disposizioni di legge (dapprima per sopprimere una parte della disposizione e poi per sopprimere la soppressione) può far sorgere ragionevoli dubbi in ordine al permanere della natura meramente regolamentare della disposizione originaria.