

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

Area di diritto comparato

**LE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI VOLTE
ALL'INCLUSIONE SOCIALE**

AGGIORNAMENTO

a cura di P. Passaglia

con contributi di

C. Guerrero Picó

S. Pasetto

M.T. Rörig

C. Torrisi

ottobre 2021

Avvertenza

La Corte costituzionale ha la titolarità, in via esclusiva, dei contenuti del presente documento.

La Corte costituzionale fa divieto, in assenza di espressa autorizzazione, di riprodurre, estrarre copia ovvero distribuire il documento o parti di esso per finalità commerciali. Il riutilizzo per finalità diverse è soggetto alle condizioni ed alle restrizioni previste nel contratto di licenza Creative Commons (CC by SA 3.0).

Per informazioni e richieste, si invita a contattare il Servizio Studi, scrivendo al seguente indirizzo email: servstudi@cortecostituzionale.it.

**LE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI VOLTE
ALL'INCLUSIONE SOCIALE**

AGGIORNAMENTO

INDICE

FRANCIA

1. Premessa	9
2. Le condizioni per poter beneficiare del RSA	11
2.1. La condizione anagrafica	12
2.2. La condizione di residenza stabile ed effettiva	12
2.3. La disciplina per gli stranieri	13
2.3.1. <i>Gli stranieri comunitari</i>	13
2.3.2. <i>Gli stranieri extracomunitari</i>	14
2.4. Le altre condizioni	15
3. La giurisprudenza relativa al criterio della residenza	15
3.1. La giurisprudenza del <i>Conseil constitutionnel</i>	15
3.2. La giurisprudenza del <i>Conseil d'État</i>	17

GERMANIA

1. Introduzione	21
2. Le tipologie di reddito minimo	21
2.1. Il reddito minimo per persone in cerca di lavoro (SGB II)	22
2.1.1. <i>Le limitazioni previste per gli stranieri</i>	27
2.1.2. <i>Possibili riforme della disciplina nella prossima legislatura</i>	30
2.2. Il reddito minimo in base al SGB XII (<i>Sozialhilfe</i>)	31
2.2.1. <i>I requisiti di accesso per gli stranieri</i>	32
2.3. Le prestazioni a favore dei richiedenti asilo e simili	33
3. La giurisprudenza costituzionale	34
3.1. Ordinanza del 18 luglio 2012 (1 BvL 10/10)	35
3.2. Ordinanze del 4 e 17 dicembre 2019 (1 BvL 4/16 e 6/16)	36
3.3. Ordinanza del 26 febbraio 2020 (1 BvL 1/20)	37

GRAN BRETAGNA

1. Premessa	39
2. Lo <i>Universal Credit</i>	40
2.1. Il calcolo dello <i>Universal Credit</i>	42
2.2. I requisiti relativi al lavoro	43
2.3. Le sanzioni	44
3. Le condizioni per poter percepire lo <i>Universal Credit</i>	45
3.1. Le condizioni di base: la condizione anagrafica	45
3.2. Segue: lo stato migratorio del richiedente	46
3.2.1. <i>I cittadini non-See</i>	46
3.2.2. <i>Il criterio della residenza abituale</i>	47
3.2.3. <i>I cittadini See</i>	49
3.2.4. <i>La Brexit</i>	49

SPAGNA

1. Introduzione	53
2. Questioni preliminari su un sistema di tutela fortemente condizionato dalla forma di Stato	54
2.1. La ripartizione delle competenze in materia di previdenza e assistenza sociale tra lo Stato e le Comunità autonome	54
2.1.1. <i>La giurisprudenza costituzionale</i>	54
2.1.2. <i>Le misure statali</i>	56
2.1.3. <i>I programmi di Rentas Mínimas de Inserción delle Comunità autonome</i>	56
2.2. I redditi minimi garantiti: prestazioni da garantire a tutti gli stranieri a prescindere dalla loro situazione amministrativa?	60
3. Il regio decreto-legge n. 20/2020, del 29 maggio, che istituisce il reddito minimo vitale	62
3.1. Le caratteristiche principali	62
3.2. Le norme concernenti l'ambito soggettivo di applicazione	63
3.2.1. <i>I beneficiari</i>	63
3.2.2. <i>I titolari</i>	64
3.2.3. <i>Le unità di convivenza</i>	65
3.2.4. <i>I requisiti di accesso alla prestazione</i>	66

4. Cenni sulle problematiche insorte dopo l'approvazione del regio decreto-legge n. 20/2020	67
4.1. La sentenza del Tribunale costituzionale n. 158/2021	68

Brevi note sul Portogallo

1. Il <i>Rendimento Social de Inserção</i>	71
2. La giurisprudenza costituzionale sulle condizioni per poter beneficiare del reddito sociale di inserimento	72
2.1. L' <i>acórdão</i> n. 509/2002 (sull'innalzamento del requisito anagrafico a venticinque anni)	73
2.2. Gli <i>acórdãos</i> nn. 141/2015 e 296/2015 (sui periodi minimi di residenza)	73

FRANCIA

di Céline Torrissi

1. Premessa

L'equivalente francese del reddito di inclusione italiano è il c.d. *revenu de solidarité active* (d'ora in avanti, RSA) introdotto con la legge n. 2008-1249 del 1° dicembre 2008, in sostituzione del c.d. *revenu minimum d'insertion* (c.d. RMI), creato esattamente venti anni prima, nel 1988¹.

In attuazione del diritto fondamentale di ogni cittadino a disporre di risorse sufficienti per vivere in condizioni conformi alla dignità umana, sancito dall'undicesimo comma del Preambolo della Costituzione francese del 1946², l'obiettivo del RSA è quello di garantire ai beneficiari, a prescindere dalla loro cittadinanza, adeguati mezzi di sussistenza al fine di lottare contro la povertà e di incentivare l'attività professionale e l'inserimento sociale.

Fino al 2015, il RSA era composto di due parti: la prima, il c.d. *RSA-socle*, era un contributo di solidarietà erogato dai dipartimenti al fine di garantire ai beneficiari un reddito minimo³; la seconda, il c.d. *RSA-activité*, finanziato dallo

¹ Nel 1988, di fronte all'emergenza per quella che fu chiamata la "*nouvelle pauvreté de masse*", il Presidente della Repubblica, François Mitterrand, sottolineava l'importanza di "garantire un mezzo di esistenza piuttosto che di sopravvivenza a quelli che non hanno nulla, che non possono nulla, che non sono nulla" (F. MITTERRAND, *Lettre à tous les Français*, 7 aprile 1988, reperibile *on line* alla pagina <http://www.mitterrand.org/Lettre-a-tous-les-Français.html>). A tal fine il Primo ministro, Michel Rocard, propose, nella sua dichiarazione di politica generale pronunciata il 29 giugno 1988, l'istituzione di un reddito minimo di inserimento (il testo della dichiarazione è reperibile *on line* alla pagina <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/grands-discours-parlementaires/michel-rocard-29-juin-1988>). Qualche mese dopo, l'*Assemblée nationale* e il *Sénat* adottavano all'unanimità la legge n. 88-1088 del 1° dicembre 1988 che istituiva il *revenu minimum d'insertion*. All'inizio degli anni 2000, di fronte ai limiti di tale strumento, quali, soprattutto, le difficoltà riscontrate da molti beneficiari del RMI nel trovare un lavoro che consentisse loro di vivere in maniera dignitosa, crebbe sempre di più nell'opinione pubblica l'idea secondo la quale il reddito di inclusione fosse responsabile di una mancata sollecitazione al lavoro. Si iniziò, quindi, a riflettere sulle modalità della riforma di tale strumento.

² Tale disposizione stabilisce che la Nazione garantisce a tutti, e in particolare ai bambini, alle madri e agli anziani lavoratori, la tutela della salute, la sicurezza materiale, il riposo e il tempo libero, e che tutti gli esseri umani che a causa dell'età, dello stato fisico o mentale, della situazione economica si trovino nell'incapacità di lavorare, hanno il diritto di ottenere dalla collettività adeguati mezzi di sussistenza.

³ Il reddito di solidarietà è un contributo volto ad aumentare le risorse del nucleo familiare in modo che esse raggiungano il c.d. *montant forfaitaire*, ovvero l'importo minimo vitale definito

Stato, costituiva un complemento di reddito per coloro i quali, pur lavorando, percepivano un reddito inferiore alla soglia definita dal Governo. Con l'adozione della legge n. 2015-994 del 17 agosto 2015 sul dialogo sociale e sul lavoro⁴, il c.d. *RSA-activité* è stato fuso con la c.d. *prime pour l'emploi* per far nascere un nuovo dispositivo chiamato *prime d'activité*, disciplinato agli artt. L. 841-1 e ss. del Codice della previdenza sociale (d'ora in avanti, CPS). Ad oggi, il *revenu de solidarité active*, costituito dal solo *RSA-socle*, è disciplinato nel *Codice dell'azione sociale e delle famiglie* (d'ora in avanti, CASF), agli artt. da L. 262-1 a L. 262-49.

La riforma intervenuta nel 2015 non ha cambiato l'essenza stessa del RSA, il quale non è da considerare, in alcun modo, come un reddito universale⁵. Tale sussidio mantiene l'obiettivo di sostegno all'inserimento sociale e professionale (art. L. 262-1 del CASF) e il suo godimento rimane subordinato al rispetto di determinati obblighi, quali quello di far valere i propri diritti alle altre prestazioni sociali (art. L. 262-10 CASF) prima di richiedere il RSA e, qualora sia stato riconosciuto il beneficio di tale reddito, la ricerca attiva di un lavoro (art. L. 262-28), grazie anche al dispositivo di accompagnamento disciplinato agli artt. L. 262-27 ss. del CASF. Il mancato rispetto di tali obblighi comporta la sospensione del RSA, alle condizioni stabilite dal CASF⁶.

mediante decreto e valorizzato il 1° aprile di ogni anno (art. L. 262-3 CASF). L'importo di tale sussidio viene calcolato sottraendo al c.d. *montant forfaitaire* le risorse del nucleo familiare, comprensive di tutti i sussidi di cui usufruisce il richiedente. Può essere maggiorato per coloro i quali siano soli ed abbiano a carico almeno un figlio. Per maggiori dettagli, v. <http://www.caf.fr/allocataires/droits-et-prestations/s-informer-sur-les-aides/solidarite-et-insertion/le-revenu-de-solidarite-active-rsa>.

⁴ Il testo della legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031046061&categorieLien=id>.

⁵ V. il commento alla decisione del *Conseil constitutionnel* del 2011, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2011137qpc/ccc_137qpc.pdf.

⁶ Secondo l'art. L. 262-37 del CASF il presidente del *Conseil départemental* può sospendere il beneficio del RSA: (1) quando, per causa del beneficiario e senza legittimo motivo, il progetto personalizzato di accesso all'impiego o uno dei contratti sanciti agli artt. L. 262-35 e L. 262-36 non vengano conclusi nei termini previsti o non siano rinnovati; (2) quando, senza legittimo motivo, le disposizioni del progetto personalizzato di accesso all'impiego o le stipulazioni di uno dei contratti non siano rispettate dal beneficiario; (3) qualora il beneficiario del RSA sia stato eliminato dall'elenco menzionato all'art. L. 5411-1 del medesimo codice; (4) qualora il beneficiario del RSA rifiuti di sottoporsi ai controlli previsti dalla legge. Tale sospensione non può intervenire senza che il beneficiario, assistito eventualmente da una persona di sua scelta, sia stato messo nella condizione di far conoscere le sue osservazioni all'*équipe pluridisciplinaire* menzionata all'art. L. 262-39 entro il termine di un mese. L'organismo che versa il RSA ha la possibilità di chiedere la restituzione dei versamenti erogati in maniera non dovuta.

In ogni caso, sin dalla sua creazione, il reddito di inclusione non è mai stato sottoposto alla condizione del possesso della cittadinanza: sia i cittadini francesi che quelli stranieri possono beneficiare di tale reddito qualora integrino le condizioni stabilite per legge. Tra tali condizioni vige, però, per gli stranieri, la necessità di soggiornare regolarmente in Francia, da almeno tre mesi per i comunitari, e da almeno cinque anni, per gli extracomunitari. Frutto di numerose critiche, tale condizione di lunga permanenza sul territorio francese è stata però dichiarata conforme alle esigenze costituzionali con la decisione del *Conseil constitutionnel* n. 2011-137 QPC, del 17 giugno 2011, *M. Zeljko S.*⁷.

Nel contesto della crisi legata all'epidemia di Covid-19, la disciplina del RSA non ha subito alcuna modifica sostanziale. Con il decreto n. 2020-1453 del 27 novembre 2020⁸, il Governo ha tuttavia stanziato la c.d. *aide exceptionnelle de solidarité*, per un importo di 150 euro (cui si aggiungono 100 euro per ogni figlio a carico), destinata a coloro i quali abbiano beneficiato di tale sussidio nei mesi di settembre e di ottobre 2020.

2. Le condizioni per poter beneficiare del RSA

L'art. L. 262-2 del CASF stabilisce che qualunque soggetto, francese o straniero, residente in Francia in maniera stabile ed effettiva, il cui nucleo familiare disponga di risorse inferiori a una determinata soglia (il c.d. *montant forfaitaire*) ha diritto al reddito di solidarietà qualora integri le condizioni definite nel CASF. Oltre alle condizioni di reddito⁹, la norma vigente sottopone il beneficio del RSA a condizioni di età e di residenza. Con riferimento a

⁷ La sentenza è reperibile *on line* alla pagina https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2011137qpc/2011137qpc.pdf.

⁸ Il testo del decreto è reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042574431> e, per ulteriori informazioni sulla c.d. *aide exceptionnelle de solidarité*, si rimanda a <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F35513>.

⁹ V. *supra*, nota 3. Una proposta di riforma delle condizioni di attribuzione del RSA è contenuta nell'art. 2 del progetto di legge n. 588, relativo alla differenziazione e al decentramento e recante varie misure di semplificazione dell'azione pubblica, che prevede la possibilità, per i *conseils départementaux*, di limitare l'accesso al RSA ai soggetti che dispongano di risparmi bancari che superino una determinata soglia (il *dossier legislativo* è reperibile *on line* alla pagina <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/DLR5L15N42412>). Tale misura è stata adottata dal Senato ma il testo è ancora in discussione. Per ulteriori informazioni, v. L. MOLLIER-SABET, *Décentralisation: le Sénat adopte la possibilité aux départements de restreindre l'accès au RSA*, in *PublicSénat.fr*, 8 luglio 2021, <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/differenciation-le-senat-adopte-la-possibilite-pour-les-departements-de>.

quest'ultima, sussiste una differenza tra i cittadini francesi, comunitari ed extracomunitari.

2.1. La condizione anagrafica

Il primo comma dell'art. L. 262-4 stabilisce che, per ottenere il RSA, il richiedente deve avere più di venticinque anni. Il beneficio di tale reddito è comunque aperto ai soggetti di età compresa tra i diciotto e i venticinque anni, ma a due condizioni: qualora abbiano a carico uno o più figli nati o in attesa di nascere (c.d. *RSA jeunes parents*) o qualora abbiano esercitato un'attività professionale durante un determinato numero di ore nel corso di un periodo di riferimento antecedente alla richiesta (c.d. *RSA jeune actif*, previsto all'art. L. 262-7-1 del CASF).

2.2. La condizione di residenza stabile ed effettiva

L'art. L. 262-2 del CASF specifica che, per poter usufruire del RSA, il richiedente deve essere residente in Francia in maniera stabile ed effettiva. Secondo l'art. R. 262-5 del CASF, è considerato come residente in Francia colui che vi risiede in maniera permanente o colui che svolge fuori dal territorio nazionale uno o più soggiorni la cui durata non superi tre mesi all'anno. Qualora un soggetto soggiorni fuori dalla Francia più di tre mesi, il contributo viene erogato per i soli mesi di presenza completa sul territorio.

La nozione di residenza stabile ed effettiva è stata precisata dalla giurisprudenza del *Conseil d'État*. Nella sentenza n. 357900 del 30 aprile 2014¹⁰, la suprema corte amministrativa ha considerato che, per valutare l'effettività della condizione di residenza stabile ed effettiva, bisognava ricorrere a un c.d. *faisceau d'indices* ("fascio d'indizi") che tenga conto dell'alloggio del richiedente, delle sue attività e di tutte le specifiche circostanze relative alla sua situazione (tra le quali il numero, i motivi e la durata degli eventuali soggiorni all'estero), nonché dei suoi legami personali e familiari.

¹⁰ *Conseil d'État*, dec. n. 357900 del 30 aprile 2014, reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000028886058>. V. anche *Conseil d'État*, dec. n. 405572 del 20 ottobre 2017, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000035841761&fastReqId=1389012326&fastPos=1>.

Per gli stranieri extracomunitari, il criterio di residenza stabile ed effettiva è più rigido, dato che implica di aver soggiornato sul territorio francese da almeno cinque anni per poter accedere a tale beneficio.

2.3. La disciplina per gli stranieri

Benché il beneficio del RSA non sia sottoposto alla condizione del possesso della cittadinanza, gli stranieri devono comunque rispettare la condizione della regolarità del soggiorno e, a seconda che siano cittadini comunitari o meno, essere in possesso, da almeno cinque anni, di un titolo di soggiorno che li autorizzi a lavorare.

2.3.1. Gli stranieri comunitari

L'art. L. 262-6 del CASF stabilisce che il cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, di un altro Stato facente parte dell'accordo sullo Spazio economico europeo o della Confederazione svizzera, deve soddisfare le condizioni relative al diritto di soggiorno e aver risieduto in Francia nei tre mesi che precedono la domanda.

Il diritto al soggiorno in Francia di tali soggetti è disciplinato dagli artt. L. 121-1 a L. 121-5 del Codice di ingresso e di soggiorno degli stranieri e del diritto di asilo (d'ora in avanti, CESEDA)¹¹ e precisato nella circolare del 10 settembre 2010¹². Tranne i casi in cui la presenza costituisca una minaccia per l'ordine pubblico, l'individuo ha diritto di soggiornare in Francia per più di tre mesi qualora: (1) eserciti un'attività professionale in Francia; (2) disponga per sé e per la propria famiglia di risorse sufficienti e di un'assicurazione per il caso di malattia; (3) sia iscritto regolarmente in un istituto di studi o di formazione professionale; (4) sia il discendente o l'ascendente diretto a carico di un cittadino che soddisfi le condizioni elencate ai punti 1) e 2); (5) sia il coniuge, l'ascendente o il discendente diretto a carico del coniuge che accompagni o che raggiunga un cittadino che soddisfi le condizioni elencate ai punti 1) e 2); (6) sia il coniuge o il

¹¹ Tale disciplina è reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000006334969&idSectionTA=LEGISCTA000006147746&cidTexte=LEGITEXT000006070158>.

¹² Circolare n. NOR IMIM1000116C del 10 settembre 2010 sulle condizioni di esercizio del diritto al soggiorno dei cittadini dell'Unione europea, degli altri Stati parte dello Spazio economico europeo e della Confederazione svizzera, nonché dei loro familiari, reperibile *on line* alla pagina http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/04/cir_32884.pdf.

figlio a carico di colui che accompagni o raggiunga il cittadino che soddisfi le condizioni di cui al punto 3).

Nessuna condizione di durata minima di residenza è, però, opponibile ai soggetti che esercitano un'attività professionale conforme alla legge, o a coloro i quali abbiano esercitato un'attività professionale in Francia e che siano temporaneamente inabili al lavoro o, infine, a chi segua una formazione professionale come definita agli artt. L. 6313-1, 6314-1 del Codice del lavoro.

Il legislatore ha comunque escluso dal beneficio del RSA i cittadini comunitari entrati in Francia per ricercarvi un lavoro e che vi si mantengono unicamente a tale titolo.

2.3.2. *Gli stranieri extracomunitari*

In applicazione del secondo comma dell'art. L. 262-4 del CASF, per poter usufruire del RSA, gli stranieri extracomunitari devono essere in possesso, da almeno cinque anni, di un titolo di soggiorno che li autorizzi a lavorare in Francia¹³.

Tale condizione, tuttavia, non è applicabile: (1) ai rifugiati, ai beneficiari della protezione sussidiaria, agli apolidi e agli stranieri titolari della c.d. *carte de résident*¹⁴ o di uno dei titoli di soggiorno previsti dai trattati internazionali e che conferiscano diritti equivalenti; (2) agli stranieri, soli, che abbiano uno o più figli a carico e alle donne straniere, sole, in gravidanza, che abbiano effettuato la

¹³ Si tratta, nello specifico, per i cittadini algerini, dei titoli con menzione *certificat de résidence*, qualora specificino espressamente l'autorizzazione a lavorare; dei titoli di soggiorno "vita privata e familiare"; delle autorizzazioni provvisorie di soggiorno, tranne in caso di presentazione del giustificativo di una richiesta di asilo. Non possono, quindi, pretendere il RSA gli stranieri che dispongano di un titolo di soggiorno c.d. *visiteur* o *retraité*, dal momento che tali titoli non autorizzano l'esercizio di una attività professionale in Francia. Altri titoli di soggiorno, quali il visto per soggiorni brevi, il titolo di soggiorno "lavoratore temporaneo" e "lavoratore stagionale" necessitano, in aggiunta, della richiesta di una specifica autorizzazione a lavorare. Per ulteriori informazioni v. <http://www.info-droits-etranagers.org/sejourner-en-france/le-travail-en-france/>.

¹⁴ Possono ottenere la c.d. *carte de résident* tutti gli stranieri che risiedano in maniera ininterrotta e regolare in Francia, da almeno cinque anni, che dispongano di risorse proprie, stabili e regolari. Non sono però ammissibili a tale titolo gli stranieri residenti in Francia da più di cinque anni con un titolo di soggiorno erogato in base alla qualità di studente, stagista, beneficiario della protezione sussidiaria, lavoratore stagionale, pensionato, rifugiato e congiunto di una persona in pensione. La c.d. *carte de résident* è erogabile anche in caso di residenza da almeno tre anni per i cittadini dei paesi che abbiano firmato un accordo bilaterale con la Francia, quali: Benin, Burkina Faso, Camerun, Ciad, Congo-Brazzaville, Costa d'Avorio, Mali, Marocco, Mauritania, Niger, Repubblica Centrafricana, Senegal, Togo e Tunisia.

dichiarazione di gravidanza e gli esami prenatali e che rispettino le condizioni di regolarità del soggiorno.

2.4. Le altre condizioni

L'art. L. 262-4 prevede altre due condizioni per poter usufruire del reddito di inclusione. Il terzo comma esclude il beneficio di tale reddito per gli alunni, agli studenti e gli stagisti ai sensi dell'art. L. 124-1 del Codice dell'istruzione. Tale condizione non è applicabile alle persone che abbiano diritto alla maggiorazione prevista all'art. L. 262-9. Inoltre, l'art. L. 262-8 prevede una deroga a tale condizione, autorizzando il presidente del *conseil départemental* a erogare il RSA al richiedente di età superiore ai venticinque anni che abbia a carico uno o più figli e che sia in una situazione sociale e professionale eccezionale.

Infine, il quarto comma dell'art. L. 262-4 esclude dai potenziali beneficiari chi si trovi in congedo di maternità, in congedo sabbatico, in congedo c.d. *sans solde* o in mobilità. Tale condizione non è applicabile alle persone che abbiano diritto alla maggiorazione prevista all'art. L. 262-9.

3. La giurisprudenza relativa al criterio della residenza

Benché oggetto di numerose critiche¹⁵, la condizione del soggiorno pluriennale affinché gli stranieri possano beneficiare del RSA è stata dichiarata conforme alla Costituzione dal *Conseil constitutionnel* e, da parte del *Conseil d'État*, conforme alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti, Convenzione EDU).

3.1. La giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*

Nel 2011, il *Conseil constitutionnel* era stato adito dal *Conseil d'État*, che aveva sollevato una questione prioritaria di costituzionalità in merito all'art. L. 262-4 del CASF, il quale stabiliva che i richiedenti extracomunitari dovessero

¹⁵ V. la deliberazione n. 2008-228 del 20 ottobre 2008, della *Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité* (c.d. HALDE). Adita dal *Groupe d'information et de soutien des immigrés* (c.d. GISTI) in merito al progetto di legge sul RSA, la HALDE aveva stabilito che, contrariamente alla condizione di residenza regolare, la condizione di residenza da almeno cinque anni, richiesta per i soli stranieri extracomunitari, fosse priva di giustificazione oggettiva e ragionevole e che, in quanto tale, non fosse conforme all'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 1 del primo Protocollo. Il testo della deliberazione è reperibile *on line* alla pagina https://www.gisti.org/IMG/pdf/jur_halde_2008-10-23_rsa.pdf.

essere titolari, da almeno cinque anni, di un titolo di soggiorno lavorativo. Il ricorrente nel giudizio *a quo* sosteneva che l'imposizione di tale requisito ai richiedenti stranieri fosse contrario al principio di uguaglianza nonché all'undicesimo comma del Preambolo della Costituzione del 1946¹⁶. Con la decisione n. 2011-137 QPC, del 17 giugno 2011, *M. Zeljko S.*¹⁷, è stata però dichiarata la costituzionalità della condizione di durata di residenza applicabile agli stranieri¹⁸.

Innanzitutto, il *Conseil constitutionnel* ha ricordato la sua giurisprudenza consolidata secondo la quale il principio di uguaglianza non impedisce al legislatore di disciplinare, in maniera diversa, situazioni differenti, né tantomeno impedisce di introdurre deroghe al principio qualora sussistano motivi di interesse generale, alla condizione che la differenza di trattamento sia in rapporto diretto con l'oggetto della legge.

Successivamente, il *Conseil* ha precisato che le esigenze derivanti dalle disposizioni costituzionali richiamate implicano l'attuazione di una politica di solidarietà nazionale per le persone svantaggiate e che spetta al legislatore la scelta delle modalità concrete di attuazione che appaiano più appropriate.

Si è poi sottolineato che le norme impugnate hanno come obiettivo principale quello di incentivare l'esercizio o la ripresa di attività professionali e che, pertanto, il legislatore ha correttamente ritenuto che la presenza sul territorio sia una delle condizioni essenziali per l'inserimento professionale. Il fatto di esigere questo requisito comporta una differenza di trattamento tra i cittadini francesi e gli stranieri, che devono essere residenti stabilmente in Francia, da una parte, e, dall'altra, tra gli stranieri a seconda che abbiano o meno una residenza stabile sul territorio nazionale. Tuttavia, a parere del *Conseil constitutionnel*, tale differenziazione è in rapporto diretto con l'oggetto della legge. La previsione,

¹⁶ Il *Conseil constitutionnel* si era già pronunciato sul RSA e, nello specifico, sull'estensione del beneficio di tale reddito ai soggetti attivi di meno di venticinque anni. Si adduceva la violazione del principio di uguaglianza e delle disposizioni dell'undicesimo comma del Preambolo della Costituzione del 1946. Nella decisione n. 2009-599 DC del 29 dicembre 2009, il *Conseil* aveva già rigettato le doglianze dei ricorrenti, dichiarando le disposizioni impugnate conformi alla Costituzione. V. *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2009-599 DC del 29 dicembre 2009, *Legge finanziaria per il 2010*, cons. 97 e ss., reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009599DC.htm>.

¹⁷ La decisione è reperibile *on line* alla pagina https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2011137qpc/2011137qpc.pdf.

¹⁸ Per un punto di vista critico, v. V. DONIER, *Les ambivalences du critère de la résidence dans le cadre du Revenu de solidarité active*, in *Revue de droit sanitaire et social*, gennaio-febbraio 2012, n. 1, 63-75.

quindi, del beneficio del RSA agli stranieri titolari di un titolo di soggiorno per lavoro da almeno cinque anni rappresenta un criterio non manifestamente inappropriato rispetto allo scopo della legge.

Infine, il *Conseil* ha sottolineato che, allo stesso modo, i lavoratori provenienti dall'Unione europea o dalla Confederazione Svizzera sono in una situazione differente rispetto agli altri stranieri, in relazione sempre all'obiettivo della legge.

Sulla base di queste considerazioni, il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato infondate le questioni che erano state sollevate, conseguentemente concludendo nel senso che l'art. L. 262-4 del CASF è conforme alla Costituzione.

3.2. La giurisprudenza del *Conseil d'État*

Anche il *Conseil d'État* è stato chiamato a pronunciarsi sui criteri di erogazione del RSA¹⁹ e, nello specifico, sul criterio della residenza di durata minima per gli stranieri.

Nel 2009, la signora Houara, una cittadina marocchina, si era vista negare il beneficio del RSA sulla scorta del fatto che la stessa non presentava il requisito del permesso di soggiorno per lavoro da più di cinque anni come previsto dall'art. L. 262-4 del CASF. La signora aveva quindi impugnato tale diniego dinanzi al tribunale amministrativo di Strasburgo, il quale aveva riconosciuto il beneficio del reddito di solidarietà alla ricorrente. Successivamente, il Presidente del Consiglio generale aveva adito la Corte amministrativa di appello di Nancy, che aveva annullato la pronuncia del tribunale amministrativo. La richiedente aveva quindi impugnato il provvedimento della Corte di appello dinanzi al *Conseil d'État*.

La ricorrente sosteneva l'incompatibilità delle disposizioni dell'art. 262-4 del CASF con il combinato disposto delle disposizioni dell'art. 14 della Convenzione EDU e dell'art. 1 del Primo protocollo addizionale a tale Convenzione. Asseriva, inoltre, l'incompatibilità delle disposizioni contestate con l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con l'art. 3.1 della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia.

¹⁹ Di recente, con la decisione n. 440381 del 14 aprile 2021, il *Conseil d'État* ha ricordato che i dipartimenti non possono fondare la loro decisione di rifiuto di erogazione del RSA sulla base dell'importo dei risparmi bancari dei richiedenti. Con tale pronuncia, la Suprema corte amministrativa ha confermato l'annullamento, da parte del tribunale amministrativo di Caen, della decisione del *Conseil départemental* della Manche che rifiutava di attribuire il reddito di solidarietà ai soggetti che disponevano di risparmi bancari superiori a una determinata soglia. La decisione è reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-04-14/440381>. Sulla presa in considerazione dei risparmi bancari come condizione per poter beneficiare del RSA, v. *supra* nota 8.

Con la decisione n. 375887 del 10 luglio 2015, *Mme Houara*²⁰, il *Conseil d'État* ha respinto tutte le doglianze della ricorrente.

Innanzitutto, il *Conseil d'État* ha ricordato che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 14 della Convenzione EDU e dell'art. 1 del Primo protocollo addizionale, una differenza di trattamento tra persone che siano in una situazione analoga costituisce una discriminazione qualora non vi siano giustificazioni oggettive e ragionevoli, ovvero qualora tale differenza non persegua un obiettivo di utilità pubblica, o qualora non sia fondata su criteri razionali in rapporto con l'oggetto della legge.

Posto tale principio di ordine generale, la suprema corte amministrativa ha sottolineato che l'obiettivo del RSA era quello di incrementare e agevolare l'esercizio di una attività professionale e che la presenza stabile sul territorio del richiedente era una condizione necessaria per l'attuazione di un tale obiettivo. Inoltre, le disposizioni contestate sono state viste come concorrenti alla gestione, in maniera più sicura, delle spese a carico dello Stato e dei dipartimenti. A parere del *Conseil d'État*, le disposizioni impugnate perseguivano, dunque, degli obiettivi che costituivano finalità di utilità pubblica.

Successivamente, il *Conseil d'État* ha considerato che la durata della residenza di almeno cinque anni richiesta agli stranieri non era sproporzionata, atteso il fatto che, comunque, la condizione di residenza stabile ed effettiva è richiesta sia ai cittadini francesi che agli stranieri. È stato ricordato, altresì, che l'articolo impugnato prevedeva delle eccezioni a favore dei titolari della carta di residenza, dei rifugiati, degli apolidi e dei beneficiari della protezione sussidiaria che non potevano tornare al loro paese di origine; ancora, si è precisato che gli stranieri che non possedevano i requisiti richiesti per il RSA non erano comunque esclusi da tutte le altre prestazioni sociali, quali quelle sulla famiglia, sugli alloggi o per l'infanzia.

Sulla scorta di queste considerazioni, il *Conseil d'État* ha valutato che il rapporto tra gli obiettivi prefissati dalle disposizioni contestate e i mezzi impiegati per raggiungerli fosse ragionevolmente proporzionato.

Infine, è stata esclusa l'asserita violazione dell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dal momento che le disposizioni contestate non attuavano il diritto eurounitario.

Il *Conseil d'État* ha, quindi, dichiarato che la condizione dei cinque anni di residenza regolare in Francia richiesta agli stranieri per ottenere il beneficio del

²⁰ La pronuncia è reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000030866706>.

RSA non costituisce una discriminazione illegittima, tale da violare le disposizioni della Convenzione EDU e del Primo protocollo addizionale a tale convenzione.

GERMANIA

di Maria Theresia Roerig

1. Introduzione

In Germania, un'assistenza di base garantisce il 'livello minimo di sussistenza socio-culturale' alle persone bisognose non in grado di vivere con i loro mezzi e forze. Il compito dello Stato di garantire il minimo esistenziale discende dalla tutela della dignità umana, sancita dall'art. 1, comma 1, della Legge fondamentale (LF), e dal principio dello stato sociale (art. 20, comma 1, LF). Il diritto a un livello minimo di sussistenza dignitoso è un diritto umano e vale in linea di principio per tutti coloro che abbiano dimora abituale in Germania, indipendentemente dalla loro cittadinanza.

Il livello minimo di sussistenza fa riferimento *in primis* ai mezzi necessari per garantire la sussistenza fisica di una persona (tra cui, in particolare, l'alimentazione, un alloggio adeguato, l'abbigliamento e un'assistenza sanitaria), ma comprende anche i mezzi che consentono una certa partecipazione alla vita sociale, culturale e politica. Il legislatore determina in maniera forfettaria gli importi del fabbisogno a copertura delle varie esigenze e situazioni tipiche della vita (la somma dei vari fabbisogni rappresenta il livello minimo esistenziale).

Il reddito minimo è ad ogni modo percepito in via subordinata. La prestazione a copertura del minimo esistenziale può ridursi o anche del tutto venir meno qualora il soggetto sia titolare di redditi e patrimoni propri o di diritti nei confronti di altri o abbia familiari obbligati al suo mantenimento. I soggetti aventi diritto che risultano capaci di lavorare devono inoltre impegnarsi a trovare lavoro e lavorare per porre fine al loro stato di bisogno.

2. Le tipologie di reddito minimo

Si distinguono essenzialmente tre tipologie di reddito di base volte a garantire il livello minimo di sussistenza¹.

¹ Per ulteriori dettagli, v. R. BROCK, F. STEGER, *Minimo individuale per persone in cerca di lavoro ("Hartz IV")*, a cura di *Berliner Arbeitslosenzentrum evangelischer Kirchenkreise e.V.* (c.d. BALZ) in collaborazione con *Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz*, gennaio 2020, reperibile alla pagina https://www.beratung-kann-helfen.de/images/medien/pdf-Dateien/arbeitslosengeldii-in-berlin_italienisch.pdf, MINISTERO FEDERALE DEL LAVORO E DEGLI AFFARI SOCIALI, *Sicurezza sociale in sintesi 2018*, reperibile alla pagina

(i) Per le persone *con capacità lavorativa in cerca di lavoro*, che non hanno diritto a ricevere l'indennità di disoccupazione I (*Arbeitslosengeld I*)² o che percepiscono un reddito troppo basso per vivere dignitosamente, è prevista la c.d. indennità di disoccupazione II (*Arbeitslosengeld II*) e il c.d. l'assegno sociale (*Sozialgeld*), ai sensi del secondo libro del Codice di previdenza sociale (SGB II).

(ii) Per le *persone senza capacità lavorativa*, per esempio per motivi di salute o età pensionabile, è previsto un sostegno, ai sensi del dodicesimo libro del Codice di previdenza sociale (SGB XII): la c.d. assistenza sociale (*Sozialhilfe*).

(iii) Per i *richiedenti asilo, gli stranieri tollerati e destinati all'espulsione* e per *alcune altre categorie di stranieri*, ove in stato di bisogno, sono previste prestazioni ai sensi della legge sulle prestazioni a favore dei richiedenti asilo (*Asylbewerberleistungsgesetz*).

Anche per l'accesso all'indennità di disoccupazione II e all'assistenza sociale sono comunque previste alcune regole particolari per gli stranieri, ivi inclusi i cittadini UE (v. *infra*).

2.1. Il reddito minimo per persone in cerca di lavoro (SGB II)

Le principali prestazioni previste nel SGB II³ sono l'indennità di disoccupazione II – riconosciuta anche a titolo di prestazione integrativa del reddito – e l'assegno sociale (i c.d. sussidi "*Hartz IV*"), introdotti nel 2005 nell'ambito di un più ampio pacchetto di riforme ("*Agenda 2010*"). L'*Hartz IV* è un sussidio sociale che può essere richiesto da chi abbia una stabile dimora in Germania, sia di età compresa tra 15 e 65/67 anni, possa lavorare per almeno tre ore al giorno, non abbia un patrimonio sufficiente per mantenersi in modo autonomo e non disponga di un lavoro oppure guadagni meno del minimo vitale.

L'indennità è finalizzata a coprire le spese per gli alimenti, il vestiario e la corrente elettrica, ma anche per eventuali fabbisogni supplementari volti a coprire

https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a982-soziale-sicherung-gesamt.pdf?__blob=publicationFile&v=1; U. DAVY, *The refugee crisis in Germany and the right to a subsistence minimum: differences that ought not be*, reperibile alla pagina: <https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2448&context=gjicl>.

² L'indennità di disoccupazione I è disciplinata nel SGB III e costituisce una prestazione sostitutiva della retribuzione nell'ambito dell'assicurazione di disoccupazione. Spetta a chi ha perso il lavoro in Germania e abbia versato contributi all'assicurazione di disoccupazione. L'ammontare dell'indennità dipende dal reddito percepito.

³ Le prestazioni sono erogate previa domanda; gli interessati sono tutte le persone che convivono con il richiedente in un nucleo familiare (tra cui il coniuge, il *partner*, i figli non coniugati di età inferiore a 25 anni).

i maggiori oneri finanziari degli aventi diritto che si trovano in determinate situazioni di vita (come, ad es., in presenza di una gravidanza, famiglie monoparentali, persone disabili, per spese straordinarie alla luce di una patologia etc.). L'indennità varia molto a seconda della composizione del nucleo familiare⁴. Si aggiungono poi le spese per l'alloggio, l'acqua calda e il riscaldamento, le quali vengono coperte a parte dallo Stato. Inoltre, in presenza di certe condizioni, si possono percepire ulteriori prestazioni, in particolare per facilitare l'istruzione e la partecipazione alla vita sociale, sportiva e culturale oppure prestazioni *una tantum* (per una prima dotazione, ad es., per l'abitazione). I beneficiari devono essere sempre reperibili per il *Jobcenter*, ente che eroga le prestazioni (queste ultime non vengono peraltro sospese quando il beneficiario esercita il diritto alle tre settimane di ferie annuali, a condizione che esse siano state autorizzate dal *Jobcenter*). Se si percepisce l'indennità di disoccupazione II, si è inoltre automaticamente assicurati tramite l'assicurazione malattia di legge (SGB V) e l'assicurazione sanitaria sociale (SGB XI).

L'art. 7 SGB II prevede i seguenti requisiti per l'accesso alle prestazioni.

(a) *Limiti di età*. Hanno diritto le persone che hanno compiuto il 15° anno di età e non ancora raggiunto il limite di età previsto per la pensione di vecchiaia⁵. I minori di età inferiore a 15 anni possono comunque avere diritto alla prestazione in forma di assegno sociale.

(b) *Idoneità al lavoro*. È considerato idoneo al lavoro colui che sia in grado (o lo sia entro sei mesi) di svolgere un lavoro alle condizioni del mercato generale del lavoro, per almeno tre ore al giorno. Le persone non idonee al lavoro hanno tuttavia diritto all'assegno sociale, a condizione che nel loro nucleo familiare viva una persona capace di lavorare (quindi in particolare i giovani di età inferiore a 15 anni che vivono con i genitori idonei al lavoro, le persone con ridotta capacità lavorativa che convivono con un *partner* idoneo al lavoro, e i genitori con ridotta

⁴ Dal gennaio 2022, l'importo del reddito minimo sarà aumentato: il fabbisogno mensile di base (*Regelbedarf*), sia per la *Sozialhilfe* di cui al SGB XII (su cui v. ancora *infra*) che per il sussidio Hartz IV (SGB II), viene così fissato: (1) per un adulto senza convivente: 449 euro rispetto ai 446 euro del 2021; (2) per un adulto con convivente: 404 euro rispetto ai 401 del 2021; (3) per un adulto in residenza assistenziale o per un adulto di 18-24 anni in casa con i genitori: 360 euro rispetto ai 357 del 2021; (4) per i minori (i) tra i 14 e i 17 anni: 376 euro rispetto ai 373 del 2021; (ii) tra i 6 e i 13 anni: 311 euro rispetto ai 309 del 2011 e (iii) tra 0 e i 5 anni: 285 euro rispetto ai 283 del 2021.

⁵ Il limite di età di 65 anni aumenta gradualmente a partire da chi è nato nel 1947 fino a raggiungere i 67 anni di età.

capacità lavorativa che vivono con i loro figli idonei al lavoro, di età compresa tra 15 e 24 anni⁶).

Nello specifico caso degli *stranieri*, l'idoneità al lavoro dipende inoltre dal loro diritto di accedere al mercato del lavoro, ossia dalla loro possibile autorizzazione ad intraprendere un'occupazione in Germania. Per quanto riguarda i *cittadini dell'UE* e i loro familiari, l'autorizzazione ad intraprendere un'occupazione discende in genere direttamente dal loro diritto alla libera circolazione. Lo stesso diritto vale anche per i cittadini dei paesi che compongono lo Spazio economico europeo (SEE) e per i cittadini svizzeri. I *cittadini di Paesi terzi* che sono in possesso di un permesso di soggiorno, grazie a una normativa entrata in vigore a partire dal 1° marzo 2020, hanno in linea di principio anche la facoltà di lavorare in Germania (salve talune eccezioni e limitazioni), anche se il loro permesso di lavoro è limitato a determinati lavori o se possono svolgere un'attività lavorativa solo a seguito di un apposito permesso dell'autorità per gli stranieri (il permesso di soggiorno deve contenere un riferimento all'accesso al mercato del lavoro).

(c) *Stato di bisogno*. Sono considerati bisognosi coloro che non sono in grado di garantire, tramite un reddito o un patrimonio proprio⁷, il sostentamento per sé stessi ed i membri del loro nucleo familiare e che non ricevono aiuto da parte di terzi. Il diritto alle prestazioni di cui al SGB II è generalmente determinato alla luce del reddito totale delle persone del nucleo familiare e dei loro fabbisogni (fabbisogno standard, supplementare e costi di alloggio)⁸. Al fine di percepire l'indennità di disoccupazione II, non è necessario essere disoccupati. Se si è idonei al lavoro, viene preteso dal beneficiario che svolga un'attività lavorativa⁹

⁶ Se i soggetti in stato di bisogno presentano una ridotta capacità lavorativa *permanente*, non hanno in genere diritto all'assegno sociale, ma alla *Sozialhilfe* di cui al capo 4 SGB XII (v. *infra*).

⁷ Il SGB II e un apposito decreto in materia di indennità di disoccupazione/assegno sociale (c.d. "Alg II-V") disciplinano inoltre se, e in quale misura, eventuali redditi (entrate in denaro come ad. es. da lavoro dipendente o autonomo, ma anche assegni parentali, familiari, l'indennità di malattia, etc.) e patrimoni (i valori monetari, i beni materiali come veicoli a motore, abitazioni in proprietà o terreni) del beneficiario vengono conteggiati e computati (in compensazione) al fabbisogno.

⁸ Per le famiglie bisognose esiste, in alternativa al sussidio Hartz IV, il c.d. *Kindergeldzuschlag* (l'indennità familiare integrativa) che viene versato ai genitori con entrate modeste che riescono tuttavia – con il loro reddito, l'assegno familiare (il c.d. *Kindergeld*), l'eventuale assegno per l'alloggio e appunto il *Kindergeldzuschlag* – a coprire i fabbisogni essenziali di tutta la famiglia come determinati dal secondo libro del Codice della previdenza sociale (SGB II). Per ulteriori dettagli sul *Kindergeld* e sul *Kinderzuschlag*, v. il contributo sulla Germania di M.T. Roerig nel *Dossier* del Servizio Studi, Area di Diritto Comparato, *I sussidi economici alla natalità ed alla maternità*, a cura di P. Passaglia, Marzo 2020, Comp. 268.

⁹ In linea di principio, è considerato ragionevole pretendere qualsiasi tipo di lavoro o misura di inserimento, anche un lavoro interinale, un rapporto di lavoro a tempo determinato o occasionale.

che gli consenta il sostentamento. L'autorità competente assiste nella ricerca di un lavoro o nella formazione offrendo consulenza e agevolazioni, come sussidi per l'inserimento lavorativo. L'obiettivo prioritario è, infatti, il superamento della situazione di bisogno tramite l'integrazione nel mercato del lavoro. In linea di principio, vanno accettate le proposte del *Jobcenter*. Chi rifiuta ripetutamente un posto di lavoro, una formazione professionale o un'iniziativa di inserimento corre il rischio di vedersi ridotto o anche annullato il sussidio.

(d) *Dimora abituale in Germania*. La “dimora abituale” è generalmente comprovata dalla disponibilità di un'abitazione effettivamente utilizzata. Il requisito nel caso degli *stranieri* prevede che essi possano e intendano soggiornare a lungo termine in Germania. Sono dunque esclusi dal concetto della “dimora abituale” i turisti o i titolari di un visto Schengen per soggiorni di breve durata, nonché gli stranieri obbligati a lasciare il paese e per cui non sussistono ostacoli di fatto o di diritto all'espulsione.

Le prestazioni del SGB II spettano dunque a chi soddisfa tutti i quattro requisiti. Sono invece escluse dalle prestazioni, in particolare, le persone che percepiscono una pensione di vecchiaia anticipata e le persone ricoverate in strutture residenziali (ospedali, cliniche riabilitative o case di cura per anziani).

Merita infine segnalare come, al fine di contrastare il disagio economico e sociale causato dalla pandemia Covid-19, il Governo federale abbia adottato, con i c.d. pacchetti di protezione sociale I, II e III¹⁰, varie misure di sostegno al reddito, estendendo quelle già esistenti, rendendole più flessibili e semplificandone l'accesso (anche tramite l'uso di moduli semplificati). Per un periodo limitato, l'accesso alle prestazioni sociali è infatti stato facilitato tramite alcune presunzioni che riguardavano in particolare la verifica del patrimonio e quindi lo stato di

¹⁰ Nell'ambito dei citati pacchetti sociali per far fronte alle conseguenze della crisi sanitaria, si è anche previsto un sostegno agli enti di carità, istituti assistenziali e di beneficenza che si sono adoperati per fronteggiare gli effetti della pandemia. Lo Stato ha elargito, fino al 30 giugno 2021, dei finanziamenti per garantirne la sopravvivenza.

Inoltre, gli assicurati della cassa sociale degli artisti (*Künstlersozialkasse*) possono (ancora nel 2021) scendere al di sotto del reddito annuo minimo richiesto (di 3.900 euro) senza che ciò produca alcun effetto negativo sulla copertura assicurativa.

Infine, c.d. aiuti *ad hoc* una tantum (*Soforthilfen*) sono stati corrisposti a piccole imprese e liberi professionisti.

Al fine di attenuare l'impatto della pandemia di Covid-19, il legislatore ha previsto varie agevolazioni relative alla c.d. *Kurzarbeit*, l'indennità di orario ridotto (paragonabile alla cassa integrazione in Italia), misura tra l'altro combinabile con la c.d. “Hartz IV Covid”. In merito alla *Kurzarbeit* si rinvia al contributo sulla Germania di M. T. Roerig nel *Dossier* del Servizio Studi, Area di Diritto Comparato, *Cenni sui meccanismi di integrazione tra reddito e welfare per i lavoratori dipendenti in alcuni stati europei*, a cura di P. Passaglia, Luglio 2021, Comp. 288.

bisogno che generalmente rappresenta il primo ostacolo per l'accesso al reddito minimo (v. *supra*); tale semplificazione è tra l'altro stata prorogata fino al 31 dicembre 2021. In tal modo, la verifica del patrimonio del richiedente da considerare nell'ambito dell'accertamento dello stato di bisogno è stata provvisoriamente sospesa. Si è stabilito che per un periodo limitato di sei mesi non vengano presi in considerazione il patrimonio del richiedente che non ecceda un valore di 60.000 euro e, per ciascun ulteriore componente del nucleo familiare, un patrimonio non eccedente i 30.000 euro (c.d. patrimonio rilevante). Si presume tra l'altro che il richiedente non sia in possesso di un patrimonio rilevante qualora non lo indichi nella domanda per ottenere le prestazioni sociali. Sono state altresì sospese le sanzioni. Inoltre, per i primi 6 mesi di erogazione sono state pagate integralmente anche le spese effettive per l'affitto e il riscaldamento (si ha quindi il pieno riconoscimento temporaneo delle spese per alloggio e riscaldamento). Sono state previste facilitazioni nella considerazione dei redditi derivanti da prestazioni lavorative o di altro genere qualora sia necessaria una definizione provvisoria della prestazione sociale.

Ancora, per un determinato periodo sono stati erogati dei *bonus una tantum* (tra 100 e 150 euro) agli aventi diritto alle prestazioni sociali di cui al SGB II (adulti e minori). Infine, per un periodo limitato, sono state considerate ricomprese nella domanda per le prestazioni di sostentamento (così alleggerendo l'*iter* burocratico) anche le istanze per ricevere ulteriori prestazioni in materia di studi che solitamente vengono presentate separatamente. Considerato il rapido aumento di beneficiari delle prestazioni durante la pandemia, si è deciso di ridurre al minimo indispensabile la burocrazia, pur con la consapevolezza che si sarebbero potuti essere casi di uso improprio dei servizi.

Famiglie con figli in età scolare che non disponevano di dispositivi digitali per partecipare alla formazione a distanza hanno anche potuto ricevere un ulteriore sussidio fino a 350 euro a tal fine e ai bambini di famiglie bisognose è stato consegnato su richiesta un pranzo caldo durante la chiusura delle scuole.

Inoltre, i genitori con basso reddito (che non percepiscono tuttavia prestazioni sociali come l'indennità di disoccupazione II) potevano ottenere più facilmente il c.d. *Kinderzuschlag* (un sostegno ulteriore rispetto al *Kindergeld* – assegno familiare) per i figli¹¹. Infine, è stata introdotta un'apposita indennità per quei genitori che si sono visti costretti, rinunciando al lavoro, ad occuparsi di persona dei figli durante il *lockdown* a causa della chiusura degli asili e delle scuole.

¹¹ V. *supra*, nota 8. La modifica prevede l'accesso in base al reddito che i genitori hanno avuto nell'ultimo mese (e non, come di solito, negli ultimi sei mesi) nonché una sospensione della verifica del patrimonio.

2.1.1. Le limitazioni previste per gli stranieri

A condizione che soddisfino i requisiti generali, gli stranieri hanno in linea di principio diritto alle prestazioni *Hartz IV*. Sono tuttavia esclusi da tale diritto:

(a) gli stranieri, e i loro familiari, *nei primi tre mesi* dal loro ingresso nel paese; l'esclusione non si applica tuttavia ai cittadini dell'UE che svolgono un'attività lavorativa e agli stranieri che hanno un diritto di soggiorno per motivi internazionali, umanitari o politici (capo II, sezione 5, della legge sul soggiorno, *Aufenthaltsgesetz - AufenthG*)¹², ai loro familiari, nonché ai familiari di cittadini tedeschi;

(b) gli stranieri che percepiscono le prestazioni previste dalla legge sulle prestazioni a favore dei richiedenti asilo (essenzialmente i richiedenti asilo in attesa di riconoscimento, di stranieri tollerati e destinati all'espulsione, cfr. art. 1 *Asylbewerberleistungsgesetz - AsylbLG*);

(c) gli stranieri che non hanno un diritto di soggiorno;

(d) gli stranieri il cui diritto di soggiorno discende solo dalla finalità di ricerca di un lavoro¹³.

Anche gli stranieri di cui ai punti (c) e (d) hanno comunque diritto alle prestazioni dopo un periodo di effettiva dimora in Germania della durata di *cinque anni*¹⁴, e, nel caso di cittadini UE, a condizione che l'autorità per gli stranieri non abbia nel frattempo accertato la perdita del loro diritto alla libera circolazione. Il termine di cinque anni decorre dalla registrazione della residenza.

In sostanza, prima della scadenza del quinquennio, il diritto alle prestazioni può essere esercitato solo in presenza di un diritto di soggiorno o di libera circolazione diverso rispetto quello per la finalità "di ricerca di un lavoro" o di cui all'art. 10 del Regolamento (UE) n. 492/ 2011.

¹² La legge tedesca sul soggiorno, sull'attività lavorativa e sull'integrazione degli stranieri nel territorio federale (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, AufenthG*) del 30 luglio 2004 disciplina i permessi di soggiorno di cittadini extracomunitari.

¹³ La Corte di giustizia dell'UE ha tra l'altro deciso che l'esclusione dalle prestazioni degli stranieri il cui diritto di soggiorno discende dall'art. 10 del Reg. (UE) n. 492/2011 (modificato con Reg. UE n. 2016/589) – esclusione in precedenza prevista dalla normativa tedesca – viola il requisito di parità di trattamento previsto dal diritto dell'Unione (C-181/19). Ciò riguarda i cittadini dell'UE precedentemente occupati in Germania, i loro familiari e i loro figli, se il loro diritto di soggiorno è basato sul fatto che i loro figli frequentino la scuola o un corso di formazione professionale in Germania.

¹⁴ La Corte di Giustizia dell'UE ha confermato che è possibile rifiutare sussidi a persone che si sono trasferite in Germania senza aver precedentemente contribuito al sistema fiscale e sociale: sentenze del 15 settembre 2015, *Alimanovic* (C-67/14) e dell'11 novembre 2014, *Dano* (C-333/13). V. anche CGUE, sentenza del 25 febbraio 2016, *Garcia-Nieto* (C-299/14).

Alla luce del loro diverso regime di soggiorno e *status* giuridico, si deve distinguere tra cittadini dell'UE e cittadini extraeuropei.

(i) I cittadini dell'UE (così come quelli dei paesi SEE ed i cittadini svizzeri) nonché quelli del Regno Unito ai quali in seguito alla Brexit sono stati concessi diritti di ingresso e soggiorno ai sensi dell'Accordo di Recesso dall'Ue, hanno diritto di ingresso e soggiorno in base al c.d. *Freizügigkeitsgesetz* (legge tedesca sulla libera circolazione dei cittadini UE)¹⁵. In presenza degli altri presupposti, questi cittadini possono richiedere le prestazioni di cui al SGB II, se sono, ad esempio, titolari di un diritto di libera circolazione: (1) in quanto lavoratori dipendenti o autonomi in Germania o tirocinanti nell'ambito di un programma di formazione aziendale (il diritto in capo ai lavoratori dipendenti o autonomi non viene peraltro meno qualora siano temporaneamente inidonei al lavoro a causa di malattia, infortunio o gravidanza); (2) in quanto hanno lavorato almeno per un anno come dipendente o autonomo in Germania, anche se hanno poi perso il lavoro involontariamente, sempre che ciò venga confermato dall'Agenzia Federale del Lavoro (se si perde il lavoro involontariamente, e si è lavorato per meno di un anno, le prestazioni possono comunque essere concesse per un periodo fino a sei mesi dopo la fine del rapporto di lavoro); (3) in quanto familiari di un cittadino dell'UE avente diritto di libera circolazione, ad es. coniuge, convivente o figlio di età inferiore a 21 anni; (4) in quanto titolari di un permesso di soggiorno permanente a seguito di un regolare soggiorno in Germania della durata di cinque anni (questo diritto spetta anche ai familiari se hanno soggiornato regolarmente e ininterrottamente da cinque anni sul territorio nazionale insieme al cittadino UE); (5) in quanto titolari di un diritto di soggiorno in attesa di approvazione ai sensi dell'AufenthG (i diritti di soggiorno previsti da tale legge sono applicabili anche ai cittadini dell'UE, se ciò si traduce in una maggiore tutela, art. 25, comma 4a, AufenthG).

(ii) Per i cittadini di Paesi terzi è parimenti decisiva la disciplina in materia di soggiorno. Mentre gli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno permanente hanno accesso alle prestazioni di cui al SGB II, nel caso degli stranieri con un permesso di soggiorno a tempo determinato, l'accesso dipende dalla finalità del permesso (il motivo del soggiorno viene indicato nel titolo di soggiorno). Così, sono esclusi dalle prestazioni i cittadini di Paesi terzi il cui

¹⁵ I cittadini austriaci possono inoltre appellarsi alla Convenzione austro-tedesca di assistenza sociale e medica del 17 gennaio 1966 ("Equiparazione ai cittadini tedeschi ai fini delle prestazioni assistenziali").

permesso di soggiorno sia stato rilasciato al solo scopo di ricerca di un lavoro¹⁶. Le prestazioni spettano invece agli stranieri con un diritto di soggiorno per motivi internazionali, umanitari o politici (capo II, sezione 5, AufenthG), come ad esempio agli aventi diritto d'asilo, ai rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato e agli stranieri che beneficiano della protezione sussidiaria a decorrere dal mese successivo al loro riconoscimento (art. 25, commi 1 e 2, AufenthG), agli aventi diritto di soggiorno (*Aufenthaltsgewährung*) ai sensi dell'art. 23, comma 1, AufenthG o alle vittime di reati (art. 25, commi 4a e 4b, AufenthG). Sono tuttavia esclusi dalle prestazioni di cui al SGB II gli stranieri che hanno diritto alle prestazioni ai sensi della legge tedesca sulle prestazioni a favore dei richiedenti asilo (v. *infra*).

Hanno inoltre diritto alle prestazioni gli stranieri con diritto di soggiorno per motivi familiari (capo II, sezione 6, AufenthG), come ad esempio coniugi, *partners* registrati, figli minorenni di cittadini tedeschi o genitori di un minore di cittadinanza tedesca, i familiari ricongiunti di richiedenti asilo, rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra o stranieri che beneficiano della protezione sussidiaria, i quali entrano in Germania con un visto per il ricongiungimento familiare. Anche i figli dei rifugiati di cui sopra nati in Germania hanno diritto alle prestazioni di cui al SGB II. Lo stesso vale per i lavoratori turchi ed i membri delle loro famiglie con diritto di soggiorno ai sensi del provvedimento n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia.

La concessione o la proroga di un permesso di soggiorno, la concessione di un permesso di soggiorno permanente o il ricongiungimento familiare richiedono generalmente che sia garantito il sostentamento *senza* il ricorso a sussidi pubblici ivi incluse le prestazioni di cui al SGB II e al SGB XII. La semplice maturazione del diritto a una tale prestazione sociale (anche se non viene fatto valere), può escludere la concessione o la proroga di un titolo di soggiorno (cfr. art. 5, comma 1, AufenthG). Ciò non vale tuttavia per gli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno permanente. Ai fini della concessione del permesso di soggiorno, esistono inoltre numerose deroghe al requisito della “garanzia del sostentamento”¹⁷. Regole speciali valgono infine con riferimento agli apprendisti.

¹⁶ La questione se l'esclusione delle prestazioni per le persone in cerca di lavoro sia compatibile con la Legge fondamentale è stata recentemente affrontata dal Tribunale costituzionale federale (v. *infra*: BVerfG, 04.12.2019 - 1 BvL 4/16).

¹⁷ Ad esempio, (i) per gli stranieri coniugati con cittadini tedeschi, per i figli minorenni di cittadini tedeschi o per genitori stranieri che esercitano la potestà per il loro figlio minorenne cittadino tedesco (par. 28, comma 1, AufenthG), come anche (ii) per gli stranieri che possiedono o possono chiedere un titolo di soggiorno in quanto rifugiati ai sensi degli artt. 24 e 25 commi 1 e 2, AufenthG, o in forza di un divieto di respingimento ai sensi del art. 25, comma 3, AufenthG o in

(iii) Gli stranieri esclusi dalle prestazioni di cui al SGB II, anche quelli per cui si applica la Convenzione europea di assistenza sociale e medica (ECMSA)¹⁸, possono eventualmente avere diritto all'assistenza sociale ai sensi del SGB XII (su cui *infra*). Per gli stranieri esclusi è previsto, in particolare, il diritto a prestazioni limitate di cui all'art. 23, comma 3, perr. 3-6, SGB XII, “*fino al loro espatrio*” (c.d. indennità transitoria). Per un periodo massimo di un mese, vengono infatti garantiti: (i) le prestazioni per l'alimentazione e l'igiene, (ii) le prestazioni per alloggio, riscaldamento e acqua calda, (iii) le prestazioni mediche necessarie per patologie acute e (iv) i sussidi per gravidanza e maternità. In casi eccezionali (ad es., se non è possibile lasciare il paese entro un mese per un'inidoneità a viaggiare accertata da un medico ufficiale), le prestazioni transitorie possono essere concesse anche per un periodo che vada oltre un mese. In ogni caso, dette prestazioni possono essere richieste una sola volta in due anni.

2.1.2. Possibili riforme della disciplina nella prossima legislatura

Durante la campagna elettorale per le elezioni del 20° *Bundestag* tedesco, quasi tutti i partiti politici hanno annunciato delle riforme riguardanti i sussidi Hartz IV.

Il partito socialdemocratico SPD ed i Verdi sono favorevoli a “un reddito di cittadinanza”. La SPD propone, in particolare, che il patrimonio e il reddito dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione II (se non supera i 60.000 euro) non sia controllato durante i primi due anni e che nemmeno l'adeguatezza dei costi per l'alloggio o l'affitto debba essere verificata. Si profila dunque una proroga a lungo termine di alcune regole introdotte durante la pandemia: si vuole promuovere l'avanzamento sociale, piuttosto che “esigere” e “sanzionare” i beneficiari di sussidi.

Il partito liberale, FDP, e quello democratico cristiano, CDU, criticano l'ampia rinuncia a sanzioni e l'aumento di benefici che equivalgono, secondo loro, all'introduzione del reddito di base incondizionato, il che comporterebbe altissimi costi per lo Stato, mentre sarebbe meglio investire queste risorse altrove. Si vedrà ad ogni modo solo dopo la formazione del nuovo Governo se l'attuale disciplina subirà effettivamente delle modifiche e, se del caso, di quale tipo ed entità.

quanto vittime di reati ai sensi degli artt. 25, commi 4a e 4b, AufenthG (art. 5, comma 3, AufenthG).

¹⁸ Ai sensi dell'art. 1 dell'ECMSA, i cittadini degli Stati firmatari devono ricevere la medesima assistenza sociale e medica dei cittadini degli altri Stati dell'ECMSA, a condizione che abbiano un regolare soggiorno in questo caso in Germania. Il governo federale ha sospeso l'applicazione dell'ECMSA per quanto riguarda il SGB II, ma non per il SGB XII, che disciplina le prestazioni di assistenza sociale (su cui, v. *infra*).

2.2. Il reddito minimo in base al SGB XII (*Sozialhilfe*)

Come il sussidio di cui al SGB II, l'assistenza sociale ha il compito di "consentire agli aventi diritto di condurre un'esistenza dignitosa" (art. 1, comma 1, SGB XII – "*Grundsicherung*"). Se il reddito e il patrimonio di una persona sono insufficienti, l'assistenza sociale copre il fabbisogno socio-culturale minimo per consentire un livello di vita socialmente accettabile. Alla stessa stregua dell'indennità di disoccupazione II, anche l'assistenza sociale comprende prestazioni sotto forma di servizi, in denaro e in natura, erogati in funzione delle condizioni in cui versa il beneficiario. L'assistenza comprende, in particolare, l'assistenza al sostentamento (terzo capo del SGB XII; il relativo importo corrisponde a quello dell'indennità di disoccupazione II), il sostegno in caso di malattia e le prestazioni del pacchetto per l'istruzione e la partecipazione.

L'assistenza sociale di cui al SGB XII si differenzia dalle prestazioni in base al SGB II per persone in cerca di lavoro soprattutto per il requisito della "(in)abilità al lavoro". I beneficiari della *Sozialhilfe* non devono poter esercitare un'attività lavorativa retribuita per più di tre ore al giorno (altrimenti rientrerebbero nel campo di applicazione del SGB II). Diversamente dalle prestazioni di cui al SGB II, l'assistenza sociale non presuppone una richiesta formale. L'autorità erogatrice interviene d'ufficio (fatta eccezione per le prestazioni a favore delle persone anziane o con capacità lavorativa ridotta in maniera permanente).

L'assistenza sociale è infine una prestazione concessa in via subordinata. Viene generalmente erogata a condizione che siano state esperite tutte le altre possibilità di sostentamento (quali, ad esempio, l'uso di redditi e patrimoni dei beneficiari o delle persone tenute a provvedere al loro mantenimento).

L'assistenza sociale comprende i seguenti tipi di intervento: (i) sussidi per il sostentamento (artt. 27-40), comprendenti "*in particolare alimentazione, alloggio, abbigliamento, igiene personale, suppellettili domestiche, riscaldamento e esigenze personali della vita quotidiana*", ivi incluse "*in misura ragionevole anche le relazioni con l'ambiente circostante e la partecipazione alla vita culturale*"; (ii) prestazioni di integrazione al minimo esistenziale per persone anziane e a capacità lavorativa ridotta (artt. 41-46); (iii) sussidi per l'assistenza sanitaria (artt. 47-52); (iv) sussidi per l'assistenza continua per persone non autosufficienti (artt. 61-66); (v) sussidi per il superamento di particolari difficoltà sociali (artt. 67-69); (vi) sussidi in altre circostanze (artt. 70 –74), nonché la consulenza e il sostegno necessari in ogni singolo caso.

Merita infine ricordare che, al fine di contrastare il disagio economico e sociale causato dalla pandemia di Covid-19, il Governo federale ha adottato, con i c.d.

pacchetti di protezione sociale I, II e III, varie misure di sostegno al reddito che riguardano anche le prestazioni sociali ai sensi del SGB XII. Analogamente a quanto previsto per i sussidi *Hartz IV*, per un periodo limitato l'accesso alle prestazioni sociali è stato semplificato anche per i richiedenti della *Sozialhilfe*, che possono beneficiare inoltre di alcuni sostegni *una tantum* (v. *supra*). Si rinvia per ulteriori dettagli a quanto illustrato *supra* al par. 2.1.

2.2.1. I requisiti di accesso per gli stranieri

Con particolare riferimento agli stranieri, l'art. 23 SGB XII stabilisce che essi hanno diritto alle prestazioni di assistenza sociale, a condizione che soggiornino effettivamente in Germania e che non abbiano diritto alle prestazioni ai sensi del SGB II né alle prestazioni ai sensi dell'art. 1 AsylbLG: *“Agli stranieri che soggiornano di fatto nel territorio nazionale devono essere garantiti l'assegno di sussistenza, l'aiuto alle persone malate, l'aiuto alle donne in gravidanza e l'aiuto alla maternità, nonché l'aiuto per l'accesso alle cure in forza del presente libro. Sono fatte salve le disposizioni del quarto capo [relativo ai pensionati e alle persone con permanente riduzione della capacità lavorativa]. Per il resto, l'aiuto sociale può essere accordato qualora esso sia giustificato con riferimento alle circostanze individuali. Le restrizioni di cui al primo periodo non si applicano agli stranieri che sono in possesso di un titolo di soggiorno permanente (Niederlassungserlaubnis) o di un permesso di soggiorno di durata limitata (befristeter Aufenthaltstitel) e che intendono soggiornare a titolo permanente nel territorio federale. Sono fatte salve le disposizioni in forza delle quali prestazioni di aiuto sociale diverse da quelle considerate nel primo periodo devono o dovrebbero essere versate”*.

I beneficiari delle prestazioni secondo l'art. 1 AsylbLG (art. 23, comma 2, SGB XII) e gli stranieri, nonché i loro familiari, che soddisfano uno degli elementi del terzo comma, per. 1, dell'art. 23 SGB XII sono esclusi dalle prestazioni del SGB XII. Si tratta essenzialmente delle stesse categorie di stranieri esclusi anche dalle prestazioni ai sensi del SGB II ovvero: (a) degli stranieri e dei loro familiari *nei primi tre mesi* dal loro ingresso nel paese (l'esclusione non si applica tuttavia ai cittadini dell'UE che svolgono un'attività lavorativa e agli stranieri che hanno un diritto di soggiorno per motivi internazionali, umanitari o politici, ivi inclusi i loro familiari, né ai familiari di cittadini tedeschi); (b) degli stranieri che non hanno un diritto di soggiorno o il cui diritto discende unicamente dalla finalità di ricerca di un lavoro; (c) degli stranieri che sono entrati nel territorio nazionale per ottenere l'aiuto sociale (con l'eccezione degli stranieri che hanno un diritto di soggiorno

per motivi internazionali, umanitari o politici in base al capo II, sezione 5, AufenthG).

Anche gli stranieri di cui al punto (b) hanno tuttavia diritto alle prestazioni dopo un periodo di dimora abituale in Germania della durata di *cinque anni* e, nel caso di cittadini UE, a condizione che l'autorità per gli stranieri non abbia nel frattempo accertato la perdita del diritto alla libera circolazione.

Ai sensi dell'art. 23, comma 3, SGB XII, nella misura in cui circostanze particolari lo richiedano, le prestazioni devono essere concesse in singoli casi per superare un particolare disagio e per coprire una situazione di necessità temporanea per più di un mese e/o al di fuori dell'ambito delle prestazioni transitorie (v. *supra* 2.1.1. *sub (iii)*).

2.3. Le prestazioni a favore dei richiedenti asilo e simili

Un particolare regime si applica, come detto, ai richiedenti asilo, agli stranieri che non hanno il diritto di soggiorno (ad es., a seguito del rigetto della loro domanda di asilo o in caso di mancata proroga del permesso di soggiorno) e che hanno l'obbligo di lasciare il territorio, agli stranieri il cui soggiorno viene "tollerato" (art. 60a AufenthG), ai cittadini di paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno a causa della guerra nel loro paese d'origine (art. 23, comma 1, o dell'art. 24 AufenthG), ai sensi dell'art. 25, comma 4, per. 1 AufenthG, oppure ai sensi dell'art. 25, comma 5, AufenthG, se la decisione di sospendere l'espulsione non è stata presa negli ultimi 18 mesi, e infine ai familiari di tali stranieri.

Questo gruppo di persone non ha diritto alle prestazioni ai sensi del SGB II/XII, ma a quelle di cui alla Legge sulle prestazioni per i richiedenti asilo (*Asylbewerberleistungsgesetz*). Tuttavia, è possibile richiedere prestazioni aggiuntive del programma di accesso all'istruzione e alla partecipazione.

Le prestazioni previste dalla *Asylbewerberleistungsgesetz* (e inoltre dal programma di formazione e partecipazione) sono concesse agli stranieri durante la procedura di asilo e senza diritto di soggiorno. Ciò vale anche se queste persone non possono essere espulse e beneficiano di una sospensione temporanea dell'espulsione (status di straniero tollerato), ad esempio per motivi di salute o in caso di assenza di documenti.

Specie nei primi 18 mesi di soggiorno in Germania, tali prestazioni sono di solito inferiori a quelle volte al sostentamento secondo le norme di SGB II e SGB XII.

Merita infine evidenziare che al fine di contrastare il disagio economico e sociale causato dalla pandemia di Covid-19, il Governo federale ha adottato, con i c.d. pacchetti di protezione sociale I, II e III, varie misure di sostegno al reddito che riguardano anche le prestazioni sociali ai sensi del *Asylbewerbergesetz*, che rinvia infatti, in proposito, al SGB XII (v. *supra* al punto 2.2). Durante la pandemia, gli aventi diritto alle prestazioni di cui alla Legge sulle prestazioni per i richiedenti asilo godono quindi delle stesse facilitazioni, degli stessi *bonus una tantum* e delle stesse presunzioni favorevoli (in relazione al patrimonio e alle spese di alloggio e riscaldamento) dei beneficiari della *Sozialhilfe* o dei sussidi *Hartz IV*.

3. La giurisprudenza costituzionale

Il *Bundesverfassungsgericht* ha più volte evidenziato l'importanza del minimo esistenziale che viene garantito costituzionalmente e che va considerato dal legislatore. Ciò vale in generale (con riferimento ai cittadini tedeschi v., in special modo, la nota sentenza sulle prestazioni "*Hartz IV*" del 9 febbraio 2010 - 1 BvL 1, 3, 4/09 -, l'ordinanza del 23 luglio 2014 - 1 BvL 10/12 -, ma anche una recente sentenza in merito alle sanzioni per beneficiari del sussidio sociale "*Hartz IV*", del 5 novembre 2019 - 1 BvL 7/16)¹⁹. Le pronunce che seguono attengono comunque in particolare alla garanzia del minimo esistenziale a favore di cittadini stranieri.

¹⁹ Le decisioni menzionate sono state oggetto di segnalazione a cura di M.T. Roerig (v. i *Bollettini di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera* del marzo 2010 e del settembre 2014 e le *Segnalazioni sull'attualità costituzionale straniera* del novembre 2019).

Nella sentenza del 2010, il sistema di calcolo dei minimi vitali sulla base dei quali venivano mensilmente corrisposti gli assegni di sussistenza ai beneficiari del sostegno pubblico era stato ritenuto arbitrario e non conforme all'obbligo costituzionale dello Stato di assicurare un'esistenza dignitosa ad ogni cittadino, specie se minorenni.

Nell'ordinanza del 2014, il *Bundesverfassungsgericht* ha ritenuto che la normativa ovvero le tariffe *Hartz IV* erano (ancora) conformi ai requisiti della Legge fondamentale.

Nella sentenza del 5 novembre 2019, il Tribunale costituzionale federale ha ritenuto che alcune sanzioni previste dalla normativa *Hartz IV* in merito ai sussidi sociali, comminate per il mancato rispetto, da parte dei beneficiari, di obblighi imposti dalla normativa (tra cui quello di cooperare per la ricerca di posti di lavoro finalizzata al reinserimento nel mondo del lavoro), erano parzialmente incostituzionali. Una simile questione era oggetto dell'ordinanza del 6 maggio 2016 (1 BvL 7/15) ma in tal caso il rinvio incidentale era stato ritenuto inammissibile.

In un'ordinanza del 7 luglio 2020 (2 BvR 696/12), il Tribunale costituzionale ha dichiarato incostituzionale, per violazione del principio costituzionale della autonomia amministrativa comunale, l'art. 34, comma 1, comma 2, primo periodo, n. 1, e secondo periodo, comma 4 *bis*, comma 7, nonché l'art. 34a in combinato disposto con l'art. 3, comma 2, primo periodo, SGB XII. Le norme, censurate nell'ambito di un ricorso individuale comunale

3.1. Ordinanza del 18 luglio 2012 (1 BvL 10/10)

L'ordinanza ha avuto ad oggetto i ricorsi diretti di due immigrati con lo *status* di rifugiato politico che lamentavano le condizioni disumane in cui vivevano in Germania da anni. Il Tribunale costituzionale ha deciso a loro favore ed imposto al legislatore l'innalzamento della quota mensile destinata sia ai richiedenti asilo che ai migranti che beneficiavano già di questo *status*, ponendo così fine a una questione da anni dibattuta e che tutti i governi al potere dopo il 1993 avevano eluso. La normativa era da sempre stata carente di criteri realistici e ragionevoli in base a cui le prestazioni venivano calcolati e determinati, fatto che si poneva in contrasto con la dignità umana. Particolarmente problematico risultava peraltro che l'ammontare del sussidio non fosse mai stato adeguato all'inflazione, diventando con il passare del tempo sempre più insufficiente. L'importo della prestazione, determinato in maniera arbitraria, era notevolmente inferiore (di circa un terzo) rispetto alla cifra che lo stesso Tribunale costituzionale aveva indicato come minima garanzia della dignità umana nell'ambito delle riforme Hartz IV. I rifugiati, invece di beneficiare di uno *status* particolare in conseguenza della loro particolare situazione, erano stati dunque trattati, ad avviso del Tribunale, senza alcun riguardo rispetto alla dignità della propria persona (art. 1 LF) e al principio dello stato sociale (art. 20, comma 1, LF). Il legislatore era stato invitato a porre rimedio alla situazione normativa e, in attesa della nuova normativa, a innalzare il sussidio mensile a quanto dovuto in base al SGB II e XII. Il Tribunale ha stabilito importi provvisoriamente applicabili anche con effetto retroattivo, con ciò affermando il diritto a un reddito minimo garantito per proteggere la dignità degli individui, non solo di cittadini tedeschi ma anche di rifugiati e richiedenti asilo.

Come nella pronuncia del 2010²⁰, la Corte di Karlsruhe ha rilevato che il reddito minimo garantito è un diritto fondamentale che non può subire deroghe di sorta e che deve essere assicurato sulla base di criteri affidabili e trasparenti, il che implica che le necessità di una vita dignitosa vadano parametrize sul tenore di vita della Repubblica tedesca e non su quello dei paesi di provenienza. La pronuncia

(*Kommunalverfassungsbeschwerde*), creando nuovi compiti per il comune, si ponevano in contrasto con l'autonomia amministrativa comunale di cui all'art. 28, comma 2, e in particolare, con l'art. 84, comma 1, settimo periodo, della Legge fondamentale. La disciplina censurata garantiva, infatti, determinati servizi educativi per l'infanzia e per i giovani, ampliando però in modo illegittimo gli oneri per il comune. Tuttavia, per evitare che la sanzione di incostituzionalità potesse avere conseguenze negative sulla garanzia del diritto a un minimo esistenziale, si è deciso che le norme dichiarate incostituzionali trovino comunque applicazione, secondo il dettato del *Bundesverfassungsgericht*, fino al 31 dicembre 2021, data entro la quale il legislatore è tenuto ad introdurre una nuova disciplina.

²⁰ V. *supra*, nota 20.

ha evidenziato che, anche se i rifugiati beneficiari dei sussidi sono eventualmente destinati a rimanere solo per brevi periodi in Germania, ciò non può essere un motivo per collocare i relativi benefici al di sotto della soglia vitale o per limitare il sostegno alla sola garanzia del fabbisogno fisico. Come nel caso dei cittadini tedeschi, il diritto fondamentale in gioco implica, non solo la tutela di un minimo di benessere fisico, ma anche la possibilità di mantenere relazioni interpersonali e un minimo di partecipazione alla vita sociale culturale e politica, esigenze da garantire contemporaneamente. Pertanto, è compito del legislatore aggiornare costantemente gli strumenti legislativi previsti e i correlativi indici per verificare le necessità individuali, tenuto conto, certo, anche di problemi di compromessi legati alla negoziazione politica, ma in modo comunque adeguato e trasparente. Per il Tribunale costituzionale tedesco la garanzia di un livello di benessere “minimo” implica peraltro necessariamente l’erogazione di un reddito monetario. Non è invece sufficiente un’assistenza solo in natura o con servizi assistenziali.

La questione circa il se e in quale misura i bisogni minimi di persone aventi solo un diritto temporaneo di soggiorno in Germania possano essere determinati in maniera diversa rispetto ai bisogni di altre persone bisognose, dipende, ad avviso del Tribunale, solo dalla circostanza se, proprio a causa del loro soggiorno breve, possa accertarsi (e calcolarsi) in maniera comprensibile la riduzione concreta dei loro bisogni rispetto a quelli dei soggetti che abbiano un permesso di soggiorno permanente. Se una riduzione dei bisogni concreti per un soggiorno di breve durata (quantomeno non duraturo in prospettiva) fosse accertabile, e se il legislatore volesse tenerne conto nell’ambito della misura delle prestazioni, dovrebbe però necessariamente definire questo gruppo di destinatari in modo tale da includere in modo sufficientemente attendibile solo coloro che soggiornano in Germania per un breve periodo di tempo. Sebbene ci si possa orientare anche in base allo *status* di soggiorno, bisogna sempre considerare le circostanze concrete. In ogni caso, una limitazione delle prestazioni alla luce di bisogni possibilmente ridotti per soggiorni previsti per una breve durata, non è giustificabile se il soggiorno effettivo ha una durata più lunga del previsto.

3.2. Ordinanze del 4 e 17 dicembre 2019 (1 BvL 4/16 e 6/16)

Una corte sociale aveva sottoposto al *Bundesverfassungsgericht*, tra le altre, la questione di costituzionalità dell’esclusione dalle prestazioni esenziali di cui al SGB II e XII di stranieri che non avessero un permesso che consentiva loro di svolgere un’attività lavorativa in Germania. La corte sociale adduceva l’incompatibilità con il diritto fondamentale ad un livello minimo di sussistenza

dignitoso. Il Tribunale non si è espresso nel merito poiché ha ritenuto il ricorso inammissibile. A suo avviso, la corte sociale non aveva spiegato in modo esaustivo perché la normativa censurata fosse rilevante per la decisione dei casi concreti e, inoltre, non aveva valutato la possibilità di un'interpretazione conforme a costituzione considerata dalla giurisprudenza della Corte federale sociale (BSG)²¹. Al riguardo, il Tribunale costituzionale ha osservato come, in base a detta giurisprudenza, un diritto alle prestazioni verrebbe presumibilmente affermato. A prescindere della questione piuttosto controversa se una tale interpretazione conforme sia sostenibile, le autorità erogatrici dispongono in ogni caso di un margine di discrezionalità in relazione alla concessione di prestazioni ai sensi del SGB XII. Tale discrezionalità può comprimersi fino a dar luogo a un vero e proprio diritto alle prestazioni dei cittadini UE il cui soggiorno in Germania, dopo la decorrenza dei primi sei mesi, diviene di fatto stabile.

Il giudice *a quo* non aveva chiarito se ciò potesse valere anche per i cittadini di Paesi terzi e l'incidenza sul diritto alle prestazioni. In ogni caso, il giudice aveva erroneamente disconosciuto che una prestazione, anche se concessa in maniera discrezionale, possa eventualmente soddisfare il compito costituzionale di garantire il minimo esistenziale dignitoso, soprattutto se la discrezionalità si comprime, come in presenza di casi singoli di particolare durezza e gravità (*Härtefälle*) per cui l'art. 23, comma 1, per. 3 SGB XII concede alle autorità un margine di valutazione.

3.3. Ordinanza del 26 febbraio 2020 (1 BvL 1/20)

La norma del SGB XII secondo cui gli stranieri (ivi inclusi i cittadini Ue) senza un titolo di soggiorno in Germania non possono beneficiare dei sussidi sociali che garantiscono il minimo vitale è stata oggetto di un ricorso incidentale, ritenuto però inammissibile dal Tribunale costituzionale federale in quanto carente di una sufficiente motivazione. Il Tribunale non si è quindi espresso nel merito²².

²¹ BSG, 30.8.2017 - B 14 AS 31/16 R -, e 9. 8. 2018 - B 14 AS 32/17 R.

²² Nel caso di specie, una famiglia rumena aveva richiesto in via d'urgenza prestazioni di sostegno ai sensi del SGB XII. L'autorità amministrativa per gli stranieri aveva accertato che per la famiglia in questione non si riscontravano i requisiti (tra i quali ed in particolare un reddito tale da garantire l'autosufficienza nonché un'assicurazione sanitaria) che potessero legittimamente la libera circolazione; da ciò conseguiva l'obbligo di lasciare il paese. Ad oggi pende ancora un'azione legale contro il provvedimento emesso dall'autorità. Ad avviso dei giudici costituzionali, il *Sozialgericht* non aveva motivato in maniera sufficiente la ragione per cui la norma in questione – la cui interpretazione portava ad escludere, nella specie, la prestazione sociale in favore della famiglia – non potesse applicarsi prima che diventasse inoppugnabile la

decisione con cui l'autorità per gli stranieri accertava l'insussistenza, in capo alla famiglia, dei requisiti per il riconoscimento e l'esercizio della libertà di circolazione.

GRAN BRETAGNA

di Sarah Pasetto

1. Premessa

Nell'ordinamento britannico, l'istituto che più si avvicina al reddito di inclusione è lo *Universal Credit*. Si tratta di un *benefit* introdotto dal Governo conservatore nel 2012 per ovviare alle gravi mancanze del sistema precedente, assai frammentato e complesso. Inoltre, il sistema era inefficiente, in quanto era molto oneroso per il contribuente e dava ai beneficiari pochi incentivi per entrare nel mondo del lavoro.

La riforma del 2012 ha sostituito diverse tipologie di sussidio di disoccupazione e di crediti d'imposta¹ con lo *Universal Credit*, costituito da una somma di base e affiancato da componenti ulteriori che tengono conto delle circostanze del singolo richiedente, erogabile dietro accettazione di obblighi di cercare lavoro o aumentare il proprio orario lavorativo. In ogni caso, la riforma ha conservato il requisito, istituito già nel 1994 ai sensi del regime precedente, della residenza abituale nel Regno Unito per poter accedere al beneficio. Le richieste di *Universal Credit* sono aumentate in misura esponenziale durante la pandemia di Covid-19, a seguito delle difficoltà economiche e lavorative conseguite ai *lockdowns* e alle altre misure introdotte per contenere la diffusione della malattia².

¹ Si tratta dei benefici seguenti: *working tax credit*, *child tax credit*, *council tax benefit*, *housing benefit*, *income support*, *income-based jobseekers' allowance* e *income-related employment support allowance*. Queste prestazioni verranno definitivamente abolite nel momento in cui tutti coloro che attualmente ne usufruiscono saranno trasferiti al regime dello *Universal Credit*, ciò che al momento è previsto per non prima del 2024 (V. A. MACKLEY, *Coronavirus: Universal Credit during the crisis*, *House of Commons Briefing Paper* n. 8999, gennaio 2021, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8999/>). Il trasferimento non è necessariamente automatico, ma deve avvenire su richiesta. Lo *Universal Credit* può essere negato nei casi in cui, ad esempio, il richiedente si avvicini all'età pensionabile e a breve non soddisferà più i requisiti per accedere allo *Universal Credit*. Inoltre, il trasferimento non comporta necessariamente la concessione di aiuti dello stesso ammontare o alle stesse condizioni.

² Nell'aprile 2019, lo *Universal Credit* veniva percepito da circa 2 milioni di persone; nel novembre 2020, nel pieno dell'emergenza, da 5,8 milioni di persone. V. MACKLEY, *op. cit.*

2. Lo *Universal Credit*

Lo *Universal Credit* è stato introdotto per mezzo del *Welfare Reform Act 2012*³; la disciplina di attuazione è stata dettata dalle *Universal Credit Regulations 2013*⁴. Come accennato, lo *Universal Credit* è un sistema “modulare”, costituito da una somma di base volta a coprire le spese essenziali e variabile a seconda dell’età del beneficiario (i richiedenti con meno di 25 anni hanno diritto alla somma più bassa). I versamenti essenziali sono stati aumentati per la durata dell’emergenza da Covid-19. Tra il 6 aprile 2020 e il 6 ottobre 2021, la somma erogabile ai *singles* era compresa tra le £ 344 e le £ 411.51 al mese. Per lo stesso periodo, l’ammontare previsto per le coppie era tra le £ 490.60 e le £ 596.58 mensili. A partire dal 6 ottobre, invece, le maggiorazioni sono state interrotte: i *singles* hanno diritto ad una cifra compresa tra le £ 257.33 e £ 324.84; le coppie, tra le £ 403.93 e £ 509.91⁵.

A questa cifra di base si affiancano diverse componenti a seconda delle condizioni individuali del richiedente (figli a carico, spese legate all’abitazione, disabilità, ecc.). L’erogazione complessiva viene decurtata per tenere conto di eventuali redditi percepiti dal richiedente⁶, ed è comunque soggetta ad un tetto massimo, il c.d. *benefit cap*: tenendo conto anche degli altri sussidi percepiti, l’insieme delle somme ricevute non può superare le £ 2.167 per coppie o individui con figli a carico o le £ 1.517 per *singles* senza figli a carico⁷. Le circostanze dei richiedenti vengono valutate ogni mese, al fine di confermare o modificare l’entità delle prestazioni erogate.

Caratteristica dello *Universal Credit* è la sua diminuzione graduale man mano che aumentano le entrate del richiedente, e non, come avveniva nel vecchio regime, la radicale interruzione al raggiungimento di un certo reddito; ciò al fine di favorire la graduale reintegrazione nel mondo del lavoro da parte del lavoratore. In particolare, viene detratta dalla cifra complessiva del *Credit* il 63% del reddito ottenuto da lavoro.

³ Il testo integrale è reperibile alla pagina <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/5/contents>.

⁴ Per il testo integrale, v. <http://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2013/9780111531938/contents>.

⁵ V. *The Universal Credit (Extension of Coronavirus Measures) Regulations 2021*, S.I. No. 313, 2021; per una sintesi, v. GOV.UK, *Universal Credit*, 2021, <https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get>.

⁶ I tipi di reddito pertinenti sono elencati nelle *Universal Credit Regulations 2013*; redditi derivanti da fonti non considerate nella normativa non rilevano, ai fini del computo dello *Universal Credit*.

⁷ Tali soglie sono state sospese durante l’emergenza da Covid-19.

Come accennato, l'erogazione dello *Universal Credit* prevede l'imposizione, nei confronti del richiedente, di diversi obblighi volti ad inserirlo nel mercato del lavoro o a migliorare la sua posizione, in base alle sue condizioni e caratteristiche personali. Gli obblighi sono scritti nel c.d. *claimant commitment*, la cui accettazione è condizione imprescindibile per ottenere il *Credit*⁸. L'obiettivo del *commitment* è quello di favorire la personalizzazione del sussidio statale, permettendo un certo livello di flessibilità nell'applicazione dei requisiti legati al lavoro. Infatti i richiedenti possono chiedere una revisione degli obblighi del *commitment*. L'eventuale mancata accettazione del *commitment* implica la concessione di un breve periodo "di riflessione" per permettere ai richiedenti di rivalutare la propria decisione, prima che questa diventi definitiva.

Le richieste possono essere presentate individualmente oppure anche congiuntamente, nel caso delle coppie. Tuttavia, in quest'ultimo caso, non vi è alcun obbligo di presentare la domanda insieme: le coppie possono richiedere lo *Universal Credit* anche in veste individuale, ad esempio nei casi in cui un componente della coppia sia abitualmente residente nel Regno Unito ma l'altro non abbia il diritto di soggiorno (e non possa pertanto usufruire del sussidio; v. *infra*, parr. 3.2. ss.). Nel caso di richieste presentate congiuntamente, entrambi i componenti della coppia devono accettare il *commitment*, pena l'inidoneità di entrambi a percepire il *benefit*.

Per contro, lo *Universal Credit* non è erogabile in alcuni casi, come nei confronti dei carcerati o dei membri di ordini religiosi mantenuti interamente dall'ordine, o, ancora, se le condizioni di idoneità si verificano solamente per un breve periodo (*Rule 19* delle *Universal Credit Regulations 2013*).

Lo *Universal Credit* è cumulabile con altre forme di sussidio, come quello di disabilità, ma la somma complessiva non può comunque superare il *benefit cap*.

⁸ A meno che non sussistano le circostanze più eccezionali. Al riguardo, l'autorità cui è stata rivolta la richiesta ha un margine di discrezionalità, che può essere esercitata, ad esempio, se il richiedente non possiede una sufficiente capacità mentale.

Il requisito della firma del *claimant commitment*, prima di poter percepire il *Credit*, era stato sospeso agli inizi dell'emergenza da Covid-19, alla luce delle restrizioni sugli spostamenti e della chiusura obbligatoria di numerose attività produttive. Tuttavia, le autorità nazionali hanno affermato che avrebbero chiesto ai beneficiari della prestazione di stipulare un *commitment ex post*, alla ripresa delle attività lavorative: MACKLEY, *op. cit.*, p. 19.

2.1. Il calcolo dello *Universal Credit*

A differenza dei *benefits* disponibili ai sensi del regime preesistente, che venivano calcolati su base settimanale, bisettimanale o quattrisettimanale, lo *Universal Credit* viene computato ed erogato posticipatamente su base mensile⁹.

La cifra di base viene maggiorata se i richiedenti hanno figli minori a carico; la somma viene incrementata ulteriormente se il minore soffre di disabilità o se è adolescente. La cifra è maggiorata anche quando si abbiano obblighi finanziari rispetto ad un immobile, quali ad esempio spese di affitto o relative a mutui. Le autorità preposte hanno la discrezionalità di concedere ulteriori fondi per altri bisogni¹⁰. Somme ulteriori spettano anche alle persone che devono avvalersi del sostegno di badanti (per sé o per membri del loro nucleo familiare). È prevista una componente aggiuntiva anche per coloro che devono avvalersi di servizi di *baby-sitting*, asili nido o simili; la maggiorazione sarà pari al 70% della cifra spesa.

Per quanto riguarda gli incrementi legati alla disabilità, questi sono erogabili se il richiedente ha una capacità di lavoro limitata.

In alcuni casi, il reddito assegnato non comprende la cifra minima stabilita, ma può includere somme assegnate in base a motivi diversi¹¹.

⁹ Ciò per rispecchiare la realtà del mondo del lavoro (in cui circa i due terzi delle persone percepiscono la remunerazione mensilmente) e dunque incoraggiare i richiedenti a pianificare le proprie risorse finanziarie in maniera tale da agevolare la loro transizione al lavoro.

Alcuni tipi di contratto prevedono il versamento dello stipendio mensile il mese successivo rispetto al periodo di riferimento utile per il calcolo dello *Universal Credit*; questo può verificarsi se, per esempio, il giorno della remunerazione è fisso e, in alcuni mesi, coincide con un giorno festivo. Dato che, alla luce del tetto massimo sui sussidi erogabili dovuto al *benefit cap*, si verificherebbero quindi oscillazioni nel *Credit* effettivamente erogato, le autorità competenti devono adattare le modalità di computo della prestazione, ad esempio basandole sulla media mensile dei guadagni del richiedente (*Secretary of State for Work And Pensions v Johnson & Ors* [2020] EWCA Civ 778, del 22 giugno 2020). Per contro, nel caso specifico di lavoratori pagati su base quattrisettimanale, il che potrebbe ugualmente portare ad oscillazioni nella somma della prestazione erogata, la modalità di calcolo mensile stabilita nella legge non è da ritenersi irrazionale e può pertanto continuare ad essere applicata (*Pantellerisco & Ors v Secretary of State for Work And Pensions* [2021] EWCA Civ 1454, dell'8 ottobre 2021).

¹⁰ In genere, tali somme sono destinate alle persone che probabilmente non potranno lavorare per un periodo di tempo esteso, oppure la cui capacità di lavoro è ridotta a causa delle loro condizioni psicologiche o fisiche.

¹¹ Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, nei casi riguardanti i detenuti in custodia preventiva, cui potrebbe spettare comunque una somma a sostegno di eventuali spese di affitto o di mutuo.

La cifra erogata deve come minimo essere sufficiente a coprire i costi di vita essenziali. Dalla somma complessiva, poi, si effettuano detrazioni, a seconda del reddito percepito dal richiedente come stipendio o pensione. Il reddito che non proviene da lavoro è detratto per intero, mentre viene detratto il 63% del reddito da lavoro. In particolare, al di sotto di una determinata soglia, il *credit* non sarà soggetto a riduzioni; ai fini di una tale determinazione, rilevano anche le condizioni del nucleo familiare.

2.2. I requisiti relativi al lavoro

Questi requisiti sono suddivisi in quattro gruppi. Gli obblighi per ciascun gruppo vengono elencati per scritto nel *claimant commitment*, che può essere aggiornato e modificato a seconda della necessità, e sono tutti volti ad aumentare le probabilità che il richiedente trovi lavoro, aumenti l'orario di lavoro o trovi un lavoro con una retribuzione maggiore.

Per quanto riguarda il primo gruppo, non possono essere assoggettati ad alcun obbligo le persone la cui capacità di lavoro è limitata a causa delle proprie condizioni fisiche o mentali, che abbiano un figlio a carico di età inferiore ad un anno o che siano responsabili delle cure di individui affetti da gravi disabilità¹².

Il secondo gruppo comprende le persone che hanno a carico un figlio di età compresa tra uno e tre anni, soggette all'obbligo di sostenere un colloquio incentrato sul tema del lavoro (*work-focused interview requirement*) al fine di stabilire le attività da compiere.

La terza categoria è soggetta all'obbligo di sostenere un colloquio in tema di lavoro, abbinato ad attività di preparazione al lavoro, ad esempio lo svolgimento di un tirocinio, la partecipazione a corsi di formazione o la sottoposizione a una visita medica volta ad accertare l'attitudine psicofisica al lavoro. I richiedenti che vi rientrano, tra cui le persone la cui capacità lavorativa è limitata a causa delle proprie condizioni fisiche o mentali, non possono essere obbligati a cercare lavoro, né devono essere necessariamente disponibili per svolgere lavoro remunerato. Vi rientrano anche i richiedenti con a carico figli di età compresa tra i tre ed i quattro anni, se non soddisfano i requisiti per essere annoverati nella seconda categoria.

¹² Sono esenti dall'obbligo di lavoro anche i richiedenti che percepiscono già reddito equivalente allo stipendio minimo previsto dalla legge. I requisiti relativi al lavoro erano stati sospesi dal marzo 2020 al luglio dello stesso anno, alla luce dei *lockdowns* e delle altre misure restrittive dei movimenti, al fine di permettere a un maggior numero di persone di usufruire dei sussidi. V. MACKLEY, *op. cit.*, p. 44.

La quarta categoria¹³ ricomprende tutti gli altri richiedenti e comporta l'obbligo di adempiere a tutti i requisiti relativi al lavoro, con limitate eccezioni. In particolare, i beneficiari devono fare tutto il possibile per trovare un lavoro remunerato ragionevole, nonché possibilmente soddisfare altri requisiti specifici indicati dal ministro competente, come ad esempio l'iscrizione presso un'agenzia di collocamento oppure il proporsi per una determinata posizione lavorativa. Inoltre, il richiedente deve essere in grado di accettare offerte che possano migliorare la sua posizione lavorativa.

2.3. Le sanzioni

Il mancato adempimento ad uno dei requisiti di cui sopra può comportare la sanzione della riduzione della somma erogata per un massimo di tre anni per ciascuna mancanza. A seconda della gravità della mancanza, le sanzioni possono comportare la riduzione del *Credit* erogabile fino al 100%; le sanzioni di livello più basso, invece, possono comportare una riduzione massima del 40%. Inoltre, il richiedente deve porre rimedio alla mancanza, ad esempio adottando il comportamento omesso oppure migliorando la propria condotta¹⁴.

I richiedenti soggetti a sanzione possono far domanda per le cc.dd. *hardship payments*, se dimostrano di aver soddisfatto i requisiti relativi al mercato del lavoro e che il loro nucleo familiare non è in grado di soddisfare i propri bisogni essenziali. Questi pagamenti potranno essere poi sottratti da future erogazioni dello *Universal Credit* non soggette a sanzione.

La riduzione può essere imposta anche se il richiedente ha lasciato il lavoro trovato, se si fa ridurre lo stipendio senza un valido motivo o a causa di cattiva condotta, o ancora se non accetta un'offerta di lavoro remunerato senza un giustificato motivo prima di avanzare la richiesta di *Universal Credit*.

In ogni caso, è prevista la possibilità, per il richiedente, di ricorrere contro la sanzione.

¹³ Al momento della ideazione dello *Universal Credit*, si era previsto che le persone che potevano usufruire del *Jobseeker's Allowance* ai sensi del regime precedente sarebbero rientrate, in genere, in questa categoria.

¹⁴ Anche il regime sanzionatorio era stato sospeso dal marzo al luglio 2020, al pari dei requisiti lavorativi, per permettere ad un maggior numero di richiedenti di beneficiare dello *Universal Credit* durante la crisi pandemica da Covid-19. La sospensione ha infatti permesso sia di mantenere in essere i pagamenti ai destinatari altrimenti passibili di sanzione, sia di consentire al personale statale di trattare le nuove richieste di *Credit* anziché l'accertamento di eventuali illeciti.

3. Le condizioni per poter percepire lo *Universal Credit*

Il *Welfare Reform Act 2012* elenca le condizioni di idoneità a percepire il sussidio (*Part 1, Chapter 1, sections 3-6*, raggruppate sotto il titolo *Entitlement*). Le condizioni sono suddivise tra condizioni cc.dd. “di base” e condizioni economiche. Le condizioni economiche sono relativamente semplici: il richiedente non deve disporre di un capitale superiore a £ 16.000 (*Rule 18, Universal Credit Regulations 2013*). Più complessa è la disciplina delle condizioni di base.

3.1. Le condizioni di base: la condizione anagrafica

Le condizioni di base sono stabilite alla *section 4* del *Welfare Reform Act 2012*. Il richiedente deve essere di età compresa tra i 18 anni e l'età pensionabile, che attualmente nel Regno Unito è di 66 anni per uomini e donne¹⁵. Egli deve “trovarsi in Gran Bretagna”. Generalmente, il *Credit* non può essere concesso alle persone impegnate a tempo pieno in un corso di studi. Tuttavia, vi sono delle eccezioni. Per quanto riguarda i richiedenti impegnati a tempo pieno in un corso di formazione o di istruzione di livello universitario o *post*-universitario, essi devono convivere con un compagno che soddisfa i requisiti per ottenere lo *Universal Credit*, essere responsabili per un minore (sia come *single* sia in coppia), oppure avere non più di 21 anni e non ricevere sostegno economico da parte della propria famiglia. Come detto, il richiedente deve anche accettare di sottoscrivere il *claimant commitment*. Le *sections* prevedono comunque la

¹⁵ In casi eccezionali, verranno ammesse le richieste effettuate da persone di età pari a 16 o 17 anni. Il richiedente dovrà dimostrare: di essere affetto da una malattia che impedisce o lede la sua capacità di lavorare e di essere in attesa di una valutazione di invalidità da parte delle autorità statali; di prestare cure ad una persona gravemente disabile; di essere responsabile per un minore; se in coppia, di essere responsabile per almeno un minore e l'altro componente della coppia soddisfa i requisiti per percepire lo *Universal Credit*; di essere incinta, mancando non più di 11 settimane al parto; di aver avuto un bambino nelle 15 settimane antecedenti; o di non avere il sostegno economico della propria famiglia e non essere affidati alle cure delle autorità locali. I richiedenti di 16 o 17 anni possono richiedere lo *Universal Credit* altresì se: sono studenti a tempo pieno, a condizione che non abbiano sostegno economico da parte della propria famiglia e non siano stati affidati alle autorità locali; la loro capacità di lavorare è limitata e hanno diritto ad un sussidio di disabilità; sono responsabili per un minore; oppure sono impegnati in una coppia responsabile per un bambino e l'altro componente della coppia ha diritto a percepire lo *Universal Credit*.

L'età pensionabile aumenterà a 67 tra il 2026 ed il 2028, e a 68 anni a partire dal 2037 (per ulteriori dettagli, v. <https://www.gov.uk/check-state-pension>).

possibilità di esenzioni dalle condizioni di cui sopra, ad esempio nel caso di genitori *single* di età inferiore ai 18 anni e di adolescenti senza più rapporti con i loro genitori.

3.2. Segue: lo stato migratorio del richiedente

Se il *Welfare Reform Act 2012* reca la sola condizione dell'ubicazione geografica del richiedente nel Regno Unito, altre previsioni dell'ordinamento concorrono a rendere il quadro normativo non troppo lineare. Infatti, a rilevare in maniera determinante è lo stato migratorio del richiedente. Le *persons subject to immigration control* (persone soggette ai controlli migratori, ovvero le persone extracomunitarie che non dispongono del permesso necessario per fare ingresso o per soggiornare nel Regno Unito) non hanno diritto allo *Universal Credit*, salvo che in alcune circostanze eccezionali. Per quanto riguarda i cittadini provenienti da Stati non appartenenti allo Spazio economico europeo (di seguito, See) o dalla Svizzera, lo stato migratorio è fondamentale per determinare se abbiano o meno diritto a percepire i sussidi statali, tra cui anche lo *Universal Credit*.

3.2.1. I cittadini non-See

I cittadini non-See che abbiano ottenuto un permesso di soggiorno a tempo indeterminato non devono sottostare ad alcuna condizione riguardo al loro soggiorno, comprese le condizioni di permanenza o di reddito. Essi hanno diritto ad accedere alle prestazioni sociali alla stessa stregua dei cittadini del Regno Unito.

Un caso particolare è quello della concessione del permesso di soggiorno a tempo indeterminato a seguito di un c.d. *maintenance undertaking*, un impegno scritto eseguito in conformità alla normativa sull'immigrazione in cui un'altra persona dichiara che sarà responsabile per il mantenimento e l'alloggio dello straniero. Coloro che sono entrati con questo titolo rientrano, a titolo eccezionale, tra i potenziali beneficiari dello *Universal Credit*, se sono stati residenti nel Regno Unito per almeno 5 anni (a partire dalla data di stipulazione dell'*undertaking*) o anche per meno di 5 anni, se la persona che aveva preso l'impegno è deceduta.

Tuttavia, nella grande maggioranza dei casi, il permesso di soggiorno concesso è il c.d. *limited leave to remain*, ovvero soggetto a condizioni, tra cui *in primis* quello di non poter fare ricorso ai fondi pubblici durante la permanenza nel Regno Unito; tra questi fondi rientrano diversi sussidi, compreso lo *Universal Credit*. La richiesta seguita alla percezione di fondi pubblici da parte di questa categoria di

immigrati può comportare l'assoggettamento ad espulsione, il mancato rinnovo del permesso di soggiorno e anche la persecuzione penale.

I richiedenti asilo non hanno, in genere, il diritto di chiedere i sussidi statali, tra cui lo *Universal Credit*. Coloro cui sia stato concesso lo *status* di rifugiato possono fare tale domanda a condizione che il loro permesso di soggiorno non escluda espressamente la facoltà di far ricorso ai fondi pubblici.

I cittadini provenienti da paesi del *Commonwealth* possono accedere allo *Universal Credit* se sono abitualmente residenti nel paese (v. *infra*, par. 3.2.2.) e se hanno il c.d. *right of abode*, ovvero se sono liberi di vivere e lavorare nel Regno Unito senza il bisogno di un visto di ingresso e senza limiti di tempo circa la loro permanenza.

Possono ottenere i sussidi, compreso lo *Universal Credit*, anche le persone che abbiano ottenuto la c.d. *Destitution Domestic Violence Concession*, un permesso di soggiorno della durata di 3 mesi riservato alle persone il cui soggiorno nel Regno Unito dipendeva dal legame con un cittadino britannico o un individuo residente permanentemente nel paese, legame che però è venuto meno a causa della violenza domestica da questi ultimi perpetrata e che ha provocato l'indigenza del richiedente.

3.2.2. Il criterio della residenza abituale

Anche se lo stato migratorio del soggetto è tale da non essere di ostacolo all'accesso allo *Universal Credit*, la richiesta potrebbe essere respinta, almeno temporaneamente, perché non soddisfa il requisito della residenza abituale (*habitual residence*).

Il criterio della residenza abituale si applica nei confronti di tutte le persone che hanno fatto ingresso da poco nel Regno Unito ed in Irlanda, nella c.d. *Common Travel Area* (compresi i cittadini britannici che hanno soggiornato per un certo periodo di tempo all'estero).

La "residenza abituale" non è definita dall'ordinamento britannico, essendo appunto affidata alla determinazione dei singoli rappresentanti delle autorità competenti. Se, da una parte, sussiste un notevole *corpus* giurisprudenziale, dall'altra si tratta perlopiù di sentenze volte a decidere le singole fattispecie; sono rare le pronunce che recano principi applicabili generalmente nell'ordinamento.

Il criterio della residenza abituale è stato introdotto nel 1994, per contrastare il fenomeno del c.d. *benefit tourism* e gli abusi del sistema di *welfare* britannico che

ne sarebbero derivati. Si applica ai cittadini dello Spazio economico europeo ed anche ai cittadini britannici che rientrano nel Regno Unito a seguito di un periodo vissuto all'estero.

La condizione della residenza abituale viene soddisfatta, in genere, se il richiedente ha vissuto nel Regno Unito per un "periodo di tempo apprezzabile" e se ha l'intenzione consolidata di vivere nel paese, almeno per il futuro prevedibile. I fattori da prendere in considerazione sono (soprattutto) la durata e la continuità del soggiorno; le intenzioni del richiedente per il futuro; ed i motivi che lo portano a vivere nel Regno Unito. Per quanto riguarda la residenza per un "periodo di tempo apprezzabile", si tratta di un requisito che varia in base alle circostanze del caso. Nella prassi, indicativamente, per un cittadino britannico, potrebbero essere sufficienti anche tre mesi, mentre per un individuo che "ha all'estero le sue radici e i suoi legami familiari principali" potrebbero essere necessari 12 o più mesi¹⁶.

Rileva inoltre il *centre of interest* (centro degli interessi) del richiedente; nell'accertamento, le autorità adite della richiesta tentano di stabilire, ad esempio, dove si trovino la maggior parte dei beni in possesso del richiedente, se già hanno parenti nel Regno Unito e se vi hanno già fatto degli acquisti importanti, ad esempio immobiliari.

In ogni caso, la *House of Lords*, all'epoca la massima giurisdizione britannica, ha affermato che una persona non può essere abitualmente residente in un paese a meno che non vi abbia risieduto e vissuto per un determinato periodo di tempo¹⁷.

Gli individui che, in passato, erano abitualmente residenti nel Regno Unito e che vi fanno ritorno per riprendervi la residenza abituale possono essere ritenuti abitualmente residenti una volta rientrati.

¹⁶ *Commissioner's decision CIS/1067/1995*, del 1995.

¹⁷ Così in *Nessa v CAO*, [1999] 4 All ER 677. La richiedente aveva vissuto tutta la vita in Bangladesh. Suo marito aveva vissuto nel Regno Unito dal 1962 fino alla sua morte nel 1975, e la donna aveva il *right of abode* nel Regno Unito. Vi era giunta nel 1994 ed aveva chiesto di potersi avvalere dei sussidi statali. Tuttavia, la sua domanda era stata respinta perché non risiedeva abitualmente nel Regno Unito. Interposto ricorso, il *tribunal* adito aveva stabilito che la donna si era recata nel Regno Unito per il solo motivo di ottenere la residenza abituale. Tuttavia, nel grado successivo di giudizio, si era appurato che il *tribunal* aveva ommesso di accertare se vi fosse stato un periodo "apprezzabile" di residenza e che la richiesta della donna andasse, pertanto, respinta. La decisione di respingimento era stata confermata dalla *Court of Appeal* e dalla *House of Lords*.

3.2.3. I cittadini See

I cittadini See non possono accedere allo *Universal Credit* in maniera indiscriminata. Nel 2004, l'ordinamento relativo alle prestazioni sociali è stato modificato per stabilire che un individuo non può essere ritenuto abitualmente residente se non dispone anche del c.d. *right to reside* (diritto di risiedere) nella *Common Travel Area*.

In sostanza, hanno il *right to reside* le persone che si trasferiscono da uno stato See ad un altro e sono economicamente attivi, oppure che hanno risorse economiche sufficienti per sostenersi.

Il *right to reside* di 3 mesi concesso dalla direttiva 2004/38/CE non può fondare una richiesta di *Universal Credit*, ai sensi del diritto britannico.

Inoltre, possono acquisire il diritto alla residenza alcuni familiari (anche extracomunitari) dei cittadini dello Spazio economico europeo: trattasi dei coniugi, dei *civil partners*, dei figli di età inferiore ai 21 anni, dei figli di età superiore ai 21 anni o anche dei nipoti e bisnipoti se dipendenti dal cittadino dello Spazio economico europeo per le proprie esigenze fondamentali di vita.

I cittadini See che abbiano risieduto legalmente nel Regno Unito per un periodo ininterrotto di 5 anni possono ottenere un diritto di residenza permanente (*permanent right of residence*), che dà loro diritto ad accedere alle prestazioni sociali, tra cui anche lo *Universal Credit*, alle stesse condizioni di quelle vigenti per i cittadini britannici.

3.2.4. La Brexit

Allo stato attuale dei negoziati tra le autorità britanniche e quelle dell'Unione europea (UE) sul recesso del paese dall'Unione (avvenuto alla fine del 2020), sono stati predisposti due stati di cui possono usufruire i cittadini di paesi See che vivono nel Regno Unito. Il primo è il c.d. *settled status*, che si applica a coloro che hanno vissuto nel Regno Unito per almeno 5 anni; questi otterranno il diritto permanente di soggiorno, e potranno dunque vivere e lavorare nel Regno Unito a tempo indeterminato. Il secondo è il c.d. *pre-settled status*, riconosciuto a coloro che hanno vissuto nel Regno Unito per meno di 5 anni; i soggetti di questa categoria avranno la possibilità di risiedere (vivendo e lavorando) nel paese per 5 anni e ottenere così il *settled status*. Allo stato attuale, solamente le persone con *settled status* hanno diritto a richiedere i sussidi statali.

Il richiedente che sia un cittadino UE e abbia il *pre-settled status* deve invece adempiere ad ulteriori condizioni¹⁸. In particolare, i lavoratori (subordinati o autonomi) devono aver percepito un reddito mensile di almeno £ 797 lordi per i tre mesi precedenti la richiesta. Se il reddito è inferiore – ad esempio se il lavoratore è stato messo in cassa integrazione o se lavora *part-time* – le autorità devono valutare, caso per caso, il numero di ore lavorate ed il reddito effettivo, al fine di determinare lo *status* lavorativo del richiedente. Possono richiedere lo *Universal Credit* le persone con *pre-settled status* in cerca di lavoro; a tal fine, essi dovranno registrarsi presso un'agenzia di lavoro e iniziare a cercare lavoro il prima possibile.

Potranno accedere al *Credit* anche le lavoratrici (subordinate e autonome) che usufruiscano del congedo di maternità e che percepiscano una remunerazione bassa, così come le donne che, ad una fase avanzata della gravidanza, devono licenziarsi o sono comunque alla ricerca di lavoro. I criteri relativi alla ricerca di lavoro e alla disponibilità a lavorare non devono essere soddisfatti per circa tre settimane prima del parto e nove mesi dopo il parto. La donna deve però essere intenzionata a tornare al lavoro entro 41 settimane dal parto.

Se invece il richiedente ha lavorato nel Regno Unito, ma ha dovuto interrompere le attività per motivi di salute legati a malattia – anche di lunga durata – o incidente, deve dimostrare che sarà, probabilmente, in grado di tornare al lavoro nel prossimo futuro.

Lo *Universal Credit* può essere erogato nei confronti di coloro che hanno figli che frequentano la scuola nel Regno Unito; la richiesta può essere presentata sia se è il richiedente a essere un lavoratore con cittadinanza UE, sia se il cittadino UE è l'altro genitore del bambino. Il richiedente non deve essere lavorativamente attivo al momento della richiesta.

Nella sentenza *Fratila v Secretary of State for Work and Pensions*¹⁹, la *Court of Appeal* aveva stabilito che potevano richiedere lo *Universal Credit* non solo i cittadini UE con *settled status*, ma anche quelli con *pre-settled status*. L'Esecutivo britannico ha agito in appello contro la sentenza davanti alla Corte suprema del Regno Unito e il caso è attualmente in attesa di trattazione. Tuttavia, nelle more del giudizio, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata nel caso

¹⁸ V. S. KENNEDY – A. MACKLEY, *People from abroad: what benefits can they claim?*, House of Commons Library Briefing n. SN06847, agosto 2021, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06847/SN06847.pdf>.

¹⁹ [2020] EWCA 1741, del 18 dicembre 2020.

*CG c. Department for Communities in Northern Ireland*²⁰, che sollevava questioni analoghe. La Corte di Lussemburgo ha stabilito che la normativa sullo *Universal Credit* può legittimamente disporre che i cittadini UE non hanno il “diritto di residenza” nel Regno Unito, ai fini dell’accesso al *Credit*, solo perché hanno ottenuto il *pre-settled status*. Pertanto, è assai probabile che la Corte suprema accoglierà il ricorso delle autorità e ribalterà la decisione del giudice di secondo grado²¹.

²⁰ Causa C-709/20 *CG v Department for Communities in Northern Ireland*, del 15 luglio 2021.

²¹ S. REYNOLDS, *Playing Politics So the UKSC Doesn't Have To: The CJEU Ruling in Case C-709/20 CG v Department for Communities in Northern Ireland*, in *UK Constitutional Law Blog*, 3 agosto 2021, <https://ukconstitutionallaw.org/2021/08/03/stephanie-reynolds-playing-politics-so-the-uksc-doesnt-have-to-the-cjeu-ruling-in-case-c-709-20-cg-v-department-for-communities-in-northern-ireland/>.

SPAGNA

di Carmen Guerrero Picó

1. Introduzione

L'emergenza sanitaria provocata dalla pandemia del COVID-19 ha riportato in primo piano il dibattito sul riconoscimento da parte dello Stato di un reddito minimo garantito. L'introduzione del c.d. reddito minimo vitale rientrava tra gli impegni assunti dalla coalizione di governo formata dal Partito socialista e da Unidas Podemos¹ dopo le elezioni del 2019. Tuttavia, le restrizioni alla mobilità e all'attività economica adottate nel 2020, durante lo stato di allarme, hanno accentuato il disagio socioeconomico di ampi settori della società, accelerando i tempi per la sua approvazione, avvenuta con il regio decreto-legge n. 20/2020².

¹ Il paragrafo 2.4.2. dell'accordo così recitava: “*Desarrollaremos el Ingreso Mínimo Vital como prestación de Seguridad Social. Comenzaremos en un primer momento por el aumento decidido de la prestación por hijo/aa cargo para familias vulnerables, y posteriormente mediante un mecanismo general de garantía de renta para familias sin ingresos o con ingresos bajos*”. Cfr. <https://ep00.epimg.net/descargables/2019/12/30/87348523b35b92d92f5702e3cc84d950.pdf>.

² Tra i lavori più recenti, v., *ex plurimis*, H. ÁLVAREZ CUESTA, *El ingreso mínimo vital en la encrucijada*, in *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, vol. 9, n. 2, aprile-giugno 2021, 243-283, http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/980; F. CAVAS MARTÍNEZ – B. GARCÍA ROMERO (dirs.), *El ingreso mínimo vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021; A. N. ESCRIVÁ PÉREZ, *La nueva prestación no contributiva: el Ingreso Mínimo Vital*, in *IUSLabor. Revista d'anàlisi de Dret del Treball*, n. 1/2021, 99-124, <https://raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/374903>; R. GÓMEZ GORDILLO, *¿Un nuevo marco de compatibilidad entre trabajo y protección social en España? El ingreso mínimo vital*, in *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, vol. 9, n. 1, gennaio-marzo de 2021, 127-152, http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/948; J. L. MONEREO PÉREZ, *El derecho social al ingreso mínimo vital*, in *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n. 158, 2021, 45-117, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8088952>; F. M. ORTIZ GONZÁLEZ-CONDE, *La Covid-19 y el ingreso mínimo vital. ¿Hacia una renta básica universal?*, in *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, vol. 9, n. 1, enero-marzo 2021, 153-181, http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/949; C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, *El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de seguridad social vigentes en España*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 13, n. 1, marzo 2021, 629-656, <https://doi.org/10.20318/cdt.2021.5974>; A. V. SEMPERE NAVARRO – M. B. GARCÍA GIL (coords.), *Ingreso mínimo vital*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021; M. SERRANO ARGÜESO, *Ingreso mínimo vital e inserción laboral*, in *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, vol. 9, n. 1, gennaio-marzo 2021, 182-212, http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/950.

Fino a quel momento, la c.d. “rete di sicurezza ultima”³, ovvero il sistema di misure economiche di natura pubblica per la lotta alla povertà e la promozione dell’inclusione, era formato, essenzialmente, dalle prestazioni contributive e non contributive dell’Amministrazione generale dello Stato e dai redditi minimi garantiti delle Comunità autonome, nonché dagli aiuti previsti dagli enti locali per le emergenze sociali.

La decentralizzazione e l’ampia libertà delle Comunità autonome nell’attuare le competenze costituzionali in materia di assistenza sociale (art. 148, comma 1, paragrafo 20, Cost.) avevano dato origine a sistemi di tutela caratterizzati da una marcata difformità, ciò che rendeva il caso spagnolo particolare rispetto ad altre esperienze europee.

L’intervento unificatore dello Stato, sollecitato più volte – tra gli altri – dal Comitato europeo dei diritti sociali, è diventato impellente a causa della pandemia, ma questa urgenza ha avuto chiare ripercussioni sulla compiutezza della disciplina del reddito minimo vitale, tuttora sottoposta a continue riforme.

2. Questioni preliminari su un sistema di tutela fortemente condizionato dalla forma di Stato

2.1. La ripartizione delle competenze in materia di previdenza e assistenza sociale tra lo Stato e le Comunità autonome

2.1.1. La giurisprudenza costituzionale

L’art. 41 Cost., collocato nel capitolo III del Titolo I, sui principi che debbono orientare la politica sociale ed economica dei pubblici poteri, stabilisce che questi “manterranno un regime pubblico di previdenza sociale per tutti i cittadini, che garantisca l’assistenza e prestazioni sociali sufficienti di fronte a situazioni di

³ V., *ex plurimis*, P. ADDIS, *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito in Portogallo e Spagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 2, aprile-giugno 2019, 459-472, <https://www.rivisteweb.it/doi/10.17394/94005>; L. JIMENA QUESADA, *El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma de las nuevas formas de inclusión social (Evolución de los estándares internacionales e impacto en España)*, allegato al VIII Informe FOESSA, 2019, <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.7.pdf>; J. SEVILLA (dir.), *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*, 2019, <https://observatoriosociallacaixa.org/es/informe-renta-basica>; G. ESCOBAR ROCA, *La renta mínima y el Defensor del Pueblo*, in *Lex social: revista de los derechos sociales*, vol. 10, n. 1, 2020, 91-139, https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/4538.

bisogno, specialmente in caso di disoccupazione. L'assistenza e le prestazioni complementari saranno libere". Inoltre, l'art. 148, comma 1, paragrafo 20, Cost. prevede che le Comunità autonome possano – ed è ciò che è stato fatto – assumere competenze in materia di assistenza sociale, e l'art. 149, comma 1, paragrafo 17, Cost. elenca tra le competenze esclusive dello Stato quella di emanare la “legislazione *básica* ed il regime economico della previdenza sociale, senza pregiudizio dell'esecuzione dei suoi servizi dalle Comunità autonome”⁴.

Il Tribunale costituzionale è stato adito più volte affinché chiarisse il concetto di “assistenza sociale” e delimitasse, di conseguenza, la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Comunità autonome.

La giurisprudenza costituzionale ritiene che “in ossequio agli orientamenti interpretativi forniti da alcuni strumenti internazionali, come la Carta sociale europea, l'assistenza sociale, in astratto, comprende una tecnica di protezione situata al di fuori del sistema di sicurezza sociale, con caratteristiche proprie, che la distingue da altre [tecniche] affini o prossime ad essa. Si tratta di un meccanismo protettivo per specifiche situazioni di bisogno, quelle avvertite da gruppi della popolazione cui non giunge il sistema di sicurezza sociale, e che opera utilizzando tecniche diverse [da tale sistema]. Tra i suoi caratteri tipici figurano, da un lato, il supporto [che offre] a prescindere da qualsiasi obbligo precedente o dalla previa collaborazione economica dei destinatari o dei beneficiari e, dall'altro, la sua elargizione da parte di enti pubblici o da organismi dipendenti da enti pubblici, quali che siano. In questo modo, l'assistenza sociale si struttura alla stregua di una tecnica di protezione pubblica, il che la distingue dalla classica beneficenza, in cui storicamente si trovano le sue radici” (STC 26/2013, del 31 gennaio, FJ 5)⁵.

⁴ V., per tutti, J. MERCADER UGUINA, *Artículo 41*, in in M. E. CASAS BAAMONDE – M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, vol. I, Boletín Oficial del Estado e Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, 1316-1335, https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1.

⁵ V., in particolare, le SSTC 76/1986, del 9 giugno; 146/1986, del 25 novembre; 239/2002, dell'11 dicembre; 36/2012, del 15 marzo; e 26/2013, del 31 gennaio. Per una sintesi di queste e altre decisioni rilevanti in materia, v. J. MERCADER UGUINA, *Artículo 148.1.20.ª*, in M. E. CASAS BAAMONDE – M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, vol. II, cit., 1196-1203, https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_2; e *Artículo 149.1.17.ª*, cit., 1368-1375. V. anche M. L. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ – F. M. ORTIZ GONZÁLEZ-CONDE, *Ingreso Mínimo Vital: ¿tiene el Estado competencia para ensanchar la protección social?*, del 30/05/2020, <https://theconversation.com/ingreso-minimo-vital-tiene-el-estado-competencia-para-ensanchar-la-proteccion-social-139441>. Nella recente STC 158/2021, del 16 settembre, il Tribunale costituzionale ha evitato di pronunciarsi su questi aspetti (v. *infra* par. 4.1.).

2.1.2. Le misure statali

Prima del 2020, le misure adottate a livello statale e ritenute vicine a quelle proprie dei redditi minimi garantiti erano le prestazioni contributive e, in particolar modo, le prestazioni non contributive della Sicurezza sociale⁶, che offrono tutela a tre categorie ben precise: famiglie, persone affette da invalidità e anziani.

Agli anzidetti strumenti la dottrina aggiungeva la *renta activa de inserción*⁷ (Rai) e il sussidio straordinario di disoccupazione, approvato dalla legge sul bilancio del 2018⁸ e che aveva sostituito gli aiuti previsti in precedenti programmi di reinserimento occupazionale (Prepara e Pae). Questi sussidi, con una durata massima limitata (rispettivamente, undici e sei mesi), erano concepiti per promuovere il reinserimento di disoccupati di lunga durata e che non avrebbero potuto ricevere più il sussidio ordinario di disoccupazione. Nel caso della Rai, i beneficiari potevano essere anche altre persone in situazione di particolare vulnerabilità, come lavoratrici vittime di violenza di genere o di violenza domestica.

L'inerzia dello Stato lasciava, tuttavia, senza protezione molte persone a rischio povertà ed esclusione sociale che non rientravano in queste categorie sociali.

2.1.3. I programmi di Rentas Mínimas de Inserción delle Comunità autonome

L'introduzione dei redditi minimi da parte delle Comunità autonome risale all'anno 1989, quando i Paesi Baschi approvarono la legge sul c.d. *ingreso mínimo de inserción*, ispirato al *revenu minimum d'insertion* francese.

Al momento dell'entrata in vigore del regio decreto-legge n. 20/2020, le diciassette Comunità autonome e le città autonome di Ceuta e Melilla avevano

⁶ Le prestazioni non contributive sono state introdotte nel 1990 e oggi sono disciplinate nel Titolo VI del regio decreto legislativo n. 8/2015, del 30 ottobre, mediante il quale si approva il *texto refundido* della Legge generale sulla Sicurezza sociale, reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8/con>.

⁷ Introdotta dal regio decreto n. 1369/2006, del 24 novembre, *por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo*, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2006/11/24/1369/con>.

⁸ Introdotta dalla quarantesima disposizione finale, comma 5, della legge n. 6/2018, del 3 luglio, recante i *Presupuestos Generales del Estado para 2018*, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-9268>.

istituito – con diverse denominazioni – *Rentas Mínimas de Inserción* (d’ora in avanti, RMI)⁹, programmi volti a coprire le necessità basilari di persone sole o di nuclei di conviventi a rischio povertà ed esclusione sociale, approvati in attuazione della competenza esclusiva delle Comunità autonome in materia di assistenza sociale (art. 148, comma 1, paragrafo 20, Cost.) e in conformità con quanto previsto negli statuti di autonomia, che si rifanno spesso al dovere dei

⁹ Le norme autonome sulle RMI sono le seguenti: in Andalusia, il decreto-legge n. 3/2017, del 19 dicembre, *por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía*, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOJA-b-2017-90529>; in Aragona, la legge n. 10/2016, del 1° dicembre, *de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón*, <https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2016/12/01/10/con>; nelle Asturie, la legge n. 4/2005, del 28 ottobre, *de Salario Social Básico*, <https://www.boe.es/eli/es-as/l/2005/10/28/4/con>; in Cantabria, la legge n. 2/2007, del 27 marzo, *de derechos y servicios sociales*, <https://www.boe.es/eli/es-cb/l/2007/03/27/2/con>; in Castiglia-León, il decreto legislativo n. 1/2019, del 10 gennaio, *por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León*, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOCL-h-2019-90258>; in Castiglia-La Mancha, il decreto n. 179/2002, del 17 dicembre, *de desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayudas de Emergencia Social y Prestaciones Económicas a favor de colectivos desfavorecidos, y de la colaboración y cooperación en materia de Servicios Sociales*, <https://www.castillalamancha.es/content/decreto-1792002-de-17-de-diciembre-de-desarrollo-del-ingreso-m%C3%ADnimo-de-solidaridad-ayudas-de>; in Catalogna, la legge n. 14/2017, del 20 luglio, *de la renta garantizada de ciudadanía*, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-9799>; nella Comunità valenciana, la legge n. 19/2017, del 20 dicembre, *de renta valenciana de inclusión*, <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2017/12/20/19/con>; in Estremadura, la legge n. 5/2019, del 20 febbraio, *de Renta Extremeña Garantizada*, <https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2019/02/20/5/con>; in Galizia, la legge n. 10/2013, del 27 novembre, *de inclusión social de Galicia*, <https://www.boe.es/eli/es-ga/l/2013/11/27/10/con>; nelle Isole Baleari, la legge n. 5/2016, del 13 aprile, *de la renta social garantizada*, <https://www.boe.es/eli/es-ib/l/2016/04/13/5/con> (abrogata dal decreto-legge n. 10/2020, del 12 giugno, *de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears*, <https://www.boe.es/eli/es-ib/dl/2020/06/12/10/con>); nelle Isole Canarie, la legge n. 1/2007, del 17 gennaio, *por la que se regula la prestación canaria de inserción*, <https://www.boe.es/eli/es-cn/l/2007/01/17/1/con>; in La Rioja, la legge n. 4/2017, del 28 aprile, *por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja*, <https://www.boe.es/eli/es-ri/l/2017/04/28/4/con>; nella Comunità di Madrid, la legge n. 15/2001, del 27 dicembre, *de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid*, <https://www.boe.es/eli/es-md/l/2001/12/27/15/con>; in Murcia, la legge n. 3/2007, del 16 marzo, *de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, <https://www.boe.es/eli/es-mc/l/2007/03/16/3/con>; nella Navarra, la legge foral n. 15/2016, dell’11 novembre, *por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada*, <https://www.boe.es/eli/es-nc/lf/2016/11/11/15/con>; nei Paesi Baschi, la legge n. 18/2008, del 23 dicembre, *para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social*, <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2008/12/23/18>.

Ceuta ha approvato un regolamento di disciplina dell’*Ingreso Mínimo de Inserción Social*, <https://www.ceuta.es/ceuta/la-institucion/normativa/46-paginas/paginas/normativa/135-reglamento-del-ingreso-minimo-de-insercion-de-30-de-septiembre-de-2010>, e Melilla il regolamento riguardante gli aiuti economici ed i servizi volti all’attenzione di necessità sociali, https://www.melilla.es/melillaportal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_19099_1.pdf.

pubblici poteri di promuovere l'eguaglianza materiale degli individui e dei gruppi sociali in cui questi si integrano (art. 9, comma 2, Cost.). In alcune delle leggi più recenti (ad esempio, in quelle delle Isole baleari o di Valencia) si citava tra i fondamenti delle RMI anche il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa di cui all'art. 34, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Un dato che ha attratto l'attenzione della dottrina¹⁰ è che, a fronte dei tagli statali alla spesa sociale e delle misure di *austerity* approvate per fronteggiare la precedente crisi economica, le Comunità autonome avevano potenziato i programmi di RMI e che il riconoscimento di redditi minimi aveva assunto la forma di diritti soggettivi, esigibili dinanzi ai tribunali e non più dipendenti dalla situazione del bilancio.

Il *Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social* prepara tutti gli anni un rapporto comparativo delle RMI autonome¹¹; da esso possono cogliersi alcune caratteristiche comuni. Si tratta di sussidi temporanei e incompatibili con altri aiuti pubblici, previsti per nuclei abitativi (definizione in cui rientrano persone sole, famiglie oppure, in certi casi, semplici conviventi), che dimostrino l'esiguità delle loro risorse economiche. L'importo del sussidio è calcolato in relazione al numero di componenti di questi nuclei.

Il richiedente deve aver raggiunto un'età minima (sottoposta a eccezioni, soprattutto quando ci sono minori e/o persone disabili a carico) e, in certi casi, è prevista anche un'età massima. Trattandosi di stranieri, si richiede che siano iscritti all'anagrafe comunale e/o che siano titolari di un qualsiasi titolo valido di soggiorno. Inoltre, si prevedono periodi minimi di permanenza nel territorio della Comunità autonoma. Talvolta, il reddito minimo è collegato all'obbligo di partecipare ad attività o percorsi di inclusione sociale e/o di occupazione lavorativa.

L'assenza di uniformità delle normative autonome e la loro costante evoluzione hanno impedito che si potesse parlare di un sistema di tutela contro la povertà estrema compiuto ed effettivo. Ad esempio, il Comitato europeo dei diritti sociali ha dichiarato che la tutela autonoma (considerata globalmente) non può essere ritenuta conforme all'art. 13, comma 1, della Carta sociale europea del

¹⁰ V., per tutti, M. NATILI, *The unexpected institutionalization of minimum income in Spain*, Working Paper-LPF n. 2-2016, https://www.centroeinaudi.it/images/abook_file/WP-LPF_2_2016_Natili.pdf.pdf.

¹¹ L'ultimo rapporto pubblicato riguarda l'anno 2019. Non tiene quindi conto della riforma in atto delle leggi autonome. I rapporti sono reperibili *on line* alla pagina <https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm>.

1961¹²⁻¹³. Le principali criticità rilevate hanno riguardato: l'obbligo di risiedere nel territorio della Comunità autonoma per un certo periodo di tempo (in media, un anno); il requisito anagrafico dei venticinque anni; la temporaneità della prestazione, che impedirebbe ai beneficiari di poterla ricevere mentre sussista la situazione di necessità; e l'inadeguatezza della prestazione prevista per persone sole.

A livello interno, l'*Autoridad independiente de responsabilidad fiscal* (Airef) ha rilevato che la crescita dei programmi di RMI non ha interessato uniformemente le Comunità autonome¹⁴. Il decentramento territoriale e l'assenza di un importo minimo comune è causa di un'eccessiva disparità tra i beneficiari e frequentemente il numero di unità beneficiarie delle RMI è molto inferiore a quello dei nuclei familiari senza reddito all'interno della Comunità autonoma.

Il programma ritenuto più completo è quello basco¹⁵. La *Renta de Garantía de Ingresos* è un reddito mensile di cui possono beneficiare le persone integrate in un'unità di convivenza, ivi compresi gli stranieri senza permesso di soggiorno, iscritti all'anagrafe di un comune basco per un certo periodo di tempo. La *renta* basca presenta due modalità: *i*) la *renta básica para la inclusión y protección social*, quando non vi sono redditi di lavoro (il cui importo parte dai 693,73 euro previsti per persone sole); e *ii*) la *renta complementaria de ingresos de trabajo*, che completa i redditi da lavoro che non superino l'importo della *renta básica* e siano insufficienti per fare fronte alle necessità basilari di sopravvivenza oppure alle spese derivate da un processo di inclusione sociale e/o di miglioramento della situazione lavorativa. I beneficiari in età lavorativa devono essere iscritti al LAMBIDE (Servizio basco per l'impiego) e sottoscrivere un *convenio de inclusión* con i servizi sociali comunali.

¹² V. da ultimo le *Conclusions XXI-2 (2017) - Spain - Article 13-1*, pubblicate nel gennaio 2018, <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=XXI-2/def/ESP/13/1/EN>.

¹³ Il 17 maggio 2021, la Spagna ha ratificato la versione riveduta della Carta sociale europea e il Protocollo addizionale del 1995 su un sistema di reclamo collettivo, che sono entrati in vigore il 1° luglio 2021.

¹⁴ V. AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, *Los programas de rentas mínimas en España*, 2019, 63-98, https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf.

¹⁵ V. L. GORJÓN – A. VILLAR, *The Minimum Income Scheme as a poverty reduction mechanism: the case of the Basque Country*, 2019, https://iseak.eu/wp-content/uploads/2019/03/Gorjon_Villar_2019.pdf. Le fonti di disciplina sono la legge n. 18/2008 (v. *supra* nota 8) ed il decreto n. 147/2010, del 25 maggio, *de la Renta de Garantía de Ingresos*, https://www.lanbide.euskadi.eus/contenidos/informacion/rgi_normativa/es_def/adjuntos/Decreto%20147-2010.pdf. V. anche le FAQ della pagina web del Servizio basco per l'impiego: <https://www.lanbide.euskadi.eus/rgi/-/informacion/preguntas-frecuentes-sobre-la-rgi/>.

2.2. I redditi minimi garantiti: prestazioni da garantire a tutti gli stranieri a prescindere dalla loro situazione amministrativa?

La giurisprudenza costituzionale sul riconoscimento dei diritti fondamentali agli stranieri ammette costantemente che il legislatore possa porre limitazioni specifiche basate sulla residenza quando si tratta di diritti non direttamente collegati alla dignità umana, purché tale limitazione sia prevista nei trattati internazionali o nella legge¹⁶. Si è così confermata la legittimità dell'art. 14, comma 1, della legge organica n. 4/2000, dell'11 gennaio¹⁷, sui diritti e sulle libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale, secondo il quale gli stranieri residenti possono accedere alle prestazioni non contributive in condizioni di eguaglianza rispetto agli spagnoli. L'art. 30 *bis*, comma 2, della legge organica n. 4/2000 ritiene straniero residente il titolare di un qualsiasi permesso di residenza, temporaneo o di lunga durata.

Il regio decreto legislativo n. 8/2015, del 30 ottobre, mediante il quale si approva il *texto refundido* della Legge generale sulla *Seguridad Social*, stabilisce, all'art. 7, comma 2, che potranno beneficiare delle prestazioni non contributive tutti gli spagnoli residenti nel territorio nazionale e gli stranieri ivi residenti legalmente, nei termini stabiliti dalla legge organica n. 4/2000 e dagli atti di diritto internazionale sottoscritti all'effetto. Per quanto riguarda il diritto alla parità di trattamento dei cittadini di paesi membri dell'Unione europea, le istituzioni europee non hanno segnalato problemi in quest'ambito¹⁸.

Ferma restando la legittimità di un'opzione legislativa che faccia dipendere l'accesso alle prestazioni non contributive della Sicurezza sociale dalla titolarità di un valido titolo di soggiorno, una parte della dottrina ritiene che i redditi minimi garantiti dovrebbero rientrare, non già nell'ambito dell'art. 14, comma 1, della legge organica n. 4/2000, bensì in quello dell'art. 14, comma 3, secondo il quale tutti gli stranieri possono beneficiare degli aiuti di natura sociale *básicos* per il

¹⁶ Per una sintesi, v. il lavoro dell'Area di comparato e la bibliografia ivi indicata, *Comp 253: Ingresso, accoglienza e allontanamento dello straniero* (maggio 2019), 126-127, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Comp_253_Straniero.pdf.

¹⁷ Reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>.

¹⁸ V. la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 29/03/2019, sulla 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 (COM/2019/160 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0160>.

loro collegamento con la dignità umana di cui all'art. 10, comma 1, Cost. L'interpretazione dei termini "prestazioni basilari" non è pacifica. A una prima lettura sembrerebbero tener conto di situazioni di particolare necessità o di circostanze personali, quali la disabilità, l'emarginazione, gli abusi, ecc., ma la disposizione è stata interpretata nel senso di permettere l'accesso ai servizi sociali per cercare aiuto ed informazioni, servizi che non possono essere identificati con le prestazioni non contributive¹⁹.

In base al collegamento tra i redditi minimi garantiti e il rispetto della dignità umana, alcune Comunità autonome hanno deciso di estendere le RMI agli stranieri iscritti all'anagrafe comunale²⁰, senza subordinarle alla loro regolarità amministrativa. In questo contesto, la percezione di un reddito minimo potrebbe avere importanti ripercussioni riguardo alla (mancata) applicazione del regime sanzionatorio previsto dalla legge organica n. 4/2000. L'art. 57, comma 5, lettera d), dispone infatti che – di regola – non si può comminare la sanzione di espulsione dal territorio nazionale agli stranieri beneficiari di una prestazione economica assistenziale di natura pubblica volta al loro inserimento o reinserimento sociale od occupazionale. Inoltre, l'art. 38, comma 6, lettera b), della legge organica n. 4/2000 e l'art. 71, comma 2, lettera d), del regio decreto n. 557/2011, recante il relativo regolamento di attuazione²¹, prevedono il rinnovo automatico del permesso di residenza e lavoro dei beneficiari di una prestazione economica assistenziale di natura pubblica volta al loro inserimento o reinserimento sociale od occupazionale. Il Tribunale supremo ha chiarito di recente che le RMI (nella specie, la *renta mínima* basca²²) rientrano tra questi benefici.

¹⁹ Cfr. M. I. RAMOS QUINTANA, *El ámbito subjetivo del sistema de la Seguridad Social en el nuevo Texto Refundido*, in *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, n. extra 4, 2016 (consultato in versione elettronica).

²⁰ V., di recente, *Aragón ratifica por decreto la paga de 522 euros para inmigrantes irregulares*, del 15/10/2021, https://www.abc.es/espana/aragon/abci-lamban-consuma-decreto-paga-522-euros-para-inmigrantes-irregulares-vivan-aragon-202110151443_noticia.html.

²¹ Reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/04/20/557/con>.

²² V. le sentenze della *sala* del contenzioso-amministrativo del Tribunale supremo del 13 luglio 2020 (ric. n. 1964/2019) e dell'11 novembre 2020 (ric. n. 4215/2019), in <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/542734093b00928e/20200724> e <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/18d9aa70ca14d91f/20201123>.

3. Il regio decreto-legge n. 20/2020, del 29 maggio, che istituisce il reddito minimo vitale

3.1. Le caratteristiche principali

Il regio decreto-legge n. 20/2020²³ ha riconosciuto un diritto soggettivo a ricevere dallo Stato una prestazione non contributiva, volta a prevenire il rischio di povertà e di esclusione sociale, di cui possono beneficiare persone sole o integrate in una unità di convivenza e che si trovano in situazione di vulnerabilità economica. L'importo della prestazione parte da un minimo che, nel 2021, è di 5.639,20 euro annui per le persone sole e varia in funzione della composizione dell'unità di convivenza²⁴. La prestazione potrà essere percepita finché dura la situazione di necessità e si presenta come una misura strutturale.

Il reddito minimo vitale attua le disposizioni costituzionali riguardanti il sistema di previdenza sociale (art. 41 Cost.), lo Stato sociale (art. 1) e l'obbligo di promozione dell'uguaglianza materiale (art. 9, comma 2, Cost.). La sua approvazione si fonda sulle competenze esclusive dello Stato per disciplinare le condizioni basilari che assicurino l'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei loro diritti, in materia di *bases* e di coordinamento dell'attività economica, di entrate e debito dello Stato, di legislazione *básica* della Sicurezza sociale, e di *bases* del regime giuridico delle pubbliche amministrazioni (art. 149, comma 1, paragrafi – rispettivamente – 1, 13, 14, 17 e 18, Cost.).

Il regio decreto-legge mira a introdurre le persone in situazione di povertà estrema in un percorso personalizzato, che offra loro opportunità in materia di istruzione, di accesso al mercato di lavoro o di natura sanitaria, coinvolgendo, non solo lo Stato, che agirà attraverso la Sicurezza sociale, ma anche le Comunità autonome e gli enti locali, più vicini ai potenziali destinatari, nonché il settore privato (si distingueranno con un bollino – il c.d. *sello de inclusión social* – le imprese che offrano opportunità di impiego e formazione ai percettori del reddito minimo vitale). L'articolazione di questa rete capillare dovrebbe evitare che la

²³ Il testo consolidato è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/29/20/con>.

²⁴ Le tabelle relative all'anno 2021 possono essere consultate *on line* alla pagina <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7/cuantias#Cuantias>.

mancanza di informazioni o che procedimenti complessi rendano difficoltoso l'accesso dei potenziali destinatari alla prestazione.

Il reddito minimo vitale non si applicherà alle Comunità autonome dei Paesi Baschi e della Navarra, dove è in vigore un regime economico speciale (il c.d. *régimen foral*). Il reddito minimo vitale non esclude, in ogni caso, l'applicazione dei redditi minimi autonomici: le Comunità autonome potranno optare per eliminare le RMI oppure per integrare la prestazione statale.

Per non disincentivare l'inserimento nel mercato del lavoro dei suoi titolari, il reddito minimo potrà essere cumulato con il lavoro retribuito e con altre prestazioni statali quali il sussidio di disoccupazione. Tuttavia, è stata annunciata una revisione degli aiuti statali, in particolare delle prestazioni non contributive, onde evitare sovrapposizioni²⁵.

Il regio decreto-legge n. 20/2020, dopo la conversione (senza alcun voto contrario), è stato trattato come un progetto di legge. L'*iter* parlamentare²⁶ ha subito un importante rallentamento per i molteplici allungamenti del termine per presentare emendamenti alla Camera. Nel frattempo, la disciplina è stata novellata in sette occasioni²⁷.

3.2. Le norme concernenti l'ambito soggettivo di applicazione

3.2.1. I beneficiari

Allo stato, l'art. 4, comma 1, del regio decreto-legge n. 20/2020 stabilisce che i beneficiari del reddito minimo vitale potranno essere: *a*) persone integrate in un'unità di convivenza; oppure *b*) persone con almeno ventitré anni di età²⁸ che

²⁵ Infatti, la prestazione per figlio o minore accolto a carico senza disabilità o con un grado di disabilità inferiore al 33% è stata abrogata dal regio decreto-legge n. 20/2020.

²⁶ L'*iter* può essere consultato alla pagina https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=121%2F000025.

²⁷ Le novelle sono state introdotte ad opera dei seguenti atti: regio decreto-legge n. 25/2020, del 3 luglio; regio decreto-legge n. 28/2020, del 22 settembre; regio decreto-legge n. 30/2020, del 29 settembre; regio decreto-legge n. 35/2020, del 22 dicembre; regio decreto-legge n. 3/2021, del 2 febbraio (trattasi della riforma ritenuta più significativa); legge n. 10/2021, del 9 luglio; regio decreto-legge n. 18/2021, del 28 settembre.

²⁸ Sull'illegittimità del requisito dei 23 anni, v. E. HERNÁNDEZ DIEZ – M. A. PRESNO LINERA – G. FERNÁNDEZ DE CÉSPEDES, *Ingreso mínimo vital: ¿es justo con la juventud?*, giugno 2021, <http://www.cje.org/descargas/cje7656.pdf>. Inoltre, la soglia non risulterebbe in linea con le osservazioni del Comitato europeo dei diritti sociali (v. *supra* par. 2.1.3.).

non beneficiano di una pensione contributiva di vecchiaia o di inabilità per incapacità permanente, né di una pensione non contributiva, e che non siano integrate in un'unità di convivenza. In quest'ultimo caso, si richiede che si tratti di persone non sposate o unite a un *partner* di fatto, fatta eccezione dei casi in cui sia in atto un processo di separazione o divorzio o quando vi siano altre circostanze previste dal (futuro) regolamento.

I requisiti relativi all'età e all'esistenza di un procedimento di separazione o divorzio non si applicano alle donne vittime di violenza di genere o alle vittime di tratta di esseri umani e di sfruttamento sessuale.

Possono beneficiare del reddito minimo vitale le persone che abitano temporaneamente in strutture residenziali sociali, sanitarie o sociosanitarie pubbliche. Il servizio residenziale potrà essere permanente nel caso di donne vittime di violenza di genere o per le vittime di tratta di essere umani e di sfruttamento sessuale o in altri casi previsti dal regolamento (art. 4, comma 2).

I beneficiari dovranno rispettare i requisiti previsti dall'art. 7 (v. *infra* par. 3.2.4.) e gli obblighi di cui all'art. 33 (tra cui la produzione della documentazione necessaria, la notificazione dei cambiamenti, il reintegro delle quantità indebitamente percepite, ecc.).

3.2.2. *I titolari*

Il titolare del reddito minimo vitale sarà la persona con piena capacità di agire che lo richieda e lo percepisca, a nome proprio o di un'unità di convivenza. In quest'ultimo caso, la persona titolare assume la rappresentanza di tale unità (art. 5, commi 1 e 3).

L'art. 5, comma 2, richiede che i titolari integrati in un'unità di convivenza abbiano un'età minima di ventitré anni. Qualora abbiano figli o minori a carico in regime di affidamento preadottivo o di affido familiare permanente è sufficiente l'aver raggiunto la maggiore età o essere un minore emancipato.

Se il titolare non forma parte di un'unità di convivenza si prevede altresì un'età minima di ventitré anni, ma il limite non vige per le donne vittime di violenza di genere o per le vittime di tratta di esseri umani e di sfruttamento sessuale: in tali casi, è sufficiente che il titolare sia maggiorenne.

Nei termini stabiliti dal regolamento, l'ente gestore potrà accordare la corresponsione della prestazione ad altri membri dell'unità di convivenza diversi dal titolare.

3.2.3. Le unità di convivenza

Ai sensi dell'art. 6, comma 1, l'unità di convivenza è formata da tutte le persone che risiedono nello stesso domicilio, unite tra di loro: per vincolo matrimoniale o come unione di fatto²⁹; per vincolo fino al secondo grado di parentela, affinità, o adozione; altre persone con cui si convive a causa di un affidamento preadottivo o permanente³⁰. Il decesso di alcuno dei membri dell'unità di convivenza non pregiudica la sussistenza di tale unità agli effetti del reddito minimo vitale, nonostante il decesso comporti la perdita degli anzidetti vincoli tra i superstiti.

L'art. 6 *bis* disciplina talune situazioni speciali. Hanno la considerazione di beneficiari che non si integrano in una unità di convivenza, oppure di beneficiari integrati in una unità di convivenza indipendente, le persone che convivano nello stesso domicilio con altre con cui abbiano i vincoli di cui all'art. 6, comma 1, nei seguenti casi:

a) quando una donna, vittima di violenza di genere, abbia lasciato il domicilio familiare abituale, accompagnata o meno dai figli o da minori in regime di affidamento preadottivo o permanente;

b) quando, a causa dell'inizio di un processo di separazione, nullità o divorzio, o di scioglimento di un'unione di fatto formalmente costituita, la persona abbia abbandonato il domicilio familiare abituale, accompagnata o meno dai figli o minori in regime di affidamento preadottivo o di affido permanente; nel caso delle unioni di fatto non costituite formalmente, il richiedente deve aver chiesto la custodia dei minori;

c) quando si abbandona il domicilio a causa di uno sfratto, perché l'immobile è inagibile a causa di un incidente o per forza maggiore, e in altri casi previsti dal regolamento.

Nei casi di cui alle lettere b) e c), la considerazione di unità indipendente è valida per tre anni dalla data in cui si verificano i fatti.

Quando convivano nello stesso domicilio persone senza i vincoli di parentela previsti dall'art. 6, il titolare del reddito minimo vitale potrà essere la persona o persone a rischio di esclusione sociale certificata dai servizi sociali (art. 6 *quater* in combinato disposto con l'art. 19, comma 10).

²⁹ Nel caso dei *partners* di fatto, si richiede che l'unione sia costituita da almeno due anni e che si conviva ininterrottamente da almeno cinque anni.

³⁰ L'art. 6 *ter* contiene alcune particolarità riguardanti le persone senza risorse che vivono in alloggi collettivi o le persone senza tetto.

L'art. 6, comma 2, sancisce che la separazione transitoria per motivi di studio, lavoro, cure mediche, riabilitazione o altre cause analoghe non interrompe la convivenza, ma per essere ritenuto membro di un'unità di convivenza è necessario avere la residenza effettiva, legale e continuativa in Spagna.

In nessun caso una persona potrà formare parte di più di una unità di convivenza.

3.2.4. I requisiti di accesso alla prestazione

L'art. 7, comma 1, prevede i requisiti di accesso al reddito minimo vitale, che dovranno essere rispettati da tutti i beneficiari, a prescindere dal fatto che siano integrati o meno in un'unità di convivenza. Si tratta, in particolare, di:

a) avere la residenza legale³¹ ed effettiva in Spagna e averla avuta in forma continuativa ed ininterrottamente – almeno – nell'anno immediatamente precedente alla richiesta³²; tale requisito non opera, però, nel caso di: 1) minori incorporati all'unità di convivenza per nascita, adozione o affidamento preadottivo o permanente; 2) vittime della tratta di esseri umani e di sfruttamento sessuale; 3) donne vittime di violenza di genere.

b) essere in una situazione di vulnerabilità economica nei termini dell'art. 8³³;

c) aver fatto richiesta delle pensioni o di altre prestazioni pubbliche vigenti determinate dal regolamento di cui si possa beneficiare (esclusi i salari sociali, i redditi minimi di inserzione o altri sussidi analoghi di assistenza sociale delle Comunità autonome);

L'art. 7, comma 2, esige che le persone cui si riferisce l'art. 4, comma 1, paragrafo b), – cioè non integrate in un'unità di convivenza – che abbiano meno di trenta anni facciano vita indipendente da almeno tre anni. Si ritiene che una persona viva in maniera indipendente quando risulta iscritta a uno dei regimi previdenziali per almeno dodici mesi (continuativi o meno), e quando il suo domicilio è diverso da quello dei suoi genitori, tutori o affidatari. Trattandosi di

³¹ Ai sensi dell'art. 19, comma 2, fa prova della residenza legale l'iscrizione presso il Registro Centrale degli Stranieri (trattandosi di cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, dello Spazio economico europeo o della Confederazione Svizzera), la carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione Europea o qualsiasi titolo di soggiorno (nel caso di stranieri provenienti da altri paesi).

³² Sono permessi i soggiorni all'estero, purché questi non superino i novanta giorni in un anno, e anche quando sono giustificati per causa di malattia.

³³ V. la tabella predisposta dalla Sicurezza sociale sui limiti patrimoniali in <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7/requisitos#Requisitos>.

persone con più di trenta anni, devono dimostrare che, nell'anno immediatamente precedente alla richiesta, il loro domicilio in Spagna era diverso da quello dei loro genitori, tutori o affidatari.

Gli anzidetti requisiti non operano nei confronti delle vittime della violenza di genere che abbiano lasciato la residenza abituale, di persone che abbiano avviato la procedura di separazione o divorzio o che si trovino in altre circostanze previste dal regolamento di attuazione.

Quando i beneficiari facciano parte di un'unità di convivenza, l'art. 7, comma 3, stabilisce che questa avrà dovuto costituirsi almeno un anno prima della presentazione della domanda. Non si esige il requisito dell'anno in caso di nascita, adozione, affidamento preadottivo o permanente, nei casi di cui all'art. 6, comma 2, paragrafi *a)* e *b)* – cioè, trattandosi di donne vittime di violenza di genere o di persone in fase di separazione o di divorzio –, per le donne vittime di violenza di genere o per le persone vittime di tratta di esseri umani e di sfruttamento sessuale, o in altri casi previsti dal regolamento.

Gli anzidetti requisiti dovranno essere integrati, non solo al momento di presentare la richiesta, ma anche al momento del rinnovo e durante tutta la durata della prestazione (art. 7, comma 4).

4. Cenni sulle problematiche insorte dopo l'approvazione del regio decreto-legge n. 20/2020

L'istituzione del reddito minimo vitale da parte dello Stato è stata ritenuta un evento storico³⁴. Tuttavia, finora è stato necessario modificare la disciplina più volte, spesso dando seguito alle richieste di organizzazioni sociali e del Difensore civico, ad esempio per quanto riguarda l'esclusione iniziale delle persone di oltre sessantacinque anni.

³⁴ Il governo spagnolo ritiene che la nuova disciplina sia conforme all'art. 13, comma 1, della Carta sociale europea. V. il *33rd National Report on the implementation of the European Social Charter submitted by Spain*, del 26/01/2021, 137-140, <https://rm.coe.int/rap-cha-esp-33-2021/1680a1328b>. In senso critico, v. i commenti del sindacato CIG (<https://rm.coe.int/comments-cig-rcha-esp-33-2021/1680a33280>, 27-30) e del Movimiento ATD Cuarto Mundo España (<https://rm.coe.int/comments-movimiento-rcha-esp-33-2021/1680a3327f>); e M. DALLI, *El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea*, in *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 11(1), 208-242. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5506>. Le nuove conclusioni del Comitato europeo dei diritti sociali sono attese per il mese di gennaio 2022.

Sono emerse criticità³⁵ riguardanti i beneficiari della prestazione non contributiva e altre ricollegabili alla complessità (e alla lentezza) del procedimento amministrativo, ma il principale problema resta tuttora la mancanza di coordinamento tra lo Stato e le Comunità autonome, che sta limitando gravemente l'effettività del sistema di aiuti³⁶⁻³⁷.

I negoziati politici e la revisione in corso delle norme statali e autonome³⁸ non consentono al momento di anticipare come avverrà la ridefinizione delle RMI, né una valutazione complessiva del nuovo sistema di tutela. Si attende anche l'approvazione della nuova legge sul reddito minimo garantito e del regolamento di attuazione.

4.1. La sentenza del Tribunale costituzionale n. 158/2021

Dopo la conversione del regio decreto-legge n. 20/2020, il governo catalano ha adito in via principale il Tribunale costituzionale, sostenendo che la scelta di istituire il reddito minimo vitale come una prestazione previdenziale non contributiva, affidando a un organo statale – l'*Instituto Nacional de la Seguridad*

³⁵ Le osservazioni del Difensore civico sono molto indicative al riguardo. V. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual 2020*, Madrid, 2021, 513-526 e 628-634, https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/05/Informe_anual_2020-1.pdf.

L'*ombudsman* spagnolo insiste sulla necessità di reinvestire le risorse pubbliche delle Comunità autonome “liberate” dopo l'approvazione del reddito minimo vitale in misure con finalità sociali, destinate in modo prioritario all'inclusione attiva o all'integrazione della nuova prestazione dello Stato.

³⁶ Per ulteriori approfondimenti, v. J. FERNÁNDEZ ORRICO – J. A. GONZÁLEZ MARTÍNEZ – F. PAGÁN MARTÍN-PORTUGUÉS, *Las rentas mínimas autonómicas y su interrelación con el ingreso mínimo vital*, in F. CAVAS MARTÍNEZ – B. GARCÍA ROMERO (dirs.), *El ingreso mínimo vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, cit., 407-460.

³⁷ Contrariamente alle previsioni iniziali dell'Esecutivo, secondo le quali avrebbero potuto beneficiare del reddito minimo 2,3 milioni di persone, nel mese di settembre 2021 i beneficiari erano circa 800.000 persone, di cui il 40% minori. Cfr. *El Ingreso Mínimo Vital llega en septiembre a 800.000 personas*, del 01/10/2021, <https://revista.seg-social.es/2021/10/01/el-ingreso-minimo-vital-llega-en-septiembre-a-800-000-personas/>.

³⁸ Per una panoramica sugli ultimi sviluppi, v. *Un año del IMV: el “caos normativo” entre Gobierno y comunidades lastra la ayuda social más importante de los últimos años*, del 16/06/2021, <https://www.publico.es/economia/ano-imv-caos-normativo-gobierno-comunidades-lastra-ayuda-social-importante-ultimos-anos.html>; *Más de la mitad de las comunidades autónomas sustituyen su prestación por el Ingreso Mínimo Vital*, del 12/08/2021, <https://www.newtral.es/comunidades-ingreso-minimo-vital/20210812/>; *El Ingreso Mínimo y el escollo de Escrivá, el ministro que «hizo pira en clase de Política»*, del 10/10/2021, <https://www.diariovasco.com/politica/ingreso-minimo-escollo-20211010203947-nt.html>.

Social (INSS) – le competenze in materia di “gestione” (richiesta, risoluzione e controllo), aveva invaso illegittimamente le competenze esecutive della Catalogna in materia di sicurezza sociale (art. 149, comma 1, paragrafo 17 Cost.) nonché in materia di assistenza sociale (art. 148, comma 1, paragrafo 20, Cost.).

Il ricorso è stato respinto con la sentenza STC 158/2021, del 16 settembre³⁹.

Il Tribunale costituzionale ha inquadrato la controversia nell’ambito delle competenze in materia di sicurezza sociale, poiché non riguarda un meccanismo di protezione che agisce all’esterno del sistema previdenziale, essendo piuttosto una prestazione che presuppone l’esercizio di una “funzione di Stato” volta a porre rimedio a situazioni di necessità. Come precedentemente dichiarato a proposito del sussidio straordinario di disoccupazione⁴⁰, questo tipo di prestazioni non contributive rispondono a una “concezione evolutiva” del sistema della sicurezza sociale e rientrano nei margini di libertà di configurazione di cui gode il legislatore. Per queste ragioni, non è stato ritenuto necessario delimitare la portata delle competenze dello Stato e delle Comunità autonome in materia di assistenza sociale.

Il Tribunale ha dichiarato che lo Stato non ha invaso in alcun modo le competenze della Catalogna, perché l’istituzione di un modello di gestione attribuito all’INSS rientra nell’ambito della legislazione “*básica*” della sicurezza sociale e, inoltre, interessa il suo regime economico, una competenza che spetta in esclusiva allo Stato per garantire l’unità di bilancio del sistema richiesta dalla Costituzione. Il fatto che il governo catalano abbia assunto nel suo statuto la competenza in materia di “riconoscimento e gestione delle pensioni non contributive” non può compromettere l’unità del sistema, perturbare il suo funzionamento economico uniforme né generare disegualanze nell’*iter* riguardante il reddito minimo vitale.

La sentenza reca l’opinione dissenziente della giudice costituzionale María Luisa Balaguer Callejón, cui ha aderito il giudice Juan Antonio Xiol Ríos. A loro avviso, la decisione della maggioranza non avrebbe spiegato a sufficienza il motivo che giustificava il cambio di categorizzazione di questo tipo di aiuti, tradizionalmente fondati su titoli di assistenza sociale. Inoltre, sarebbe stato opportuno specificare che le *rentas mínimas de inserción* delle Comunità autonome possono agire al di fuori del sistema della sicurezza sociale, purché

³⁹ La pronuncia ancora non è stata pubblicata nel *Boletín Oficial del Estado*, ma è stata anticipata nella pagina *web* del Tribunale costituzionale: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26796>.

⁴⁰ V. la STC 133/2019, del 13 novembre, FJ 4.

rispondano a tecniche di tutela differenti. Fermo restando che l'intervento dello Stato possa essere necessario per assicurare l'eguaglianza di tutti i residenti in Spagna nell'accesso a questa prestazione *básica*, ciò non esclude che le Comunità autonome possano migliorare il sistema statale di aiuti.

Infine, la maggioranza sembrerebbe aver interpretato l'art. 149, comma 1, paragrafo 17, Cost. nel senso che contempla una esclusiva e completa competenza dello Stato in materia di sicurezza sociale e la competenza sul regime economico della sicurezza sociale, quando nel secondo caso la giurisprudenza costituzionale ammette l'intervento delle Comunità autonome, nel rispetto di determinate condizioni.

Brevi note sul Portogallo

di Carmen Guerrero Picó

1. Il *Rendimento Social de Inserção*

Il Portogallo si è dotato, dal 1996, di vari strumenti volti a garantire un reddito minimo alle persone in situazione di povertà e a rischio di esclusione sociale¹. A oggi, è in vigore il c.d. reddito sociale di inserimento (RSI), disciplinato dalla legge n. 13/2003, del 21 maggio, sul *rendimento social de inserção*².

Il reddito sociale di inserimento è una prestazione economica periodica di cui possono beneficiare le persone maggiorenni (con alcune eccezioni) o nuclei familiari residenti legalmente in Portogallo i cui redditi mensili non siano pari o superiori, rispettivamente, ai 189,66 euro o all'importo massimo del RSI calcolato in funzione della concreta composizione del nucleo familiare³. Inoltre, si richiede che il patrimonio mobiliare dei richiedenti sia inferiore a 26.328,60 euro.

La prestazione può essere percepita durante un periodo di 12 mensilità, rinnovabile qualora ne sussistano le condizioni; si prevede l'inserimento dei titolari in un programma volto al loro progressivo inserimento sociale e professionale. Il rifiuto senza giustificazione credibile da parte dei titolari della proposta di posti di lavoro causa la revoca della prestazione, che non potrà essere richiesta nuovamente prima che passino 24 mesi. Sono altresì previste penalità per l'inadempimento del contratto di inserimento.

¹ Per una sintesi in lingua italiana sull'evoluzione di questi strumenti v., per tutti, P. ADDIS, *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito in Portogallo e Spagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 2, aprile-giugno 2019, 459-472, <https://www.rivisteweb.it/doi/10.17394/94005>.

² Il testo consolidato della legge, novellata finora in nove occasioni, è reperibile *on line* alla pagina http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2027&tabela=leis. Per una presentazione delle caratteristiche principali del *rendimento social de inserção*, v. l'informazione reperibile alla pagina istituzionale <http://www.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao> e, in particolare, la guida sul RSI (aggiornata al 19/08/2021) reperibile alla pagina https://www.seg-social.pt/documents/10152/15010/8001_rendimento_social_insercao/75f2f024-aeac-42dc-81ad-503ab0e9c441.

³ L'importo massimo è costituito dalla somma dei seguenti valori: per il titolare, 189,66 euro (il 100% del valore del RSI), per ogni individuo maggiorenne, 132,76 euro (70% del RSI) e per ogni minore, 94,83 euro (50% del RSI).

Il decreto-legge n. 20-C/2020⁴, del 7 maggio, recante misure eccezionali di protezione sociale nell'ambito della pandemia da COVID-19, ha previsto una semplificazione del procedimento per richiedere il RSI e, nella ricorrenza del 25° anniversario⁵ dell'introduzione del RSI, l'esecutivo lusitano ha dichiarato di avere intenzione di riformarne la disciplina⁶, poiché ritiene necessario rafforzare il ruolo della formazione per favorire l'inclusione attiva e l'occupabilità dei beneficiari.

2. La giurisprudenza costituzionale sulle condizioni per poter beneficiare del reddito sociale di inserimento

Il Tribunale costituzionale ha dichiarato illegittimi sia l'innalzamento dell'età dei richiedenti del reddito sociale a venticinque anni sia l'esigenza di periodi minimi di residenza di un anno e di tre anni previsti, rispettivamente, per i cittadini portoghesi e per i cittadini extra-comunitari. Il Tribunale ha ritenuto queste esigenze contrarie al diritto a percepire un reddito minimo per condurre un'esistenza dignitosa, un diritto sociale sostanziale dichiarato tale dalla giurisprudenza costituzionale⁷ e che limita quindi il margine di libertà di configurazione di cui gode il legislatore.

⁴ Il decreto-legge è reperibile *on line* alla pagina https://www.seg-social.pt/documents/10152/16847607/DL_20_C_2020.pdf/ec868fca-7ad7-43cb-8668-899582b15fc6.

⁵ Per un bilancio complessivo, v. A. S. BRANCO, *Um quarto de século de Rendimento Social de Inserção: que futuro?*, del 30/06/2021, <https://observador.pt/opiniao/um-quarto-de-seculo-de-rendimento-social-de-insercao-que-futuro/>; R. VALADAS, *As ambivalências do Rendimento Social de Inserção, 25 anos depois*, del 05/07/2021, <https://www.tsf.pt/opiniao/as-ambivalencias-do-rendimento-social-de-insercao-25-anos-depois-13907479.html>; e E. FONSECA, *O RMG/RSI nasceu há 25 anos: uma medida mal-amada*, del 06/7/2021, <https://www.publico.pt/2021/07/06/opiniao/opiniao/rmgrsi-nasceu-ha-25-anos-medida-malamada-1968276>.

⁶ È stata avviata una consultazione pubblica sull'*Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030*, approvata dal Consiglio dei ministri il 30 settembre 2021. Per ulteriori informazioni, v. https://www.consultalex.gov.pt/ConsultaPublica_Detail.aspx?Consulta_Id=215 e <https://www.portugal2020.pt/content/versao-preliminar-da-estrategia-nacional-de-combate-pobreza-em-consulta-publica-0>.

⁷ La Costituzione portoghese del 1976 non contiene un catalogo chiuso di diritti. L'art. 16 Cost. così recita: "1. I diritti fondamentali contemplati nella Costituzione non escludono qualsiasi altro diritto previsto dalle leggi e dalle norme del diritto internazionale. – 2 Le previsioni costituzionali e legislative relative ai diritti fondamentali devono essere interpretate e integrate in armonia con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo". Inoltre, l'art. 17 Cost. prevede che il regime privilegiato di tutela dei diritti fondamentali si applica anche ai "diritti fondamentali di natura analoga".

2.1. L'acórdão n. 509/2002 (sull'innalzamento del requisito anagrafico a venticinque anni)

Il riconoscimento della dimensione oggettiva e positiva del diritto a un minimo per condurre un'esistenza dignitosa, cioè del diritto a esigere dallo Stato prestazioni sociali sufficienti che la garantiscano, è avvenuto con l'acórdão n. 509/2002⁸.

Il Tribunale costituzionale era stato chiamato a pronunciarsi in sede di controllo preventivo sulla legittimità di una novella alla legge sul reddito minimo garantito che, oltre a cambiare la denominazione della prestazione, imponeva che i richiedenti del nuovo reddito sociale di integrazione avessero un'età minima di venticinque anni, anziché di diciotto anni. L'innalzamento del requisito anagrafico è stato ritenuto illegittimo per violazione del diritto a un reddito minimo per condurre un'esistenza dignitosa, che è stato desunto dal principio del rispetto della dignità umana, coniugato con il principio dello Stato sociale, seguendo l'esempio della giurisprudenza costituzionale e della dottrina tedesche.

2.2. Gli acórdãos nn. 141/2015 e 296/2015 (sui periodi minimi di residenza)

Durante il periodo della c.d. *austerity*, il Tribunale costituzionale è stato chiamato a pronunciarsi sulle novelle introdotte nel 2012 all'art. 6 della legge n. 13/2003, che esigevano il rispetto di periodi minimi di residenza legale nel paese per poter beneficiare del reddito sociale di inserimento.

L'acórdão n. 141/2015⁹ ha dichiarato illegittime le norme che esigevano, dai cittadini portoghesi, nonché dai membri del loro nucleo familiare, un periodo

⁸ Il testo della sentenza è reperibile *on line* alla pagina <https://dre.pt/application/conteudo/198691>. Per una sintesi in lingua inglese, v. <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/por/por-2002-3-009>.

⁹ Il testo della sentenza è reperibile *on line* alla pagina <https://dre.pt/application/conteudo/66761452>. Per una sintesi in lingua inglese v. <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/por/por-2015-1-005>.

Per il suo interesse, riportiamo alcuni paragrafi riguardanti questa sentenza tratti dalla relazione portoghese al XVIII Incontro trilaterale tra Corte costituzionale italiana, Tribunale costituzionale spagnolo e Tribunale costituzionale portoghese, *Prestazioni sociali e cittadinanza* (Roma 6-8 ottobre 2016): “Ad avviso del Tribunale costituzionale, l'uscita dal territorio portoghese ‘non comporta per alcun portoghese l'acquisizione di uno status dimidiato di cittadinanza’. Anzi. Nell'interpretazione del Tribunale costituzionale, la semplice qualità di essere un cittadino nazionale sarebbe sufficiente per [presumere] l'esistenza di un ‘legame effettivo di unione alla comunità nazionale’, il che giustificerebbe la riserva di accesso a tale prestazione solo per i cittadini stranieri che avessero soggiornato durante un periodo minimo nel territorio nazionale.

minimo di un anno di residenza, una scelta che pregiudicava i cittadini portoghesi emigrati che avessero fatto ritorno in Portogallo, e che, quindi, non avevano fatto altro che esercitare la libertà d'emigrare e di ritornare al territorio nazionale sancita dall'art. 44 Cost.

“Il Tribunale costituzionale non ha ritenuto legittime le finalità invocate dal legislatore per consacrare tale soluzione normativa. La *‘sostenibilità del sistema di previdenza sociale’* non giustificava una tale penalizzazione dei cittadini portoghesi che, essendo emigrati, facevano ritorno sul territorio nazionale. D'altra parte, il legislatore aveva invocato la necessità di *equiparazione del regime previsto per i cittadini portoghesi con il regime applicabile ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea*, che esigeva, come presupposto per l'accesso al diritto sociale in questione, il riferito periodo di residenza minimo di un anno. L'autore della norma sosteneva che l'equiparazione si desumeva dal diritto dell'Unione europea. Tuttavia, il Tribunale costituzionale ha ritenuto che il legislatore nazionale non era obbligato dal diritto eurounitario a prevedere questa concreta soluzione. A questo fine, ha sottolineato che non sempre si ricava dal diritto dell'Unione europea l'imposizione di un trattamento uniforme tra cittadini nazionali e cittadini degli Stati membri. Così sarebbe, nel presente caso, senz'altro per ragioni riguardanti la natura della prestazione sociale interessata, di natura non contributiva ed esclusivamente finanziata con fondi del bilancio dello Stato. Date queste caratteristiche, non si applicherebbe quanto disposto dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. In seguito, ha ricordato che il principio fondamentale di parità di trattamento tra cittadini nazionali e cittadini di un altro Stato membro comporta limitazioni e deroghe. A sostegno delle sue tesi, il Tribunale costituzionale si è avvalso della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE in materia di condizionamenti da parte degli Stati membri al principio di parità di trattamento in materia di prestazioni sociali di carattere non contributivo. Per tutto ciò, il Tribunale costituzionale ha concluso che, davanti alle disposizioni normative pertinenti ed alla loro interpretazione da parte della Corte di giustizia, il diritto dell'Unione europea tollera un trattamento differenziato tra cittadini dell'Unione e cittadini nazionali dello Stato membro di accoglienza, per quanto riguarda le prestazioni di carattere non contributivo che garantiscono un minimo di mezzi di sussistenza.

“Nel considerare che la possibilità di prevedere un regime più favorevole per i cittadini portoghesi riguardo all'accesso al beneficio in questione non era contrario al diritto dell'Unione europea, il Tribunale costituzionale ha sottolineato che il resto degli Stati membri potrebbero non garantire la *reciprocità di trattamento* in relazione agli emigranti portoghesi all'estero, ragione per cui non era da escludere che i cittadini portoghesi emigranti potessero essere doppiamente interessati: interessati in Portogallo, dato che il ritorno nel paese in una situazione di debolezza economica non permetteva loro di accedere alle prestazioni dell'anzidetto beneficio prima che passasse il termine di un anno, e interessati anche nel territorio che li aveva accolti, poiché nulla garantiva che nel territorio di questo Stato fossero concesse (o sotto quali condizioni fossero concesse) prestazioni di natura assistenziale ai residenti non nazionali.

“In questa decisione, dunque, il Tribunale costituzionale si è avvalso principalmente di argomenti collegati al principio di eguaglianza tra cittadini portoghesi emigrati e cittadini ‘stanziali’, per affermare la necessità di predisporre un uguale trattamento per entrambe le categorie agli effetti dell'accesso ai diritti sociali, e ha preso in considerazione il particolare legame che unisce entrambi i gruppi di cittadini allo Stato”. Il testo della relazione (in lingua portoghese), curata dal Giudice costituzionale Lino Ribeiro e dall'assistente Ana Rita Gil, è reperibile *on line* alla pagina http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/conferencias/ctri/ctri_20161008roma_rel_pt.pdf. V. in particolare 20-22.

Inoltre, l'*acórdão* n. 296/2015¹⁰ ha dichiarato illegittima la previsione dell'esigenza per i cittadini extra-comunitari di un periodo minimo di residenza di tre anni¹¹: la durata è stata ritenuta non proporzionata¹². Il Tribunale costituzionale non si è pronunciato sull'esigenza del soggiorno legale nel territorio nazionale di

¹⁰ Il testo della sentenza è reperibile *on line* alla pagina <https://dre.pt/application/conteudo/67485182>. Per una sintesi in lingua inglese, v. <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/por/por-2015-2-009>.

¹¹ “Partendo dal presupposto che la prestazione in causa costituiva una imposizione diretta di rispetto per la dignità umana, il Tribunale costituzionale ha ritenuto che questo implicava una riduzione del margine di libertà del legislatore, per quanto riguarda l'imposizione delle condizioni perché gli stranieri potessero beneficiare della stessa. In questo senso, ha operato una caratterizzazione del diritto in causa come un 'vero diritto a una prestazione che garantisce un minimo di sopravvivenza, che giustifica una meritevole considerazione e una tutela preminente di grado molto elevato, e determinante, in caso di violazione, di intense conseguenze lesive in un bene nucleare della persona'. Il Tribunale costituzionale ha sottolineato che solo una 'fortissima ragione, una necessità evidente' avrebbe potuto giustificare la dilazione di tre anni imposta. E tale ragione non è stata riscontrata dal Tribunale costituzionale.

“Il legislatore invocava, come fondamento per il requisito del soggiorno legale di un minimo dei tre anni imposto ai cittadini di Stati terzi per accedere alla prestazione, la ragione della sostenibilità della previdenza sociale e la prevenzione del c.d. 'effetto chiamata' dei movimenti migratori. Nonostante avesse preso in considerazione il fatto che tali fini si presentavano in astratto come legittimi, il Tribunale costituzionale ha però ritenuto che, in concreto, i dati disponibili non confermarono l'esistenza di un rischio per questi interessi. Da un lato, il rischio di ricevere un'affluenza anomala di immigrati per accedere alla prestazione era circoscritto (essendo già di per sé pochi gli attuali beneficiari della prestazione in questione), e, d'altra parte, l'immigrazione è importante per controbilanciare l'invecchiamento demografico del sistema di previdenza sociale, contribuendo alla sua sostenibilità. Infine, la legge che disciplina l'ammissione degli stranieri nel territorio nazionale impone, come condizione per ottenere lo status legale, di essere in possesso di mezzi di sussistenza sufficienti, il che implica che si è già assicurata la possibilità che l'amministrazione controlli l'autonomia di risorse dei cittadini stranieri che richiedono l'entrata o permanenza nel territorio nazionale, evitando un'affluenza anomala di stranieri senza risorse che potrebbero costituire un onere eccessivo per il sistema di sicurezza sociale.

“Il Tribunale costituzionale ha ritenuto che l'imposizione di un termine di tre anni potrebbe compromettere l'accesso in tempo utile a una prestazione volta ad assicurare necessità minime vitali a persone in situazione di grave carenza economica e di integrazione sociale e professionale, ponendo irrimediabilmente in discussione la finalità della prestazione, motivo per cui costituiva un sacrificio sproporzionato rispetto alla finalità della restrizione. Così, la norma in questione è stata giudicata incostituzionale, con forza generale obbligatoria, per la violazione del principio di proporzionalità” (Relazione portoghese al XVIII Incontro trilaterale tra Corte costituzionale italiana, Tribunale costituzionale spagnolo e Tribunale costituzionale portoghese, *Prestazioni sociali e cittadinanza*, cit., 38-39).

¹² L'art. 15 Cost. stabilisce che “gli stranieri e gli apolidi che si trovano o risiedono in Portogallo godono dei diritti e sono soggetti ai doveri dei cittadini portoghesi”. Di conseguenza, le compressioni del principio di equiparazione devono essere obiettivamente giustificate da un valore costituzionale rilevante e devono rispettare il principio di proporzionalità nelle sue varie dimensioni.

per sé¹³, ma ha chiarito, in *obiter dicta*, che, anche in assenza di previsioni specifiche riguardanti la residenza legale, avrebbero potuto beneficiare della prestazione anche gli individui che si trovassero in Portogallo con un permesso di ingresso e soggiorno temporaneo.

Per adeguarsi alle anzidette decisioni, e correggere la disparità di trattamento che si era creata con i cittadini di Stati membri dell'Unione europea, per i quali si esigeva ancora una residenza minima di un anno¹⁴, il legislatore portoghese ha novellato, nel 2017, l'art. 6 della legge n. 13/2003 sul *rendimento social de inserção*. La disposizione prevede ora che potranno accedere al RSI le persone con residenza legale nel paese, e più concretamente: i cittadini portoghesi; i cittadini di Stati membri dell'Unione europea, dello Spazio economico europeo e di Stati terzi che abbiano sottoscritto accordi di libera circolazione di persone nell'Unione europea; i cittadini di Paesi terzi; le persone che beneficiano dello *status* di rifugiato (se non beneficiano di altri aiuti sociali previsti per quello specifico *status*). Solo nel caso dei cittadini extra-comunitari è richiesto un periodo minimo di residenza legale di un anno.

¹³ Nel caso dei cittadini in situazione irregolare, l'equiparazione riguarda i diritti costituzionali o internazionali collegati direttamente al rispetto della dignità umana. In quanto eccezione al principio di equiparazione, l'esigenza di soggiorno legale nel paese o di periodi minimi di residenza legale non sarà sempre ammissibile, dovendosi valutare la sua conformità costituzionale in funzione dei diritti concreti in questione e della portata restrittiva degli speciali requisiti fissati per il loro riconoscimento, alla luce di altri principi costituzionali eventualmente invocabili.

¹⁴ Il Tribunale costituzionale non era stato adito riguardo a questa dimensione normativa. Tuttavia, nell'*acórdão* n. 296/2015, ha riconosciuto lo *status* privilegiato dei cittadini comunitari, tendenzialmente equivalente a quello dei cittadini nazionali, in applicazione dei principi di non discriminazione in ragione della nazionalità e di trattamento nazionale, e dell'art. 34, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.