

IL BASIC INCOME EUROPEO NEGATO DALLE PIU' POVERE REGIONI ITALIANE

Maurizio de Stefano

*Avvocato in Roma, Segretario della Consulta per la Giustizia
Europea dei Diritti dell'Uomo.*

Il cosiddetto reddito minimo d'inserimento (R.M.I.) (*basic income*) è stato previsto dal legislatore italiano per la prima volta nel 1998 (D.lgs. 18 giugno 1998, n.237); nell'articolo 1 è contenuta la sua definizione: << *Articolo 1. Istituto del reddito minimo di inserimento. 1. Il reddito minimo di inserimento, introdotto in via sperimentale, è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli. 2. Il reddito minimo di inserimento è costituito da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, attraverso programmi personalizzati, e da trasferimenti monetari integrativi del reddito*>>.

Da una circolare del Ministero dell'Interno del 2004(duemilaquattro) [Circ. 07-07-2004, n. F.L.19/2004 Ministero dell'interno, Emanata dal Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale della finanza locale, Reddito minimo di inserimento] risultavano classificati a livello nazionale circa trecento Comuni, su ottomila, in cui era operante l'erogazione ai destinatari di tale beneficio.

Nell'anno 2004, poteva stimarsi che circa duecentomila persone, concentrate prevalentemente nelle Regioni meridionali d'Italia, fruissero del R.M.I..

Dopo il citato Decreto Legislativo n. 237/1998, lo Stato ha esteso a livello nazionale l'istituto del R.M.I. con la legge 8 novembre 2000, n. 328. Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, in cui si enunciano i seguenti << *Principi generali e finalità. Comma 1. La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione*>>.

Ma con Decreto Legge 25 ottobre 2002, n. 236[e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 27 dicembre 2002, n. 284] venne disposta la cessazione del R.M.I. alla data del 31 dicembre 2004(duemilaquattro).

Successivamente, con la nuova Legge Finanziaria 2004 [Legge 24 dicembre 2003, n. 350], all'articolo 3. (*Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici*) Comma 101, è stato istituito il cosiddetto Reddito di Ultima Istanza (R.U.I.) quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro.

Questa legge finanziaria dello Stato ha rimandato ad una successiva decretazione interministeriale le modalità di attuazione, che però non sono mai intervenute, lasciando alle Regioni la più ampia discrezionalità.

La Corte costituzionale italiana è, infatti, intervenuta sulla materia con la sentenza 29/12/2004, n.423 dichiarando la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, sul R.U.I., così testualmente motivando : << *Il "reddito di ultima istanza" cui fa riferimento la norma in esame - essendo destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale e dunque a favore di soggetti che si trovano in situazione di estremo bisogno - costituisce una misura assistenziale riconducibile alla materia "servizi sociali" (cfr. sentenza n. 287 del 2004) di competenza legislativa delle Regioni. Né può ritenersi che l'oggetto della disciplina in esame attenga alla potestà legislativa esclusiva statale di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" ex art. 117 Cost., secondo comma, lettera m). Ciò in quanto, a prescindere dal rispetto delle procedure di determinazione e di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, il legislatore non ha posto "norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite [.....] senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle" (sentenza n. 282 del 2002), ma, al contrario, ha rimesso all'iniziativa legislativa delle singole Regioni l'istituzione della misura in esame ponendo talune condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse dovrebbero osservare nel disciplinare l'istituto.>>.*

In tal modo fissata la competenza esclusiva delle Regioni, si è determinato già sul territorio nazionale il ***federalismo sociale a pelle di leopardo***, cioè un variegato sistema di assistenza alle persone bisognose; ovviamente le Regioni più ricche o politicamente più sensibili alla questione hanno profuso più assistenza ed altre meno, molto meno.

Per citare solo alcuni esempi, in positivo, vedasi Emilia Romagna (L.R. 12 marzo 2003, n. 2. Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, art.13); Friuli-Venezia Giulia (L.R. 31 marzo 2006, n. 6. Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, art.59); Lazio (L.R. 13 settembre 2004, n. 11, Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2004, art. 5); Liguria (L.R. 24 maggio 2006, n. 12. Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari, art. 42); Puglia (L.R. 10 luglio 2006, n. 19. Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia, art. 33); Calabria (L.R. 5 dicembre 2003, n. 23. Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000) (come integrata dalla L.R. 5 ottobre 2007, n. 22). , art. 7).

Solo per fare un esempio pratico ed attualmente vigente in altre Regioni d'Italia, l'Unione Civica "Terre del Po" nella Provincia di Parma, in data 1 agosto 2008 ha emanato il *Bando* per la presentazione delle domande di ammissione al reddito minimo di sussistenza per l'anno 2008.

Omettiamo di citare per carità di patria le Regioni con la *maglia nera*.

IL CONTESTO DEL DIRITTO COMUNITARIO PER GLI EMOLUMENTI EROGATI QUALE REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO (R.M.I.)

Poiché l'articolo 117 della Costituzione italiana prevede che << *La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*>>, anche a queste norme internazionali occorre far riferimento per individuare il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale che è sempre stata prevista dal diritto comunitario, nei seguenti atti normativi che hanno istituito un vero e proprio "diritto all'assistenza" per le persone in stato di bisogno.

Carta Sociale Europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata con la legge italiana 9 febbraio 1999, n. 30[art. 30. *Ogni persona ha diritto alla protezione dalla povertà e dall'emarginazione sociale.*].

Trattato che istituisce la Comunità Europea (25 marzo 1957, Versione in vigore dal 1° febbraio 2003)[*Articolo 137 Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 136, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori: 1) lotta contro l'esclusione sociale*].

Racc. 24 giugno 1992, n. 92/441/CEE, Raccomandazione del Consiglio in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale [*Le persone escluse dal mercato del lavoro, o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi, e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale*].

Decisione 7 dicembre 2001, n. 50/2002/CE. Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria inteso ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'emarginazione sociale [*...ritenendo inaccettabile il numero di persone che nell'Unione vivono al di sotto della soglia di povertà e in condizioni di emarginazione sociale, ha reputato necessaria l'adozione di iniziative per imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà fissando obiettivi adeguati*].

Direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE [recepita dallo Stato Italiano con D.Lgs. 8 gennaio 2007, n. 3] Direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo [*Con riferimento all'assistenza sociale, la possibilità di limitare le prestazioni per soggiornanti di lungo periodo a quelle essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo,*].

Regolamento (CE) 29 aprile 2004, n. 883/2004. Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale [*Capitolo 9 Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, art. 70.... garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato*].

Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2007/C 303/01) 14.12.2007 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 303/1: [*Articolo 34 Sicurezza sociale e assistenza sociale. Comma 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 dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.]

LA GIUSTIZIABILITÀ DEL DIRITTO AL REDDITO MINIMO D'INSERIMENTO (*et similia*) PER LE PERSONE POVERE.

Come si è visto dalla normativa, internazionale, nazionale e regionale, come sopra ricordata, la materia riguarda un vero e proprio “diritto” di credito dei poveri verso lo Stato, le Regioni ed i Comuni.

Ai sensi della legge italiana i poveri in caso di diniego della concessione del R.M.I. avrebbero potuto far ricorso al Sindaco del loro Comune di residenza e successivamente impugnare il provvedimento ancora eventualmente negatorio del Sindaco davanti al T.A.R. Tribunale Amministrativo Regionale e poi anche eventualmente al Consiglio di Stato, il quale da ultimo ha testualmente affermato che <<*il reddito minimo di inserimento, di cui all'art. 1 del D. Lgs. n. 237 del 1998, rappresenta una "misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli" ed è realizzato mediante " interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, attraverso programmi personalizzati, e trasferimenti monetari integrativi del reddito">> [Cons. Stato, Sez. V, 05/07/2006, n.4258, C.A. C. Comune di Foggia].*

La Corte di Giustizia delle Comunità Europee (CEE) ha sempre ritenuto giustiziabile il DIRITTO all'assistenza sociale anche per una prestazione speciale a carattere non contributivo [Corte giustizia comunità Europee, 04/11/1997, n.20, Snares C. Adjudication Officer (assegno di sussistenza per minorati); Corte giustizia comunità Europee, 10/10/1996, n.245, Hoever e altri C. Nordrhein Westfalen (assegno parentale); Corte giustizia comunità Europee, Sez. V, 27/05/1993, n.310, Schmidt C. Stato belga (assegno per "handicappati"); Corte giustizia comunità Europee, 06/06/1985, n.157, Frascogna C. Caisse des Dépôts et Consignations (assegno speciale di vecchiaia che garantisca un reddito minimo alle persone anziane)].

Se alla luce del diritto internazionale, del diritto comunitario e della legislazione nazionale e regionale, come sopra illustrati, il reddito minimo d'inserimento a favore delle persone disoccupate o inoccupate è stato definito come un vero e proprio “*diritto perfetto*”, anche giustiziabile, come tale esso rientra anche nel campo di applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 04 novembre 1950.

Se (a seguito di uno *jus superveniens*) lo Stato italiano o una Regione revoca o sopprime una posizione assistenziale creditoria già prevista in forza di una normativa precedente, come in Italia lo è stato con il cosiddetto Reddito minimo d'inserimento R.M.I., si determina la violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale (n. 1), combinato con l'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, con riferimento alla diversità di trattamento con altri soggetti nella medesima posizione di povertà, cioè il peggiorativo trattamento delle persone disoccupate o inoccupate che risiedono in alcune Regioni italiane in confronto con le persone disoccupate o inoccupate che

risiedono in altre Regioni d'Italia.

Se una legge dello Stato, prevede in via generale una serie di benefici a favore di una certa categoria di persone, rimettendo ad un provvedimento particolare e dettagliato a livello locale, cioè regionale, l'effettiva erogazione di tali benefici, la successiva legge regionale che sospende *ex post* tale erogazione costituisce sicuramente la lesione di un diritto di credito od una aspettativa legittima nel soddisfacimento di tale credito.

Con riferimento alla possibilità del legislatore nazionale di revocare un diritto già esistente, si veda nel caso *Ichtigiaroglou c. Grecia (Ricorso n° 12045/06)* la sentenza del 19 giugno 2008 della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, <<§55..... *En effet, même si elle accepte qu'en principe il n'est pas interdit au pouvoir législatif de réglementer, par de nouvelles dispositions, des droits découlant de lois antérieurement en vigueur (voir Papageorgiou c. Grèce, arrêt du 22 octobre 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-VI, p. 2288, § 37), la Cour relève toutefois qu'une telle intervention législative doit être justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général, ainsi que l'exige, notamment, le principe de la prééminence du droit*>>.

Se la Corte europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Poirrez c. Francia* [Ricorso n° 40892/98, sentenza 30 settembre 2003. §49], ha ritenuto discriminatoria l'esclusione dal beneficio basata sulla nazionalità del ricorrente, potrebbe ritenere illecita la discriminazione dovuta alla sola casualità della residenza dei poveri in una Regione che ha soppresso un sussidio persistentemente previsto in altre Regioni d'Italia a favore di persone che versavano nelle stesse condizioni di povertà.

Il mancato intervento dello Stato italiano nella determinazione dei livelli essenziali e la mancata emanazione di "norme statali necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite", anche con l'avallo della sentenza della Corte Costituzionale italiana del 29/12/2004, n.423, a nostro sommo parere, viola l'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo perché sotto questo profilo si arriva alla conclusione assurda che <<**le Regioni più povere sono costrette a negare il sussidio ai più poveri**>>.