

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1511

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori TOIA, MANZIONE, DANIELI Franco, BAIIO
DOSSI, GAGLIONE, LIGUORI e RIGONI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 GIUGNO 2002 (*)

**Nuove norme per il riconoscimento di prestazioni assistenziali
primarie ai cittadini italiani indigenti residenti all’estero**

() Testo non rivisto dai presentatori*

ONOREVOLI SENATORI. - Della necessità di istituire una prestazione di carattere assistenziale a favore dei cittadini italiani all'estero che si trovano in condizioni di indigenza e che non possono usufruire di analoghi trattamenti negli Stati di residenza, si è cominciato a parlare fin dal 1975, nel corso della 1^a Conferenza internazionale sull'Emigrazione. Da allora, il problema è stato riproposto più volte, con accresciuta forza, nell'ambito delle successive Conferenze e di numerosi incontri internazionali.

Parallelamente, negli ultimi dieci anni, in tutti gli Stati democratici avanzati si è sviluppato un ampio dibattito sulla crisi dei sistemi di *welfare state*, avviato dalla presa d'atto dell'inadeguatezza dei sistemi di assistenza sociale tradizionali rispetto ai vecchi e nuovi bisogni di protezione dei soggetti più deboli nelle attuali società postindustriali.

Nel nostro Paese, se per un verso si è fatto qualche significativo passo in avanti nel riconoscimento dell'emigrazione come risorsa storicamente strategica per lo sviluppo dell'economia nazionale, per un altro si attende tuttora un ulteriore sforzo per mettere a frutto tutte le potenzialità di questa nuova consapevolezza, nella duplice direzione dell'integrazione e del recupero dell'identità nazionale.

Questi nuovi obiettivi - l'integrazione e l'identità - possono essere perseguiti anche nella dimensione sociale, in particolare sostenendo le fasce più deboli della popolazione italiana all'estero, per sottrarle al rischio, già concreto in alcune realtà nazionali (per esempio in quella argentina), dell'insorgere di nuove marginalità che renderebbero più vistosa e dolorosa l'assenza di un'offerta minima di sostegno da parte del Paese d'origine.

D'altra parte, ad imporre l'estensione di prestazioni assistenziali minime agli emigrati italiani in condizioni di indigenza, è la natura e lo spirito del nostro dettato costituzionale e della nostra legislazione statale.

Infatti, se la titolarità dei diritti di cittadinanza non si estingue varcando definitivamente le frontiere nazionali - come è giusto, tanto più se ciò accade sotto l'impulso della necessità di cercare, per sé e per la propria famiglia, opportunità lavorative ed essenziali più dignitose - gli italiani che lavorano all'estero rimangono a pieno titolo nella sfera di tutela della nostra Carta costituzionale, che come è noto stabilisce un nesso fondamentale non tanto tra cittadinanza e territorio, ma tra lavoro e diritti di cittadinanza.

In tal senso, il riconoscimento di una minima tutela assistenziale ai cittadini italiani anziani o inabili al lavoro che si trovano all'estero in condizioni di indigenza, di norma dopo una vita di lavoro onesto e di sacrifici dolorosi, risponde alla necessità di sanare, almeno in parte, la ferita aperta dall'emigrazione nel tessuto sociale del nostro Paese. Una ferita che si è approfondita con la crisi dei modelli di stato sociale che ha coinvolto, negli ultimi dieci anni, l'Italia e gran parte delle nazioni sviluppate.

Inoltre, per una comunità nazionale è un rilevante indicatore di civiltà la capacità di fondare la propria identità e le stesse ragioni della coesione democratica sulla memoria collettiva e sulla solidarietà sociale.

In tal senso è opportuno ricordare che gli italiani all'estero, con le loro rimesse, hanno contribuito in maniera determinante sia alla ricostruzione dell'Italia, sia al risanamento dei conti pubblici. Con riferimento al presente, è altrettanto doveroso sottolineare che i cittadini italiani residenti all'estero e i

loro discendenti costituiscono la base principale di consumo e di *marketing* del *made in Italy* e, in senso generale, del cosiddetto *italian style*.

In definitiva, sono molteplici e profonde le ragioni che depongono per la sollecita istituzione di una prestazione assistenziale per gli italiani residenti all'estero in speciale stato di indigenza, anziani o inabili al lavoro, secondo un modello di regolamentazione analogo a quelli da tempo esistenti in altre legislazioni europee, quale quella spagnola cui il presente disegno di legge si ispira, almeno nell'impostazione generale.

L'approccio scelto privilegia, in sostanza, un sistema di protezione articolato secondo le effettive condizioni sociali ed economiche delle varie comunità italiane all'estero e secondo il grado di difficoltà economico-finanziaria degli Stati ospitanti i nostri concittadini emigrati. Non si tratta, dunque, di istituire indistintamente per tutti una prestazione assistenziale, ma piuttosto di stabilire dei criteri mirati ed articolati per accedere alla stessa, attingendo ad un unico fondo, istituito a tal fine presso il Ministero degli affari esteri e finanziato annualmente dallo Stato attraverso la legge finanziaria.

Il presente disegno di legge, attraverso una dettagliata disciplina di delega legislativa, delinea un sistema di protezione sociale particolarmente mirato e selettivo, in quanto esclusivamente destinato ai cittadini emigrati ultrasessantacinquenni, ovvero totalmente e permanentemente inabili al lavoro, che si trovino in stato di indigenza in Paesi che non sono in condizione di assicurare loro al-

cun trattamento di assistenza e protezione sociale, a causa di particolari situazioni - anche congiunturali - di crisi economico-finanziaria.

Per assicurare la massima equità nell'erogazione dei trattamenti, il sistema proposto è strutturato in modo da prendere in considerazione le differenze di reddito, di età, di composizione del nucleo familiare e, per ciascun Paese di residenza, di condizione socioeconomica dei cittadini italiani emigrati richiedenti le prestazioni.

In definitiva, ad ispirare il presente disegno di legge è la necessità, ormai divenuta ineludibile, di dare piena ed effettiva attuazione ai principi sanciti dalla Costituzione agli articoli 2, 3, 35 e 38, laddove si riconoscono la libertà di emigrazione e il diritto alla pari dignità e all'assistenza sociale anche per i cittadini emigrati sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. Ciò è tanto più urgente in quanto finalmente, con grande ritardo, attraverso la legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, (voluta e approvata dalla maggioranza di centrosinistra) si è riconosciuto ai nostri concittadini emigrati il diritto ad avere una rappresentanza parlamentare, attraverso l'istituzione di un'apposita circoscrizione elettorale.

L'approvazione del presente disegno di legge rappresenterebbe, dunque, l'ideale completamento di quel lungo processo di maturazione che ha condotto, solo recentemente, ad una più piena consapevolezza del ruolo e del valore dell'emigrazione per la crescita economica e civile dell'Italia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e princìpi generali)

1. In attuazione dei princìpi di cui agli articoli 2, 3, 35 e 38 della Costituzione, a tutela della libertà di emigrazione e del pieno ed effettivo esercizio del diritto alla pari dignità e all'assistenza sociale per ogni cittadino sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, la presente legge riconosce ai cittadini italiani indigenti residenti all'estero, che abbiano compiuto sessantacinque anni di età o che siano totalmente e permanentemente inabili al lavoro, la possibilità di accesso, alle condizioni di cui alla presente legge, a prestazioni economiche individuali di assistenza sociale, finalizzate alla copertura dei bisogni primari.

2. La presente legge promuove altresì la partecipazione attiva e il contributo diretto, nelle attività di progettazione e realizzazione di interventi e servizi di assistenza a favore dei cittadini italiani residenti all'estero, dei seguenti soggetti: organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato, organizzazioni di volontariato, enti riconosciuti delle confessioni religiose e, in generale, soggetti pubblici e privati a vario titolo operanti nei settori dell'integrazione e dell'assistenza sociale negli Stati di residenza dei cittadini italiani.

Art. 2.

(Beneficiari delle prestazioni)

1. Le prestazioni economiche individuali di assistenza sociale di cui all'articolo 1 pos-

sono essere riconosciute ai soggetti richiedenti che si trovano in ciascuna delle seguenti condizioni:

a) essere in possesso della cittadinanza italiana, ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 91;

b) risiedere in uno Stato diverso dall'Italia,

c) essere iscritti nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui all'articolo 5 della legge 27 dicembre 2001, n. 459;

d) avere compiuto sessantacinque anni di età ovvero essere totalmente e permanentemente inabili al lavoro;

e) avere un reddito familiare non superiore a quello individuato come soglia di povertà, ove espressamente definito dalla legislazione dello Stato di residenza del richiedente, oppure, in mancanza, come definito ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera b).

2. Il decreto legislativo di cui all'articolo 3 stabilisce i requisiti soggettivi e le modalità per l'ammissione dei soggetti di cui al presente articolo alle prestazioni economiche individuali di assistenza sociale primaria.

Art. 3.

(Disciplina dell'erogazione delle prestazioni)

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere obbligatorio delle commissioni parlamentari competenti, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dell'erogazione di prestazioni economiche individuali di assistenza sociale primaria, di seguito denominate «prestazioni», a favore dei soggetti di cui all'articolo 2, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) individuazione dei cittadini italiani ammessi alle prestazioni tra quelli residenti in Stati che si trovano in particolari condizioni di difficoltà economico-finanziaria,

come individuati annualmente con apposito decreto del Ministro degli affari esteri, da emanarsi entro il 31 marzo di ciascun anno, di concerto con il Ministro per gli italiani nel mondo e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previo parere delle commissioni parlamentari competenti;

b) definizione dei criteri per la formazione di apposite tabelle, aggiornate annualmente attraverso il decreto di cui alla lettera *a)*, relative ai limiti di reddito riconosciuti come soglia di povertà dalla legislazione degli Stati indicati dallo stesso decreto, oppure, in mancanza, come stabiliti con criteri omogenei sulla base di indicatori socio-economici ufficialmente riconosciuti;

c) definizione, per ciascuno degli Stati di cui alla lettera *a)*, dei criteri per la determinazione dell'entità economica delle prestazioni economiche individuali, in relazione ai seguenti parametri:

1) rapporto tra il reddito familiare del richiedente e il reddito individuato come soglia di povertà ai sensi della lettera *b)* del presente comma;

2) numero dei componenti il nucleo familiare;

3) livello di inflazione tendenziale riferito allo Stato di residenza del richiedente;

4) entità, qualità e composizione della platea di beneficiari delle prestazioni socioassistenziali effettivamente erogate nello Stato di residenza del richiedente dagli organismi ed enti pubblici, dagli organismi internazionali della cooperazione e dai soggetti di cui all'articolo 1, comma 2;

d) individuazione delle procedure per l'accertamento della inabilità totale e permanente al lavoro, ove costituisca requisito alternativo al requisito anagrafico per l'accesso alle prestazioni, nonché degli organismi sanitari abilitati a certificare tale condizione, sulla base di metodologie diagnostiche e parametri omogenei stabiliti nell'ambito di appositi accordi o intese bilaterali stipulati con gli Stati di residenza dei richiedenti oppure,

in difetto, stabiliti con apposito decreto del Ministro della salute, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle commissioni parlamentari competenti;

e) determinazione delle procedure di presentazione, presso gli uffici dei consolati italiani o presso gli istituti riconosciuti di patronato, delle domande di ammissione alle prestazioni da parte dei cittadini richiedenti; tali domande devono essere inoltrate attraverso appositi formulari e devono in ogni caso essere corredate dalla seguente documentazione:

1) fotocopia autenticata del passaporto italiano o di un certificato del consolato di giurisdizione che certifichi la condizione di cittadino italiano;

2) dichiarazione dalla quale risulti che il richiedente non ha percepito, nei sei mesi antecedenti alla presentazione della domanda, redditi da lavoro, trattamenti pensionistici, rendite e assegni sociali;

3) certificazione prescritta e ogni altra documentazione utile ai fini dell'accertamento dell'effettiva condizione sociale ed economica del richiedente ovvero della condizione di inabilità totale e permanente al lavoro;

f) fissazione della durata della prestazione, comunque non superiore a dodici mesi e rinnovabile, e della periodicità nell'erogazione dei trattamenti;

g) indicazione dei casi e delle modalità di rinnovo, revisione o revoca delle prestazioni, ferme restando le limitazioni di cui all'articolo 4, comma 2, e le cause di cessazione anticipata dell'erogazione di cui all'articolo 5.

Art. 4.

(Natura delle prestazioni)

1. Le prestazioni hanno carattere personale, non sono trasferibili e non possono es-

sere date a garanzia di qualunque obbligazione.

2. Il rinnovo delle prestazioni è comunque vincolato alle risorse disponibili sul Fondo di cui all'articolo 6, come determinate annualmente dalla legge finanziaria.

Art. 5.

(Cessazione anticipata della prestazione)

1. L'erogazione della prestazione economica di cui alla presente legge cessa con effetto immediato nella ricorrenza di una delle seguenti circostanze:

a) perdita, rinuncia o revoca alla cittadinanza italiana, ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 91;

b) accertamento, a qualunque titolo e in ogni tempo, dell'insussistenza dei requisiti valutati per l'ammissione al trattamento;

c) accertamento di dichiarazione o attestazione mendace del beneficiario della prestazione, con riferimento a tutte le fasi della procedura di valutazione della domanda di ammissione;

d) decesso del beneficiario.

Art. 6.

(Fondo per l'assistenza sociale primaria ai cittadini italiani indigenti residenti all'estero)

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, è istituito, presso il Ministero degli affari esteri, il Fondo per l'assistenza sociale primaria ai cittadini italiani indigenti residenti all'estero, di seguito denominato «Fondo». Per il finanziamento del Fondo è autorizzato lo stanziamento di 100 milioni di euro in ragione d'anno, per gli anni 2002, 2003 e 2004.

Art. 7.

(Copertura finanziaria)

1. L'esercizio della delega di cui all'articolo 3 non deve determinare oneri superiori a 100 milioni di euro in ragione d'anno per gli anni 2002, 2003 e 2004. A tali oneri si provvede in parte mediante riduzione, in misura non superiore al 40 per cento, degli importi iscritti ai fini del bilancio triennale 2002-2004, al netto delle regolazioni debitorie, nell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo a ciascun Ministero; per la rimanente parte si provvede mediante utilizzo del Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente (4.1.5.2 Altri fondi di riserva cap. 3003) di cui all'articolo 9-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, come quantificato per gli anni 2002, 2003 e 2004 dalla tabella C della legge 28 dicembre 2001, 448.

2. A decorrere dal 2004, per il reperimento delle eventuali risorse aggiuntive necessarie all'attuazione del presente articolo si provvede secondo le procedure previste dall'articolo 11-ter, comma 7, ovvero dall'articolo 11, comma 3, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le occorrenti variazioni di bilancio.

