

Cittadini, stranieri e reddito di cittadinanza

ALICE LACCHEI*

Sommario

1. Introduzione. – 2. I possibili beneficiari stranieri. – 3. L'emendamento Lodi: gli ostacoli all'effettività del diritto. – 4. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 5 febbraio 2020

Suggerimento di citazione

A. LACCHEI, *Cittadini, stranieri e reddito di cittadinanza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Dottoranda di ricerca in Scienze politiche e sociali nell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna. Indirizzo mail: alice.lacchei2@unibo.it

1. Introduzione.

Con il decreto legge 28 gennaio 2019, n.4 “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”, convertito e modificato dalla legge 28 marzo 2019, n.26, viene introdotto in Italia il reddito di cittadinanza, una “misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla diseguaglianza e all’esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all’informazione, all’istruzione, alla formazione e 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”¹.

L’espressione “reddito di cittadinanza” potrebbe creare equivoci sulla natura della misura in esame poiché generalmente con questo termine ci si riferisce ad una garanzia di reddito per tutti i cittadini su base individuale e a prescindere da altre condizioni personali². Al contrario, il reddito di cittadinanza all’italiana è legato alla condizione economica dei beneficiari, così come ad altri fattori quali il numero di figli minori e il coinvolgimento in programmi attivi di inserimento lavorativo³. Inoltre, il beneficio in esame è disposto per un tempo limitato e su base familiare invece che individuale. Si può quindi agevolmente sostenere che il reddito di cittadinanza sia una misura caratterizzata da selettività, in quanto prevede requisiti stringenti di accesso, e da condizionalità, con particolare riferimento alla richiesta disponibilità dei beneficiari all’inserimento lavorativo⁴.

In linea di principio l’universalismo selettivo che caratterizza la misura è da ritenersi conforme allo spirito della Costituzione e in particolare all’art.3 co.2, Cost.⁵. La misura così come delineata oltre ad avere a fondamento l’uguaglianza sostanziale, trova ancoraggio costituzionale anche nell’art.36 Cost., specialmente

¹ Decreto Legge 28 gennaio 2019, n. 4, Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, art. 1.

² P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 1-487.

³ E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza*, In corso di pubblicazione.

⁴ M. D’ANTONA, *Il reddito di cittadinanza tra workfare e metamorfosi del lavoro*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 402/2019.

http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20191104-025637_Modica-Scala_n_402-2019itpdf.pdf

⁵ U. ADAMO, *Reddito di cittadinanza: profili di irragionevolezza della disciplina, fra discriminazioni, sanzioni e limitazioni*, in *La cittadinanza europea*, n.1, 2019, pp. 143-165.

se letto in combinato disposto con l'art.38 Cost.,⁶. Il reddito di cittadinanza, infatti, contribuisce all'attuazione del principio di uguaglianza sostanziale, dando sostegno economico e supporto all'inserimento sociale alle persone a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Se interpretate come strumenti di definizione dei criteri per la selezione di beneficiari di politiche attive del lavoro, di contrasto alla disuguaglianza o mirate alla realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale, la condizionalità e la selettività sono da ritenersi conformi allo spirito costituzionale. Tuttavia sono comunque necessarie alcune riflessioni in merito alle singole condizioni richieste per l'accesso alla prestazione. Non si può infatti trascurare che i criteri da soddisfare per ottenere il reddito di cittadinanza sono molteplici e circoscrivono selettivamente i possibili beneficiari della misura. Se questo è vero per i cittadini italiani, è ancor più vero per i cittadini stranieri, i quali hanno limitate possibilità di accedere al beneficio. Infatti, solamente alcune categorie specifiche di cittadini stranieri possono richiedere il reddito di cittadinanza e per tali categorie potenzialmente beneficiarie sussistono difficoltà materiali che rendono complesso l'accesso alla misura.

Se dunque il reddito di cittadinanza all'italiana si discosta notevolmente da ciò che normalmente si intende con questo termine per la condizionalità e la selettività che lo caratterizza, "l'unica aderenza della misura introdotta dal precedente Governo alla nozione di *cittadinanza* sembra risiedere nella sua torsione discriminatoria"⁷. La nozione di "reddito di cittadinanza", infatti, più che riferirsi al reddito universale, a destinazione individuale, non selettivo e non condizionato, sembra invece rispecchiare solamente la volontà del decisore politico di circoscrivere, per quanto gli è possibile, la misura ai soli cittadini.

2. I possibili beneficiari stranieri.

L'articolo 2 del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, identifica i possibili beneficiari del reddito di cittadinanza, stabilendo che:

Il componente richiedente il beneficio deve essere: 1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero 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 per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo⁸.

⁶ T. SALVINO, *Reddito minimo tra principio lavorista ed uguaglianza sostanziale: alla ricerca di una "giustificazione" costituzionale*, in *La cittadinanza europea*, n.1, 2019, pp. 167-175.

⁷ M. D'ANTONA, *cit.*, p. 5.

⁸ Decreto Legge 28 gennaio 2019, n. 4, *cit.*, art.2 lettera a).

Sulla base dell'articolo in esame possono dunque accedere al reddito di cittadinanza tre categorie di cittadini stranieri soggiornanti in Italia:

a) *Cittadini europei.*

I cittadini dell'Unione hanno diritto al reddito di cittadinanza in quanto in possesso della cittadinanza europea ex art. 20 TFUE e del diritto alla libera circolazione e soggiorno ex art. 21 TFUE, da cui discende il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani nei campi di applicazione del trattato per se stessi e per i familiari titolari del diritto di soggiorno⁹, anch'essi tra i potenziali beneficiari della misura. La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha infatti affermato che una disposizione che porti svantaggio ad un cittadino europeo per il solo fatto di aver esercitato la libertà di circolare e di soggiornare in un altro stato membro è da ritenersi non conforme all'art.21 co.1 TFUE. Una eventuale restrizione delle libertà riconosciute dai trattati può essere giustificata solo se fondata su considerazioni oggettive che vanno al di là della cittadinanza dell'individuo interessato e solo se proporzionata allo scopo perseguito in modo legittimo dal legislatore nazionale¹⁰. L'accesso al reddito di cittadinanza, inoltre, spetta ai cittadini europei sulla base dell'art. 24 della direttiva 2004/38/CE, che afferma un generale principio di uguaglianza nel trattamento dei cittadini europei, i quali godono di pari diritti rispetto ai cittadini dello stato membro ospite nei campi di applicazione del TFUE¹¹.

⁹ F. BIONDI DAL MONTE, "Quale cittadinanza per il reddito di cittadinanza?", in E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI, *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Mulino, 2019, pp. 129-154.

¹⁰ *Ivi*; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Stewart*, 21 luglio 2011, c-503/09; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *B. Martens*, 26 febbraio 2015, c-359/13; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Andreas Ingemar Thiele Meneses*, 24 ottobre 2013, c-220/12.

¹¹ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE), *Gazzetta ufficiale* n. L 158 dell'30.4.2004, p.77, art. 24: "1. Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente. 2. In deroga al paragrafo 1, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti

Ciò nonostante, è comunque opportuno evidenziare che gli stati membri ospitanti continuano ad avere una limitata possibilità di differenziare il comunitario ospite dal cittadino. Infatti, gli stati non sono tenuti ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno del cittadino europeo, né a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi a cittadini europei che non siano lavoratori subordinati o autonomi o ai loro familiari¹². In generale, si può affermare che nei primi cinque anni di soggiorno, un'ampia percentuale di cittadini UE residenti in uno Stato membro diverso dal proprio è soggetta a una disparità di trattamento sul piano economico-sociale¹³.

Dopo cinque anni di residenza, invece, il cittadino europeo può ottenere lo status di residente di lungo periodo sulla base della direttiva 2003/109/CE. Oltre alla residenza continuativa e regolare per cinque anni nello stato membro ospite, per ottenere tale status il cittadino europeo deve dimostrare di disporre di risorse stabili e regolari per sé e i familiari a carico e deve dimostrare di avere un'assicurazione sanitaria per sé e i propri familiari. Inoltre gli stati membri possono richiedere il soddisfacimento di talune condizioni di integrazione e la dimostrazione del possesso di un alloggio adeguato¹⁴. Questo *status* rafforza la posizione dello straniero per quanto riguarda il soggiorno, che diventa un diritto a tempo indeterminato, e gli garantisce un regime più vantaggioso anche in termini di prestazioni economiche e sociali.

b) Familiari di cittadini europei con diritto di soggiorno o diritto di soggiorno permanente.

Come accennato precedentemente, il familiare di un cittadino europeo che gode di diritto di seguito o ricongiungimento ha diritto, come il cittadino europeo, a parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani nei campi di applicazione del trattato.

La direttiva 2004/38/CE individua come soggetti beneficiari della libertà di circolazione e soggiorno superiore a 3 mesi anche i familiari dei cittadini UE, nel caso in cui seguano o raggiungano il loro congiunto che esercita o ha esercitato la libertà di circolazione¹⁵. Tale direttiva prescinde dalla cittadinanza dei familiari,

di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari¹⁶.

¹² M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI, *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionali ed europei*, CEDAM, 2014

¹³ *Ivi*.

¹⁴ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, *cit*.

¹⁵ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare

che possono quindi essere anche cittadini di un paese terzo. In questo caso, al familiare viene rilasciata una “carta di soggiorno di familiare dell’Unione”, con validità di cinque anni. L’art.2 par.2 della direttiva sopracitata indica come familiare di cittadino europeo ai fini della Direttiva il coniuge, il partner che abbia contratto con il cittadino un’unione registrata qualora la legge dello Stato membro ospite la equipari al matrimonio, i figli di età inferiore a 21 anni o a carico del cittadino e i genitori a carico del coniuge o del *partner*¹⁶. Il familiare di cittadino europeo gode come il cittadino europeo di pari trattamento rispetto ai cittadini dello di tale stato nei campi di applicazione del TFUE e può come il cittadino europeo acquisire il diritto di soggiorno permanente qualora abbia soggiornato legalmente ed in via continuativa per 5 anni nel territorio nazionale¹⁷. Come nel caso dello status di residente di lungo periodo, il soggiorno permanente rafforza la posizione del familiare per quanto riguarda il soggiorno e l’accesso a prestazioni economiche e sociali.

c) Cittadino extra-europeo in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Il cittadino di un paese terzo in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ha diritto all’accesso a misure quali il reddito di cittadinanza poiché gode di parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani. Infatti, il recepimento della direttiva 2003/109/CE garantisce a tali soggetti di “usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all’accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l’accesso alla procedura per l’ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l’effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale”¹⁸.

liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE), Gazzetta ufficiale n. L 158 dell’30.4.2004, p.77.

¹⁶ *Ivi*, art. 2.

¹⁷ 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", Gazzetta ufficiale n. 72 del 27 marzo 2007, art. 14 co.2: “Salve le disposizioni degli articoli 11 e 12, il familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro acquisisce il diritto di soggiorno permanente se ha soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale unitamente al cittadino dell’Unione”.

¹⁸ Decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, Gazzetta ufficiale Serie Generale n.191 del 18-08-1998 - Suppl. Ordinario n. 139.

Per ottenere lo status in questione il cittadino non comunitario deve aver soggiornato legalmente in modo continuativo per almeno 5 anni nel paese europeo ospitante e dimostrare un'adeguata conoscenza della lingua, in modo tale da poter attestare un radicamento effettivo nel territorio. Inoltre, lo straniero deve dimostrare di avere un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (euro 5.889,00, aumentato in presenza di familiari a carico), oltre che un alloggio idoneo a soddisfare i requisiti previsti dalla normativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica per quanto concerne l'idoneità igienico-sanitaria dell'alloggio¹⁹.

A questo punto due domande sorgono spontanee: perché si è scelto di limitare l'accesso al reddito di cittadinanza al solo cittadino extra-europeo in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo? E perché si è deciso di escludere altre categorie di cittadini stranieri extra-UE regolarmente soggiornanti in Italia?

Nonostante come sopra accennato sia chiaro che coloro che posseggono lo status di soggiornanti di lungo periodo abbiano diritto a pari trattamento in materia di prestazioni sociali quali il reddito di cittadinanza, ci si chiede quale sia la ragione che spinge il legislatore a limitare l'accesso solamente a questa specifica categoria di soggetti. Se la ragione fosse dare il beneficio ai soli soggetti che dimostrino un radicamento nel territorio, che sotto alcune condizioni rappresenta una scelta legittima del legislatore²⁰, non avrebbe senso utilizzare come discrimine proprio questo status se già uno dei criteri per accedere al beneficio è la residenza

¹⁹ *Ivi*, art. 9 co 1.

²⁰ La giurisprudenza costituzionale che si è più volte espressa in materia ritiene necessario distinguere tra misure che riguardano bisogni primari dell'individuo e quelle che invece eccedono tale sfera e che dunque lasciano maggiore discrezionalità al legislatore riguardo al radicamento richiesto al cittadino di paese terzo residente nel territorio per accedere ad una prestazione sociale. A tal proposito vedi M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2017, pp. 41-72. Alla luce della giurisprudenza costituzionale, che ha avuto un *trend* non esente da oscillazioni in materia, la decisione di limitare l'accesso al reddito di cittadinanza solamente a coloro che risiedano da almeno dieci anni in Italia di cui gli ultimi due continuativamente mostra profili di incostituzionalità sulla base dell'art. 3 Cost. La questione merita comunque maggior approfondimento, soprattutto in quanto l'ampia portata del reddito di cittadinanza rende difficile delineare con chiarezza la sfera di intervento della misura in esame. Proprio per questo, anche a seguito della controversa sent. n. 50 2019 della Corte Costituzionale, si è sviluppato un interessante dibattito in materia. A tal proposito si veda A. BONOMI, *Osservazioni sparse sul Reddito di cittadinanza: sarebbe costituzionalmente legittimo estenderlo ai soli cittadini italiani?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2018; F. BIONDI DAL MONTE, *cit.*; E. INNOCENTI, E. VIVALDI, *cit.*

prolungata per almeno dieci anni nel territorio. Gli altri aspetti che differenziano il soggiornante di lungo periodo da altri stranieri regolari soggiornanti nel territorio, ossia la dimostrazione di un certo reddito e di un alloggio adeguato, non sembrano inoltre rappresentare criteri ragionevoli di distinzione tra stranieri provenienti da paesi terzi al fine di una selezione all'accesso ad una misura quale il reddito di cittadinanza. Se dunque in linea di massima appare ragionevole subordinare l'erogazione di determinate prestazioni a soggetti che dimostrino un radicamento effettivo nel paese per misure di assistenza quali il reddito di cittadinanza, non possono essere stabilite altre limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini qualora tale condizione di permanenza non episodica o di breve durata sia dimostrata²¹.

Per di più, se si considerano i possibili beneficiari all'interno di questa specifica categoria di soggetti appare evidente il "corto circuito" tra il reddito necessario per ottenere il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (almeno pari all'assegno sociale e incrementato in presenza di familiari) e il reddito che non deve essere superato per chiedere il Reddito di cittadinanza²². Di fatto, il numero di cittadini di stati terzi che possono richiedere il beneficio è limitato ulteriormente in quanto potrebbero richiedere il reddito di cittadinanza solo coloro che hanno dimostrato di avere un buon reddito e successivamente hanno visto peggiorare la loro condizione economica²³. A nostro avviso non è condivisibile il ragionamento operato dalla Corte Costituzionale nella sent. 50 del 2019, che si concentra sulla ragionevolezza della norma che limita il godimento dell'assegno sociale ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno, escludendo invece stranieri titolari di altri permessi. La Corte in tale circostanza ha respinto la censura di irragionevolezza intrinseca della norma regolante l'accesso all'assegno sociale, ritenendo il requisito di reddito richiesto al momento del rilascio della carta di soggiorno anteriore rispetto a quello di richiesta dell'assegno sociale. Secondo la Corte dunque è ragionevole limitare l'erogazione del beneficio solamente a quegli stranieri che in passato possedevano i requisiti economici per richiedere la carta di soggiorno e che, pur non avendo perso il diritto a tale carta hanno visto peggiorare la propria situazione economica. Come giustamente è stato evidenziato da alcuni commentatori appare però "illogico subordinare il godimento di una prestazione

²¹ F. BIONDI DAL MONTE, *cit.*

²² *Ivi.*

²³ *Ivi*; A. GUARISO, *Stranieri e reddito di cittadinanza: prime osservazioni*, in Associazione per gli Studi giuridici sull'Immigrazione, 15 febbraio 2019.

<https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/LArticolo.pdf>

assistenziale al peggioramento di una condizione economica, negandolo a coloro che erano o sono rimasti indigenti”²⁴.

In secondo luogo, e conseguentemente a quanto appena detto, ci si chiede perché altre categorie di cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti nel territorio, come ad esempio i lavoratori con permesso unico di soggiorno, siano state escluse dalla misura. Si sarebbe infatti potuta dare la possibilità a tale categoria di accedere al reddito di cittadinanza, pur condizionando tale accesso ad una residenza prolungata sul territorio, attestante il radicamento del soggetto nel paese di immigrazione. A tal proposito, devono anche essere presi in considerazione il diritto alla parità di trattamento con i cittadini italiani in alcuni settori della sicurezza sociale che spetta, sulla base dell’art. 12 della direttiva 2011/98/UE, agli stranieri regolarmente soggiornanti per motivi di lavoro,²⁵ oltre che i diritti garantiti dalla Convenzione dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, la quale all’articolo 8 assicura al lavoratore straniero “ trattamento identico a quello dei cittadini nazionali, specialmente per quanto riguarda le garanzie relative alla sicurezza dell’occupazione, la riqualifica, i lavori di assistenza e di reinserimento”²⁶. Inoltre, escludere lo straniero regolarmente soggiornante con permesso diverso dalla carta di soggiorno, che risiede da anni nel territorio dello stato ospite, significa ritenere immeritevole di assistenza chi non possiede i requisiti richiesti per il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, fra cui in particolare il possesso di un reddito un reddito sufficiente, di un alloggio idoneo o dell’adeguata conoscenza della lingua italiana. Si giudica dunque l’indigente colpevole della sua condizione, la quale non può assolutamente essere ai sensi dell’art. 3 co. 1 Cost.,

²⁴ F. CORVAJA, *Stranieri e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2019, p. 262.

²⁵ Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, OJ L 343, 23.12.2011, p. 1–9, art. 12.

²⁶ Organizzazione Internazionale del Lavoro, Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, n. 143, 24 giugno 1975, C-143, art. 8: “1. A condizione di aver risieduto legalmente nel paese ai fini dell’occupazione, il lavoratore migrante non potrà essere considerato in posizione illegale o comunque irregolare a seguito della perdita del lavoro, perdita che non deve, di per sé, causare il ritiro del permesso di soggiorno o, se del caso, del permesso di lavoro. 2. Egli dovrà, quindi, usufruire di un trattamento identico a quello dei cittadini nazionali, specialmente per quanto riguarda le garanzie relative alla sicurezza dell’occupazione, la riqualifica, i lavori di assistenza e di reinserimento”. <https://www.refworld.org/docid/3ddb6ba64.html>.

fonte di esclusione dalla prestazione assistenziale rivolta proprio a soggetti in stato di bisogno²⁷. Alla luce dell'orientamento della Corte Costituzionale sull'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali, che comunque non è esente da oscillazioni, come dimostra la sent. n. 50 del 2019, la norma in esame manifesta profili di incostituzionalità con riferimento all'art. 3 Cost²⁸, in quanto istituisce un irragionevole differenziazione tra categorie di stranieri nella regolazione dell'accesso al reddito di cittadinanza.

d) Beneficiari di protezione internazionale.

Infine, vi è un ultimo aspetto che ci preme sottolineare per quanto concerne le categorie di stranieri che possono beneficiare del reddito di cittadinanza. L'articolo 2 del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4 non fa alcun riferimento ad un'altra categoria di stranieri che, sulla base della normativa europea, hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale. Si tratta dei beneficiari di protezione internazionali ai quali spetta parità di trattamento sulla base dell'art. 29 della direttiva 2011/95²⁹. L'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione sottolinea il carattere paradossale di tale mancanza nel testo normativo, soprattutto se si considera che, già prima della conversione del decreto legge, l'INPS aveva diffuso un modulo di domanda per la richiesta del reddito di cittadinanza che prevedeva tra gli aventi diritto anche i titolari di protezione³⁰. Ci si chiede dunque il perché di tale mancanza nel testo legislativo, che alimenta la confusione e riduce la chiarezza del diritto, minando indirettamente i diritti di persone vulnerabili quali i beneficiari di protezione internazionale.

²⁷ F. CORVAJA, *cit.*, pp. 244-263.

²⁸ M. SAVINO, *cit.*; F. CORVAJA, *cit.*

²⁹ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, OJ L 337, 20.12.2011, p. 9-26, art. 29: "1. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione. 2. In deroga alla regola generale di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale concessa ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, che in tal caso sono offerte allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione".

³⁰ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Reddito di cittadinanza: massima confusione sui rifugiati*, 4 aprile 2019. <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/reddito-di-cittadinanza-massima-confusione-sui-rifugiati/>

3. L'emendamento Lodi: gli ostacoli all'effettività del diritto.

Il 20 febbraio 2019 la Commissione Lavoro del Senato ha approvato un emendamento all'art. 2 del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4 in forza del quale il cittadino straniero non comunitario deve presentare una documentazione attestante la composizione del nucleo familiare, del reddito e del patrimonio. Tale documentazione deve essere rilasciata dall'autorità competente dello Stato estero e tradotta e legalizzata dall'autorità consolare italiana nel paese di origine del richiedente il beneficio³¹.

La procedura non appare motivata per diverse ragioni. In primo luogo, tutti i residenti sia italiani che stranieri devono già denunciare redditi e patrimoni all'estero ai fini della Dichiarazione Sostitutiva Unica necessaria per il rilascio dell'ISEE, documento che attesta la condizione economica dell'individuo ai fini dell'accesso al reddito di cittadinanza. Sono inoltre già previste sanzioni in caso di false dichiarazioni e procedure apposite per l'attivazione di indagini in merito da parte della Guardia di Finanza. Infine, esistono convenzioni *ad hoc* con gli Stati di origine volti allo scambio di informazioni con lo scopo di agevolare controlli sulle dichiarazioni rese nella Dichiarazione Sostitutiva Unica³². Interessante a tal proposito è l'ordinanza del Tribunale di Milano che si è espresso sulla vicenda dell'accesso dei cittadini stranieri non comunitari alle prestazioni sociali erogate dal Comune di Lodi³³. Il regolamento analizzato nell'ordinanza prevedeva che per accedere a determinati servizi i cittadini non comunitari dovessero presentare una certificazione attestante eventuali redditi e patrimoni nei paesi di provenienza, la quale doveva essere rilasciata dall'autorità competente dei paesi esteri. Il regolamento in questione faceva espresso richiamo all'art. 3 del testo unico sulla documentazione amministrativa ex d.p.r. 445 del 2000, il quale prevede che i cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione europea residenti in Italia sono autorizzati ad utilizzare dichiarazioni sostitutive solo per fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani e qualora questi non siano

³¹ Decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4, *cit.*, art. 2 co. 1-bis. "Ai fini dell'accoglimento della richiesta di cui all'articolo 5 e con specifico riferimento ai requisiti di cui al comma 1, lettera b), nonché per comprovare la composizione del nucleo familiare, in deroga all'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea devono produrre apposita certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'Autorità consolare italiana, in conformità a quanto disposto dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394".

³² F. BIONDI DAL MONTE, *cit.*

³³ Tribunale di Milano, sent. I sez. civ., R.G. 20954/2018, 13 dicembre 2018, in Questionegiustizia.it.

certificabili o attestabili sono necessari certificati o attestazioni rilasciati dall'autorità competente dello Stato estero. Il Tribunale di Milano ha sottolineato il contrasto dell'art. 3 del d.p.r. 445 del 2000 con l'art. 11 del regolamento sull'ISEE di cui al d.p.c.m 159 del 2013, il quale stabilisce che i controlli sulla dichiarazione sostitutiva unica possano essere svolti solo su dati a disposizione dell'INPS e della Agenzia delle entrate³⁴. Il tribunale afferma infatti che, poiché il regolamento ISEE è da considerarsi normativa speciale ed è successivo cronologicamente al d.p.r. 445 del 2000, l'art. 11 del regolamento sull'ISEE di cui al d.p.c.m 159 del 2013 prevalga sul d.p.r. 445 del 2000. Dunque l'ordinanza conclude che il regolamento del comune di Lodi viola il regolamento sull'ISEE di cui al d.p.c.m 159 del 2013, oltre a ritenerlo discriminatorio nei confronti dei cittadini non comunitari³⁵. Il ragionamento operato dal Tribunale di Milano è chiaramente applicabile all'emendamento Lodi, che dunque viola a sua volta il regolamento 159 del 2013 e discrimina i cittadini non comunitari.

In secondo luogo, imporre la produzione dei certificati del paese di origine in tutti i casi, anche qualora la condizione familiare risulti già dagli atti dello stato civile italiano (ad esempio perché il matrimonio è stato contratto in Italia) o nel caso in cui la pubblica amministrazione già posseda informazioni sul reddito e il patrimonio dello straniero, costituisce un aggravio tanto per i cittadini stranieri quanto per la pubblica amministrazione stessa. Tali circostanze appaiono molto probabili, dal momento che i cittadini stranieri che possono accedere al reddito di cittadinanza hanno risieduto in Italia per più di dieci anni. Inoltre, vi è sicuramente una difficoltà oggettiva a definire con certezza un elenco di paesi dove sia oggettivamente impossibile reperire i documenti richiesti.

In terzo luogo, allo straniero regolarmente soggiornante nel territorio è riconosciuta "parità di trattamento nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge"³⁶, elemento che in questo caso verrebbe a mancare.

Il sistema parallelo riservato ai cittadini stranieri istituito con l'emendamento Lodi per come inserito nel decreto legge, dunque, rischia di produrre incertezze e complicazioni burocratiche, con conseguenze sulla gestione delle domande e dell'erogazione del reddito di cittadinanza da parte della macchina burocratica³⁷.

Questa complicazione della procedura si è mostrata con chiarezza da luglio 2018, quando l'INPS ha bloccato tutte le domande di reddito di cittadinanza effettuate da cittadini di paesi terzi. Questo perché secondo l'art. 2 co.1-ter del

³⁴ G. MANFREDI, *Il caso Lodi e la soluzione delle antinomie*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2019, pp. 1-8.

³⁵ *Ivi*.

³⁶ Decreto legislativo n. 286/1998, *cit.*, art. 2.

³⁷ *Ivi*.

decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4³⁸, introdotto proprio con l'emendamento Lodi, un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche di concerto con il Ministro degli affari esteri avrebbe definito l'elenco dei paesi extra-europei dove non è possibile acquisire la documentazione necessaria per la compilazione della Dichiarazione Sostitutiva Unica ai fini dell'ISEE dopo tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione. In attesa di tale decreto, la circolare INPS 100/2019 del 5 luglio 2019 ha dunque bloccato tutte le richieste pervenute da cittadini stranieri non comunitari, minando l'effettività del diritto ad ottenere il reddito di cittadinanza per tale categoria di soggetti. Inoltre, anche agli stranieri che avevano ottenuto il reddito di cittadinanza avendo presentato la domanda precedentemente all'approvazione dell'emendamento Lodi, è stato interrotto il pagamento in forza di una norma transitoria prevista dal decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4, che obbligava entro il 30 ottobre 2019 a presentare i documenti richiesti³⁹.

Il decreto in questione è stato emanato il 21 ottobre 2019 ma è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale solo a dicembre. In primo luogo, il decreto limita la documentazione aggiuntiva ai soli documenti attestanti il patrimonio posseduto all'estero e i redditi da esso derivati. Come sottolineato precedentemente in questa sede, tuttavia, le informazioni relative al nucleo familiare sono già in possesso dell'amministrazione e richiedere una documentazione ulteriore sarebbe stato un aggravio inutile sia per i cittadini di paesi terzi che per l'amministrazione stessa. Il decreto infatti sottolinea che "in riferimento alla documentazione necessaria a comprovare la composizione del nucleo familiare dei cittadini di Stati non

³⁸ Decreto legge 28 gennaio 2019 n.4, *cit.*, art. 2 co.1-ter: "Le disposizioni di cui al comma 1-bis non si applicano nei seguenti casi: a) nei confronti dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea aventi lo status di rifugiato politico; b) qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente; c) nei confronti di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea nei cui Paesi di appartenenza è oggettivamente impossibile acquisire le certificazioni di cui al comma 1-bis. A tal fine, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro degli affari esteri, è definito l'elenco dei Paesi dove non è possibile acquisire la documentazione necessaria per la compilazione della dichiarazione sostitutiva unica (DSU), ai fini ISEE, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159"

³⁹ Decreto legge 28 gennaio 2019 n.4, *cit.*, art. 13, comma 1bis: "Sono fatte salve le richieste del Rdc presentate sulla base della disciplina vigente prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. I benefici riconosciuti sulla base delle predette richieste sono erogati per un periodo non superiore a sei mesi pur in assenza dell'eventuale ulteriore certificazione, documentazione o dichiarazione sul possesso dei requisiti, richiesta in forza delle disposizioni introdotte dalla legge di conversione del presente decreto ai fini dell'accesso al beneficio"; Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *La sospensione delle richieste dei cittadini stranieri*, luglio 2019.

appartenenti all'Unione europea, sulla base della definizione di nucleo adottata a fini ISEE, non appaiono esservi situazioni che non siano accertabili da parte delle competenti autorità italiane mediante la verifica della residenza anagrafica⁴⁰.

Inoltre, poiché secondo le informazioni fornite dalla Banca Mondiale nell'ambito della raccolta "Doing Business" l'assenza o incompletezza dei sistemi di registrazione formale e della mappatura degli immobili caratterizzano la maggior parte dei paesi extra-europei, al decreto è allegata la lista dei paesi in cui tali sistemi di registrazione risultano completi e dove dunque si può procedere alla richiesta della documentazione sul patrimonio immobiliare⁴¹. Come si era già sottolineato, l'emendamento Lodi portava con sé la difficoltà a definire in quali paesi fosse oggettivamente impossibile reperire le informazioni richieste, per cui, non a caso, nel decreto interministeriale si è scelto di presentare un elenco dei soli paesi in cui tali informazioni possono essere ottenute con certezza.

Al decreto si è poi aggiunta la circolare dell'INPS n. 4516 del 3 dicembre con la quale viene stabilito che ai cittadini di paesi terzi non inclusi nell'allegato che abbiano presentato la domanda dopo aprile 2019 e per i quali è già stata effettuata l'istruttoria sarà disposto il pagamento previa verifica della permanenza dei requisiti, oltre che delle mensilità arretrate maturate. I cittadini dei paesi presenti nell'elenco pubblicato nell'allegato del decreto, invece, dovranno integrare la domanda con apposita certificazione, rilasciata dalla competente autorità dello Stato o territorio estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana, dell'attestazione del valore del patrimonio immobiliare posseduto all'estero⁴². Ciò vale anche per coloro che abbiano presentato domanda a marzo 2019, prima dunque della conversione del decreto legge.

⁴⁰ Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale sull'Individuazione dei Paesi nei quali non è possibile acquisire la certificazione sulle dichiarazioni ISEE ai fini del Reddito di cittadinanza, GU Serie Generale n.285 del 5 dicembre 2019, 21 ottobre 2019.

⁴¹ Ivi; i paesi inseriti nell'allegato del decreto sono: Regno del Bhutan, Repubblica di Corea, Repubblica di Figi, Giappone, Regione amministrativa speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese, Islanda, Repubblica del Kosovo, Repubblica del Kirghizistan, Stato del Kuwait, Malesia, Nuova Zelanda, Qatar, Repubblica del Ruanda, Repubblica di San Marino, Santa Lucia, Repubblica di Singapore, Confederazione svizzera, Taiwan, Regno di Tonga. Il totale dei residenti in Italia cittadini di questi stati sono una percentuale molto ridotta rispetto al totale di 3.700.000 cittadini extra-europei.

⁴² Circolare INPS n. 4516, Reddito di cittadinanza/Pensione di cittadinanza. Domande presentate dai cittadini non appartenenti all'Unione europea. Decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, del 21 ottobre 2019, di attuazione dell'articolo 2, commi 1-bis e 1-ter, del D. L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, 3 dicembre 2019.

Tuttavia il decreto intercorso lascia aperta ancora una questione rilevante. Certamente esso interviene per eliminare le incongruenze la natura discriminatoria del decreto Lodi, evidenti ad esempio nella complicazione dell'accesso al reddito e coda; d'altra però restano incongruenze sulle figure tal dei tali. L'art. 2 co.1-ter del decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4, infatti, stabilisce che, oltre ai cittadini provenienti dai paesi in cui sarebbe oggettivamente impossibile reperire i documenti richiesti, le disposizioni di cui al comma 1-bis non si applicano anche nel caso di beneficiari dello status di rifugiato, che per la loro particolare condizione non possono chiaramente ottenere dal paese di origine tale documentazione. Non si fa però riferimento alcuno a titolari di altre forme di protezione, in particolar modo ai titolari di status di protezione sussidiaria, che possiedono simili difficoltà nel rapportarsi coi paesi di origine e che dovrebbe avere lo stesso trattamento accordato ai beneficiari dello status di rifugiato⁴³. Questo aspetto non è infatti trattato dal decreto interministeriale, né dalla circolare INPS del 3 dicembre 2019, lasciando dunque un vuoto in merito alla questione. Infine, ci si chiede perché prevedere una documentazione ulteriore, anche se limitata al solo patrimonio immobiliare e ad un numero limitato di cittadini di paesi terzi, se tutti i residenti sia italiani che stranieri devono già denunciare redditi e patrimoni all'estero ai fini della Dichiarazione Sostitutiva Unica necessaria per il rilascio dell'ISEE tramite auto-dichiarazione e nel caso di dichiarazioni false possono essere soggetti a sanzioni o controlli tramite accordi ad *hoc* con gli stati di cittadinanza. Sembra piuttosto che con il decreto interministeriale e la successiva circolare si sia cercato di limitare i danni del decreto Lodi senza però portare avanti una riflessione sulla necessità e utilità effettiva della misura introdotta.

4. Conclusioni.

Per concludere, il reddito di cittadinanza è una misura alla quale alcune categorie circoscritte di stranieri possono accedere, seppur con grandi difficoltà e complessità amministrative. Sicuramente il mancato riferimento ai beneficiari di protezione internazionale all'art.2 del decreto legge 28 gennaio 2019, n.4 rappresenta una grave carenza della misura, nonostante il tentativo di risoluzione temporanea tramite strumenti burocratici come il riferimento a tale categoria nei moduli di compilazione della domanda. Inoltre, sulla base di quanto esposto precedentemente, anche l'esclusione di cittadini stranieri con permesso unico e residenti per motivi di lavoro nel territorio da lungo tempo appare ingiustificata e presenta profili di incostituzionalità sulla base dell'art.3 Cost.

⁴³ Associazione per gli studi giuridici sull'Immigrazione, *Reddito di cittadinanza sospeso ai cittadini extra UE: aggiornamenti e FAQ*, 7 novembre 2019. <https://www.asgi.it/discriminazioni/reddito-di-cittadinanza/>.

Infine, è importante sottolineare l'irragionevolezza delle misure introdotte dall'emendamento Lodi, che hanno portato a gravi intralci e difficoltà burocratiche tanto ai cittadini stranieri, che vedono minata l'effettività del diritto al reddito di cittadinanza, quanto all'amministrazione, che dovrà farsi carico delle complesse procedure conseguenti alle norme introdotte con l'emendamento. Seppur la maggior parte di tali difficoltà burocratiche sono state risolte con il decreto interministeriale del 21 ottobre, l'emendamento ha avuto la conseguenza di bloccare per mesi l'erogazione del beneficio spettate ai cittadini extra-comunitari, minando l'effettività di tale diritto.