

Gli stranieri aventi diritto al reddito minimo.

Maurizio de Stefano (Avvocato in Roma)

Il successo politico del Movimento 5 Stelle, nelle elezioni del 4 marzo 2018, è stato attribuito in gran parte alla loro proposta di istituzione di un reddito di cittadinanza per le persone in stato di povertà. Tale promessa elettorale affondava le sue radici nel Disegno di Legge, n.1148 presentato il 29 ottobre 2013 al Senato da tale Movimento politico e che il 29 settembre 2016 era ancora all'esame della Commissione Lavoro e previdenza sociale, in sede referente.

Nel classificare i *Beneficiari* e requisiti soggettivi e oggettivi per l'accesso al reddito di cittadinanza, l'articolo Art. 4. Prevede <<1. Hanno diritto al reddito di cittadinanza tutti i soggetti che hanno compiuto il diciottesimo anno di età, risiedono nel territorio nazionale, percepiscono un reddito annuo calcolato ai sensi dell'articolo 3, comma 1, e che sono compresi in una delle seguenti categorie: a) soggetti in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea; b) soggetti provenienti da Paesi che hanno sottoscritto convenzioni bilaterali di sicurezza sociale.>>

Era ovvio e pleonastico che non si potesse discriminare tra cittadini italiani e cittadini dell'Unione Europea, ma per quanto riguarda i cittadini extracomunitari, erano richieste le condizioni di reciprocità, con i rispettivi paesi d'origine.

Questa formula esclude categoricamente la quasi totalità degli stranieri extracomunitari, anche quelli regolarmente residenti in Italia.

Per contro, la legge 15 marzo 2017 n. 33 attribuiva al Governo la delega per l'emanazione di norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi dei servizi sociali.

Con riferimento ai beneficiari, questa legge prevedeva quanto segue all'art. 1 comma 2 lettera c) << *definizione dei beneficiari della misura di cui al comma 1, lettera a), prevedendo un requisito di durata minima del periodo di residenza nel territorio nazionale nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea,>>.*

In forza di questa legge, il Governo ha emanato il Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147, Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, denominata Reddito di inclusione (ReI) con decorrenza dal 1° gennaio 2018 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 240 del 13 ottobre del 2017).

Nel classificare i *Beneficiari* e requisiti soggettivi e oggettivi per l'accesso al Reddito di inclusione (ReI), l'articolo Art. 3. Prevede << *Beneficiari* 1. Il ReI è riconosciuto, su richiesta, ai nuclei familiari che risultano, al momento della presentazione della richiesta e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in possesso **congiuntamente** dei seguenti requisiti:

a) con riferimento ai requisiti di residenza e di soggiorno, il componente che richiede la misura deve essere congiuntamente: 1) cittadino dell'Unione o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

2) residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda; >>.

La casistica si complica, al fine di individuare i familiari del cittadino dell'Unione. Vedi Infatti, il Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

«Art. 2 (Definizioni). - 1. Ai fini del presente decreto legislativo, si intende per: a) «cittadino dell'Unione»: qualsiasi persona avente la cittadinanza di uno Stato membro; b) «familiare»: 1) il coniuge; 2) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante; 3) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla

lettera b); 4) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b); c) «Stato membro ospitante»: lo Stato membro nel quale il cittadino dell'Unione si reca al fine di esercitare il diritto di libera circolazione o di soggiorno.».

Il requisito della continuità del permesso di soggiorno in Italia, ma per almeno dieci anni come previsto dall'art. 20, comma 10, d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008, n. 133, si ritrova anche in tema di diritto all'assegno sociale, introdotto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995. (Cass. civ., Sez. VI - Lavoro, 14/02/2014, n. 3521).

Sotto questo profilo, il periodo di dieci anni di continuità del permesso di soggiorno, si riduce a cinque anni, infatti, ai sensi del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, l'art. 9 per acquisire lo status cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, prevede il superamento dei cinque anni di possesso di un permesso di soggiorno, ma anche la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e di un alloggio idoneo.

Tutte queste condizioni restringono fortemente la categoria degli stranieri beneficiari, ma in ogni caso ponendo a confronto il Decreto Legislativo, sul Reddito d'Inclusione già in vigore (fin dal 1° gennaio 2018) con la proposta del Reddito di cittadinanza del Movimento 5 Stelle, osserviamo che sicuramente è più ampia la platea dei destinatari del Reddito d'Inclusione, anche se non sono previste le condizioni di reciprocità con paesi terzi.

Inoltre, la sola definizione del Reddito di **Cittadinanza** pone l'accento sul discrimine tra cittadini comunitari ed extracomunitari, che costituisce come è notorio il cavallo di battaglia di molti partiti politici.

Prima gli italiani. Come dice Trump: *America first and only America first.*

Resta da considerare se queste restrizioni verso la categoria degli stranieri beneficiari, siano compatibili con le norme costituzionali e internazionali che non sempre consentono distinzioni in tal senso.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, come stabilito nell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea (versione risultante dal Trattato di Lisbona del 2007), ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. Tale Carta prevede (diritto alla vita, alla dignità, all'integrità): << *Articolo 34-Sicurezza sociale e assistenza sociale* 1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali. 2. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali. 3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.>>.

La risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea dell'8 marzo 2012, evidenzia il ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa [2010/2039(INI)] e chiede agli Stati membri che si compiano progressi reali nell'ambito dell'adeguatezza dei regimi di reddito minimo; sottolinea inoltre l'esigenza di valorizzare i programmi di apprendimento permanente quali strumenti di base per combattere la povertà e l'esclusione sociale, attraverso l'incremento delle possibilità di occupazione e l'accesso alle conoscenze e al mercato del lavoro.

La Carta sociale europea, nel testo rivisitato a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata dall'Italia con Legge. 9 febbraio 1999, n. 30, prevede all'art. 30 (*Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale*)

<<Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, le Parti s'impegnano:

a) prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale e medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà e delle loro famiglie;

b) a riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso. >>

Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Nils Muižnieks, ha dichiarato quanto segue nel suo "Human Rights Comment", pubblicato il 20 agosto 2015¹. Il fatto che i migranti irregolari siano sprovvisti di documenti non significa che non debbano avere dei diritti. Ogni persona è titolare di diritti umani, indipendentemente dal suo status. È facile comprendere che il divieto di tortura si applica a tutti, ma dobbiamo anche essere coscienti dell'universalità dei diritti sociali minimi, poiché il godimento di questi ultimi è un prerequisito essenziale per la dignità umana. I 47 Stati membri del Consiglio d'Europa devono quindi rispettare i loro obblighi e proteggere i diritti sociali minimi di tutte le persone sotto la loro giurisdizione, tra cui rientrano anche i migranti in situazione irregolare. Nel caso in cui il rientro in patria o l'espulsione si rivela impossibile o particolarmente difficile, gli Stati dovrebbero trovare soluzioni per consentire all'interessato di rimanere nel paese in condizioni che contribuiscono a soddisfare le sue esigenze sociali di base e rispettare la sua dignità (vitto, alloggio, assistenza medica di emergenza e abbigliamento).

La Corte europea dei Diritti dell'Uomo ha riconosciuto alle prestazioni previdenziali e sociali la tutela di cui all'art. 1 del Protocollo n. 1, addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo (diritto di credito) e ritenuto in molti casi la violazione del principio di non discriminazione affermato dall'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo.

Vedi caso *Koua Poirrez contro Francia*, (ricorso n. 40892/98, sentenza del 30 settembre 2003), vedi caso *Dhahbi c. Italia* (ricorso n. 17120/09, sentenza dell'8 aprile 2014). Da ultimo vedi il caso *Béláné Nagy C. Hongrie* (ricorso n. 53080/13, Grande Camera sentenza 13 dicembre 2016).

Si menzionano qui di seguito alcune sentenze della Corte Costituzionale che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme italiane riguardanti l'assistenza sociale degli stranieri extracomunitari, fondando tale declaratoria anche sul principio di non discriminazione affermato dall'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo, da sempre affermato dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo in subiecta materia.

Segnatamente la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale

- della normativa che subordina l'erogazione dell'indennità di frequenza (della scuola) per il cittadino minore extracomunitario invalido alla titolarità della carta di soggiorno. (sentenza - 16/12/2011, n. 329);

- della normativa che subordina l'erogazione dell'indennità di accompagnamento per il cittadino extracomunitario invalido legalmente soggiornante alla titolarità della carta di soggiorno (sentenza - 15/03/2013, n. 40);

- della normativa che subordina l'erogazione della pensione di invalidità e della speciale indennità a favore di ciechi per il cittadino extracomunitario legalmente soggiornante, alla titolarità della carta di soggiorno (sentenza - 27/02/2015, n. 22).

In conclusione, alla luce delle considerazioni qui ricordate, il nostro legislatore dovrà prestare molta attenzione alla delimitazione dell'area dei beneficiari del Reddito d'Inclusione o similari normative.

¹ Maurizio de Stefano, *I diritti dei migranti irregolari secondo il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa*, nella Rivista "I Diritti dell'Uomo", anno, 2015 n.2- Editoriale Scientifica S.r.l. - pp. 325-328.