

STRANIERI E REDDITO DI CITTADINANZA: PRIME OSSERVAZIONI

Il 28.1.2019, a una decina di giorni dalla approvazione in Consiglio dei Ministri, è finalmente comparso sulla gazzetta ufficiale il DL 28.1.19 n. 4 recante “*disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*”. In attesa di vedere quale veste definitiva assumerà la materia dopo la conversione in legge del decreto, possono comunque formularsi già ora alcune prime osservazioni in ordine all’accesso dei cittadini stranieri alla misura “RDC”, che è definita nell’art. 1 come “*misura unica di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale, a garanzia del diritto al lavoro , nonché a favorire il diritto all’informazione, all’istruzione, alla formazione , alla cultura, attraverso politiche volte al sostegno economico e all’inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro*”.

A tal fine va preliminarmente ripercorso brevemente l’impianto generale della norma, in particolare sottolineando **due aspetti** che appaiono sin qui scarsamente considerati dalla informazione giornalistica e che sono invece rilevanti ai fini dell’accesso degli stranieri.

1. Soglia di povertà e requisiti di accesso

Il primo riguarda **i criteri di individuazione della soglia di “povertà”** che consente l’accesso alla prestazione: a parte questioni di minor rilievo che hanno catalizzato l’attenzione (come il limite di patrimonio o il non aver acquistato auto o moto di grossa cilindrata nei due anni precedenti) merita ricordare che il limite ISEE di 9360 euro (superiore al limite di 6000 euro previsto per il Reddito di Inclusione - REI) concorre con l’ulteriore limite del reddito familiare, che è invece notevolmente più basso ed è di euro 6.000 (per chi non paga affitto) o 9.360 (per chi paga un canone di affitto) moltiplicati per una scala di equivalenza rapportata al numero di familiari (0,4 per gli adulti; 0,2 per ogni minorenni)

In pratica una coppia con un solo coniuge che lavora, due figli minori, 4.000 euro di affitto l’anno e un reddito lordo di 17.000 euro avrebbe un ISEE di soli euro 4.065, dunque ben sotto la soglia;

ma sarebbe comunque fuori dai limiti perché, in dette condizioni, il limite di reddito familiare per accedere al RDC sarebbe di soli euro 16.848 (9360+0,4+0,2+0,2) e sarebbe quindi superato.

Orbene, se consideriamo che la soglia di povertà assoluta era calcolata dall'ISTAT,¹ già nel 2017, per la medesima famiglia di cui all'esempio, in una spesa mensile per consumi di euro 1.652,00 e dunque in una spesa annua di euro 19.824,00, cioè superiore al reddito lordo indicato, ne dobbiamo concludere che la misura è volta effettivamente **alle sole famiglie in condizioni di povertà assoluta** secondo i parametri ISTAT e anzi non copre neppure la totalità di queste: siamo dunque certamente nell'ambito di interventi volti a rispondere a **bisogni essenziali della persona** posto che il bisogno di uscire dalla povertà assoluta rientra certamente in tale ambito.² E, come si vedrà, questa caratteristica è decisiva al fine di valutare quali limiti possono essere apposti.

2. I due canali di accesso al beneficio: il “patto per il lavoro” (art. 4, comma 5)

Il secondo aspetto da rilevare è che il percorso di accesso al beneficio (o meglio di conservazione del beneficio, posto che tutte le procedure seguono e non precedono l'erogazione – cfr. art.5, comma 3) **non è unico, ma duplice**.

Una prima strada riguarda le famiglie per le quali viene stabilito *ex lege* che il bisogno sul quale intervenire è essenzialmente di tipo lavorativo: per queste il percorso di inserimento sociale viene costruito **esclusivamente** presso i “centri per l'impiego” che ad oggi (e presumibilmente anche in futuro) non dispongono degli strumenti necessari per una considerazione adeguata del bisogno.

Le famiglie che vengono incanalate in questo percorso sono solo quelle ove almeno un membro si trova in **almeno una delle seguenti condizioni** (art. 4, comma 5): a) assenza di occupazione da non più di due anni; b) età inferiore a 26 anni (esclusi i minorenni e gli studenti); c) beneficiario di NASPI o cessato dalla NASPI da non più di un anno; d) sottoscrizione di un Patto di servizio

¹ vedi <https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta>

² Si noti che nel calcolo del reddito non entrano (ai sensi dell'art. 2 comma 7) gli altri trattamenti assistenziali, quali sarebbero (nel caso esaminato) il bonus bebe che tuttavia sarebbe pari a euro 1920,00 per un solo anno e dunque non sposta la conclusione di cui sopra.

in corso di validità³. Sembra dunque che i requisiti siano individuati ipotizzando una non eccessiva distanza da un pregresso inserimento nel mercato del lavoro (salvo il caso del giovane infraventiseienne, per il quale il requisito è esclusivamente anagrafico) ma appare fortemente dubbio che, per la sola presenza di un soggetto in una di queste condizioni, il bisogno familiare possa essere qualificato automaticamente di tipo **esclusivamente lavorativo**.

Ebbene tutti i componenti maggiorenni di questo nucleo sottoscrivono il “patto per il lavoro” e sono soggetti all’ormai famosa decadenza dal beneficio in caso di mancata accettazione di una proposta di lavoro “congrua”, da intendersi come offerta che, oltre ad altri requisiti, è collocata entro i 100 km di distanza dalla residenza nei primi 6 mesi di fruizione del beneficio, nei 250 Km oltre il sesto mese e ovunque sul territorio nazionale oltre i 12 mesi⁴.

Da notare che assai minore attenzione hanno finora ricevuto gli altri requisiti di congruità dell’offerta che (ai sensi dell’art. 4 comma 8, n.5 del DL 4) sono i medesimi che erano già stabiliti dall’art. 25 dlgs 150/15 e dal DM applicativo 10.4.2018 con riferimento alle proposte di lavoro pervenute durante il godimento della NASPI; tali requisiti vengono ora trasposti nell’ambito della nuova prestazione⁵. Secondo tale DM la “congruità” è articolata a seconda del momento in cui la proposta viene formulata: ad esempio nei primi 6 mesi di fruizione del beneficio è ritenuta congrua l’offerta corrispondente a quanto concordato nel patto di servizio personalizzato (ora sostituito dal Patto per il lavoro, per coloro che non hanno un patto di servizio vigente) *“con specifico riferimento all’area di attività o alle aree di attività, nell’ambito del processo di lavoro del settore economico professionale individuato”*. Per esemplificare, il settore economico professionale *“servizi alla persona”* contiene i seguenti due processi di lavoro: *“realizzazione di*

³ Il “patto di servizio personalizzato” è previsto dall’art. 20 d.lgs. 150/2015 recante la normativa in materia di servizi per il lavoro, che resta tuttora vigente. Il patto è molto simile al patto per il lavoro previsto dal DL 4/19 e prevede obblighi formativi a carico del lavoratore, obblighi di ricerca occupazione e obbligo di accettazione della “congrua” offerta di lavoro.

⁴ Questa terza ipotesi è esclusa in caso di figlio di età inferiore ai 3 anni o di componente familiare con disabilità

⁵ Restano però diverse le distanze massime dell’offerta congrua, che per la NASPI sono rispettivamente di 50 km per i primi 12 mesi e 80 per i successivi; sicché può accadere che un lavoratore perda il reddito di cittadinanza, ma conservi la NASPI (ad es. nel caso di offerta di lavoro nei primi 6 mesi collocata a 90 Km: può rifiutarla ai fini NASPI, ma deve accettarla ai fini reddito di cittadinanza).

*servizi indifferenziati per uso personale e familiare” e “gestione e erogazione di trattamenti estetici e di acconciatura”⁶. Man mano che aumenta il periodo di disoccupazione il riferimento si amplia, ma è comunque sempre richiesta la “continuità dei contenuti professionali rispetto alle esperienze e competenze comunque maturate”. Si tratta dunque di un operazione che, se fatta nel rispetto delle norme, è di estrema complessità e nella quale oltretutto l’esperienza finora maturata dai centri è ancora modestissima (come detto, il decreto attuativo **risale a meno di un anno fa**).*

3. Il secondo canale di accesso al beneficio: il “patto per l’inclusione sociale” (art.4, comma 11)

Le famiglie nelle quali nessuno dei componenti presenta almeno uno dei requisiti di cui si è detto sopra non accedono al beneficio tramite il patto per il lavoro, ma tramite il **patto per l’inclusione sociale** (art. 4, comma 11) che viene stipulato e gestito dai servizi sociali dei comuni (che beneficiano del patrimonio di esperienze maturate con il REI): si può pensare, ad esempio, al caso di un singolo o di una coppia con figli minori, ove entrambi i coniugi non abbiano mai svolto lavori regolari (o non li abbiano svolti negli ultimi due anni)⁷. Per costoro si presume che il bisogno non sia di ordine esclusivamente lavorativo, sicché il nucleo viene convocato presso i servizi sociali del Comune di residenza. Ma se i servizi, all’esito di una valutazione preliminare, rilevano che i bisogni del nucleo *“sono prevalentemente connessi alla situazione lavorativa”* (art.4, comma 11) inviano il nucleo ai centri per l’impiego per la sottoscrizione del Patto per il lavoro e si torna al caso precedente. Se invece, all’esito di detta valutazione, il bisogno risulta *“complesso e multidimensionale”*, il nucleo resta presso i servizi sociali e sottoscrive il “patto per l’inclusione sociale”, ma i servizi *“si coordinano in modo da fornire risposte unitarie”* anche coinvolgendo altri servizi (si pensi al SERT in caso di dipendenze, o all’ASL o altro). Da notare

⁶ Si veda “atlante del lavoro” https://atlantelavoro.inapp.org/atlante_lavoro.php

⁷ In realtà sarebbe logico ritenere che la convocazione presso i servizi sociali (anziché presso i centri per l’impiego) valga anche nel caso di nuclei dove vi è un componente nelle condizioni di cui al comma 5 (ad es. un figlio minore o sotto i 26 anni) ma non vi è un bisogno lavorativo, perché - ad esempio - vi è un rapporto di lavoro in corso, se pure a basso reddito. Tuttavia la norma è molto rigida perchè prevede la convocazione presso i servizi sociali **solo** nel caso di *“richiedente in condizioni diverse da quelle di cui al comma 5”*

che la famiglia che fruisce della prestazione mediante il Patto per l'inclusione non è soggetta alla spada di Damocle della decadenza per mancata adesione alla offerta di lavoro, perché questa **riguarda i soli sottoscrittori del patto per il lavoro**⁸; mentre resta fermo anche per i primi l'obbligo di prestare le 8 ore massimo di lavoro gratuito in favore dei Comuni che decidono di organizzarle (e c'è da scommettere che non saranno molti) e comunque di rispettare i vari obblighi che possono essere inclusi nel patto relativamente alla frequenza di corsi professionali, nonché a *“impegni di prevenzione e cura volti alla tutela della salute”*.

4. La posizione dello straniero rispetto ai due canali di accesso.

Venendo più da vicino al nostro tema, va subito detto che la descritta rigidità del sistema “a doppio canale” rischia di rivelarsi dannosa per i beneficiari stranieri. E infatti, stante la elevata percentuale di stranieri nei settori a basso salario, è agevole ipotizzare che una

Pur in assenza di dati specifici è infatti agevole ipotizzare che, stante la quota molto consistente di stranieri nei settori a basso salario, vi sarà maggiore presenza di stranieri tra coloro che si trovano sotto le soglie previste dal RDC **pur avendo un lavoro**: non avrebbe dunque senso che costoro venissero avviati a un “patto per il lavoro” solo perché ricadono nelle tipologie del comma 5. Si pensi ad esempio ad una coppia straniera ove il marito lavora (magari nella “solita” cooperativa di logistica) con una retribuzione annua inferiore a 16.000 euro (caso assai frequente), una moglie che non lavora, due figli con più di 3 anni: stante la presenza di un componente disoccupato da più di 2 anni il nucleo sarebbe avviato al centro per l'impiego e dunque il sostegno economico sarebbe vincolato alla accettazione di una offerta lavorativa collocata magari a 99 km, benché un componente già lavori, se pure con retribuzione bassa, a pochi metri da casa. E' ovvio che in tali casi il bisogno del nucleo non è essenzialmente di tipo lavorativo ed è dunque assurdo che il nucleo venga gestito dai centri per l'impiego con conseguente soggezione al meccanismo delle offerte di lavoro e delle conseguenti decadenze: ciononostante, se la norma non viene modificato in senso più elastico, avverrà esattamente così.

⁸ Ai sensi del comma 8 art. 4, solo i “beneficiari di cui al comma 7 “sono tenuti a rispondere alle offerte di lavoro e i beneficiari di cui al comma 7 sono appunto i sottoscrittori del patto per il lavoro.

Non solo, ma i bisogni del nucleo straniero saranno normalmente “multidimensionali” (si pensi alle esigenze di apprendimento della lingua, di inserimento scolastico ecc.) e meriterebbero dunque di essere comunque gestiti dal servizio sociale nell’ambito del patto di inclusione, dal quale i nuclei stranieri saranno invece tenuti lontani se solo uno dei componenti rientrerà nelle ipotesi di cui all’art. 4, comma 5.

Lo straniero dunque, in quanto più frequentemente “lavoratore povero”, rischia più di altri di essere danneggiato dalla rigidità del sistema “a doppio canale” e di non essere considerato nei suoi effettivi bisogni.

5. I requisiti di titolo di soggiorno: l’esclusione dei titolari di protezione

Siamo ora alla questione che maggior eco ha avuto sulla stampa: può lo straniero accedere al RDC?

La soluzione trovata dal governo (almeno ad oggi) è quella di garantire la prestazione solo quando il richiedente (**non l’intero nucleo**) rientri nella seguente casistica: cittadini UE, familiari di cittadini UE (ipotesi del tutto irrilevante perché la domanda potrebbe essere comunque presentata dal cittadino UE), cittadini extra UE titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

L’elencazione è sostanzialmente la medesima del bonus bebé (art. 1, comma 125, L. 190/14) che poi era stata corretta dall’INPS includendo i titolari di protezione internazionale (cfr. circolare 93 dell’8.5.15). In effetti l’esclusione di tale gruppo appare in clamorosa violazione della direttiva 2011/95 che all’art. 29 garantisce ai titolari di protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria) “*adeguata assistenza sociale alla stregua dei cittadini dello Stato membro*” cioè una assistenza sociale **uguale** a quella prevista per i cittadini: e infatti il decreto di recepimento della direttiva ha confermato per i titolari di protezione il diritto al “medesimo trattamento” dei cittadini (art. 27 d.gs. 251/07). E’ dunque scontato che, ove non intervenga una correzione in sede di conversione o a mezzo circolari (ma è del tutto evidente come sia illogico che le violazioni legislative del diritto dell’Unione siano corrette in via amministrativa) si riaprirà

un contenzioso del tutto analogo a quello che ha interessato altre prestazioni e che ha visto i giudici applicare unanimemente il principio paritario sancito dal diritto dell'Unione.

6. Illegittimità costituzionale del requisito del permesso di lungo periodo

Va poi considerato se sia legittimo il requisito del permesso di lungo periodo che comporta l'esclusione dei titolari di permessi a tempo determinato, i quali rappresentano il 35% degli stranieri regolarmente soggiornanti. Il problema si pone negli stessi termini già prospettati (anche in giudizi attualmente pendenti) nei confronti del REI, per il quale era richiesto il medesimo requisito. Vale in proposito quanto segue.

6.A. E' noto che, su questa materia, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato i seguenti due principi:

- a) allorché si verta in tema di prestazioni volte a rispondere a bisogni essenziali, necessarie a garantire la sopravvivenza stessa della persona in condizioni di vita dignitose, **nessuna limitazione è ammissibile**, né in base alla durata della residenza, né in base al titolo di soggiorno o ad altri requisiti (*ratione temporis* che *ratione census*, per usare le parole di Corte Cost. 40/2013) trattandosi di prestazioni che, in una società democratica, debbono essere fornite con carattere di universalità a tutti i soggetti portatori di quello specifico bisogno (disabilità, povertà, tutela del minore ecc.) alla cui soddisfazione la prestazione è rivolta (cfr. sentenze 187/2010; 329/2011; 40/2013);
- b) per le prestazioni esterne a questo nucleo essenziale, può venire in considerazione il criterio selettivo del "radicamento territoriale" e dunque il legislatore è abilitato a considerare, in aggiunta al requisito della residenza, anche quello della residenza prolungata per un determinato periodo quale espressione del "nesso reale"⁹ con il territorio, purché tale requisito sia contenuto in termini ragionevoli e purché sia previsto in termini non discriminatori, tali cioè da non pregiudicare gli stranieri che normalmente fruiscono di una più elevata mobilità.

⁹ L'espressione è utilizzata nella giurisprudenza CGUE (si veda ad es. la sentenza *Steward* cui fa riferimento anche la Corte Costituzionale nella sentenza 107/18).

Alla luce di tali principi, va in primo luogo considerato che (come detto al par. 1) il RDC è **rivolto ai soggetti in condizione di povertà assoluta e di totale deprivazione**. Conseguentemente la prestazione **rientra indubitabilmente nel nucleo essenziale** cui ha fatto riferimento la Corte Costituzionale nelle sentenze citate. E' ben vero che tale giurisprudenza si è consolidata con riferimento alle prestazioni di invalidità, ma non vi è **alcun motivo** per ritenere che l'impossibilità di garantirsi condizioni minime di vita dignitosa a causa della assenza di reddito possa essere considerata dall'ordinamento meno rilevante del bisogno che deriva da una condizione di invalidità¹⁰. Non a caso, la Corte Costituzionale, nella citata sentenza 40/2013, elencando i valori che escludono la possibilità di limitazioni, fa riferimento non solo alla "*salvaguardia della salute*", ma anche alle "*esigenze di solidarietà, rispetto a condizioni di elevato disagio sociale*" e ai "*doveri di assistenza per le famiglie*". Naturalmente una simile conclusione finirebbe per coinvolgere anche il requisito dei 10 anni di residenza pregressa in Italia, di cui si dirà al par 8.

6.B. Se anche la prestazione potesse considerarsi esterna al nucleo delle prestazioni essenziali, il requisito del permesso di lungo periodo non potrebbe comunque reggere alla verifica di "ragionevole correlabilità" quantomeno rispetto a quel requisito reddituale che è "interno" al requisito del permesso di lungo periodo¹¹ essendo quest'ultimo ottenibile solo da chi abbia un reddito minimo pari all'assegno sociale. La norma crea infatti ancora una volta quel corto circuito già censurato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 187/10: per l'accesso a una prestazione volta all'affrancamento dalla povertà, viene richiesta la titolarità di un reddito minimo che appunto tale situazione di povertà esclude. Si consideri, ad esempio che un lungo soggiornante singolo, per ottenere il permesso di lungo periodo avrà dovuto dimostrare di disporre di un reddito annuo di almeno 5889 (nel 2018) ma se solo avrà guadagnato 112 euro in più avrà superato il limite di reddito (6.000) e non potrà accedere al RDC.

¹⁰ E' noto, ad esempio, che il requisito del permesso di lungo periodo è stato dichiarato incostituzionale anche con riferimento alla indennità di accompagnamento, che viene attribuita in relazione alla condizione di invalidità, ma senza limiti di reddito e dunque anche a persone non bisognose: cfr. sentenza 40/13

¹¹ Il permesso di lungo periodo richiede infatti un reddito minimo pari all'assegno sociale e un alloggio idoneo; cfr. art. 9 TU immigrazione

Né potrebbe eccepirsi in senso contrario che la previsione è volta a sostenere coloro che in passato hanno dimostrato un certo grado di inserimento sociale avendo conseguito un reddito dignitoso e sono successivamente caduti in povertà, senza per questo perdere il diritto al soggiorno: certamente, stando al testo attuale del DL, questi stranieri (e **soltanto questi**) possono accedere al beneficio e ciò, lungi dal giustificare il requisito, lo rende ancora più illogico : perché se è irragionevole favorire l'affrancamento della povertà solo di coloro che possono far valere un livello minimo di reddito, escludendo coloro che quel minimo neppure hanno, è ancor più irragionevole escludere i poveri assoluti che sono sempre stati tali, ammettendo invece al beneficio i poveri che un tempo non erano tali, o lo erano in misura inferiore; la scelta non troverebbe (e non trova) nessuna giustificazione ragionevole e certo non regge il confronto con l'art. 3 Cost.

Sembrano dunque sussistere tutti i requisiti per ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità, che potrà assumere a parametri di riferimento l'art. 3 Cost. (per i motivi sin qui detti), nonché le seguenti ulteriori norme:

- L'art. 31 sotto il profilo della *“tutela della famiglia, della sua formazione e dell'adempimento dei suoi compiti, anche con misure economiche”* (essendo appunto la famiglia, complessivamente intesa, la destinataria del beneficio).
- L'art.38 sotto il profilo del diritto all'assistenza sociale da parte del cittadino che sia sprovvisto dei mezzi necessari per vivere.
- L'art. 117, comma 1, con riferimento all'art. 14 CEDU come ripetutamente richiamato dalla Corte Costituzionale (a partire dalla citata sentenza 187/10) in quanto norma posta a garanzia del divieto di discriminazione (anche) nell'accesso alle prestazioni sociali che, come quella in esame, possono essere ricondotte all'ambito della tutela della vita familiare ex art. 8 CEDU e che per questo devono essere riconosciute senza discriminazione in base alla origine nazionale (si rinvia sul punto alla sentenza 8.4.14 *Dhahbi* della Corte di Strasburgo).

7. L'eventuale riconduzione del “RDC-patto per il lavoro”, nell'ambito del Regolamento 883/04 e conseguentemente della direttiva 2011/98.

Resta però da considerare se la questione di costituzionalità sopra prospettata possa essere evitata alla luce di una applicazione diretta dell'art. 12 della direttiva 2011/98 che garantisce l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale a parità di condizioni con i cittadini, per tutti i titolari di permesso unico lavoro.

La questione è assai nota sicché basterà qui richiamare i seguenti principi:

- a) Il campo di applicazione della parità ai sensi dell'art. 12 è quello delle prestazioni di sicurezza sociale ai sensi del Regolamento 883/04 e in tale ambito deve ricomprendersi ogni prestazione che *“da un lato è attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita e, dall'altro, si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 3, par. 1, del Regolamento 883/04”* (così da ultimo la sentenza 25.7.18 in causa C-679/16 al punto 32 ed ivi citazione dei numerosissimi precedenti conformi).
- b) A tal fine è dunque irrilevante **sia** la qualificazione della prestazione come previdenziale o assistenziale secondo l'ordinamento interno, **sia** che la prestazione non sia connessa ad un pregresso versamento contributivo, **sia** che la prestazione sia finanziata con oneri a carico della collettività (così ad es. la sentenza *Martinez Silva* 21.6.18 C-449/16 riguardante proprio l'ordinamento italiano).

Nel caso del RDC sussiste senz'altro il requisito della attribuzione sulla base di una situazione legalmente definita e senza valutazioni discrezionali : i requisiti reddituali e personali sono infatti sicuramente predeterminati; l'adesione al progetto individuale è atto che attiene alla sfera del richiedente (come vi attiene la stessa domanda di prestazione) e dunque non può considerarsi attributiva di un potere discrezionale in capo all'amministrazione; mentre valutazioni discrezionali (quali sono sicuramente quelle inerenti il controllo sul rispetto del patto) intervengono solo **successivamente**, durante lo svolgimento del progetto. Sotto tale profilo, il caso è dunque identico a quello recentemente esaminato dalla Corte UE nella citata sentenza 25.7.18, laddove la Corte ha affermato che, al fine di ricondurre la prestazione nell'ambito del Regolamento 883/04, ciò che rileva è l'inesistenza di una valutazione discrezionale **nel momento della concessione**, restando invece irrilevante che il potere discrezionale subentri nella fase di gestione del beneficio.

Il requisito della concessione sulla base di requisiti predeterminati è dunque soddisfatto. Resta da considerare se è soddisfatto anche il requisito del “*riferimento a uno dei rischi di cui all’art. 3*”¹². In effetti, con riferimento ai soli casi di stipulazione del patto per il lavoro (restando quindi esclusi i casi di patto per l’inclusione sociale), alcune caratteristiche della prestazione depongono nel senso della equiparabilità sostanziale a un trattamento di disoccupazione:

- La prestazione richiede la condizione di disoccupazione di almeno un componente e si cumula con il trattamento NASPI.
- È sottoposta ai medesimi vincoli della NASPI (in particolare per quanto riguarda la congruità dell’offerta, salvo solo la diversità in punto di distanza chilometrica).
- Cessa con l’inizio di un rapporto di lavoro (o permane solo per la differenza).
- E’ gestita dai centri per l’impiego.
- L’intenzione del governo che ha varato il DL, secondo quanto dichiarato infinite volte alla stampa, è quella di fare della prestazione uno strumento di avviamento al lavoro.

Ove dunque il “RDC – patto per il lavoro” fosse riconducibile ai trattamenti di disoccupazione, l’esclusione dei titolari di permesso unico lavoro risulterebbe in contrasto con la direttiva 2011/98 (e lo stesso dovrebbe dirsi per i titolari di carta blu, per i quali la direttiva 2009/50 garantisce la parità di trattamento, utilizzando lo stesso riferimento al regolamento 883/04).

8. Il requisito di 10 anni di residenza

L’art. 1 lettera a) numero 2 richiede poi, indipendentemente dalla cittadinanza, il requisito di 10 anni di residenza al momento della presentazione della domanda, di cui gli ultimi due continuativi.

¹² L’elenco di cui all’art. 3 comprende, tra le altre, le prestazioni di disoccupazione e le prestazioni familiari, ma non comprende le prestazioni di contrasto alla povertà.

Come risulta dalle dichiarazioni dei promotori della misura, tale requisito è stato inserito proprio per limitare l'accesso degli stranieri e certamente raggiungerà l'obiettivo.

Si consideri infatti che l'incidenza della povertà (intesa come condizione di reddito inferiore alla soglia di povertà assoluta) tra le famiglie straniere è del **29,2%**, mentre l'incidenza della povertà nelle famiglie italiane o miste è del 5,1% nel primo caso e del 16,4% nel secondo caso (fonte Istat, la povertà in Italia) .

Inoltre – secondo dati riferiti dal Sole 24 ore 21.9.18 - dei 5 milioni di persone che vivono in condizioni di povertà assoluta, il 32% sarebbe straniero.

Ne dovrebbe derivare una elevata presenza di stranieri tra coloro che avranno accesso al RDC: ma le famiglie straniere che invece ne beneficerebbero sarebbero invece, secondo alcune fonti (www.nextquotidiano.it), solo il 19,3 % del totale (dunque poco più della metà degli stranieri poveri), e ciò per l'effetto congiunto della esclusione dei titolari di permesso unico lavoro e del requisito dei 10 anni di residenza che ovviamente colpisce di più gli stranieri degli italiani.

Il fatto dunque che detto requisito non sia previsto per i soli stranieri non esime dall'obbligo di vagliare la legittimità dello stesso sia alla luce del generale principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., sia alla luce del divieto di discriminazione (anche indiretta) in ragione della nazionalità di cui all'art. 14 CEDU e 18 TFUE.

8.A. Sotto il profilo della ragionevolezza il requisito non sembra reggere il controllo di costituzionalità per due motivi:

- Perché è irragionevole **nella sua entità**, negando al soggetto bisognoso (italiano o straniero che sia) un indispensabile aiuto per l'uscita dalla povertà per un periodo lunghissimo successivo all'ingresso in Italia. Tra l'altro la norma, prevedendo la possibilità di cumulare, al fine del raggiungimento dei 10 anni, periodi tra loro lontanissimi, finisce per pervenire ad effetti illogici: ad es. quello di ritenere maggiormente “radicato” in Italia un soggetto che vi abbia passato 8 anni nell'infanzia e due subito prima della domanda, rispetto a un altro che vi abbia trascorso gli ultimi 4 o 5 o 9 antecedenti la domanda.

- Perché non tiene conto che il “radicamento” (che deve necessariamente guardare anche al futuro e non solo alla pregressa residenza) è già di per sé garantito dalla residenza in Italia al momento della domanda e dal necessario rispetto del progetto (che deve avere svolgimento necessariamente in Italia) durante l'erogazione del beneficio.

Nel senso della irragionevolezza del requisito sotto entrambi i profili appena indicati depongono numerosi precedenti della Corte Costituzionale.

- a) **Sent. 166/18** riferita al requisito di 5 anni di residenza nella Regione per un contributo affitti (previsto per i soli stranieri), secondo la quale *“non si può ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versi in condizioni di povertà e sia insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale”*.
- b) **Sent. 106/18** riferita al requisito dei 10 anni di residenza nello Stato per i soli stranieri secondo la quale l'irragionevolezza e mancanza di proporzionalità del requisito si risolve *“in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari”*.
- c) **Sent. 107/18**, riferita al titolo preferenziale di 15 anni per l'accesso all'asilo (**previsto sia per italiani che stranieri**), ove si afferma che *“La configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli (ma lo stesso potrebbe dirsi per la residenza protratta come condizione di accesso a una prestazione come il RDC) si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili (come pure con la vocazione sociale di una prestazione di contrasto alla povertà; n.d.r.). Il relativo servizio risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'art. 3, secondo comma, Cost.”*
- d) **Sent. 168/14** secondo la quale il requisito di 8 anni di residenza nella Regione (**previsto per italiani e stranieri**) *“determina un irragionevole discriminazione sia*

- e) *nei confronti dei cittadini dell'Unione...sia nei confronti dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*¹³
- f) **Sent. 172/13** relativa al requisito di 3 anni nella Provincia di Trento (previsto **per italiani e stranieri**) per un assegno di cura eccedente le prestazioni essenziali, ove si osserva che non si può in alcun modo presumere *“che lo stato di bisogno di chi risieda (seppur regolarmente) nella Provincia da meno di tre anni sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013).Tale previsione realizza dunque una discriminazione, che contrasta con la funzione e la ratio normativa stessa, in violazione del limite di ragionevolezza imposto anche dal rispetto del principio di uguaglianza.*

8.B. Uno specifico profilo della illegittimità del requisito è quello del conflitto con la libertà di circolazione, che riguarda essenzialmente i cittadini dell'Unione.

In proposito la Corte UE ha sempre dato per scontato, senza neppure la necessità di verifiche statistiche, che requisiti di lungo-residenza introdotti da uno Stato membro nell'accesso a servizi e prestazioni danneggiano in misura maggiore i cittadini di altri stati membri che hanno meno possibilità di maturare il requisito e si trovano quindi nella impossibilità di godere dello stesso trattamento dei cittadini dello stato membro, ciò che rende più difficile fruire della libertà di circolazione garantita dall'art 45 TFUE.

La giurisprudenza sul punto è assolutamente consolidata¹⁴. Si veda tra le molte la già citata sentenza CGE 21.7.2011, *Stewart*, C-503/09 (avente ad oggetto la legittimità di un requisito di pregresso soggiorno nello Stato di 26 settimane nelle ultime 52, dunque assai meno gravoso di quello in esame) dove si legge quanto segue:

¹³ Davanti alla Corte venivano in questione i soggiornanti di lungo periodo essendo esaminato il rapporto tra legge regionale e direttiva dell'unione; ma analogo discorso può farsi nel caso in esame ove viene in questione il rapporto tra atto amministrativo e legge nazionale (art. 2, comma 2 TU)

¹⁴ Sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, *Stewart*, punti 86 e 87; si vedano anche le sentenze 26 febbraio 2015, in causa C-359/13, *B. Martens*; 24 ottobre 2013, in causa C-220/12, *Andreas Ingemar Thiele Meneses* (punti 22-29); 15 marzo 2005, in causa C-209/03, *The Queen*, ex parte di *Dany Bidar*, punti 51-54; 23 marzo 2004, in causa C-138/02, *Brian Francis Collins*; 30 settembre 2003, in causa C-224/01, *Gerhard Köbler*; *O'Flynn*, 23.5.96, causa C-237/94: *CGUE Commissione c. Paesi Bassi*, 14.6.2012, causa C-542/09

“...una restrizione in base alla residenza prolungata può essere giustificata solo se è basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale....

*Se è pur vero che le modalità di applicazione di tale requisito non appaiono di per sé irragionevoli, occorre nondimeno rilevare che esso presenta un carattere **troppo esclusivo**. Infatti, imponendo periodi specifici di soggiorno pregresso sul territorio dello Stato membro competente, il requisito di soggiorno pregresso privilegia indebitamente un elemento che non è necessariamente rappresentativo del grado reale ed effettivo di collegamento tra il richiedente una prestazione per inabilità temporanea per giovani disabili ed il detto Stato membro, con esclusione di ogni altro elemento rappresentativo. **Esso eccede, in tal modo, quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito** (v., per analogia, sentenza D'Hoop, cit., punto 39). Infatti, non può escludersi che l'esistenza di un simile collegamento possa essere dimostrata a partire da altri elementi rappresentativi.”.*

Né potrebbe obiettarsi che la prestazione in esame è rivolta a chi si trova in condizioni di povertà e che un cittadino dell'Unione “povero” non potrebbe trovarsi al di fuori del proprio paese stante la previsione di cui all'art. 7 direttiva 2004/38, a norma della quale il cittadino dell'Unione deve disporre di risorse economiche sufficienti “*affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro occupante*”.

E' agevole replicare che il cittadino dell'Unione, benché povero, ha comunque diritto al soggiorno non solo se ha un'occupazione (e come si è visto accadrà facilmente che lavoratori poveri siano sotto la soglia che consente l'accesso al RDC) ma anche se è alla ricerca di lavoro e ha buone possibilità di trovarlo (così l'art. 7, par. 4 della direttiva) come appunto accade sicuramente per un avente diritto al RDC.

Dunque **in nessun caso** potrà affermarsi che la richiesta di accesso al RDC possa essere qualificata come “onere eccessivo per lo Stato”.

In conclusione si può facilmente prevedere che il requisito dei 10 anni di residenza non potrà superare il vaglio della Corte europea (ove investita dal Giudice nazionale, prima di provvedere direttamente all'applicazione del principio paritario fissato dal Trattato) perché pone in una condizione di rilevante svantaggio i cittadini dell'Unione, violando quel diritto alla libertà di circolazione che presuppone l'identità di trattamento tra chi fruisce di tale libertà e chi permane nello Stato membro del quale ha la cittadinanza.

8.C. Infine identico discorso può essere fatto per i soggiornanti di lungo periodo, che fruiscono, al pari dei cittadini dell'Unione, del diritto alla parità di trattamento nelle *“prestazioni sociali, l'assistenza sociale, la protezione sociale”* ai sensi dell'art. 11 direttiva 2003/109.

Anche rispetto a costoro, il vincolo dei 10 anni (essendo più facilmente conseguibile dai cittadini che, appunto, dagli stranieri lungo-soggiornanti) costituisce una discriminazione indiretta; questa a sua volta potrebbe dar luogo o all'applicazione, da parte del giudice nazionale, della norma paritaria europea, con conseguente disapplicazione del requisito nei confronti del lungo soggiornante, o al rinvio pregiudiziale alla Corte UE per valutare la sussistenza del conflitto.

Quanto infine ai titolari di permesso unico lavoro l'esistenza di una violazione indiretta della parità di trattamento dipende dalla possibilità di ricondurre la prestazione nell'ambito dell'art. 12, direttiva 2011/98, di cui sopra si è detto.

Resta il fatto che il requisito decennale, anche indipendentemente da specifiche norme di diritto dell'Unione, appare in contrasto, con il divieto di discriminazione di cui all'art. 14 CEDU, divieto che la Corte di Strasburgo, come già si è detto, ha ripetutamente ritenuto applicabile alle prestazioni sociali specie se rivolte all'insieme della famiglia.

Dunque la previsione, se anche non cadesse sotto le censure della Corte Costituzionale perché di per se stessa *“irragionevole”* per qualunque richiedente, finirebbe probabilmente per cadere perché *“discriminatoria”* nei confronti degli stranieri o quantomeno degli stranieri che, in forza del loro titolo di soggiorno, sono protetti da specifiche norme di diritto dell'Unione.

(Aggiornato al 15 febbraio 2019)

Alberto Guariso