

Giuseppe Morgese*

Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza**

SOMMARIO: 1. Introduzione. Le diverse categorie di soggetti ammessi a richiedere il reddito e la pensione di cittadinanza sulla base della nazionalità. – 2. L'accesso da parte dei cittadini europei e loro familiari alla luce del divieto di discriminazioni indirette: valutazione del requisito della residenza decennale e biennale continuativa nel territorio dello Stato. – 3. Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini di Paesi terzi. – 4. *Segue*: valutazione dell'obbligo di produrre la certificazione del Paese d'origine. – 5. Brevi conclusioni.

1. L'entrata in vigore del d.l. 4/2019¹, convertito con modifiche dalla l. 26/2019², permette di svolgere alcune considerazioni sulle diverse categorie di individui che possono richiedere le nuove misure di protezione sociale denominate “reddito di cittadinanza” (RDC) e “pensione di cittadinanza” (PDC).

Secondo l'art. 1, co. 1, d.l. 4/2019, il RDC rappresenta una misura di politica attiva del lavoro “a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza 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”. Esso costituisce “livello essenziale delle prestazioni”, seppur nei limiti delle risorse a disposizione. In presenza di nuclei familiari composti da una o più persone di età pari o superiore a 67 anni, ai sensi del co. 2 il RDC è denominato PDC, intesa quale misura di contrasto alla povertà delle persone anziane i cui requisiti soggettivi per l'accesso, salvi l'età e il reddito familiare minimo, sono gli stessi del RDC.

A dispetto del loro nome, RDC e PDC sono misure di integrazione reddituale inquadrabili nel paradigma del c.d. “reddito minimo”. Un genuino reddito (e pensione) di cittadinanza verrebbe, infatti, corrisposto in maniera non-selettiva e incondizionata: in ragione, cioè, del mero possesso della cittadinanza italiana. Il RDC

* Ricercatore di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli studi di Bari Aldo Moro.

** Questo contributo è destinato anche agli *Scritti in onore di Claudia Morviducci*.

¹ D.l. 28 gennaio 2019, n. 4, Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

² L. 28 marzo 2019, n. 26, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

disciplinato dal d.l. 4/2019 si compone, invece, di una parte “passiva” di sostegno al reddito finalizzato al contrasto alla povertà, prevedendo soglie reddituali al di sopra delle quali non si ha diritto al beneficio, e di una parte “attiva” (non rivolta a tutti i beneficiari) di inserimento nel mondo del lavoro³. La PDC condivide col RDC la componente passiva di sostegno al reddito ma non quella di politica attiva del lavoro, esclusa a’ termini dell’art. 4, co. 2.

I requisiti economici che deve possedere il nucleo familiare del richiedente sono indicati nell’art. 2, co. 1, lett. b): essi prendono in considerazione il valore dell’ISEE (che deve essere inferiore a euro 9.360), del patrimonio immobiliare (non superiore a euro 30.000, esclusa la casa di abitazione), del patrimonio mobiliare (non superiore a euro 6.000, aumentati in ragione del numero dei componenti, di figli successivi al primo e di persone in condizione di disabilità) nonché del reddito familiare (inferiore a euro 6.000 annui moltiplicati per il parametro della scala di equivalenza di cui al co. 4 nonché aumentati ai fini dell’accesso alla PDC o in caso di abitazione in locazione). Inoltre, secondo la lett. c), nessun componente del nucleo familiare deve essere intestatario o avere disponibilità di alcuni beni durevoli. Considerato che la soglia annua di povertà assoluta definita dall’ISTAT, in diversi casi, supera la soglia per accedere al beneficio economico del d.l. 4/2019, è chiara la connotazione del RDC e della PDC quali misure prevalentemente rivolte al contrasto alla povertà assoluta e, dunque, a rispondere ai bisogni essenziali delle persone.

Pare opportuno esaminare la conformità della novella legislativa al diritto internazionale e dell’Unione europea con riferimento ai requisiti soggettivi per l’accesso al RDC e alla PDC da parte dei cittadini non-italiani. L’art. 2 d.l. 4/2019 ricomprende infatti tra i beneficiari i nuclei familiari in cui il componente richiedente sia cittadino italiano, cittadino di uno Stato membro dell’UE (o suo familiare) titolare del diritto di soggiorno o di soggiorno permanente, oppure cittadino di Paese terzo soggiornante di lungo periodo (co. 1, lett. a), n. 1)⁴. Il richiedente straniero – come quello italiano – deve anche risiedere in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo (lett. a), n. 2) e, in taluni casi, deve produrre apposita certificazione rilasciata dal Paese d’origine per dimostrare il possesso dei requisiti economici su indicati. Infine, in base alla lett. c-bis), non deve essere sottoposto a misura cautelare personale o condannato per alcuni reati nei dieci anni precedenti⁵.

Ai nostri fini si verificherà, per un verso, se le categorie indicate all’art. 2 esauriscano o meno il novero dei cittadini non-italiani che potrebbero accedere al RDC e alla PDC in virtù dei rilevanti atti internazionali e dell’UE vincolanti lo Stato italiano e quindi se, in caso negativo, ci si trovi in presenza di violazioni del divieto di discriminazione in base alla nazionalità; per altro verso, se taluni obblighi previsti nella novella violino indirettamente quel divieto o siano comunque da considerarsi irragionevoli alla luce della pertinente giurisprudenza sia europea sia costituzionale.

³ In argomento v. F. POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 5.

⁴ La novella legislativa ripropone, in buona sostanza, la medesima platea del c.d. “bonus bebè” di cui all’art. 1, co. 125, l. 23 dicembre 2014, n. 190, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015).

⁵ Sotto altro profilo, sugli illeciti penali introdotti dal d.l. 4/2019 v. R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in *Questione giustizia*, 6 giugno 2019, reperibile online.

2. La prima categoria di cittadini non-italiani presi in considerazione dall'art. 2 è quella dei cittadini dei Paesi facenti parte dell'Unione europea, nonché dei loro familiari, titolari del diritto di soggiorno temporaneo o permanente.

La disciplina del soggiorno dei cittadini europei e dei loro familiari (di Paesi terzi)⁶ in Italia, che qui si illustra per cenni, è contenuta nel d.lgs. 30/2007 che ha dato attuazione alla direttiva 2004/38/CE⁷. Per il soggiorno non superiore a tre mesi (c.d. "di breve durata") non vi sono formalità particolari a carico di quei cittadini e familiari: in specie, essi godono della parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani⁸ ma non accedono alle prestazioni di assistenza sociale che non derivino dall'attività esercitata o da specifiche norme di legge⁹. Il soggiorno superiore a tre mesi (c.d. "di lunga durata"), invece, è possibile solo a determinate condizioni che implicano, in sostanza, la disponibilità di risorse sufficienti per non gravare sull'assistenza sociale dello Stato ospite e dà diritto, tra l'altro, a svolgere attività lavorative e alle prestazioni di assistenza sociale a parità di trattamento con i cittadini italiani. Infine, il soggiorno legale e ininterrotto del cittadino europeo e dei suoi familiari per cinque anni dà diritto al soggiorno permanente, che comporta l'assenza delle limitazioni proprie degli altri tipi di soggiorno.

Per quel che ci interessa, i beneficiari del diritto di soggiorno e di soggiorno permanente in Italia godono della parità di trattamento¹⁰ con i cittadini italiani anche nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale (articoli 24 direttiva 2004/38 e 19 d.lgs. 30/2007). Si noti che, secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, esse fanno riferimento "all'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale, a cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia"¹¹. Tra queste rientrano, in particolare, le prestazioni

⁶ I familiari ammissibili sono quelli di cui all'art. 2 del d.lgs. 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. Inoltre, *ex art.* 3, l'Italia si è impegnata ad agevolare l'ingresso e il soggiorno di altre categorie di familiari.

⁷ 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. Di recente v. C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017, III ed. Tra gli altri, v. anche U. VILLANI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, Bari, 1995, p. 1001 ss.; E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 435 ss.; ID. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; C. SIMONCINI, *Circolazione e soggiorno dei cittadini nello spazio europeo tra libertà della persona e tutela degli interessi economici*, in P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea*, Napoli, 2011, p. 115 ss.; B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, 2012; e P. DE PASQUALE, C. PESCE (a cura di), *I cittadini e l'Europa. Principio democratico e libertà economiche*, Napoli, 2015.

⁸ Art. 19, co. 2, d.lgs. 30/2007, che dà attuazione all'art. 24, par. 1, direttiva 2004/38.

⁹ Art. 19, co. 3, d.lgs. 30/2007, in attuazione dell'art. 24, par. 2, direttiva 2004/38 che, a sua volta, richiama l'art. 14, par. 4, lett. b).

¹⁰ Sul divieto di discriminazioni v., tra i tanti, C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008; e A. RIZZO, *La funzione "sociale" del principio di uguaglianza e del divieto di discriminazioni nel diritto dell'Unione europea*, in P. GARGIULO (a cura di), *op. cit.*, p. 43 ss.

¹¹ Sentenza dell'11 novembre 2014, causa C-333/13, *Dano*, punto 63 (prestazioni assicurative di base della normativa tedesca), che richiama la precedente sentenza del 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Brey*, punto 61 (integrazione compensativa prevista dalla legislazione austriaca).

di “sicurezza sociale” di cui al regolamento 883/2004¹², alle quali il giudice sovranazionale riconduce tutte le prestazioni che vengono erogate dagli Stati membri in base a criteri oggettivi e predeterminati, indipendentemente dalla modalità di finanziamento e senza discrezionalità del soggetto erogatore¹³. A noi pare che il RDC e la PDC – essendo misure rivolte al contrasto alla povertà assoluta che vengono corrisposte con le modalità sopra ricordate – possano rientrare in detta nozione¹⁴.

La parità di trattamento nell’accesso alle prestazioni di assistenza sociale riguarda appieno, però, solo i soggiornanti permanenti, mentre per quelli di breve e di lungo periodo, se “inattivi”, è solo discrezionale. L’art. 24, par. 2, direttiva 2004/38 afferma che “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)”, cioè qualora “siano entrati nel territorio dello Stato membro ospitante per cercare un posto di lavoro”. Negli ultimi anni, la Corte ha precisato queste deroghe in modo da evitare che i cittadini europei inattivi divengano un onere eccessivo per gli Stati ospitanti. Nel già citato caso *Dano*, il giudice sovranazionale ha ricordato che tali Stati non sono tenuti a corrispondere dette prestazioni ai cittadini di altri Stati membri non solo in caso di soggiorno di breve periodo¹⁵, ma anche qualora essi non rispettino le condizioni per il soggiorno di lungo periodo¹⁶, ad es. se non lavorano, non dispongono di risorse proprie sufficienti e soggiornano con il solo fine di beneficiare di un aiuto sociale. Nella sentenza *Alimanovic*, la Corte ha poi affermato la possibilità di escludere dalle prestazioni in parola anche quei cittadini di altri Stati membri il cui diritto di soggiorno di lungo periodo nello Stato ospitante è giustificato unicamente dalla ricerca di un lavoro dopo averlo perso da più di sei mesi, senza che rilevi la dimostrazione di essere alla ricerca di un nuovo lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo¹⁷. In sostanza, per la direttiva 2004/38, come interpretata dalla Corte di giustizia, solo i cittadini europei “economicamente attivi” hanno sempre diritto ad accedere a tali prestazioni in condizioni di parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospite¹⁸.

¹² Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Cfr. per tutti A. RIZZO, *Sicurezza e assistenza sociale nel quadro delle competenze dell’Unione europea*, in P. GARGIULO (a cura di), *op. cit.*, p. 243 ss.

¹³ Si vedano ad es. le sentenze del 16 luglio 1992, causa C-78/91, *Huges*; del 5 marzo 1998, causa C-160/96, *Molenaar*; del 20 gennaio 2005, causa C-101/04, *Noteboom*; del 19 settembre 2013, cause riunite C-216 e 217/12, *Hliddal e Bornard*; e del 14 giugno 2016, causa C-308/14, *Commissione c. Regno Unito*.

¹⁴ Rileva a tal fine la categoria delle prestazioni “speciali in denaro di carattere non contributivo” di cui all’art. 70 regolamento 883/2004: quelle, cioè, previste da normative nazionali che hanno “caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale (...) quanto di quella relativa all’assistenza sociale” e che comprendono le prestazioni intese a fornire “copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale (...) e a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato”, per le quali “il finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale e le condizioni per la concessione e per il calcolo della prestazione non dipendono da alcun contributo da parte del beneficiario”.

¹⁵ Conforme la sentenza del 25 febbraio 2016, C-299/14, *García-Nieto e al.*

¹⁶ V. anche la sentenza *Commissione c. Regno Unito*.

¹⁷ Sentenza del 15 settembre 2015, causa C-67/14, *Alimanovic*.

¹⁸ Su questo filone giurisprudenziale v., tra gli altri, M.E. BARTOLONI, *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali*

L'art. 19, co. 3, d.lgs. 30/2007 contiene una deroga automatica alla regola della parità di trattamento nei confronti dei soggiornanti di breve periodo e di quelli che siano entrati nel territorio italiano per cercare un posto di lavoro, a meno che il beneficio sociale non derivi dall'attività lavorativa o da specifiche norme di legge. Dato che l'art. 2 d.l. 4/2019 richiede sotto il profilo soggettivo la mera titolarità del soggiorno o del soggiorno permanente per la richiesta del RDC e della PDC, esso sembra porsi come *lex specialis* e permettere a tutti i cittadini europei soggiornanti legalmente in Italia – di breve o lungo periodo o in maniera permanente – di accedere al beneficio, senza che si possa limitarlo a quelli economicamente attivi.

Tuttavia, la novella legislativa introduce un altro requisito, quello della residenza almeno decennale e continuativa negli ultimi due anni, che di fatto restringe il novero dei richiedenti ben al di là delle deroghe ammesse dal d.lgs. 30/2007 (e dalla direttiva 2004/38). Tale requisito, infatti, ha l'effetto di escludere non solo i titolari del soggiorno di breve durata ma anche quelli del soggiorno di lunga durata, non importa se attivi o inattivi, nonché un buon numero di soggiornanti permanenti se residenti da meno di dieci anni.

Il requisito della residenza non rappresenta una discriminazione direttamente basata sulla nazionalità – come tale vietata ad es. in base agli articoli 18 TFUE e 24 direttiva 2004/38 (per i cittadini europei e loro familiari), agli articoli 45 TFUE e 7, par. 2, regolamento 492/11¹⁹ (per i lavoratori), e al citato art. 4 regolamento 883/04 (relativo ai sistemi di sicurezza sociale) – perché la novella legislativa lo estende anche ai cittadini italiani. Esso però, a nostro avviso, opera una discriminazione “indiretta” dato che sfavorisce i cittadini di altri Stati membri in misura maggiore rispetto ai cittadini italiani: per i primi, in gran parte nati e cresciuti al di fuori del territorio italiano, è oggettivamente più arduo soddisfare una condizione di questo tipo rispetto a chi, come i secondi, può più facilmente maturare i periodi di residenza utili. In altri termini, come affermato dalla Corte di giustizia, il requisito della residenza “rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati

di welfare, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, p. 474 ss.; S. CUSTURERI, *Il trattamento sanitario del cittadino europeo inattivo alla luce della sentenza Dano*, in A. TARTAGLIA POLCINI, R. VIRZO (a cura di), *A scuola di cittadinanza europea*, Napoli, 2016, p. 115 ss.; R. PALLADINO, *Protezione delle finanze degli Stati membri e ridefinizione delle condizioni di esercizio delle libertà fondamentali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 533 ss.; R. ROSSOLINI, *L'assistenza sociale ai cittadini europei migranti economicamente inattivi*, *ivi*, p. 125 ss.; D. CARTER, M. JESSE, *The “Dano Evolution”: Assessing Legal Integration and Access to Social Benefits for EU Citizens*, in *European Papers*, 2018, p. 1179 ss.; M. MESSINA, *I cittadini europei inattivi e le condizioni per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale in uno Stato membro ospitante: quale lezione dall'ordinamento USA?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2018, n. 3, p. 44 ss., spec. p. 61 ss.; e E. MUIR, *EU Citizenship, Access to “Social Benefits” and Third-Country National Family Members: Reflecting on the Relationship Between Primary and Secondary Rights in Times of Brexit*, in *European Papers*, 2018, p. 1353 ss., spec. p. 1363 ss. Ciò pare ammissibile alla luce dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, secondo cui “[o]gni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali” (par. 2) e “[a] 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” (par. 3) (corsivi aggiunti).

¹⁹ Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.

membri”²⁰. Il carattere discriminatorio emerge anche dal fatto che solo gli ultimi due anni devono essere continuativi: anche in questo caso, per i cittadini italiani è molto più facile dimostrare di aver “accumulato” i primi otto anni di residenza nel territorio italiano, in periodi anche lontani tra loro e spesso sin dalla nascita, rispetto ai cittadini di altri Stati UE che in buona parte si trasferiscono in Italia dopo un certo numero di anni trascorsi altrove.

La Corte di giustizia ha più volte affermato che le restrizioni fondate sulla residenza – così come ogni restrizione delle libertà fondamentali dei Trattati – possono risolversi in discriminazioni non solo dirette²¹ ma anche indirette, vietate al pari delle prime qualora non si basino su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza dei soggetti interessati e non siano proporzionate rispetto all’obiettivo da raggiungere²². Posto che una misura è proporzionata nel caso in cui sia idonea a realizzare l’obiettivo perseguito senza andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento²³, il giudice sovranazionale ha talvolta valorizzato il requisito del grado reale di integrazione, sostenendo che una condizione unica di residenza rischia di escludere dal beneficio i cittadini europei che non soddisfino detta condizione ma abbiano, ciò nonostante, effettivi collegamenti sotto il profilo dell’integrazione in tale Stato²⁴.

A nostro avviso, il requisito della residenza decennale e biennale di cui all’art. 2 d.l. 4/2019 risulta sproporzionato – e quindi discriminatorio – proprio in virtù del fatto che non prende in considerazione il grado effettivo di integrazione di quei cittadini europei e loro familiari che, pur risiedendo in Italia da meno tempo o in maniera non continuativa negli ultimi due anni, sono, sulla base di altri concordanti elementi, sufficientemente integrati nel nostro Paese²⁵.

Qualora si volesse accedere alla tesi qui sostenuta, il giudice dell’Unione e i giudici italiani dovrebbero propendere per una dichiarazione di totale o almeno parziale incompatibilità del requisito della residenza previsto dal d.l. 4/2019 con il diritto dell’Unione, il che permetterebbe di ampliare il novero dei cittadini europei e loro familiari richiedenti il RDC e la PDC. In specie, vi sarebbero così ricompresi non solo i titolari del diritto di soggiorno permanente infradecennale²⁶ ma anche quelli del diritto di soggiorno di lungo periodo e loro familiari, a prescindere dal fatto che siano o non siano economicamente attivi purché sufficientemente inte-

²⁰ Sentenza del 16 gennaio 2003, causa C-388/01, *Commissione c. Italia*, punto 14. V. anche la sentenza del 18 luglio 2007, causa C-212/05, *Hartmann*, punto 31.

²¹ Come nel caso della condizione della residenza imposta dal Belgio solo ai lavoratori di altri Stati membri per l’accesso al c.d. “minimex”, una misura simile al RDC: sentenze del 27 marzo 1985, causa 249/83, *Hoeckx*, e causa 122/84, *Scrivner*.

²² V. ad es. le sentenze del 18 luglio 2006, causa C-406/04, *De Cuyper*, punto 40; del 26 ottobre 2006, causa C-192/05, *Tas-Hagen e Tas*, punto 33; del 23 ottobre 2007, cause riunite C-11 e 12/06, *Morgan e Bucher*, punto 33; e del 18 luglio 2013, cause riunite C-523 e 585/11, *Prinz*, punto 23.

²³ Sentenze *De Cuyper*, punti 40 e 42; *Morgan e Bucher*, punto 33; *Prinz*, punto 33. V. anche la sentenza *Commissione c. Regno Unito*, punto 79.

²⁴ Sentenza del 26 febbraio 2015, causa C-359/13, *Martens*, punto 39. V. anche la sentenza del 13 dicembre 2012, causa C-379/11, *Caves Krier Frères*, punto 53.

²⁵ Per alcune considerazioni v. A. RUGGIERI, *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, n. 2.

²⁶ Considerato che questo diritto costituisce espressamente “un autentico mezzo di integrazione nella società di detto Stato”: sentenza *Dano*, punto 72.

grati, così come, almeno in ipotesi, i soggiornanti di breve periodo²⁷. Naturalmente, il legislatore italiano ben potrebbe introdurre in un momento successivo nel d.l. 4/2019 le deroghe dell'art. 19, co. 3, d.lgs. 30/2007 – che forse ha ritenuto in un certo qual modo “assorbite” dalla clausola della residenza –, così escludendo legittimamente i soli soggiornanti di breve periodo e quelli di lungo periodo inattivi. L'incompatibilità totale o parziale col diritto UE del requisito della residenza dovrebbe anche consentire l'accesso alla PDC a tutti i cittadini europei e loro familiari, di età pari o superiore a 67 anni, che mantengano il diritto di soggiorno in Italia dopo aver svolto l'attività lavorativa anche senza la previa residenza decennale e biennale continuativa.

L'ampliamento della categoria dei cittadini europei e loro familiari si riverbererebbe in senso favorevole anche sui cittadini italiani che abbiano o non abbiano esercitato i diritti di circolazione dei Trattati UE. Quanto ai primi, da tempo la Corte di giustizia ha affermato che non si ricade in situazioni puramente interne²⁸ – e che, quindi, le norme del diritto UE possono essere fatte valere nei confronti dello Stato membro di cittadinanza – nel caso in cui i cittadini nazionali beneficino o abbiano beneficiato della libertà di circolazione²⁹. Pertanto, i cittadini italiani che abbiano spostato la propria residenza in altri Stati membri e siano a un certo punto rientrati in Italia sarebbero trattati in maniera non meno favorevole dei cittadini europei e loro familiari, accedendo così al RDC e alla PDC alle stesse loro (più favorevoli) condizioni anche se non soddisfano il requisito della residenza indicato dalla normativa³⁰. Peraltro tali cittadini italiani, così come quelli che non hanno mai usufruito del diritto di circolazione e che così subirebbero una discriminazione c.d. “a rovescio”, si vedrebbero garantire la parità di trattamento anche in base all'art. 53 della l. 234/2012³¹, per il quale “[n]ei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea”.

²⁷ Per i quali, tuttavia, pare arduo in concreto dimostrare quel grado sufficiente di integrazione.

²⁸ Come invece si ricadrebbe in presenza di situazioni completamente “sganciate” dal diritto UE: ad es. il lavoratore che non abbia mai esercitato il diritto alla libera circolazione e non intenda farlo (di recente v. la sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2017, causa C-566/15, *Erzberger*).

²⁹ Sentenza del 7 luglio 1992, causa C-370/90, *Singh*, che ha affermato il diritto di un cittadino di uno Stato membro, che abbia esercitato il diritto di libera circolazione per poi ritornare nello Stato di origine, di ottenere per il proprio coniuge il diritto di ingresso e soggiorno alle medesime condizioni (più favorevoli) di un lavoratore di altro Stato membro. V. anche la sentenza del 21 settembre 1999, causa C-378/97, *Wijzenbeek*, concernente un cittadino di uno Stato membro al quale la Corte ha incidentalmente riconosciuto l'esercizio del diritto alla libera circolazione per il solo fatto di essere sbarcato in un aeroporto del proprio Stato di cittadinanza da un volo proveniente da un altro Stato membro. Nella nota sentenza dell'8 marzo 2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ha poi riconosciuto i diritti derivanti dalla cittadinanza europea (escludendo, quindi, l'esistenza di una situazione puramente interna) ai cittadini europei c.d. “statici”, che non si siano cioè mai allontanati dallo Stato membro di cittadinanza ma che potrebbero farlo in futuro (v. anche le sentenze del 5 maggio 2011, causa C-434/09, *McCarthy*, e del 13 settembre 2016, causa C-165/14, *Rendón Marín*).

³⁰ V. analogamente la sentenza del 21 luglio 2011, causa C-503/09, *Stewart*, punto 87, concernente l'incompatibilità col diritto UE del diniego di una prestazione per inabilità temporanea per giovani disabili fondata, tra l'altro, sulla mancanza del requisito della residenza abituale e del soggiorno progressivo.

³¹ L. 24 dicembre 2012, n. 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Si noti che all'ampliamento dei beneficiari cittadini europei e loro familiari – e, per l'effetto, dei cittadini italiani – potrebbe giungersi anche in base a una pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 2 d.l. 4/2019, qualora la Consulta ritenga che le discriminazioni indirette risultanti dall'applicazione del requisito della residenza siano sproporzionate e non giustificabili alla luce della parità di trattamento (sostanziale) nell'accesso a prestazioni sociali, come il RDC e la PDC, che concorrono anche in parte al sostentamento minimo delle persone. La Corte costituzionale – basandosi anche sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo³² – nel corso del tempo ha censurato disposizioni normative che introducevano il requisito della lungo-residenza per l'accesso a talune prestazioni sociali a carico sia dei soli cittadini europei sia di cittadini italiani ed europei.

Con sentenza 9 febbraio 2011, n. 40, ad es., è stata censurata la legge del Friuli-Venezia Giulia che riservava l'accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali regionali ai cittadini UE residenti da almeno trentasei mesi³³. Nell'importante sentenza 4 luglio 2013, n. 172, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una legge della Provincia autonoma di Trento nella parte in cui attribuiva il beneficio dell'assegno di cura solo ai cittadini italiani, europei ed extra-europei che risiedessero da almeno tre anni continuativi nel territorio provinciale, affermando che il requisito della residenza – seppur non irragionevole in sé – è permesso “solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio”³⁴. Analogamente, nella sentenza 11 giugno 2014, n. 168, è stata riconosciuta l'illegittimità costituzionale di una legge della Valle d'Aosta perché subordinava l'accesso all'edilizia residenziale pubblica al requisito della residenza nella Regione da almeno otto anni anche non consecuti-

³² La Corte di Strasburgo ha più volte affermato che gli Stati parte della CEDU non sono tenuti a creare un sistema nazionale di protezione sociale o assicurare uno specifico livello di prestazioni assistenziali, ma qualora lo facciano, la normativa ricade all'interno dell'art. 1, Protocollo 1, CEDU e quindi deve essere conforme alle altre norme della Convenzione, tra cui l'art. 14 secondo cui “[i]l godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare [sull']origine nazionale o sociale” (v. ad es. la decisione del 5 settembre 2005, *Stec e al. c. Regno Unito (ricevibilità)*). Stante l'ampio margine di apprezzamento di cui godono gli Stati parte in materia di prestazioni sociali (sentenza (Grande camera) del 16 marzo 2010, *Carson e al. c. Regno Unito*), una differenza tra cittadini nazionali e stranieri risulta discriminatoria solo qualora alla base non vi sia una giustificazione oggettiva e ragionevole, cioè un rapporto di proporzionalità tra mezzi impiegati e obiettivo perseguito (v. anche le sentenze del 16 settembre 1996, *Gaygusuz c. Austria*; del 25 ottobre 2005, *Niedzwiecki c. Germania e Okpiz c. Germania*; del 31 marzo 2009, *Weller c. Ungheria*; del 28 ottobre 2010, *Fawsie c. Grecia*). Sotto questo profilo, dunque, “seules des considérations très fortes peuvent l'amener à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité” (sentenza del 29 ottobre 2009, *Si Amer c. France*, par. 39). Su queste basi, peraltro, la Corte europea ha condannato anche l'Italia con riferimento alle limitazioni per l'accesso all'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (sentenza dell'8 aprile 2014, *Dhahbi c. Italia*). In generale v. G. TURATTO, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione ai temi della previdenza e della protezione sociale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2012, p. 679 ss.

³³ Cfr. F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1257 ss., e R. NUNIN, *L'integrazione dello straniero: tra partecipazione al Welfare State italiano e diritto all'inclusione nel mercato del lavoro*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 91 ss., p. 106 ss.

³⁴ Par. 3 delle considerazioni in diritto.

tivi³⁵. Recentemente, la Corte costituzionale ha confermato questo orientamento con riguardo alla legge del Veneto sull'accesso agli asili nido³⁶.

3. Le maggiori criticità del d.l. 4/2019 si riscontrano, tuttavia, in merito ai richiedenti cittadini di Paesi terzi³⁷. Secondo l'art. 2, infatti, essi devono essere cumulativamente “in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo” (co. 1, lett. a), n. 1), della predetta residenza decennale e biennale continuativa nonché, per dimostrare il soddisfacimento dei requisiti economici³⁸, di “apposita certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana” (co. 1-bis), a meno che non siano rifugiati politici, oppure nei loro confronti convenzioni internazionali dispongano diversamente, o ancora provengano da Paesi terzi “nei quali è oggettivamente impossibile acquisire” quei certificati (co. 1-ter).

In primo luogo, dunque, il d.l. richiede la titolarità del permesso per c.d. “lungosoggiornanti”, disciplinato dalla direttiva 2003/109³⁹, come attuata in Italia dal d.lgs. 3/2007⁴⁰ che ha modificato gli articoli 9 e 9-bis del T.U. immigrazione⁴¹. Tale permesso si può ottenere dopo un soggiorno legale e ininterrotto di cinque anni nel territorio nazionale, previa dimostrazione da parte del richiedente della disponibilità di risorse stabili e regolari in misura sufficiente da non gravare sul sistema

³⁵ Al par. 2 delle considerazioni in diritto, la Corte costituzionale sottolinea che “la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione (...) nei confronti dei cittadini dell'Unione, [ponendoli] in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto [UE]”.

³⁶ Con sentenza 25 maggio 2018, n. 107, la Consulta ha ritenuto costituzionalmente illegittima la normativa della Regione Veneto sui servizi educativi alla prima infanzia, nella parte in cui stabiliva un titolo di preferenza nei confronti dei figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestassero attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, ricordando che “[l]a configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili” (par. 3.2 delle considerazioni in diritto). Vedi A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, n. 3.

³⁷ Per un quadro della circolazione e del soggiorno dei cittadini di Paesi terzi nell'UE v. A. ADINOLFI, *La circolazione tra gli Stati membri dell'Unione degli stranieri in condizione regolare*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 137 ss.

³⁸ Indicati *supra*, par. 1.

³⁹ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. In argomento v. A. DI STASI, *L'integrazione del lungo soggiornante*, in G. CAGGIANO (a cura di), *op. cit.*, p. 241 ss., e P. DE PASQUALE, *Il trattamento degli 'stranieri lungo soggiornanti' fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *op. cit.*, p. 31 ss.

⁴⁰ D.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.

⁴¹ D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

nazionale di assistenza sociale⁴² e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente e di un alloggio idoneo; una volta ottenuto, il permesso è a tempo indeterminato, permette di usufruire appieno delle prestazioni sociali⁴³ e può essere revocato solo in determinati casi, tra cui non figura la mancata capacità reddituale. Di conseguenza, ci pare che la possibilità per i lungosoggiornanti di accedere al RDC e alla PDC in base alla novella legislativa si verifichi – al netto della clausola di residenza – solo qualora essi non dispongano più del reddito minimo in costanza di soggiorno ultraquinquennale, e non invece se non hanno ancora acquisito la titolarità del permesso pur soddisfacendo il requisito del soggiorno medesimo.

La possibilità per i soli lungosoggiornanti di presentare domanda per il RDC e la PDC ci sembra discriminatoria nei confronti di un gran numero di cittadini di Paesi terzi che, in base agli atti internazionali e UE di volta in volta rilevanti, hanno diritto alla parità di trattamento con i cittadini italiani nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale⁴⁴.

Ci si riferisce anzitutto ai cittadini di Paesi terzi titolari del permesso unico soggiorno-lavoro, disciplinato dalla direttiva 2011/98⁴⁵ come attuata in Italia dal d.lgs. 40/2014⁴⁶. L'art. 12, par. 1, lett. e) della direttiva dispone, infatti, la parità di trattamento tra i cittadini di Paesi terzi ammessi in uno Stato membro per motivi di lavoro subordinato (o per altri motivi che consentono però anche di svolgere tale lavoro) e i cittadini di quest'ultimo Stato per quanto riguarda "i settori della sicurezza sociale" di cui al citato regolamento 883/2004, salvo talune limitazioni. Assume peraltro rilievo ai nostri fini la recente sentenza *Martinez Silva*⁴⁷, in cui la Corte ha censurato la legge italiana che riservava l'assegno in favore dei nuclei familiari con tre o più figli minorenni, titolari di redditi inferiori a un determinato limite, solo ai rifugiati politici, ai beneficiari della protezione sussidiaria e ai lungosoggiornanti⁴⁸, affermando invece che anche i titolari del permesso unico soggiorno-lavoro beneficiano delle prestazioni di sicurezza sociale previste per i cittadini di tale Stato.

Lo stesso discorso può essere svolto con riguardo alla mancata inclusione dei cittadini di Paesi terzi che siano lavoratori altamente qualificati in possesso della

⁴² In proposito, la sentenza della Corte di giustizia del 3 ottobre 2019, causa C-302/18, *X. c. Belgische Staat*, ha specificato che tali risorse non devono essere necessariamente quelle proprie del richiedente, ma anche quelle "messe a disposizione (...) da un terzo purché, tenuto conto della situazione individuale del richiedente interessato, siano considerate stabili, regolari e sufficienti" (punto 44).

⁴³ In senso conforme v. la sentenza della Corte di giustizia del 24 aprile 2012, causa C-571/10, *Kamberaj*, nonché, recentemente, Cassazione, Sez. Lavoro, sentenze dell'8 maggio 2017, n. 11165 e 11166.

⁴⁴ Per alcune considerazioni v. A. ROSENTHAL, *Gli status sociali dei cittadini di Paesi terzi nel diritto derivato dell'Unione europea*, in P. GARGIULO (a cura di), *op. cit.*, p. 353 ss.

⁴⁵ 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. In argomento v. M. EVOLA, *I lavoratori di Stati terzi nel diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2018, p. 143 ss.

⁴⁶ D.lgs. 4 marzo 2014, n. 40, Attuazione della direttiva 2011/98/UE 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.

⁴⁷ Sentenza del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva*.

⁴⁸ L. 23 dicembre 1998, n. 448, Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo.

Carta blu UE, per i quali l'art. 14 direttiva 2009/50⁴⁹ garantisce – in termini non differenti dal richiamato art. 12 direttiva 2011/98 – la parità di trattamento coi cittadini nazionali per quanto riguarda le “disposizioni della legge nazionale relative ai settori della sicurezza sociale” del regolamento 883/2004. Posto che questa disposizione trova eco nell'art. 27-quater T.U. immigrazione⁵⁰, volto a disporre la parità di trattamento tra titolari della Carta blu e cittadini italiani⁵¹ (co. 15), e che la Carta blu può essere revocata “qualora lo straniero non abbia risorse sufficienti per mantenere se stesso e, nel caso, i propri familiari, senza ricorrere al regime di assistenza sociale nazionale, ad eccezione del periodo di disoccupazione” (co. 12, lett. d)⁵², ne discende la possibilità per quei lavoratori di accedere al RDC almeno durante il periodo di disoccupazione ove il reddito familiare scenda al di sotto della soglia massima prevista dal d.l. 4/2019.

Parimenti discriminatorie, e dunque vietate, appaiono le esclusioni di alcune delle categorie di cittadini di Paesi terzi che soggiornano in Italia ai sensi della direttiva 2016/801⁵³. Quanto ai ricercatori, essi svolgono attività lavorativa e devono poter godere della parità di trattamento coi cittadini nazionali alla stessa maniera dei titolari del permesso soggiorno-lavoro (art. 22, par. 1)⁵⁴, giusta la citata giurisprudenza *Martinez Silva*. Anche gli studenti, che in base all'art. 24 hanno il diritto di svolgere attività lavorativa subordinata o autonoma al di fuori delle ore dedicate al programma di studi ed entro un limite massimo di ore per settimana, sono equiparati ai titolari del permesso soggiorno-lavoro (art. 22, par. 3)⁵⁵ così godendo della predetta parità di trattamento. I tirocinanti, i volontari e le persone collocate alla pari, invece, non possono essere ricompresi tra i richiedenti le misure di cui si tratta in quanto l'art. 22, par. 3, direttiva 2016/801 li equipara ai cittadini nazionali anche nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale solo quando si ritiene che abbiano un rapporto di lavoro nello Stato membro interessato (par. 3). In Italia, invero, tali attività non sono qualificabili come lavorative in mancanza di una vera e propria retribuzione: nel caso dei tirocinanti, tale non può essere ritenuta l'indennità di partecipazione prevista dalle normative regionali in materia⁵⁶; per i volontari, la retribuzione è esclusa *ex art. 27-bis*, co. 2, lett. d), T.U. immigrazione; l'accoglimento temporaneo dei collaboratori *au pair* in seno alle famiglie ospitanti,

⁴⁹ Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati. Cfr. M. EVOLA, *op. cit.*, p. 238 ss.

⁵⁰ Introdotto dal d.lgs. 28 giugno 2012, n. 108, Attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

⁵¹ A eccezione dell'accesso al mercato del lavoro per i primi due anni.

⁵² Norma conforme all'art. 13 direttiva 2009/50, per il quale “[l]a disoccupazione non costituisce di per sé un motivo di revoca di una Carta blu UE (...)”.

⁵³ Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari, attuata in Italia con d.lgs. 11 maggio 2018, n. 71.

⁵⁴ Benché gli Stati possano limitare l'erogazione di sussidi familiari se quei cittadini sono autorizzati a soggiornare fino a un massimo di sei mesi (par. 2).

⁵⁵ Con la medesima limitazione dei ricercatori.

⁵⁶ V. anche l'accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sul documento recante “Linee Guida per in materia di tirocini per persone straniere residenti all'estero”, del 5 agosto 2014, reperibile *online*.

come contropartita di alcune prestazioni, e la corresponsione di una piccola somma di danaro⁵⁷ non è sufficiente a qualificare la prestazione come lavorativa. Gli alunni, infine, non possono mai svolgere attività lavorative e dunque accedere alle prestazioni di sicurezza sociale.

Anche l'esclusione dei lavoratori stagionali dall'art. 2 d.l. 4/2019 risulta discriminatoria in base alla direttiva 2014/36⁵⁸, il cui art. 23 prevede la parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospite con riguardo ai settori della sicurezza sociale del regolamento 883/2004 (par. 1, lett. d)⁵⁹. L'equiparazione ai cittadini nazionali nell'accesso a simili prestazioni opera anche nei confronti dei lavoratori titolari del permesso per trasferimento intra-societario, disciplinato dalla direttiva 2014/66⁶⁰, ma solo se nei loro confronti non si applichi già il diritto del Paese d'origine (art. 18).

In via generale, poi, a nostro parere anche altre due categorie di stranieri devono poter accedere al RDC e alla PDC. La prima è quella dei cittadini di Paesi terzi che "risied[on]o legalmente nel territorio di uno Stato membro e si trov[a]no in una situazione che non sia confinata, in tutti i suoi aspetti, all'interno di un solo Stato membro", nei cui confronti il regolamento 1231/2010 ha disposto l'estensione del regolamento 883/2004⁶¹. In tal modo, tutti quei cittadini extraeuropei che si siano spostati in Italia da altro Stato membro in cui hanno soggiornato legalmente sono equiparati ai cittadini UE, così godendo della parità di trattamento coi cittadini italiani nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale. La seconda categoria invece è quella dei familiari extraeuropei dei cittadini di Paesi terzi ammessi al ricongiungimento familiare in base alla direttiva 2003/86⁶². Vero è che, per ottenere il ricongiungimento, il cittadino di Paese terzo richiedente deve dimostrare tra l'altro di disporre "di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato" (art. 7, par. 1, lett. c)⁶³, così come è vero che la direttiva 2003/86 non

⁵⁷ In proposito si veda la l. 18 maggio 1973, n. 304, Ratifica ed esecuzione dell'accordo europeo sul collocamento alla pari, con allegati e Protocollo, adottato a Strasburgo il 24 novembre 1969, che regola ancor oggi la materia: l'Italia, infatti, in occasione del d.lgs. 71/2018 ha scelto di non avvalersi della facoltà di recepire la normativa di cui alla direttiva 2016/801.

⁵⁸ Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali, attuata in Italia con d.lgs. 29 ottobre 2016, n. 203, che ha modificato l'art. 24 T.U. immigrazione. Cfr. M. EVOLA, *op. cit.*, p. 252 ss.

⁵⁹ Sebbene gli Stati possano escludere "le prestazioni familiari e di disoccupazione" (par. 2, lett. i).

⁶⁰ Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari, attuata in Italia con d.lgs. 29 dicembre 2016, n. 253, che ha introdotto gli articoli 27-quinquies e 27-sexies nel T.U. immigrazione. Vedi M. EVOLA, *op. cit.*, p. 262 ss.

⁶¹ Regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità. Cfr. R. NUNIN, *op. cit.*, p. 95 s.

⁶² Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare. L'attuazione è stata disposta con d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5.

⁶³ A sua volta, l'art. 29, co. 3, lett. b), T.U. immigrazione chiede la disponibilità "di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere. Per il ricongiungimento di due o più figli di età inferiore agli anni quattordici è richiesto, in ogni caso, un reddito non inferiore al

prevede espressamente il diritto dei familiari di accedere alle prestazioni di assistenza sociale; ma è altrettanto vero che l'art. 30, co. 2, T.U. immigrazione fornisce una disciplina più favorevole affermando che “[i]l permesso di soggiorno per motivi familiari consente l'accesso ai servizi assistenziali”.

Un cenno a parte, infine, merita l'esclusione anche dei rifugiati e dei beneficiari della protezione sussidiaria dal novero dei richiedenti cittadini di Paesi terzi. Quanto ai primi, l'art. 23 della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati⁶⁴ afferma che “[i]n materia di assistenza e di soccorsi pubblici, gli Stati Contraenti concederanno ai rifugiati residenti regolarmente nel loro territorio lo stesso trattamento che ai loro cittadini”. La piena equiparazione tra rifugiati e cittadini nazionali è confermata nell'art. 29 direttiva 2011/95⁶⁵, per il quale sussiste l'obbligo in capo agli Stati UE di protezione di concedere ai rifugiati “adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione” (par. 1). Nei confronti dei beneficiari della protezione sussidiaria, invece, l'art. 29, par. 2 permette agli Stati di limitare l'assistenza sociale “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”. Il d.lgs. 251/2007⁶⁶, che dà attuazione nel nostro ordinamento alla direttiva 2011/95 (così come alla precedente 2004/83⁶⁷), prevede però all'art. 27, co. 1, la completa equiparazione ai cittadini italiani sia dei rifugiati sia dei beneficiari della protezione sussidiaria “in materia di assistenza sociale e sanitaria”.

Se ciò è vero, l'esclusione operata dall'art. 2 d.l. 4/2019 si pone in aperto contrasto con l'art. 29 direttiva 2011/95 e anche con l'art. 27 d.lgs. 251/2007. Per quanto attiene ai rifugiati, una questione analoga è venuta recentemente in rilievo nel caso *Ayubi*, concernente la mancata erogazione di un sussidio per necessità di sostentamento e alloggio in Austria: la Corte di giustizia ha sottolineato che “il livello delle prestazioni sociali accordate ai rifugiati dallo Stato membro che ha concesso tale status (...) deve essere lo stesso di quello offerto ai cittadini di tale Stato membro”, senza che rilevi la durata solo temporanea o a tempo indeterminato del titolo di soggiorno di cui godono i rifugiati medesimi⁶⁸. Questa pronuncia assume

doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente”.

⁶⁴ Firmata il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954. Essa è stata ratificata ed eseguita in Italia con l. 24 luglio 1954, n. 722.

⁶⁵ 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, sulla quale v. G. MORGESE, *La Direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2012, p. 255 ss.

⁶⁶ D.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

⁶⁷ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

⁶⁸ Sentenza del 21 novembre 2018, causa C-713/17, *Ayubi*, punto 25. In argomento v. S. PROGIN-THEUERKAUF, *Case C-713/17 Ayubi: A Refugee Is a Refugee Is a Refugee (Even with Temporary Right of Residence)*, in *European Law Blog*, 27 novembre 2018, reperibile *online*, e F. BIONDI DAL MONTE,

rilievo ai nostri fini, posto che anche l'art. 2 d.l. 4/2019, come la rilevante normativa austriaca, permette implicitamente l'accesso al RDC e alla PDC ai soli rifugiati che siano anche in possesso del permesso per lungosoggiornanti. Ma analoga considerazione va fatta per i beneficiari della protezione sussidiaria: anche qualora il legislatore italiano avesse sfruttato la possibilità di disporre nei loro confronti l'accesso alle sole prestazioni essenziali, infatti, la qualificazione del RDC e della PDC come misure di contrasto alla povertà assoluta le avrebbe comunque rese accessibili anche a quei cittadini di Paesi terzi o apolidi.

Va ricordato che la mancata inclusione dei beneficiari della protezione internazionale non è un'assoluta novità del d.l. 4/2019: già in passato, invero, il legislatore italiano ha operato limitazioni nei loro confronti con riguardo a talune prestazioni di assistenza sociale⁶⁹, e l'equiparazione si è avuta solo successivamente e in via amministrativa mediante circolari dell'INPS⁷⁰. Ci limitiamo a sottolineare come tale prassi non sia certamente idonea a sanare il contrasto del d.l. 4/2019 con la direttiva 2011/95, anche perché nel nostro caso la possibilità per i beneficiari di protezione internazionale di accedere al beneficio non è stato disposto nemmeno con la pertinente circolare INPS 43/2019 ma, in via di fatto, soltanto nel modello per la domanda.

In tutti i casi prima illustrati, si ricava la possibilità per i giudici nazionali – aditi dai cittadini di Paesi terzi beneficiari della parità di trattamento che hanno presentato la domanda di RDC e di PDC e se la sono vista rifiutare – di applicare in via diretta, anche previo rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia, le norme degli atti UE di volta in volta rilevanti e così ammettere quei cittadini al beneficio economico del d.l. 4/2019.

A tale conclusione si potrebbe giungere anche attraverso una pronuncia di illegittimità costituzionale del decreto in esame. Si ricorda che l'art. 41 T.U. immigrazione dispone in via generale la piena equiparazione tra cittadini di Paesi terzi soggiornanti da almeno un anno in Italia e cittadini italiani in materia di “provvidenze e (...) prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale”. La portata della norma è stata successivamente limitata dall'art. 80, co. 19, l. 388/2000, che ha disposto l'accesso alle provvidenze economiche erogate sulla base di requisiti predeterminati

*Il diritto all'assistenza sociale dei rifugiati. Riflessioni a partire da Corte di giustizia, sentenza 21 novembre 2018 (C-713/17), in *Questione giustizia*, 8 aprile 2019, reperibile online.*

⁶⁹ Si vedano, ad es., l'art. 3, co. 6, l. 8 agosto 1995, n. 335, Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (istitutivo dell'assegno sociale); l'art. 65 della citata l. 448/1998 (istitutivo dell'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori); art. 1, co. 125, l. 23 dicembre 2014, n. 190, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) (istitutivo dell'assegno di natalità: c.d. “bonus bebè”); l'art. 1, co. 353, l. 11 dicembre 2016, n. 232, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 (istitutivo del premio alla nascita: c.d. “bonus mamma domani”); l'art. 1, co. 355, della medesima l. 232/2016 (istitutivo del “bonus asili nido”); e il d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà (istitutivo del reddito d'inclusione o “REI”, oggi sostituito dal RDC e dalla PDC).

⁷⁰ V. le circolari 105/2008 sull'assegno sociale; 9/2010 sull'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori; 93/2015 sul bonus bebè; 39/2017 sul bonus mamma domani; 88/2017 sul bonus asili nido; e 172/2017 sul REI.

(cioè, la gran parte delle prestazioni di assistenza sociale) solo agli stranieri lungosoggiornanti⁷¹.

Benché entrambe le norme convivano ancor oggi, la Corte costituzionale ha progressivamente “smantellato” questo impianto, dando prevalenza all’art. 41 T.U. immigrazione alla luce del principio di ragionevolezza insito nell’art. 3 Cost. In specie, l’art. 41 è stato riconosciuto come “necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare [lo] scrutinio di ragionevolezza” al fine di censurare quelle normative statali o regionali che operano differenziazioni tra cittadini italiani e stranieri nell’accesso alle prestazioni sociali, qualora non si rinvenga “nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale ‘causa giustificatrice’, idonea a ‘spiegare’, sul piano costituzionale, le ‘ragioni’ poste a base della deroga”⁷². Secondo la Consulta, e con motivazioni non differenti da quelle già viste a proposito dei cittadini UE e loro familiari⁷³, si ricade nella discriminazione in presenza di disposizioni che istituiscono prestazioni rientranti in un “nucleo essenziale” rivolto ad assicurare un aiuto a persone svantaggiate e/o in condizioni reddituali limitate, e cioè misure “di sostegno per le indispensabili necessità di una vita dignitosa”⁷⁴.

In un primo momento, il giudice delle leggi ha ritenuto irragionevoli e quindi illegittime le limitazioni fondate sull’art. 80, co. 19, l. 388/2000 per via del fatto che alcune prestazioni relative a condizioni di invalidità non andavano concesse solo a quegli stranieri, come i lungosoggiornanti, che già avevano un reddito minimo, dovendosi invece estendere a tutti quelli regolarmente soggiornanti⁷⁵. Successivamente, la Consulta ha esaminato anche l’altro requisito per ottenere il permesso per lungosoggiornanti, e cioè il soggiorno legale e ininterrotto per almeno cinque anni. In proposito, è stato rilevato il carattere irragionevole di quel requisito che determinava la concessione ai soli lungosoggiornanti dell’assegno mensile di invalidità (sentenza 28 maggio 2010, n. 187), dell’indennità di frequenza ai minori stranieri (sentenza 16 dicembre 2011, n. 329), dell’indennità di accompagnamento e

⁷¹ V. tra gli altri C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 3, spec. p. 11 s.; e G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 1.

⁷² Sentenza 2 dicembre 2005, n. 432, par. 5.2 delle considerazioni in diritto. Cfr. M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 4681 ss.; F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, *ivi*, p. 4675 ss.; e M. CUNIBERTI, *L’illegittimità costituzionale dell’esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, p. 510 ss. V. anche la sentenza 40/2011.

⁷³ *Supra*, al par. 2.

⁷⁴ Sentenza 11 novembre 2015, n. 230, par. 2.2 delle considerazioni in diritto (corsivo aggiunto).

⁷⁵ Sentenze 30 luglio 2008, n. 306, sull’indennità di accompagnamento, e 23 gennaio 2009, n. 11, sulla pensione di inabilità. In quest’ultima pronunzia, la Corte costituzionale ha sottolineato che “[l]a subordinazione dell’attribuzione di tale prestazione al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, rende ancor più evidente l’intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio (par. 3 delle considerazioni in diritto). Cfr. A. M. BATTISTI, *Rilevanza del reddito e adeguatezza della prestazione assistenziale per i cittadini e gli stranieri extracomunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, p. 3338 ss.; D. CARRARELLI, *La manifesta irragionevolezza dei presupposti economici per l’accesso all’assistenza sociale dei cittadini extracomunitari*, in *Giurisprudenza italiana*, 2009, p. 1353 ss.; B. MARZIALE, *Stranieri extracomunitari e prestazioni di assistenza sociale*, *ivi*, p. 1357 ss.; e G. BRUNELLI, *Minori immigrati, integrazione scolastica, divieto di discriminazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2010, n. 1, p. 58 ss.

della pensione di inabilità (sentenza 15 marzo 2013, n. 40), della pensione e indennità di accompagnamento per ciechi assoluti e dell'assegno sociale maggiorato (sentenza 27 febbraio 2015, n. 22), nonché della pensione di invalidità civile per sordi e della indennità di comunicazione (sentenza 230/2015)⁷⁶.

Quanto alle prestazioni che esulano da quelle riconducibili al nucleo essenziale, perché non esclusivamente destinate al soddisfacimento di bisogni primari (come nel caso delle ricordate prestazioni di invalidità), la Corte costituzionale ha adottato un orientamento meno netto, ritenendo che sia in principio ammissibile introdurre un criterio di radicamento territoriale – e, dunque, di previa residenza – al fine di escludere persone che non hanno un nesso reale col territorio. Tuttavia, anche tale requisito va esaminato alla luce del principio di ragionevolezza e di non-discriminazione. Così, la Corte ha censurato non solo una disposizione normativa che escludeva *in toto* i cittadini di Paesi terzi dall'accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali (sentenza 40/2011)⁷⁷, ma anche quelle che condizionavano al requisito della lungo-residenza l'accesso dei cittadini di Paesi terzi, ad es., a prestazioni sociali regionali (sentenze 18 gennaio 2013, n. 2, e 19 luglio 2013, n. 222), all'assegno di cura (sentenza 172/2013), all'edilizia residenziale pubblica (sentenze 168/2014 e 24 maggio 2018, n. 106) e al sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione (sentenza 20 luglio 2018, n. 166)⁷⁸. In un caso, il requisito della residenza biennale è stato ritenuto costituzionalmente legittimo in quanto la prestazione non era limitata solo alle persone in situazione di bisogno ma interessava una platea più vasta (sentenza 28 maggio 2014, n. 141)⁷⁹.

Molto recentemente, la Corte è giunta a ritenere legittimo il cumulo dei due requisiti dello *status* di lungosoggiornante – e, quindi, del previo possesso del reddito minimo per il suo ottenimento⁸⁰ – e del soggiorno legale e continuativo in Italia per almeno dieci anni ai fini dell'accesso dei cittadini di Paesi terzi all'assegno sociale⁸¹. Simile posizione restrittiva è stata motivata in ragione del fatto che l'assegno sociale, a differenza delle prestazioni di invalidità, risulta non solo esterno e ulteriore rispetto a quel nucleo essenziale prima ricordato, ma anche riservato a

⁷⁶ Su queste sentenze v., variamente, W. CHIAROMONTE, *Stranieri e prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona: sono illegittime le differenziazioni fondate sulla durata del soggiorno in Italia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, II, p. 947 ss.; L. SURDI, *Art. 80, comma 19, l. n. 388/2000: never ending story*, *ivi*, 2012, II, p. 521 ss.; D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 18, spec. p. 16 ss.; C. CORSI, *op. cit.*, *passim*; A. CIERVO, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata*, *ivi*, 2015, n. 2; e P. DE PASQUALE, *op. cit.*, p. 43 s.

⁷⁷ Sulla quale v. F. CORVAJA, *op. cit.*

⁷⁸ Su questa giurisprudenza v. per tutti C. CORSI, *op. cit.*; *Id.*, *La trilogia della Corte Costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, 2018, p. 1170 ss.; D. FIUMICELLI, *op. cit.*; D. MONEGO, *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, 2014, p. 244 ss.; E. MONTICELLI, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, n. 2; A. GUARISO, *op. cit.*; e G. SOBRINO, *Leggi regionali e violazione del principio di uguaglianza. Le discriminazioni verso i non cittadini operate dalle leggi regionali*, in *Diritti regionali*, 2019, n. 1.

⁷⁹ Sulla quale E. MONTICELLI, *op. cit.*

⁸⁰ *Ex art. 80, co. 19, l. 388/2000.*

⁸¹ Ai sensi dell'art. 20, co. 10, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133.

coloro che, uscendo per limiti di età dal mondo del lavoro, hanno “concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo” (sentenza 15 marzo 2019, n. 50)⁸².

Alla luce di questa recentissima giurisprudenza, si potrebbe in principio dubitare che il beneficio del RDC e della PDC possa estendersi ad altri cittadini di Paesi terzi rispetto a quelli individuati dal legislatore. Tuttavia, come rilevato anche dal Tribunale di Bergamo nell'ordinanza di rimessione alla Consulta del 1° agosto 2019⁸³, in una specie avente a oggetto il denegato accesso al REI⁸⁴, riteniamo che si versi, nel nostro caso, in una situazione differente. Ciò non solo e non tanto perché si tratta di misure (come il REI e, di conseguenza, il RDC/PDC) da iscrivere nel nucleo essenziale delle prestazioni estese a tutti in quanto finalizzate all'affrancamento dalla condizione di povertà, ma anche in ragione del fatto che – a differenza dell'assegno sociale – quelle misure sono per natura dirette a fronteggiare situazioni contingenti di necessità e non possono, quindi, essere legate a un precedente contributo del cittadino di Paese terzo alla vita socioeconomica del nostro Paese. Quindi, non ci pare inverosimile che la Consulta possa pervenire a una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 d.l. 4/2019, nella parte in cui non permette di accedere al beneficio economico a tutti i cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti e nelle medesime condizioni reddituali, a prescindere dalla titolarità di questo o quel permesso di soggiorno e dalla mancanza della residenza protratta nel tempo.

4. Da ultimo, bisogna accennare al terzo requisito che condiziona l'accesso dei cittadini di Paesi terzi al RDC e alla PDC, introdotto nel d.l. 4/2019 in sede di conversione al Senato.

L'art. 2, co. 2-bis prevede l'obbligo per i cittadini di Paesi terzi, al momento della richiesta del beneficio di cui si tratta, di produrre una certificazione, rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, che comprovi il possesso dei requisiti reddituali e patrimoniali nonché della composizione del nucleo familiare di cui al precedente co. 1, lett. b). Detta certificazione deve essere tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana. In deroga a quanto appena detto, il co. 1-ter dell'art. 2 esenta dall'obbligo alcune categorie di cittadini di Paesi terzi quali i rifugiati politici, coloro per i quali specifiche convenzioni tra l'Italia e il Paese di provenienza dispongano diversamente e, infine, gli stranieri nei cui confronti sia oggettivamente impossibile acquisire simili certificazioni. A tale ultimo fine, il co. 1-ter ha previsto l'emanazione, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, di un apposito decreto ministeriale contenente l'elenco dei Paesi dai quali è impossibile acquisire quei certificati.

L'anzidetto obbligo riproduce in maniera pressoché integrale l'art. 8, commi da 5 a 9, dell'emendato regolamento per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate del

⁸² In particolare, la Corte sottolinea che “[t]ali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società” (par. 7 delle considerazioni in diritto).

⁸³ La si può leggere in www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/08/Tribunale-di-Bergamo-ordinanza-1-agosto-2019-est.-Bertoncini-xxx-avv.ti-Guariso-e-Traina-c.-Comune-di-Bergamo-avv.ti-Gritti-e-Mangili.pdf

⁸⁴ Misura, come ricordato *supra* in nota 69, sostituita proprio dal RDC e dalla PDC.

Comune di Lodi (di sèguito, “emendamento Lodi”), elevandolo a norma di legge. Si ricorda che l’emendamento in questione, riproduttivo dell’art. 3, co. 4, d.P.R. 445/2000⁸⁵, è stato ritenuto discriminatorio dal Tribunale di Milano⁸⁶. Quest’ultimo ha fatto leva sulla natura regolamentare dell’art. 3 d.P.R. 445/2000⁸⁷ e sul suo contrasto con una fonte di grado superiore come l’art. 2, co. 5, T.U. immigrazione, in base al quale “[a]llo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino (...) nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell’accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge”. Così, ha riscontrato una discriminazione diretta in danno dei soli cittadini di Paesi terzi, non giustificabile alla luce delle stesse condizioni di partenza e dell’aspirazione alla medesima prestazione sociale agevolata dei cittadini italiani e dell’UE.

Le considerazioni svolte dal giudice milanese possono essere estese anche al caso in esame, nonostante la diversità tra un regolamento amministrativo e una disposizione legislativa come l’art. 2 d.l. 4/2019. Va rilevato infatti – come ha fatto incidentalmente anche il giudice meneghino – che la disposizione di cui si tratta crea una disparità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi, da un lato, e cittadini italiani e dell’UE, dall’altro, che difficilmente appare ragionevole alla luce della giurisprudenza costituzionale prima ricordata⁸⁸. In specie, la riconduzione da noi operata del RDC e della PDC al “nucleo essenziale” delle prestazioni che vanno garantite a tutti coloro che versano in stato di bisogno impedisce di dare preminenza a differenziazioni su base nazionale, rendendo irragionevole, e dunque discriminatorio, il requisito della certificazione da parte del Paese di provenienza imposto ai cittadini di Paesi terzi. Qualora aderisse alla tesi qui sostenuta, pertanto, la Corte costituzionale dovrebbe pervenire a una declaratoria di illegittimità dell’art. 2, co. 2-bis (e 2-ter) della novella legislativa.

Ciò, peraltro, permetterebbe di risolvere due ulteriori problemi. In primo luogo, supererebbe l’incomprensibile sotto-differenziazione tra rifugiati politici (da intendersi, evidentemente, come titolari dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra), non tenuti a presentare la certificazione, e beneficiari della protezione sussidiaria che invece devono adempiere a tale obbligo, nonostante l’art. 27, co. 1, d.lgs. 251/2007 equipari le due categorie in materia di assistenza sociale e sanitaria. In secondo luogo, l’eliminazione del requisito in parola consentirebbe di ovviare a tutti quei casi in cui l’impossibilità di acquisizione della certificazione del Paese di provenienza non derivi da ragioni oggettive – perché accertate (e accettate) dallo Stato italiano mediante l’inserimento di quel Paese in un apposito elenco – bensì da altri motivi. Si pensi, ad es., al caso in cui il Paese si renda indisponibile a rilasciare le certificazioni attraverso i canali diplomatici oppure, più semplicemente, non risponda alle richieste in tal senso provenienti dall’estero, obbligando il richiedente a recarvisi di persona, o ancora non preveda *tout court* il rilascio di simili documenti⁸⁹. Ma rileva anche il caso in cui il Paese di provenienza non intenda rilasciare il certificato non in via generale ma per questo

⁸⁵ D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.

⁸⁶ V. la sentenza del 12 dicembre 2018, R.G. 20954/2018.

⁸⁷ Il d.P.R. in questione, infatti, reca accanto all’art. 3 la lettera (R), a indicare che la norma ha carattere regolamentare e non legislativo.

⁸⁸ *Supra*, al par. 3.

⁸⁹ Casi che si sono, del resto, effettivamente verificati con riguardo all’emendamento Lodi.

o quel richiedente, per le motivazioni più disparate, impedendogli così di usufruire del suo buon diritto ai sensi dell'ordinamento italiano.

Va rilevato, da ultimo, l'ulteriore significativa criticità derivante dal fatto che l'INPS, con circolare 100/2019, nel rilevare alla data del 5 luglio 2019 la mancanza del decreto ministeriale di cui all'art. 2, co. 1-ter, d.l. 4/2019, "ha provveduto a sospendere l'istruttoria di tutte le domande presentate a decorrere dal mese di aprile 2019 da parte di richiedenti non comunitari", la cui definizione è rinviata a un momento successivo la pubblicazione di quel decreto e "in relazione al contenuto dello stesso". Posto che si sarebbe dovuto adottare il decreto entro il 18 luglio 2019 e che al momento in cui si scrive non si ha notizia della sua emanazione, ci sembra francamente irragionevole che l'Istituto blocchi le domande di tutti i richiedenti di Paesi terzi, senza alcuna differenziazione e senza neanche procedere nei casi in cui la documentazione rilevante sia stata prodotta.

5. In conclusione, riteniamo di affermare che il d.l. 4/2019 contenga numerose criticità relativamente ai requisiti soggettivi per accedere al RDC e alla PDC. Esse consistono non solo in discriminazioni dirette in danno di tutte le categorie di cittadini di Paesi terzi non lungosoggiornanti, stante le esclusioni operate dalla novella legislativa dal punto di vista non soltanto sostanziale ma anche procedurale (il requisito della certificazione del Paese di provenienza); ma anche in discriminazioni indirette basate sulla lungo-residenza, che interessano i cittadini italiani, europei ed extraeuropei obbligandoli a rispettare un criterio purtroppo ancora in auge nonostante le numerose censure dei giudici costituzionale, dell'Unione europea e della CEDU.

Tutto ciò, a ben vedere, si risolve in un "odioso" pregiudizio per l'accesso a misure, come quelle di cui si tratta, che hanno l'obiettivo di rispondere ai bisogni minimi delle persone in difficoltà; pregiudizio che il legislatore italiano ha voluto mantenere – e persino rafforzare – durante l'*iter* di approvazione del decreto legge, col probabile doppio intento di "proteggere" le finanze dello Stato e "tagliare fuori" i cittadini non italiani: una finalità fin troppo frequente, invero, in tempi di sovranismi veri o presunti.

E però, non si può evitare di notare come, con il d.l. 4/2019, si sia andati ben oltre la pur ammissibile tutela delle finanze degli Stati membri dalla circolazione dei cittadini europei inattivi – ormai passata, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, da interesse legittimo a vero e proprio obiettivo⁹⁰ – giungendo all'esclusione da misure come quelle in oggetto, per un verso, di numerosi cittadini europei e loro familiari (in virtù dell'operare del criterio della residenza decennale e biennale continuativa) e, per altro verso, di amplissime categorie di cittadini di Paesi terzi (attraverso il cumulo di discriminazioni dirette e indirette).

A nostro avviso, alcune di queste criticità sono superabili in tempi relativamente rapidi mediante l'applicazione diretta delle norme UE da parte dei giudici nazionali; altre, invece, richiederebbero gli inevitabili tempi più lunghi delle pronunzie della Corte di giustizia e/o della Corte costituzionale.

⁹⁰ Così R. PALLADINO, *op. cit.*, p. 552 s.

Abstract

Direct and Indirect Discrimination against non-Italian Nationals Regarding the Access to the so-called 'Citizenship Income'

In the establishment of the so-called 'citizenship income', the Italian legislator decided to limit the personal scope of application only to families where the applicant member is an Italian national, or an EU national (or family member) who is a beneficiary of the right of residence or permanent residence, or a third-country national who has obtained the long-term resident status; every applicant must reside in Italy for at least ten years (the last two of which must be consecutive); moreover, several third-country nationals have the obligation to submit appropriate certification issued by their country of origin in order to demonstrate that the economic requirements are fulfilled. This paper seeks to demonstrate that such higher criteria not only have direct or indirect (or both) discriminatory effects *vis-à-vis* International and EU law, especially in view of the relevant ECJ, ECtHR and Italian Constitutional Court case-law, but are also disproportionate in order to get an income as basic as the one at issue.