

## *L'accesso degli stranieri alle misure regionali di sostegno al reddito: il reddito di dignità della Regione Puglia*

di GIUSEPPE MORGESE

*Sommario:* 1. Introduzione. - 2. Le criticità dei requisiti soggettivi per l'accesso al reddito di cittadinanza da parte degli stranieri. - 3. La piena compatibilità del ReD 3.0 col quadro giuridico rilevante. - 4. Conclusioni.

### *1. Introduzione*

In questo lavoro si esaminerà la compatibilità dei requisiti per l'accesso al reddito di dignità (ReD) – misura di sostegno al reddito avviata dalla Regione Puglia nel 2016 e giunta nel 2019 alla sua terza versione (ReD 3.0) – con il divieto di discriminazioni dirette e indirette a carico degli stranieri nell'accesso alle prestazioni sociali, ricavabile dalle rilevanti norme internazionali ed europee nonché dalla giurisprudenza anche costituzionale.

Sin dal suo avvio, il ReD si è posto in relazione di complementarietà rispetto agli interventi nazionali di sostegno al reddito introdotti negli ultimi anni: il sostegno di inclusione attiva (SIA) del 2016, il reddito di inclusione (REI) del 2017-2018 e il reddito di cittadinanza (RDC) del 2019, provvedendo a ricomprendere una più ampia platea di beneficiari residenti nel territorio pugliese.

Si ricorda che il SIA è stato disposto col decreto interministeriale 26 maggio 2016<sup>1</sup>, in attuazione della legge di stabilità 2016<sup>2</sup>, e modificato dal decreto interministeriale 16 marzo 2017<sup>3</sup>. Tale misura, diretta al contrasto alla povertà, ha esteso, rafforzato e consolidato su

<sup>1</sup> In *G.U.* n. 166 del 18 luglio 2016.

<sup>2</sup> Art. 1, comma 387, lett. *a*), legge 28 dicembre 2015, n. 208, in *G.U.* n. 302 del 30 dicembre 2015, Suppl. Ord. n. 70.

<sup>3</sup> In *G.U.* n. 99 del 30 aprile 2017.

tutto il territorio nazionale la sperimentazione già prevista dall'art. 60 d.-l. 9 febbraio 2012, n. 5<sup>4</sup>, e dal decreto interministeriale 10 gennaio 2013 (c.d. «social card sperimentale»)<sup>5</sup>, prevedendo l'erogazione di un beneficio economico ai nuclei familiari svantaggiati in presenza di un minorenni, di un figlio disabile anche maggiorenne o di una donna in stato di gravidanza accertata. L'erogazione era condizionata non solo al soddisfacimento di requisiti soggettivi<sup>6</sup> ed economici<sup>7</sup>, ma anche all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa, declinato in funzione delle necessità specifiche. Va detto, tuttavia, che le difficoltà organizzative hanno comportato la corresponsione del SIA senza l'attivazione dei progetti summenzionati.

Data la possibilità per Regioni e Province autonome di integrare le risorse del SIA al fine di incrementare il beneficio concesso e/o la platea dei beneficiari, la Regione Puglia ha avviato nel 2016 la prima versione del ReD<sup>8</sup> quale misura di integrazione del reddito per il contrasto alla povertà assoluta. Essa inglobava il SIA e vi aggiungeva – o rendeva disponibili *ex novo*, a seconda dei casi – un'indennità economica di attivazione e un percorso formativo di aggiornamento professionale cui potevano accedere non solo i beneficiari del medesimo SIA, alle condizioni previste dalla normativa nazionale, ma anche altri soggetti purché residenti sul territorio regionale da almeno 12 mesi<sup>9</sup> e in possesso di determinati requisiti economici. Inoltre, i beneficiari della «porzione regionale» del ReD erano vincolati all'attivazione di un programma di inserimento sociale e lavorativo con i servizi sociali: a differenza di quanto fatto per il SIA, tuttavia, la Regione Puglia non ha potuto derogare a quest'ultimo requisito

<sup>4</sup> In *G.U.* n. 33 del 9 febbraio 2012, Suppl. Ord. n. 27, come convertito con modificazioni in legge 4 aprile 2012, n. 35, in *G.U.* n. 82 del 6 aprile 2012, Suppl. Ord. n. 69.

<sup>5</sup> In *G.U.* n. 102 del 30 maggio 2013.

<sup>6</sup> Il richiedente doveva essere, per un verso, cittadino italiano o di un Paese dell'UE o suo familiare titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, o ancora cittadino straniero in possesso del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo; per altro verso, doveva essere residente in Italia da almeno 2 anni.

<sup>7</sup> Si richiedeva un ISEE inferiore o uguale a 3.000 euro annui, la mancata percezione di altri benefici economici e l'assenza di beni durevoli di valore.

<sup>8</sup> Legge regionale 14 marzo 2016, n. 3, Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva, in *B.U.R.P.* n. 28 del 15 marzo 2016, e regolamento regionale 23 giugno 2016, n. 8, in *B.U.R.P.* n. 72 suppl. del 23 giugno 2016.

<sup>9</sup> Quanto ai cittadini stranieri, era richiesto il possesso di un qualunque regolare permesso di soggiorno attestante la residenza o la dimora abituale in Puglia negli ultimi 12 mesi.

per l'origine vincolata di parte delle risorse a disposizione<sup>10</sup>. Ciò posto, la «porzione regionale» del ReD ha non solo aumentato l'entità del beneficio del SIA per i nuclei familiari residenti in Puglia ma anche ricompreso i nuclei familiari senza figli minori e le persone sole, esclusi in quanto tali dall'accesso al sostegno nazionale<sup>11</sup>.

L'approvazione del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147<sup>12</sup>, ha comportato la sostituzione del SIA con il citato REI a partire dal 1° gennaio 2018. L'accesso al reddito di inclusione, definito misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, era originariamente limitato ai nuclei familiari che, in presenza degli altri requisiti, annoverassero al loro interno un minore, una persona disabile, una donna in gravidanza o un disoccupato ultracinquantacinquenne; la legge di bilancio 2018<sup>13</sup> ha poi abrogato dal luglio 2018 il requisito familiare, comportando l'allargamento del beneficio in senso «universalistico» pur mantenendo gli altri requisiti soggettivi<sup>14</sup>, economici<sup>15</sup> e progettuali<sup>16</sup>. Con il passaggio dal SIA al REI, la Regione Puglia ha dapprima confermato e poi

<sup>10</sup> Esse provenivano in parte dal Fondo Sociale Europeo (FSE) per il tramite del POR Puglia, e richiedevano il documentato avvio di un tirocinio per poter essere utilmente utilizzate e rendicontate: così M. SALVATI, *Le misure di contrasto alla povertà in Puglia: tra Reddito di Dignità e Reddito di Inclusione*, in *Sinapsi*, n. 3/2018, 94 ss., spec. 96.

<sup>11</sup> Vedi M. SALVATI, *Dai Cantieri di Cittadinanza al Reddito di dignità. Prove di contrasto alla povertà in Puglia*, in *Politiche sociali*, n. 2/2017, 245 ss.

<sup>12</sup> In *G.U.* n. 240 del 13 ottobre 2017. Il decreto legislativo ha dato attuazione alla legge 15 marzo 2017, n. 33, in *G.U.* n. 70 del 24 marzo 2017.

<sup>13</sup> Art. 1, comma 192, legge 27 dicembre 2017, n. 205, in *G.U.* n. 302 del 29 dicembre 2017, Suppl. Ord. n. 62.

<sup>14</sup> Il richiedente doveva essere congiuntamente cittadino dell'UE (o suo familiare titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente) oppure cittadino di un Paese terzo in possesso del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, nonché residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento della presentazione della domanda.

<sup>15</sup> Il nucleo familiare doveva avere un ISEE non superiore a 6.000 euro, l'indicatore reddituale ISRE non superiore a 3.000 euro, un patrimonio immobiliare (diverso dalla casa di abitazione) non superiore a 20.000 euro, e un patrimonio mobiliare non superiore a 10.000 euro. Inoltre, ciascun componente non doveva già percepire prestazioni di assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) o altri ammortizzatori sociali e non doveva possedere né autoveicoli e/o motoveicoli immatricolati la prima volta nei 24 mesi antecedenti la richiesta, né navi e imbarcazioni da diporto.

<sup>16</sup> Il nucleo familiare beneficiario del REI era destinatario di un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, finalizzato al superamento della condizione di povertà, sotto la regia dei servizi sociali del Comune di residenza.

rimodulato la propria misura (ReD 2.0)<sup>17</sup>, svincolandola dal REI<sup>18</sup> e andando a coprire una platea di beneficiari diversa: il ReD 2.0 è stato, infatti, rivolto ai soli residenti nel territorio pugliese con alcuni requisiti incompatibili col REI<sup>19</sup> e facenti parte di nuclei familiari portatori di specifiche fragilità.

Nel 2019, il REI è stato a sua volta sostituito dal reddito di cittadinanza<sup>20</sup>, misura di politica attiva del lavoro posta, *ex art.* 1, comma 1, d.l. 4/2019, «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». Il RDC si compone di una parte di sostegno al reddito e di una parte (non rivolta a tutti i beneficiari) di inserimento nel mondo del lavoro. Brevemente, a parte i requisiti economici del nucleo familiare<sup>21</sup>, si ricorda che, per l'art. 2, comma 1, d.l. 4/2019, l'accesso al RDC è limitato ai richiedenti cittadini italiani, o cittadini di uno Stato membro dell'UE (o loro familiari) titolari del diritto di soggiorno o di soggiorno permanente, oppure cittadini di Paese terzo soggiornanti di lungo periodo (lett. *a*), n. 1)<sup>22</sup>. I richiedenti italiani e stranieri, inoltre, devono risiedere in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo (lett. *a*), n. 2), con l'ulteriore obbligo per i cittadini di Paesi terzi – disposto in sede di conversione in legge – di produrre apposita certificazione rila-

<sup>17</sup> Cfr. il regolamento regionale 19 febbraio 2018, n. 2, in *B.U.R.P.* n. 29 del 23 febbraio 2018, e la deliberazione della Giunta regionale 5 giugno 2018, n. 939, in *B.U.R.P.* n. 92 del 10 luglio 2018. Cfr. M. SALVATI, *Le misure di contrasto cit.*, 104 ss.

<sup>18</sup> Che pertanto non risultava più, come il SIA, la porzione nazionale del complessivo beneficio erogato a livello regionale.

<sup>19</sup> In particolare, al ReD 2.0 potevano accedere i nuclei familiari con l'ISEE non superiore a 6.000 euro (come il REI) ma con indicatore reddituale ISRE anche superiore a 3.000 euro. Inoltre, erano ammessi alla misura regionale i richiedenti italiani e di altri Stati membri dell'UE nonché i cittadini di Paesi terzi in possesso di regolare permesso di soggiorno, residenti in uno dei Comuni pugliesi nei 12 mesi precedenti alla presentazione della domanda.

<sup>20</sup> D.l. 28 gennaio 2019, n. 4, in *G.U.* n. 23 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni in legge 28 marzo 2019, n. 26, in *G.U.* n. 75 del 29 marzo 2019.

<sup>21</sup> Indicati nell'art. 2, comma 1, lett. *b*), d.l. 4/2019.

<sup>22</sup> Il d.l. 4/2019, dunque, si discosta da quanto precedentemente previsto per il SIA e il REI e ripropone, in buona sostanza, la medesima ristretta platea del c.d. «bonus bebè» di cui all'art. 1, comma 125, legge 23 dicembre 2014, n. 190, legge di stabilità 2015.

sciata dal Paese d'origine per dimostrare il possesso dei requisiti economici previsti dalla norma (art. 2, commi 1-*bis* e 1-*ter*).

L'approvazione del RDC nel 2019 ha condotto a un'ulteriore modifica della misura di sostegno della Regione Puglia (ReD 3.0)<sup>23</sup>. Essa, ora, si rivolge a coloro che non hanno i requisiti per accedere al RDC oppure per i quali quest'ultimo non fornisce una risposta adeguata (in particolare, i nuclei familiari in condizioni di fragilità), sempre previa attivazione di un patto socio-lavorativo. In virtù dei suoi ampi requisiti di accesso, lo si anticipa, il ReD 3.0 sopperisce alle esclusioni disposte dal d.-l. 4/2019 nei confronti di numerose categorie di stranieri europei ed extraeuropei residenti sul territorio regionale.

## 2. *Le criticità dei requisiti soggettivi per l'accesso al reddito di cittadinanza da parte degli stranieri*

Per mettere in luce il carattere inclusivo del ReD 3.0 rispetto al RDC, dato il rapporto di mutua esclusione tra la misura regionale e quella nazionale, conviene ricordare rapidamente le criticità dei requisiti di accesso al reddito di cittadinanza<sup>24</sup>.

Con riguardo ai cittadini di altri Stati membri UE, titolari di permessi di soggiorno temporaneo o permanente, il d.-l. 4/2019 non circoscrive la corresponsione del beneficio del RDC ai soli soggetti «economicamente attivi». Posta la parità di trattamento tra quei cittadini con quelli italiani anche nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale (artt. 24 della direttiva 2004/38<sup>25</sup> e 19 del d.lgs. attuativo 30/2007<sup>26</sup>), una simile limitazione sarebbe stata ammissibile nei confronti dei soggiornanti di breve e lunga durata – ma non dei soggiornanti permanenti – privi o alla ricerca di un lavoro ai sensi dell'art. 24, par. 2, direttiva 2004/38<sup>27</sup>, limitazione confermata da un

<sup>23</sup> Vedi la deliberazione della Giunta regionale 9 aprile 2019, n. 703, in *B.U.R.P.* 20 maggio 2019, n. 53.

<sup>24</sup> *Amplius*, v. G. MORGESE, *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2019, 655 ss.

<sup>25</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, in *G.U.* L 158 del 30 aprile 2004.

<sup>26</sup> D.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, in *G.U.* n. 72 del 27 marzo 2007.

<sup>27</sup> Il quale afferma che lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale non solo durante i primi tre mesi di sog-

noto filone giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'UE<sup>28</sup> e, nel nostro ordinamento interno, dall'art. 19, comma 3, d.lgs. 30/2007<sup>29</sup>. Il d.-l. 4/2019, tuttavia, ha scelto di non avvalersi di questa facoltà, permettendo in teoria a tutti i cittadini europei soggiornanti legalmente in Italia, attivi o inattivi, di accedere al beneficio. Di fatto, però, così non è in quanto all'art. 2, comma 1, lett. a), n. 2), viene previsto un ulteriore e concorrente requisito, quello della residenza almeno decennale e continuativa negli ultimi due anni, che ha l'effetto di restringere il novero dei richiedenti cittadini di altri Stati membri (e loro familiari) ben al di là delle deroghe ammesse dalla direttiva 2004/38 e dal d.lgs. 30/2007, escludendo così dal RDC non solo i titolari del soggiorno di breve durata ma anche quelli del soggiorno di lunga durata, non importa se attivi o inattivi, nonché addirittura i soggiornanti permanenti residenti in Italia da meno di dieci anni.

Le più significative discriminazioni nell'accesso al RDC si registrano, tuttavia, a carico dei cittadini di Stati terzi. L'art. 2 d.-l. 4/2019, infatti, circoscrive l'accesso alla misura di cui si tratta ai soli soggiornanti di lungo periodo che siano residenti decennali e biennali continuativi; inoltre, ai fini della prova dei requisiti economici, essi debbono essere in possesso di apposita certificazione rilasciata dal loro Paese di origine, tradotta in italiano e legalizzata dal consolato italiano (salvo determinate esclusioni). Così disponendo, anzitutto, il d.-l. 4/2019 – analogamente a quanto detto per i cittadini degli altri Stati membri – discrimina indirettamente i cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo che non soddisfano il requisito della residenza, essendo questi ultimi in una posizione comparativamente più svantaggiosa rispetto ai cittadini italiani. Ma soprattutto, essa discrimina direttamente, escludendoli *in toto* dall'accesso al RDC, i cittadini di Paesi terzi che siano titolari del permesso unico

giorno (c.d. soggiorno di breve periodo), ma anche durante il soggiorno di lungo periodo a coloro che siano entrati nel loro territorio per cercare un posto di lavoro.

<sup>28</sup> Si vedano, in varia misura, le sentenze dell'11 novembre 2014, causa C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358; del 15 settembre 2015, causa C-67/14, *Alimanovic*, ECLI:EU:C:2015:597; del 25 febbraio 2016, causa C-299/14, *García-Nieto*, ECLI:EU:C:2016:114; e del 14 giugno 2016, causa C-308/14, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2016:436.

<sup>29</sup> La norma prevede 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 altre norme di legge.

soggiorno-lavoro<sup>30</sup>, lavoratori altamente qualificati in possesso della Carta blu UE almeno nel periodo di disoccupazione<sup>31</sup>, ricercatori e studenti<sup>32</sup>, lavoratori stagionali<sup>33</sup>, lavoratori titolari del permesso per trasferimento intra-societario (sebbene in parte)<sup>34</sup> nonché l'ampia categoria dei familiari (extraeuropei) dei cittadini di Paesi terzi ammessi al ricongiungimento familiare<sup>35</sup>. Inoltre, il d.l. 4/2019 esclude anche gli stranieri cui sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato<sup>36</sup> e

<sup>30</sup> Nei cui confronti è, al contrario, prevista la parità di trattamento coi cittadini nazionali nel settore della sicurezza sociale *ex art.* 12, par. 1, lett. *e*), della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 (in *G.U.* L 343 del 23 dicembre 2011), come attuata in Italia dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40 (in *G.U.* n. 68 del 22 marzo 2014). V. anche la sentenza del 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva*, ECLI:EU:C:2017:485, in cui la Corte di giustizia ha esteso anche ai titolari del permesso unico soggiorno-lavoro il beneficio che la legge italiana sull'assegno in favore dei nuclei familiari con tre o più figli minorenni, titolari di redditi inferiori a un determinato limite, riservava solo ai rifugiati politici, ai beneficiari della protezione sussidiaria e ai lungosoggiornanti (legge 23 dicembre 1998, n. 448, in *G.U.* n. 302 del 29 dicembre 1998, Suppl. Ord. n. 210). Di recente, pronunciandosi su una specie riguardante il diritto ad ottenere l'assegno per i nuclei familiari numerosi e l'assegno di maternità di base, l'ordinanza della Corte costituzionale n. 52 del 2019 ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità sollevata dal giudice del lavoro di Torino, così demandando il riconoscimento della parità di trattamento direttamente ai giudici comuni in applicazione della direttiva 2011/98 (*v. infra*).

<sup>31</sup> Ai sensi di quanto previsto nella direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, in *G.U.* L 155 del 18 giugno 2009, e nell'art. 27-*quater* del Testo Unico sull'immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in *G.U.* n. 191 del 18 agosto 1998, Suppl. Ord. n. 139).

<sup>32</sup> Si tratta dei cittadini di Paesi terzi che entrano e soggiornano in Italia in virtù delle disposizioni della direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016 (in *G.U.* L 132 del 21 maggio 2016), attuata in Italia con decreto legislativo 11 maggio 2018, n. 71 (in *G.U.* n. 141 del 20 giugno 2018).

<sup>33</sup> *Ex art.* 23 direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 (in *G.U.* L 94 del 28 marzo 2014), attuata in Italia col decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 203 (in *G.U.* n. 262 del 9 novembre 2016) che ha modificato l'art. 24 del Testo Unico sull'immigrazione.

<sup>34</sup> Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 (in *G.U.* L 157 del 27 maggio 2014), attuata in Italia con decreto legislativo 29 dicembre 2016, n. 253 (in *G.U.* n. 7 del 10 gennaio 2017), che ha introdotto gli articoli 27-*quinquies* e 27-*sexies* nel Testo Unico sull'immigrazione.

<sup>35</sup> Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003 (in *G.U.* L 251 del 3 ottobre 2003), la cui attuazione è stata disposta con decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5 (in *G.U.* n. 25 del 31 gennaio 2007). Si noti che l'art. 30, comma 2, del Testo Unico sull'immigrazione afferma che «[i]l permesso di soggiorno per motivi familiari consente l'accesso ai servizi assistenziali».

<sup>36</sup> Che invece hanno diritto alla piena equiparazione ai cittadini nazionali in base all'art. 23 della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* dei rifu-



quello di beneficiario della protezione sussidiaria<sup>37</sup>: esclusione a cui l'INPS ha operativamente rimediato non con una circolare – come è stato fatto in passato per fattispecie analoghe<sup>38</sup> – ma solo nel modello per la presentazione della domanda di RDC. Ancora, replicando il c.d. «emendamento Lodi»<sup>39</sup>, nella conversione del d.l. 4/2019 in l. 26/2019 è stato introdotto un ulteriore onere a carico dei cittadini di Paesi terzi, che devono produrre apposita certificazione rilasciata dallo Stato di origine, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana<sup>40</sup>, a dimostrazione del soddisfacimento delle condizioni economiche.

giati, firmata il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954 (ratificata ed eseguita in Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722, in *G.U.* n. 196 del 27 agosto 1954) e all'art. 29 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 (in *G.U.* L 20 dicembre 2011, n. 337). L'esclusione ci sembra ancor più critica alla luce della sentenza del 21 novembre 2018, causa C-713/17, *Ayubi*, in cui la Corte di giustizia ha affermato 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 medesimi (punto 25): in argomento 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, *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*.

<sup>37</sup> Per i quali, tuttavia, l'equiparazione completa viene disposta nell'ordinamento italiano. Se, infatti, l'art. 29, par. 2, direttiva 2011/95 permette agli Stati membri di limitare l'assistenza sociale nei loro confronti «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 decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (in *G.U.* n. 3 del 4 gennaio 2008), che dà attuazione nel nostro ordinamento alla direttiva in questione, prevede all'art. 27, comma 1, la completa equiparazione ai cittadini italiani sia dei rifugiati sia dei beneficiari della protezione sussidiaria «in materia di assistenza sociale e sanitaria».

<sup>38</sup> 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 REL.

<sup>39</sup> Ci si riferisce all'art. 8, commi da 5 a 9, del regolamento per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate del Comune di Lodi, emendato nel 2017 in maniera ritenuta discriminatoria dalla sentenza del Tribunale di Milano del 12 dicembre 2018, R.G. 20954/2018.

<sup>40</sup> 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. A tale ultimo proposito, l'art. 2, comma 1-ter, d.l. 4/2019 ha previsto l'emanazione, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, di un decreto ministeriale conte-



### 3. *La piena compatibilità del ReD 3.0 col quadro giuridico rilevante*

A fronte dei suesposti requisiti per l'accesso degli stranieri al RDC, la normativa della Regione Puglia sul ReD 3.0 rappresenta uno strumento molto più inclusivo e sicuramente conforme al quadro giuridico internazionale e sovranazionale di cui si è brevemente dato conto.

L'allegato 1 alla citata deliberazione della Giunta regionale 9 aprile 2019, n. 703, infatti, dispone che il ReD 3.0 si rivolga ai nuclei familiari non percettori del REI e/o del RDC in cui il componente richiedente sia, alternativamente, un cittadino italiano; un cittadino comunitario (*rectius*, di uno Stato membro dell'UE); un cittadino di Paese terzo familiare di un cittadino italiano o UE e titolare del diritto di soggiorno temporaneo o permanente; un cittadino di Paese terzo soggiornante di lungo periodo; un apolide in possesso di permesso di soggiorno; un titolare di protezione internazionale; oppure uno straniero in possesso di regolare permesso di soggiorno. L'estensione del ReD 3.0 praticamente a tutti gli stranieri in condizione di regolarità, quindi, permette alla normativa regionale pugliese di superare le criticità del RDC, ponendola in posizione di piena conformità al diritto internazionale ed europeo rilevante, senza inoltre prevedere oneri di aggiuntiva certificazione per gli stranieri extraeuropei.

Per di più, limitandosi a richiedere la residenza in un Comune pugliese da almeno 12 mesi<sup>41</sup>, detta normativa, pur escludendo i soggiornanti di breve periodo (esclusione, come si è detto, ammissibile

nente l'elenco dei Paesi dai quali è impossibile acquisire quei certificati. Un'ulteriore criticità si è riscontrata proprio a tale proposito, in quanto l'INPS – con circolare 100/2019 – nel rilevare alla data del 5 luglio 2019 la mancanza del D.M., «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 veniva rinviata a un momento successivo alla pubblicazione di quel decreto e «in relazione al contenuto dello stesso». La questione si è risolta con l'emanazione del decreto interministeriale 21 ottobre 2019, in cui è contenuto l'elenco (non dei Paesi dai quali è oggettivamente impossibile acquisire i certificati ma) dei 19 Paesi i cui cittadini sono viceversa tenuti a produrre la documentazione: per tutti gli altri, non è previsto un onere del genere. L'INPS, col messaggio n. 4516 del 3 dicembre 2019, ha preso atto del decreto interministeriale e disposto l'erogazione in precedenza sospesa, arretrati compresi.

<sup>41</sup> Clausola che, peraltro, non si applica ai nuclei familiari di emigranti italiani, iscritti all'AIRE, che rientrano in uno dei Comuni pugliesi da Paesi in cui si registrano gravi situazioni di crisi economica e geopolitica e che non avrebbero i requisiti per accedere al RDC.

secondo le norme UE), supera le criticità della stringente clausola di residenza del RDC, dando rilevanza al grado effettivo di integrazione di quei cittadini non italiani che appaiono sufficientemente radicati nella Regione Puglia.

Il requisito della residenza per soli 12 mesi sul territorio pugliese risulta, in particolare, conforme alla pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia UE e della Corte costituzionale. Secondo il giudice dell'Unione europea tale requisito, pur non rientrando tra le discriminazioni dirette<sup>42</sup> qualora sia esteso anche ai cittadini dello Stato membro in questione, ha però l'effetto di discriminare indirettamente i cittadini di altri Stati membri, sfavorendoli rispetto a quelli nazionali<sup>43</sup>, risultando vietato se non basato su considerazioni oggettive e non proporzionato all'obiettivo da raggiungere. Esso è stato considerato ad es. sproporzionato – e quindi discriminatorio – qualora sia troppo esteso e non prenda in considerazione il grado effettivo di integrazione dei cittadini di altri Stati membri e loro familiari che, pur risiedendo in uno Stato membro da meno tempo di quello previsto dalle pertinenti normative, risultano, sulla base di altri concordanti elementi, sufficientemente integrati nello Stato della prestazione da corrispondere<sup>44</sup>: cosa che, come si è detto, non si verifica nella Regione Puglia in virtù della proporzionata clausola di residenza del ReD 3.0.

A sua volta, la Corte costituzionale ha censurato l'introduzione – a opera anche di Regioni e Province autonome – di requisiti di residenza sproporzionati e non giustificabili alla luce della parità di trattamento (sostanziale) nell'accesso a prestazioni sociali che concorrono, anche in parte, al sostentamento minimo delle persone. Con riferimento ai cittadini europei, si ricordano le pronunzie n. 40 del

<sup>42</sup> Come tali vietate, tra l'altro, dagli articoli 18 T.F.U.E. e 24 direttiva 2004/38 (per i cittadini europei e loro familiari), dagli articoli 45 T.F.U.E. e 7, par. 2, del 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 (in *G.U.* L 27 maggio 2011, n. 141) e dall'art. 4 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004 (in *G.U.* L 30 aprile 2004, n. 166).

<sup>43</sup> Così, tra le altre, la sentenza della Corte di giustizia del 16 gennaio 2003, causa C-388/01, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2003:30, secondo cui 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 membri» (punto 14).

<sup>44</sup> V. ad es. la sentenza del 26 febbraio 2015, causa C-359/13, *Martens*, ECLI:EU:C:2015:118, punto 39.

2011<sup>45</sup>; n. 172 del 2013<sup>46</sup>; n. 168 del 2014<sup>47</sup> nonché la più recente n. 107 del 2018<sup>48</sup>. Quanto ai cittadini extraeuropei, l'art. 41 del Testo Unico sull'immigrazione dispone la piena equiparazione tra quei cittadini soggiornanti da almeno un anno in Italia e i cittadini italiani in materia di «provvidenze e (...) prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale». La portata della norma è limitata dall'art. 80, comma 19, della legge finanziaria 2001<sup>49</sup>, che dispone l'accesso alle provvidenze erogate sulla base di requisiti predeterminati<sup>50</sup> solo agli stranieri lungosoggiornanti<sup>51</sup>. Benché entrambe le norme convivano ancor oggi, la Consulta ha progressivamente «smantellato» questo impianto contraddittorio, dando prevalenza all'art. 41 alla luce del principio di ragionevolezza insito nell'art. 3 Cost.<sup>52</sup> e affermando che si ricade in una discriminazione vietata 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

<sup>45</sup> Sulla 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 mesi: v. F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in questa *Rivista*, n. 6/2011, 1257 ss.

<sup>46</sup> Relativa alla legge della Provincia autonoma di Trento che attribuiva il beneficio dell'assegno di cura solo ai cittadini italiani, europei ed extraeuropei residenti da almeno tre anni continuativi nel territorio provinciale.

<sup>47</sup> Sulla legge della Valle d'Aosta che subordinava l'accesso all'edilizia residenziale pubblica al requisito della residenza nella Regione da almeno otto anni anche non consecutivi.

<sup>48</sup> In merito alla legge del Veneto sull'accesso agli asili nido, 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: v. 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*, n. 3/2018.

<sup>49</sup> Legge 23 dicembre 2000, n. 388, in *G.U.* n. 302 del 29 dicembre 2000, Suppl. Ord. n. 219.

<sup>50</sup> Cioè, la gran parte delle prestazioni di assistenza sociale.

<sup>51</sup> Cfr. C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3/2014, spec. 11 s.; e G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

<sup>52</sup> Cfr. la sentenza n. 432 del 2005, sulla quale M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giur. cost.*, n. 6/2005, 4681 ss.; F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. cost.*, n. 6/2005, 4675 ss.; e M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in questa *Rivista*, n. 2-3/2006, 510 ss.

limitate, e cioè misure «di sostegno per le indispensabili necessità di una vita dignitosa»<sup>53</sup>. Relativamente alle prestazioni non riconducibili al predetto nucleo essenziale – destinate, cioè, non esclusivamente a soddisfare bisogni primari – la Corte costituzionale ritiene, invece, che un criterio di previa residenza a dimostrazione di un nesso reale col territorio sia in principio ammissibile ma scrutinabile alla luce dei principi di ragionevolezza e di non-discriminazione<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Sent. n. 230 del 2015 (par. 2.2 delle considerazioni in diritto). Così, se in un primo momento sono state ritenute irragionevoli (e quindi illegittime) le limitazioni fondate sull'art. 80, comma 19, 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 soggiornanti (sentenze n. 306 del 2008 sull'indennità di accompagnamento e n. 11 del 2009 sulla pensione di inabilità), successivamente è stato rilevato il carattere irragionevole anche del requisito del soggiorno legale e ininterrotto per almeno cinque anni (pronunzie n. 187 del 2010 sulla concessione ai soli lungosoggiornanti dell'assegno mensile di invalidità; n. 329 del 2011 sull'indennità di frequenza ai minori stranieri; n. 40 del 2013 sull'indennità di accompagnamento e sulla pensione di inabilità; n. 22 del 2015 sulla pensione e indennità di accompagnamento per ciechi assoluti e sull'assegno sociale maggiorato; e n. 230 del 2015 sulla pensione di invalidità civile per sordi e sulla indennità di comunicazione). V. tra gli altri W. CHIAROMONTE, *Stranieri e prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona: sono illegittime le differenziazioni fondate sulla durata del soggiorno in Italia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, II, 947 ss.; L. SURDI, *Art. 80, comma 19, l. n. 388/2000: never ending story*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, II, 521 ss.; D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 18/2013, spec. 16 ss.; 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*, in *Federalismi.it*, n. 2/2015.

<sup>54</sup> Il che ha condotto la Consulta a censurare non solo disposizioni che escludevano *in toto* i cittadini di Paesi terzi dall'accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali (sent. n. 40 del 2011), ma anche quelle che condizionavano al requisito della lungo-residenza l'accesso dei cittadini di Paesi terzi, ad es., a prestazioni sociali regionali (sentt. n. 2 e 222 del 2013), all'assegno di cura (sent. n. 172 del 2013), all'edilizia residenziale pubblica (sentt. nn. 168 del 2014 e 106 del 2018) e al sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione (sent. n. 166 del 2018). In un caso, il requisito della residenza biennale è stato ritenuto legittimo poiché la prestazione non era limitata solo alle persone in situazione di bisogno ma interessava una platea più vasta (sent. n. 141 del 2014). In dottrina v. C. CORSI, *La trilogia della Corte Costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in questa *Rivista*, n. 5-6/2018, 1170 ss.; D. MONEGO, *La «dimensione regionale» nell'accesso alle provvidenze sociali*, in questa *Rivista*, n. 1-2/2014, 244 ss.; E. MONTICELLI, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, n. 2; e G. SOBRINO, *Leggi regionali e violazione del principio di uguaglianza. Le discriminazioni verso i non cittadini operate dalle leggi regionali*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019.

Molto recentemente, la Corte ha assunto due decisioni apparentemente contrastanti. Nella sent. n. 50 del 2019, dal tenore restrittivo, è stato ritenuto legittimo il cumulo dei due requisiti dello *status* di lungosoggiornante – previo possesso del reddito minimo e, per quel che ci interessa, soggiorno legale e continuativo in Italia per almeno dieci anni – ai fini dell'accesso dei cittadini di Paesi terzi all'assegno sociale<sup>55</sup>. Nella successiva ord. n. 52 del 2019, invece, la Consulta ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione sollevata dal giudice del lavoro di Torino, relativa all'accesso all'assegno per i nuclei familiari numerosi e all'assegno di maternità di base che la legge limita ai soli soggiornanti di lungo periodo, censurando in specie la mancata applicazione diretta della clausola di parità di trattamento nell'accesso alla sicurezza sociale contenuta nell'art. 12 direttiva 2011/98 sui diritti dei lavoratori cittadini di Paesi terzi, che invece – nel ragionamento della Corte – avrebbe consentito di estendere alla ricorrente (non lungosoggiornante) il diritto di accesso alle provvidenza a parità di condizioni coi cittadini italiani<sup>56</sup>.

#### 4. Conclusioni

Per concludere, si vuole sottolineare ancora una volta l'integrale conformità del ReD 3.0 pugliese alle norme internazionali ed europee sulla parità di trattamento tra cittadini stranieri e italiani, ivi compresa la proporzionata clausola di previa residenza di 12 mesi sul territorio pugliese ai fini dell'accesso alla misura di sostegno al reddito.

Ciò, a nostro avviso, pone la normativa della Regione Puglia ben al sopra, sotto il profilo qualitativo, della corrispondente disciplina nazionale del RDC, consentendo a tutti coloro che dimostrano un «attaccamento» sufficiente col territorio regionale, siano essi italiani o stranieri, di accedere al beneficio del sostegno al reddito. Si dà così

<sup>55</sup> Simile posizione è stata motivata in ragione del fatto che la provvidenza in esame, a differenza delle prestazioni di invalidità, risulta non solo esterna e ulteriore a quel nucleo essenziale prima ricordato, ma anche riservato a 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» (par. 7 delle considerazioni in diritto). Cfr. F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2019.

<sup>56</sup> La qual cosa, per inciso, risulta conforme alla citata giurisprudenza *Martinez Silva* della Corte di giustizia UE.

realizzazione – almeno sotto il profilo normativo – a uno degli elementi fondamentali che dovrebbero assicurare la piena integrazione degli stranieri, cioè il sostentamento minimo per una vita dignitosa nel territorio ospite, e che, purtroppo, non si ritrova con la medesima intensità in altre Regioni italiane oltre che, come si è detto, nella normativa dello Stato.

**Giuseppe Morgese, *Foreigners and minimum income provisions at the regional level: The Apulian «Dignity Income»***

The «Dignity Income» provided for by the Apulian Region is currently a very inclusive minimum income measure, to the extent that its personal scope of application includes every regular EU and Third-Country citizen residing on the regional territory. In so doing, it does comply not only with the relevant international and EU provisions, but also with the case-law of the ECJ and the Italian Constitutional Court. Starting from the historical evolution of the regional measure, the paper takes into account and compare the Apulian measure with the national Citizenship Income, whose personal scope of application is, on the contrary, much less favorable to foreigners.

*Keywords:* dignity income, Apulian region, citizenship income, discriminations, social security.

Giuseppe Morgese, Università degli Studi di Bari «Aldo Moro», Dipartimento Jonico in «Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture», Via Duomo 259, 74100 Taranto, giuseppe.morgese@uniba.it