

## **La Corte costituzionale si esprime sull'esclusione dal reddito di cittadinanza degli stranieri non titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo**

Sentenza n. 19 del 25 gennaio 2022

Stefano Tatti  
(ricercatore di diritto amministrativo, Università degli studi di Cagliari)

Il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. a), numero 1), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, che, fra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di cittadinanza, richiede agli stranieri il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

**Con la sentenza n. 19/2022, la Corte costituzionale si esprime su un primo ordine di questioni e su una seconda questione sollevata in via subordinata.**

In primo luogo, la norma censurata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui esclude dalla prestazione del reddito di cittadinanza i titolari di permesso unico lavoro ex art. 5 c. 8.1 d.lgs. n. 286/1998 o di permesso di soggiorno di almeno un anno ex art. 41 d.lgs. n. 286/1998, per violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione (anche nelle specifiche forme della tutela della famiglia e del lavoro ex artt. 31 e 38 Cost.), nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, in tema di principi di eguaglianza e di non discriminazione, in quanto, costituendo il reddito di cittadinanza una prestazione essenziale diretta a soddisfare bisogni primari della persona umana, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nella sua concessione sarebbe costituzionalmente illegittima.

Con la seconda censura il giudice a quo lamenta la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., poiché, anche qualora il reddito di cittadinanza fosse ritenuto prestazione estranea al nucleo dei diritti essenziali della persona, non esisterebbe una ragionevole correlazione tra il requisito e le situazioni di bisogno per le quali la prestazione è prevista.

**La Corte costituzionale ritiene non fondata la questione sollevata con riferimento agli artt. 2 e 3 Cost.**

La Corte ribadisce che il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (salve le esclusioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, del d.l. n. 4/2019). È inoltre prevista la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni.

Secondo la Corte, la conclusione di non fondatezza così raggiunta non esclude che resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma,

Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla «sopravvivenza dignitosa» e al «minimo vitale». Nemmeno il rilievo costituzionale di tale compito può tuttavia legittimare a intervenire «convertendo» verso esclusivi obiettivi di garanzia del minimo vitale una più complessa misura, come quella oggetto del giudizio, cui il legislatore ha assegnato finalità prevalentemente diverse, e rispetto alla quale il contestato requisito del permesso di lungo periodo non risulta irragionevole.

**La Corte costituzionale ritiene non fondata anche la questione sollevata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU.**

L'art. 14 CEDU («Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione») costituisce completamento di altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli e può essere invocato solo in collegamento con una di esse. Il rimettente non indica espressamente la disposizione della CEDU cui l'art. 14 si collega nel caso di specie, ma (richiamando la sentenza n. 187/2010 di questa Corte, che ha accolto una questione sollevata, in riferimento all'art. 117 primo comma, in relazione all'art. 14 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, sull'art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000) implicitamente invoca l'art. 1 del Protocollo addizionale, riguardante la protezione della proprietà. E, poiché il d.l. n. 4/2019, come convertito, prevede un diritto al reddito di cittadinanza (che è riconosciuto dall'INPS ove ricorrano le condizioni, in base al suo art. 5, comma 3, ma la cui erogazione è poi subordinata all'adesione al percorso personalizzato, come previsto all'art. 4, comma 1), non impropriamente il giudice a quo ha invocato il parametro convenzionale.

La Corte si è già pronunciata, in più occasioni, sulla conformità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000 (là dove subordinava l'accesso a determinate provvidenze al possesso della carta di soggiorno) all'art. 14 CEDU. In particolare, si è osservato che ciò che assume valore dirimente è accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico «assegno» che viene in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei «bisogni primari» inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto. Sicché ove si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al «sostentamento» della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo.

In questa prospettiva, le conclusioni sulle caratteristiche del reddito di cittadinanza (che non si esaurisce in una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue più ampi obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale) conducono a ritenere non fondata anche la questione sollevata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU.

**Infine, la Corte costituzionale ritiene non fondata la questione sollevata in via subordinata, con riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.**

Il giudice a quo ritiene che, anche qualora il reddito di cittadinanza fosse ritenuto prestazione estranea al nucleo dei diritti essenziali della persona, la disposizione censurata sarebbe comunque illegittima per l'assenza di una ragionevole correlazione tra il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo e le situazioni di bisogno in vista delle quali la prestazione è prevista.

Nemmeno tale questione è fondata, giacché il raffronto fra il requisito prescritto e le finalità perseguite dalla misura non conduce a conclusioni di irragionevolezza della scelta operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità.

Il permesso di soggiorno di lungo periodo è concesso qualora ricorra una serie di presupposti che testimoniano la relativa stabilità della presenza sul territorio, e il suo regime si colloca nella logica di una ragionevole prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante. Più precisamente, in base all'art. 9, commi 1 e 2-bis, d.lgs. n. 286/1998, esso può essere chiesto in presenza di quattro requisiti: a) «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità»; b) «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale»; c) «alloggio idoneo»; d) «superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana». Il permesso è a tempo indeterminato e fra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei requisiti di cui sopra (cioè, del reddito e dell'alloggio idoneo).

Ciò precisato, occorre verificare se esista una ragionevole correlazione tra il requisito fissato dalla norma censurata e la ratio del reddito di cittadinanza. Come già sottolineato, tale provvidenza non si risolve in un mero sussidio economico, ma costituisce una misura più articolata, comportante anche l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari, diretta ad immettere il nucleo familiare beneficiario in un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale. Va considerato inoltre che la durata del beneficio economico è di diciotto mesi (permanendo i requisiti), con possibilità di rinnovo.

L'orizzonte temporale della misura non è dunque di breve periodo, considerando sia la durata del beneficio sia il risultato perseguito. Gli obiettivi dell'intervento implicano infatti una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato. In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di cittadinanza, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la ratio della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza.