



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte d'Appello di Brescia, Sezione Lavoro, composta dai

Sigg.:

Dott. Antonella NUOVO Presidente

Dott. Antonio MATANO Consigliere rel.

Dott. Giuseppina FINAZZI Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa civile promossa in grado d'appello con ricorso depositato

in Cancelleria il giorno 15/04/16, iscritta al n. 204/16 R.G. Sezione

Lavoro e posta in discussione all'udienza collegiale del 24/11/16

da

INPS, in persona del rappresentante legale pro-tempore rappresentato

e difeso dall'Avv.to Angela CALIO' MARINCOLA SCULCO e

Roberto MAIO giusta procura generale alle liti, elett.te dom.to c/o

Avv.ra Distrettuale INPS.

OGGETTO:

Assegno - pensione

RICORRENTE APPELLANTE

co n t r o

JIANG GUILING, rappresentata e difesa dall'Avv.to Alberto

GUARISIO e Livio NERI di Milano, elett.te dom.to c/o CGIL di

Brescia.

RESISTENTE APPELLATA

In punto: appello a sentenza n. 167/16 del 04/02/16 del Tribunale di

Brescia.



Conclusioni:**Del ricorrente appellante:**

Come da ricorso

Del resistente appellato:

Come da memoria

Fatto e Diritto

Con sentenza n. 167/16 il Tribunale di Brescia, in accoglimento del ricorso ex art. 442 c.p.c. proposto da Guiling Jiang, ha accertato il diritto della ricorrente, cittadina cinese, all'assegno sociale ex art. 3, co. 6, L. 335/95 e ha condannato l'INPS al pagamento di quanto a tale titolo dovuto in relazione alla domanda amministrativa del 7.11.2013.

A fondamento della decisione il Tribunale, premesso che la domanda era stata respinta per la mancata produzione della dichiarazione reddituale rilasciata dalle autorità fiscali del Paese d'origine con traduzione vidimata dall'Ambasciata o dal Consolato italiano nel Paese straniero, ha disapplicato la disposizione dell'art. 3 del DPR 445/2000 (T.U. in materia di documentazione amministrativa), nella parte in cui consente ai cittadini extra UE regolarmente soggiornanti in Italia di utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli artt. 46 e 47 del DPR cit. solo limitatamente a stati e fatti certificabili o attestabili da parte dei soggetti pubblici italiani, affermando che la disposizione è contraria all'art. 2, co. 5, D.Lgs. 286/98 (T.U. sull'immigrazione) e all'art. 11 della Direttiva 2003/109/CE in materia di parità di trattamento del soggiornante di lungo periodo con i cittadini nazionali.



L'INPS ha impugnato la sentenza deducendone l'erroneità.

Guiling Jiang si è costituita chiedendo il rigetto dell'appello.

All'esito della discussione, la Corte osserva quanto segue.

Premesso che l'assegno sociale è concesso a chi, in possesso degli altri requisiti, si trovi nelle condizioni reddituali previste dall'art. 3, co. 6, L. 335/95, unica questione di causa è il diritto per il cittadino extracomunitario di provare il possesso del requisito reddituale mediante le dichiarazioni sostitutive previste dagli art. 46 e 47 del DPR 445/2000.

In particolare, nella specie l'odierna appellata ha allegato alla domanda di assegno sociale una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà relativa all'assenza di proprietà immobiliari e di reddito in Cina, che l'INPS ha ritenuto non idonea, richiedendo una dichiarazione reddituale rilasciata dalle autorità fiscali cinesi con traduzione vidimata dall'Ambasciata o dal Consolato italiano in Cina.

L'art. 3 del DPR 445/2000 (T.U. in materia di documentazione amministrativa), dopo aver stabilito al comma 1 che le disposizioni del T.U. si applicano ai cittadini italiani e della UE e alle persone giuridiche, società di persone, pubbliche amministrazioni, enti associazioni, comitati con sede in Italia o in uno dei paesi UE, recita al comma 2:

«I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive



di cui agli articoli 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero» (l'inciso "fatte salve ..." comporta che limitatamente ai procedimenti disciplinati dalle norme sull'immigrazione le amministrazioni possono richiedere ai cittadini extracomunitari la produzione di certificati anche se relativi a stati, qualità personali e fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani; l'inciso è stato soppresso dell'art. 17, co. 4-bis, D.L. 5/2012, conv. in L. 35/2012, ma la sua decorrenza è stata più volte posticipata dal legislatore e attualmente risulta fissata al 31.12.2016).

Il comma 3 prevede che al di fuori dei casi previsti al comma 2, i cittadini extracomunitari possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse è regolata da convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese del dichiarante; il comma 4 stabilisce che al di fuori dei casi di cui ai commi 2 e 3 gli stati, 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 (anche se non essenziale ai fini del decidere, è utile ricordare che la disciplina dettata per i cittadini extracomunitari ai commi 2, 3, 4 dall'art. 3 DPR 445/2000 risulta sostanzialmente uguale a quella prevista dall'art. 2 del DPR



394/1999, Regolamento di attuazione del TU Immigrazione).

L'odierna appellata sostiene che la norma regolamentare dell'art. 3, co. 2, DPR 445/2000 introduce un regime differenziato tra cittadini comunitari ed extracomunitari, poiché *«il cittadino italiano (o quello comunitario) può sempre rilasciare autocertificazioni nei limiti di cui agli artt. 46 e 47 citati e quindi anche relativamente a fatti che una autorità pubblica italiana non potrebbe attestare (es. il valore di una casa posseduta all'estero o l'assenza di proprietà all'estero)»* (così a pag. 6 ricorso di primo grado). A dire dell'odierna appellata, infatti, la norma regolamentare, nel limitare il diritto degli stranieri ai soli fatti e qualità certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani *«riconosce implicitamente che un cittadino italiano o comunitario possa autocertificare fatti e qualità non certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani»* (pag. 7 ivi).

Sulla base di questa premessa, l'odierna appellata afferma che tale regime differenziato è però inapplicabile, per la violazione del principio di parità di trattamento previsto dall'art. 2, co. 5, del T.U. Immigrazione, secondo cui allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino anche *«nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge»*. Tale disposizione è di rango primario e quindi superiore a quella regolamentare, con la conseguenza che nel caso di specie la deroga alla parità è nulla, essendo stata introdotta con fonte secondaria e non con una norma avente forza di legge. Con



l'ulteriore conseguenza che *«ogni autocertificazione consentita all'italiano e al comunitario deve essere consentita allo straniero»* (pag. 8, *ivi*).

In via subordinata, l'odierna appellata sostiene che il diritto alla parità di trattamento debba almeno essere riconosciuto a quella particolare categoria di cittadini stranieri tutelati nell'accesso alle prestazioni sociali dall'art. 11 della Direttiva 2003/109/CE. Tale disposizione, alla lett. d), prevede che *«il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento del cittadino nazionale per quanto riguarda...le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione sociale»* e deve essere interpretata nel senso che il diritto alla parità comporta non solo che le prestazioni debbano essere uguali, *«ma anche che le procedure per l'accesso siano identiche per italiani e stranieri»* (pag. 9, *ivi*). Il che comporta che la norma regolamentare del DPR 445/2000, se anche avesse valore di legge, andrebbe disapplicata in favore della norma comunitaria.

La Corte non condivide le tesi dell'odierna appellata, fatte proprie dal Tribunale.

Entrambe si fondano su un errato presupposto interpretativo, ossia che l'art. 3, co. 2, DPR 445/2000, nel limitare il diritto degli stranieri ai soli fatti e qualità certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani *«riconosce implicitamente che un cittadino italiano o comunitario possa autocertificare fatti e qualità non certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani»*.



Si tratta di una conclusione non condivisibile.

L'art. 46 DPR 445/2000 stabilisce che *«sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni i seguenti stati, qualità personali e fatti»* (segue l'elenco che comprende, tra gli altri; data e luogo di nascita, residenza, cittadinanza, godimento dei diritti civili e politici, stato di celibe/coniugato/vedovo/libero, nascita del figlio decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente, iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni, titolo di studio, situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali, possesso del codice fiscale, della partita IVA e di qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria, stato di disoccupazione, qualità di pensionato e categoria di pensione, tutte le situazioni relative all'adempimento degli obblighi militari, il non aver riportato condanne penali *et cetera*).

L'art. 47 stabilisce che *«l'atto di notorietà concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con la osservanza delle modalità di cui all'articolo 38»*.

Orbene, l'applicabilità delle disposizioni contenute negli artt. 46 e 47 ai cittadini italiani (o comunitari) presuppone che si tratti sempre di comprovare stati, qualità personali e fatti certificabili o attestabili da parte dei soggetti pubblici italiani. Ciò si desume, non solo dal fatto



che l'autocertificazione sostituisce le certificazioni della Pubblica Amministrazione (italiana, è appena il caso di dire), ma soprattutto dal correlativo obbligo di controllo e verifica che lo stesso DPR 445/2000 impone alle pubbliche amministrazioni e ai gestori di pubblici servizi. L'art. 43, comma 1, stabilisce infatti che *«le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato»*. Il comma 2 stabilisce poi che, *«fermo restando il divieto di accesso a dati diversi da quelli di cui è necessario acquisire la certezza o verificare l'esattezza, si considera operata per finalità di rilevante interesse pubblico, ... la consultazione diretta, da parte di una pubblica amministrazione o di un gestore di pubblico servizio, degli archivi dell'amministrazione certificante, finalizzata all'accertamento d'ufficio di stati, qualità e fatti ovvero al controllo sulle dichiarazioni sostitutive presentate dai cittadini. Per l'accesso diretto ai propri archivi l'amministrazione certificante rilascia all'amministrazione procedente 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 specifica che *«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, 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» e il comma 5 chiarisce che «in tutti i casi in cui l'amministrazione procedente acquisisce direttamente informazioni relative a stati, qualità personali e fatti presso l'amministrazione competente per la loro certificazione, il rilascio e l'acquisizione del certificato non sono necessari e le suddette informazioni sono acquisite, senza oneri, con qualunque mezzo idoneo ad assicurare la certezza della loro fonte di provenienza».

L'art. 71 dello stesso DPR 445/2000, disciplinando le modalità dei controlli, prevede al comma 1 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».*

Infine, l'art. 44-bis si occupa di un particolare tipo di informazioni e dispone che *«le informazioni relative alla regolarità contributiva sono acquisite d'ufficio, ovvero controllate ai sensi dell'articolo 71, dalle pubbliche amministrazioni procedenti, nel rispetto della specifica normativa di settore».*

Dal complesso dei poteri e degli obblighi previsti in capo alle pubbliche amministrazioni, risulta chiaro che le autocertificazioni di cui agli art. 46 e 47 devono necessariamente riguardare stati, qualità



personali e fatti certificabili da parte dei soggetti pubblici italiani e che certamente un cittadino italiano non può autocertificare uno stato, una qualità personale o un fatto rispetto al quale non sono esercitabili i poteri di informazione e accertativi d'ufficio della Pubblica Amministrazione, in quanto fatto verificatosi in un paese extracomunitario o qualità e stati relativi ad un ordinamento extracomunitario.

Detto diversamente: il cittadino italiano (e il comunitario) non può autocertificare i propri status, qualità personali o fatti quando si tratti di status, qualità e fatti non riscontrabili presso una PA italiana. In questi casi (es. cittadino italiano residente all'estero che voglia comprovare un status non ancora registrato in Italia) dovrà necessariamente ricorrere a certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione autenticata dall'autorità consolare.

Del resto, in tal senso è anche il principio ispiratore della normativa in questione. L'art. 40, comma 01, del DPR 445/2000 (nel testo vigente dall'art. 1.1.2012), recita: *«Le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati. Nei rapporti con gli organi della pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi i certificati e gli atti di notorietà sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47»*. Orbene, se nei rapporti con la pubblica amministrazione è divenuta obbligatoria l'autocertificazione, vuol dire che il principio generale oggi sotteso



alla materia *de qua* è che la pubblica amministrazione non può chiedere documenti che già possiede o che può acquisire d'ufficio da altra pubblica amministrazione (italiana, ovviamente) ai sensi degli art. 43 e segg. del DPR 445/2000. Se questo è il principio, risulta quindi certo che anche per il cittadino italiano vige il limite degli stati, qualità personali e fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani.

Risulta a questo punto chiara quale sia la corretta interpretazione dell'art. 3, co. 2, DPR 445/2000: l'art. 3, dopo aver stabilito al comma 1 il principio generale che le disposizioni in materia di documentazione amministrativa si applicano ai cittadini italiani e comunitari, con il comma 2 ha voluto estendere ai cittadini extracomunitari l'applicabilità degli artt. 46 e 47, precisando che in ogni caso le relative autocertificazioni possono riguardare solo stati, qualità personali e fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani. L'opportunità della precisazione è evidente: siccome la possibilità di avvalersi delle autocertificazioni presuppone comunque l'esercizio del potere di informazione e verifica da parte della Pubblica Amministrazione, è opportuno chiarire espressamente che (anche) i cittadini extracomunitari possano avvalersi delle autocertificazioni limitatamente a stati, qualità personali e fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici.

Se così è, ne consegue che non sussiste la denunciata disparità di trattamento e, conseguentemente, viene meno il presupposto sul quale è fondata la denunciata violazione sia della norma nazionale



sovraordinata, che della norma comunitaria.

Né validi argomenti per l'accoglimento della domanda possono desumersi dal nuovo «*Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)*», adottato con DPCM n. 159/2013. L'odierna appellata ha sottolineato che il regolamento prevede che per la determinazione del reddito ai fini ISEE sono considerati «*i redditi relativi agli immobili all'estero non locati...*» (art. 4), e che per la determinazione del patrimonio va considerato anche «*il patrimonio immobiliare all'estero*» (art. 5) e precisa che tali componenti reddituali e patrimoniali sono autodichiarate dal richiedente mediante una dichiarazione sostitutiva, senza distinguere tra cittadini italiani e stranieri (art. 10), circostanza dalla quale dovrebbe desumersi la possibilità dell'autocertificazione reddituale anche in materia di assegno pensionistico.

L'argomento non è condivisibile.

Ai sensi dell'art. 2 del DPCM 159/2013, l'ISEE è lo strumento specifico previsto per valutare la situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate ai sensi dell'art. 128 D.Lgs. 122/1998 tra le quali certamente non rientra l'assegno sociale. Ed invero, l'ISEE è utilizzato per il c.d. welfare municipale o locale, ossia per riconoscere prestazioni e assegni per la maternità erogati dagli enti locali, *bonus* (es. c.d. *bonus bebé*), agevolazioni per mense scolastiche e per l'iscrizione alle scuole, e non è richiesto per



l'assegno sociale. Quindi il fatto che, ai limitati e specifici fini di utilizzo dell'ISEE, sia consentita l'autocertificazione anche con riferimento a proprietà e redditi situati all'estero, non può comportare una difforme interpretazione della norma generale di cui all'art. 3, co. 2, DPR 445/2000.

Ancor meno utile è il nuovo argomento prospettato in appello, costituito dall'art. 49 L. 289/2002 (*«Accertamento dei redditi prodotti all'estero»*), il cui comma 1 prevede che *«i redditi prodotti all'estero che, se prodotti in Italia, sarebbero considerati rilevanti per l'accertamento dei requisiti reddituali, da valutare ai fini dell'accesso alle prestazioni pensionistiche, devono essere accertati sulla base di certificazioni rilasciate dalla competente autorità estera. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli italiani nel mondo, sono definite le equivalenze dei redditi, le certificazioni e i casi in cui la certificazione può essere sostituita da autocertificazione»*. L'appellata sottolinea che l'art. 2 del DM 12.5.2003 prevede che per Stati come la Cina l'accertamento dei requisiti viene effettuato attraverso la presentazione all'ente erogatore di:

«a) certificazione, anche negativa, rilasciata dagli Organismi che in ciascuno Stato provvedono all'erogazione di prestazioni previdenziali ed assistenziali;

b) autocertificazione dalla quale risultino gli eventuali ulteriori redditi percepiti».



Ora, a prescindere da ogni altra possibile considerazione, è evidente che le disposizioni dell'art. 49 e del DM si applicano ai fini dell'accesso alle «prestazioni pensionistiche» e quindi in materia estranea all'assegno sociale.

Resta da dire che la richiesta istruttoria di informazioni al Consolato generale presso la Repubblica popolare cinese circa il rilascio ai cittadini cinesi residenti in Italia di attestazioni o certificazioni dei redditi prodotti nel paese di origine non è accoglibile, sia perché la prospettazione del diritto fatto valere prescinde da tale questione di fatto e sia perché l'INPS ha comunque provato in via documentale come la Repubblica popolare cinese rilasci normalmente tali attestazioni (senza contare che l'art. 2, comma 2-bis del già citato DPR 394/99 ha previsto, per il caso in cui stati, fatti e qualità personali non possono 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, il rilascio di certificazioni da parte delle rappresentanze diplomatiche o consolari).

In conclusione l'appello dell'INPS è fondato, con conseguente rigetto della domanda azionata in giudizio.

La novità della questione consente la compensazione delle spese.

PQM

in riforma della sentenza n. 167/16 del Tribunale di Brescia, rigetta il ricorso proposto da Guiling Jang e compensa le spese del grado.

Brescia, 24 novembre 2016



Il Consigliere est.

dott. Antonio Matano

Il Presidente

dott. Antonella Nuovo



