GIUSTIZIA INSIEME

Lavoro e diritti sociali

La Corte di giustizia torna a pronunciarsi sul reddito di cittadinanza

Nota a CGUE 7 maggio 2026 nella causa C-747/22

di **Carmen Lombardi**

25 settembre 2026

Sommario: 1. **Introduzione** – 2. **La questione pregiudiziale** – 3. **La decisione della Corte: il reddito di cittadinanza rientra nell'ambito di applicazione degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95/UE** – 4. **Il criterio della residenza costituisce discriminazione indiretta (anche) nei confronti dei beneficiari di protezione sussidiaria** – 5. **E la Corte costituzionale?**

---

1. Introduzione

La Corte di giustizia dell'Unione europea torna ad occuparsi, per la seconda volta, della compatibilità con il diritto sovranazionale del requisito della residenza ultradecennale, previsto dalla disciplina italiana del reddito di cittadinanza**[1]** (art. 2, comma 1, lett. a, punto 2, del D.L. 28 gennaio 2019 n. 4, conv. con modif. in l. 28 marzo 2019, n. 26), in particolare sotto il profilo della paventata discriminazione indiretta nei confronti di cittadini stranieri.

Lo aveva già fatto una prima volta[2], a seguito di ordinanza di rimessione del tribunale di Napoli, nell'ambito di procedimenti penali promossi a carico di cittadine straniere, soggiornanti di lungo periodo, per false dichiarazioni relative ai requisiti di accesso al reddito di cittadinanza [3], dichiarando che l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, letto alla luce dell'articolo 34 della Carta, dev'essere interpretato nel senso che esso osta alla normativa di uno Stato membro che subordina l'accesso dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo a una misura riguardante le prestazioni sociali, l'assistenza sociale o la protezione sociale al requisito, applicabile anche ai cittadini di tale Stato membro, di aver risieduto in detto Stato membro per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, e che punisce con sanzione penale qualsiasi falsa dichiarazione relativa a tale requisito di residenza.

Torna a pronunciarsi oggi, su richiesta del Tribunale di Bergamo[4], in relazione ad una controversia tra un soggetto beneficiario dello *status* di protezione sussidiaria in Italia e l'INPS, insorta a fronte della revoca del beneficio del reddito di cittadinanza, in precedenza riconosciuto, avendo l'Istituto accertato in capo al ricorrente la mancanza del requisito della residenza di almeno dieci anni in Italia previsto dall'art. 2, comma 1, lettera a), punto 2, del D.L. n. 4/2019 cit.

Non stupisce l'interesse che ancora suscita l'abrogato istituto del reddito di cittadinanza[5], data l'ampiezza del contenzioso ancora esistente presso i giudici nazionali anche in relazione ai poteri di autotutela dell'INPS, che – come imponeva l'art. 7 del D.L. n. 4/2019 – procede nel termine di prescrizione decennale ex art. 2033 c.c. al recupero delle eventuali prestazioni indebitamente erogate[6], oltre che per i riflessi dell'interpretazione della Corte sulla disciplina di analoghe misure.

Questa volta, il rinvio pregiudiziale riguarda l'interpretazione degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

Anche in questo caso, come già nel 2024, la Corte di Giustizia dichiara che i suddetti articoli devono essere interpretati nel senso che essi ostano alla normativa di uno Stato membro che subordina l'applicazione, ai cittadini di paesi terzi beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria, di una misura nazionale di contrasto alla povertà e di sostegno all'accesso all'occupazione e all'inclusione sociale al requisito, imposto anche ai cittadini di tale Stato membro, di aver risieduto in detto Stato membro per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in

modo continuativo.

L'interesse verso la pronuncia in esame non si esaurisce, tuttavia, con la disamina dell'interpretazione offerta dalla Corte di Giustizia in relazione alla specifica questione oggetto del rinvio pregiudiziale: la sentenza si segnala, infatti, per la sua ampia portata, che va ben oltre l'accoglimento della questione sollevata dal giudice nazionale, soffermandosi la Corte lungamente sulla natura del reddito di cittadinanza italiano nel quadro del diritto dell'Unione, con l'occasione approfondendo alcuni argomenti che erano stati soltanto accennati nella prima sentenza (quella del 2024).

Così facendo – come si vedrà all'esito di questo breve *excursus* – sembra aver superato la pronuncia della Corte costituzionale n. 31 del 2025**[7]**, di pochi mesi precedente, che, seguendo il proprio costante indirizzo interpretativo, ha negato la natura di prestazione sociale o di assistenza sociale del reddito di cittadinanza, ritenendo che tale qualificazione, sulla cui base la Corte di giustizia, nella sentenza del 29 luglio 2024, aveva deciso la questione pregiudiziale, fosse il frutto di una (errata) interpretazione del giudice remittente, che la Corte di Lussemburgo non avrebbe dovuto, né potuto, sindacare.

La vicenda del reddito di cittadinanza, dunque, pur riguardando una prestazione non più vigente, è ben lungi dall'essere superata, presentando ancora caratteri di grande attualità nel panorama giurisprudenziale nazionale ed eurounitario.

2. La questione pregiudiziale

La controversia nella quale viene disposto, dal Tribunale di Bergamo, il rinvio pregiudiziale nasce a seguito di ricorso speciale contro la discriminazione ex art. 28 d.lgs. n. 150/11.

Si legge nell'ordinanza di rimessione**[8]** che il ricorrente è giunto in Italia nel 2011 e ha immediatamente presentato domanda di protezione internazionale, ottenuta con provvedimento del Tribunale di Brescia, che gli ha riconosciuto la protezione sussidiaria, ed è quindi in possesso del permesso di soggiorno per tale titolo. È documentato che sin dal 2013 ha sempre vissuto in Italia, dove si è sposato ed ha avuto figli; vive con la sua famiglia in un appartamento in locazione; è in possesso di tutti i requisiti reddituali e non presenta condizioni economiche ostative di alcun genere.

Inizialmente, quindi, ha ottenuto il reddito di cittadinanza, avendo erroneamente dichiarato la sussistenza del requisito di residenza decennale non continuativa.

All’esito dei controlli, l’INPS, stante l’assenza di tale requisito, ha revocato la prestazione, chiedendo la restituzione delle somme indebitamente versate nel periodo da dicembre 2020 a gennaio 2021 e rifiutando per il futuro la concessione del beneficio.

La revoca della prestazione è motivata dall’assenza del requisito della residenza complessiva di dieci anni, prima della presentazione dell’istanza, sul territorio nazionale, di cui gli ultimi due continuativi sul territorio italiano, avendo egli documentato la residenza effettiva e continuativa in Italia soltanto dal 2013.

Il ricorrente deduceva, quindi, che il requisito di residenza decennale previsto dalla disciplina nazionale relativa al reddito di cittadinanza contrasta con il diritto dell’Ue, il quale prevede la completa parità di trattamento tra cittadini e beneficiari della protezione internazionale in materia di assistenza sociale e accesso al lavoro (art. 29 e 26 della direttiva 2011/95/Ue), costituendo una discriminazione indiretta sulla base del fattore protetto della nazionalità.

Chiedeva, pertanto, di accertare la discriminatorietà della condotta tenuta dall’INPS, consistente nell’aver adottato nei suoi confronti il provvedimento di revoca del reddito di cittadinanza a causa della mancanza del requisito dei dieci anni di pregressa residenza in Italia, con conseguente accertamento della spettanza del beneficio nel periodo da dicembre 2020 ad aprile 2021 e condanna dell’Istituto al pagamento dell’importo spettante a tale titolo nella medesima misura riconosciuta sino al momento della revoca, per il periodo successivo alla revoca stessa e sino al completamento del periodo di diciotto mesi, o in subordine al pagamento di detta somma a titolo di risarcimento del danno patrimoniale.

Al fine di sentire accogliere le suddette conclusioni chiedeva, in via preliminare, la disapplicazione della norma interna dell’art. 2, lett. a), n. 2, limitatamente al requisito della residenza decennale anche frazionata sul territorio, in quanto in contrasto con gli art. 26 e 29 della direttiva 2011/95; in subordine, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e, in ulteriore subordine, la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Il tribunale ha ritenuto necessario adire la Corte di giustizia in via pregiudiziale, dal momento che la decisione della causa dipendeva direttamente dalla soluzione di tali questioni interpretative: infatti, in ipotesi di contrasto della norma che prevedeva il requisito della residenza non continuativa decennale sul territorio dello Stato con la direttiva 2011/95, art. 29 e 26, essa avrebbe dovuto essere disapplicata ed il ricorrente avrebbe avuto diritto alla concessione del beneficio per tutto il periodo oggetto di causa.

3. La decisione della Corte: il reddito di cittadinanza rientra nell’ambito di applicazione degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95/UE

La Corte di giustizia, superate le questioni preliminari di competenza con il rilievo, già espresso nella sentenza del 29 luglio 2024, CU e ND, C-112/22 e C-223/22, che l’applicabilità e la portata degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95 devono essere determinate nel merito della questione sollevata, si sofferma, nei paragrafi da 33 a 47, sulla natura del reddito di cittadinanza previsto dalla legge italiana.

In particolare, la Corte incentra il suo esame sulla riconducibilità di tale misura alla nozione di “attività” di cui all’art. 26 della direttiva 2011/95, quali «opportunità di formazione occupazionale per adulti, formazione professionale, compresi corsi di aggiornamento delle competenze, tirocinio sul luogo di lavoro e servizi di consulenza forniti dagli uffici di collocamento», nonché alla nozione di “assistenza sociale” e di “prestazioni essenziali” di cui all’art. 29 della medesima direttiva 2011/95.

Proprio sulla non riconducibilità della misura nazionale alle nozioni degli artt. 26 e 29 della direttiva era incentrata la difesa dell’INPS e del governo italiano, i quali sostenevano che il reddito di cittadinanza non è una mera prestazione di assistenza sociale volta a far fronte a uno stato di bisogno economico, bensì una misura personalizzata più ampia, che si inserisce in un contesto che comprende sia sostegni ai nuclei familiari in situazione di indigenza, sia l’assunzione di impegni, da parte di tali nuclei, a raggiungere specifici obiettivi, al fine di supportarli a rendersi autonomi. Evidenziavano, in particolare, che detta prestazione è subordinata a una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti del nucleo familiare maggiorenni, nonché alla sottoscrizione di un “patto per il lavoro” stipulato presso un centro per l’impiego, e ne deducevano che il reddito di cittadinanza è principalmente una misura di reinserimento lavorativo e di inclusione sociale; ricordavano che tale natura composita era stata già accertata e dichiarata in più occasioni dalla Corte costituzionale.

La Corte di giustizia, richiamando sia gli argomenti del giudice del rinvio, sia le conclusioni dell’Avvocato generale, giunge a conclusioni opposte, pur senza smentire le premesse.

Afferma, in particolare, che «la natura composita e la struttura complessa del “reddito di cittadinanza” non possono avere l’effetto di sottrarlo all’ambito di applicazione degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95. Da un lato, nulla nel tenore letterale di tali articoli né nell’impianto

sistematico di tale direttiva indica che detti articoli siano inapplicabili a misure che perseguono un duplice obiettivo, corrispondente ai rispettivi obiettivi di questi due articoli. Dall'altro lato, e soprattutto, il fatto di escludere una misura nazionale come il "reddito di cittadinanza" dall'ambito di applicazione della direttiva 2011/95 sulla base del rilievo che tale misura persegue un siffatto duplice obiettivo sarebbe manifestamente contrario alla finalità degli articoli 26 e 29 di detta direttiva» (par. 47).

Riguardo all'art. 26[9], la Corte propone una lettura teleologica che muove dal considerando 41 e 42 della direttiva, che rimarca come, «affinché i beneficiari di protezione internazionale possano far valere effettivamente i diritti e i benefici sanciti dalla presente direttiva, è necessario tenere conto delle loro particolari esigenze e degli specifici problemi di integrazione cui devono far fronte»; e che, a tali fini, «sono opportuni sforzi in particolare per risolvere i problemi che precludono ai beneficiari di protezione internazionale di godere di un accesso effettivo alle opportunità di formazione occupazionale e alla formazione professionale connessi, tra l'altro, alle costrizioni finanziarie».

Proprio il richiamo alle finalità descritte induce la Corte ad affermare che il reddito di cittadinanza risponde al medesimo obiettivo indicato dall'art. 26, giacché la sua concessione è subordinata alla partecipazione obbligatoria ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, che comprende attività di riqualificazione professionale, il completamento degli studi nonché altri impegni individuati dai servizi competenti.

Dall'altro lato, l'erogazione di un sostegno finanziario viene anch'esso riportato alle finalità della direttiva (e del considerando 42, in particolare), sul rilievo che gli interessati, in mancanza, rischierebbero di non poter partecipare alle attività volte all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale.

Ancor più significativo è il passaggio motivazionale che riguarda la riconducibilità del reddito di cittadinanza alla nozione di prestazioni di "assistenza sociale" di cui all'art. 29[10], che gli Stati membri sono tenuti a garantire in misura "adeguata" ai beneficiari di protezione internazionale.

La nozione di "prestazioni di assistenza sociale" di cui all'art. 29, viene ribadita, secondo quanto già enunciato in precedente pronuncia[11], come «l'insieme dei regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale, ai quali ricorre un individuo che non disponga di risorse sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia».

Sulla base di questa definizione, è agevole per la Corte rilevare che il reddito di cittadinanza, come delineato dall'art. 1 del D.L. n. 4/2019, corrisponde esattamente a tali requisiti, essendo rivolto a quei soggetti che si trovino in condizione di povertà tale da non poter far fronte ad esigenze elementari personali e della propria famiglia ed operando attraverso l'integrazione del reddito, in misura tale da poter far fronte a tali bisogni primari, sulla base delle risorse disponibili da parte dello Stato (punto 41).

Da ciò giunge ad affermare, contrariamente a quanto sostenuto in giudizio dal governo italiano, che il reddito di cittadinanza potrebbe essere qualificato come "prestazione essenziale" ai sensi del paragrafo 2 dell'art. 29 della direttiva 2011/95**[12]**, mirando a garantire un livello minimo di assistenza, e non potrebbe essere, pertanto, negato ai beneficiari di protezione sussidiaria rispetto ai cittadini italiani; fermo restando, come già osservato dal giudice del rinvio, che, anche a voler escludere tale qualificazione, non risulta che l'Italia abbia espresso chiaramente la volontà di avvalersi della deroga al principio di parità di trattamento, limitandone l'applicazione alle sole prestazioni essenziali (punto 44).

Soprattutto, osserva la Corte che la natura composita del reddito di cittadinanza non può in alcun modo essere invocata per sottrarlo all'applicazione degli articoli 26 e 29 della direttiva, giacché non vi sono ragioni logiche o testuali per escludere dalla sua portata una misura che presenti non uno solo, ma una duplicità di obiettivi, entrambi perseguiti dalla direttiva stessa: ciò sarebbe, anzi, "manifestamente contrario" alle finalità della normativa sovranazionale, proprio in quanto con una sola misura vengono attuati entrambi gli obiettivi (predisposizione di attività e servizi di cui all'articolo 26; erogazione di prestazioni di assistenza sociale ai sensi dell'articolo 29).

4. Il criterio della residenza costituisce discriminazione indiretta (anche) nei confronti dei beneficiari di protezione sussidiaria

Da queste premesse all'accertamento della natura discriminatoria del requisito della residenza il passo è breve e, si direbbe, necessario.

La Corte ricorda che il principio generale di parità di trattamento, sancito dall'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**[13]**, vieta non solo le discriminazioni palesi, ma anche le discriminazioni indirette, dove una norma che introduce un requisito apparentemente

neutro produce, di fatto, un risultato discriminatorio, comportando uno svantaggio nei confronti di una determinata categoria di soggetti rispetto a tutti gli altri destinatari.

Tale situazione ben può determinarsi nei confronti dei cittadini di Paesi stranieri, indirettamente discriminati da requisiti previsti – in astratto – anche nei confronti dei cittadini nazionali, ma che, di fatto, si traducono in uno svantaggio nei loro confronti, in quanto attengono a condizioni che possono essere soddisfatte più agevolmente dai cittadini nazionali, oppure che riguardano, essenzialmente, gli stranieri**[14]**.

Sulla base di tali premesse, non resta alla Corte che ribadire quanto già espresso nella precedente pronuncia del 2024**[15]**, riguardante il medesimo requisito della residenza decennale previsto dalla normativa italiana sul reddito di cittadinanza, dove il giudice di Lussemburgo aveva già affermato che tale requisito riguarda principalmente gli stranieri – tra cui i beneficiari di protezione internazionale – e che, pertanto, la differenza di trattamento tra questi ultimi e i cittadini nazionali costituisce una discriminazione indiretta.

Pochi dubbi sussistono sul fatto che – come osserva il giudice remittente – lo straniero ha maggiore difficoltà a conseguire tale requisito rispetto al cittadino italiano, giacché il richiedente la protezione internazionale, per definizione, proviene da un paese straniero, dove ha trascorso almeno una parte della sua vita e dal quale si è allontanato per il timore di subire un grave danno.

Diversamente dal cittadino italiano, che nella maggior parte dei casi è nato e vissuto in Italia, il beneficiario di protezione internazionale vi ha trascorso un periodo certamente più breve e non sempre sufficiente ad integrare quel requisito, specie se si consideri che la condizione di bisogno si manifesta più frequentemente nei primi tempi dall'arrivo in una nazione straniera.

Appare, dunque, con estrema chiarezza la discriminazione indiretta, che secondo la Corte non è esclusa dal fatto che, eventualmente, il requisito possa sfavorire anche i cittadini italiani che non possano rispettarlo per non aver risieduto in Italia nel decennio richiesto dalla legge**[16]**.

Infine, la pronuncia esamina le osservazioni del governo italiano volte a prospettare l'esistenza di una ragione giustificatrice della discriminazione, che consisterebbe nel fatto che una misura come quella del reddito di cittadinanza, per la sua complessità, presuppone l'investimento di ingenti risorse economiche, comportando la necessità di esborsi ulteriori – rispetto ad un semplice sussidio economico alle famiglie bisognose – al fine di approntare i percorsi di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale: per tali motivi, sarebbe ragionevole e giustificato limitare l'accesso al beneficio ai soli cittadini italiani o agli stranieri

maggiormente radicati sul territorio, sì da essere considerati membri permanenti della comunità nazionale.

Anche questo argomento viene decisamente smentito dalla Corte, sia dal punto di vista dei principi generali, sia con riferimento specifico allo *status* di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria.

Riguardo al primo aspetto, viene ricordato come già in precedenti occasioni è stato affermato che la concessione di prestazioni sociali ad una persona implica un onere per l'istituzione che tali prestazioni fornisca, indipendentemente dal fatto che la persona in questione sia un beneficiario di protezione internazionale o un cittadino dello Stato membro interessato, senza che possa ravvisarsi alcuna differenza di situazione tra tali categorie di persone**[17]**.

Riguardo alla specifica condizione del soggetto beneficiario di protezione internazionale, si osserva che ogni limitazione di accesso alla misura in questione fondata sull'impatto dei relativi costi amministrativi ed economici, in particolare consentendolo soltanto ai beneficiari di protezione internazionale residenti in modo permanente e ben integrati nello Stato membro interessato, equivarrebbe a introdurre una deroga alle norme enunciate agli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95.

Tale deroga, come evidenziato dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni (paragrafo 92), si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione, perché i diritti conferiti dal capo VII della direttiva 2011/95, dove sono collocati gli articoli 26 e 29, possono essere limitati solo sulla base di condizioni previste da tale capo, in quanto conseguenti al riconoscimento dello *status* di beneficiario di protezione internazionale e non del rilascio di un titolo di soggiorno, ed in nessun punto degli articoli citati è previsto che quei diritti siano subordinati alla durata della presenza nello Stato membro interessato o alla durata del titolo di soggiorno di cui tali soggetti dispongono **[18]**.

Inevitabile, quindi, la conclusione che il requisito di residenza di almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, quale quello previsto per beneficiare del reddito di cittadinanza, ha natura di discriminazione indiretta (anche) a danno dei beneficiari di protezione sussidiaria, non essendo sorretto da alcuna giustificazione obiettiva.

5. E la Corte costituzionale?

Sembrerebbe che la Corte di giustizia abbia posto definitivamente fine alla dibattuta questione della natura discriminatoria del requisito della residenza decennale, ribadendo il suo effetto di discriminazione indiretta nei confronti degli stranieri.

In realtà, le questioni interpretative sottese alla pronuncia in commento si ripropongono in termini forse ancor più complessi.

Balza immediatamente agli occhi, infatti, la netta contrapposizione con la pronuncia della Corte costituzionale n. 31 del 20 marzo 2025, che, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, promosso dalla Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, dopo aver dato conto delle conclusioni e delle motivazioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea nella sentenza del 29 luglio 2024 nelle cause riunite C-112/22 e C-223/22, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma scrutinata nella parte in cui prevedeva che il beneficiario del reddito di cittadinanza dovesse essere residente in Italia "per almeno 10 anni", anziché prevedere "per almeno 5 anni".

La sentenza, di natura sostitutiva, ha ritenuto – così come prospettato dal giudice remittente e come, subito dopo, affermato dalla Corte di giustizia – che il requisito della residenza decennale costituisse una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini di Paesi terzi. Tuttavia, argomentando ampiamente sulla natura complessa del reddito di cittadinanza, che non sarebbe riconducibile – in quanto tale – ad una misura di assistenza sociale o ad una provvidenza di natura assistenziale *tout court*, ha reputato del tutto ragionevole la previsione di un requisito siffatto che esprimesse un significativo radicamento territoriale dello straniero in Italia, individuandolo nel termine di cinque anni, previsto anche dal legislatore nazionale nell'ambito della disciplina dell'assegno di inclusione, che a partire dal 2024 ha sostituito il reddito di cittadinanza.

Il giudice delle leggi si mostrava ben consapevole del contrasto con la sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2024, ed al riguardo sottolineava, da un canto, che detta pronuncia non avrebbe "affatto avallato" l'interpretazione del Tribunale di Napoli remittente – il quale sosteneva che il reddito di cittadinanza costituisce una prestazione di assistenza sociale volta a garantire un livello minimo di assistenza**[19]** –, giacché, come precisava la stessa Corte, l'esame delle questioni pregiudiziali deve avvenire sulla base dell'interpretazione dl diritto nazionale adottata dal giudice del rinvio, senza poterne sindacare la correttezza, mentre la verifica di tale interpretazione è riservata agli organi cui istituzionalmente spetta secondo l'ordinamento interno dello Stato.

Ribadiva, quindi, la Corte costituzionale che, secondo il proprio costante indirizzo[20], il reddito di cittadinanza non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare i bisogni primari dell'individuo, in quanto non tende in modo incondizionato al sostegno economico sulla base della mera condizione di impossidenza, ma costituisce una misura complessa volta principalmente all'inserimento nel mondo del lavoro e all'inclusione sociale, comportante precisi obblighi condizionanti a carico del richiedente e del suo nucleo familiare, dove il sostegno al reddito è funzionale ai suddetti obiettivi, che richiedono il coinvolgimento attivo del beneficiario.

Sulla base di tale premessa, riteneva di dover prescindere del tutto da tale qualificazione, considerandola, appunto, non corretta, e di delibare la questione sulla base di presupposti diversi da quelli che sorreggevano la pronuncia della Corte di giustizia, giungendo in tal modo, superato l'ostacolo rappresentato da quest'ultima, a conclusioni diverse, in particolare confermando la ragionevolezza dell'imposizione di un requisito di residenza di alcuni anni anche a carico degli stranieri, in quanto indice di stabile radicamento sul territorio.

Dall'altro canto, osservava che l'espunzione radicale dall'ordinamento del requisito di dieci anni di residenza – ritenuto, in assoluto, eccessivamente gravoso e dunque irragionevole in relazione alle finalità perseguite – con riferimento a tutta la platea dei beneficiari (siano essi cittadini italiani, comunitari o di Paesi terzi), avrebbe eliminato ogni ulteriore ed eventuale frizione con il diritto dell'Unione, evitando altresì il determinarsi di una discriminazione alla rovescia in favore dei soggiornanti di lungo periodo (all'epoca coinvolti nel giudizio *a quo*) rispetto ai cittadini dell'Unione europea.

È evidente, però, che, rispetto all'ultima pronuncia della Corte di giustizia, la posizione della Corte costituzionale è ben più dissonante.

Stavolta, infatti, la Corte di Lussemburgo – pur richiamando, doverosamente, il principio secondo cui spetta sempre al giudice del rinvio verificare se effettivamente il reddito di cittadinanza, per le sue caratteristiche, rientra nell'ambito di applicazione degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95 – si è espressa proprio in riferimento alla natura composita di tale prestazione, sostenendo che la complessità della misura non può in alcun modo sottrarla all'ambito di applicazione della direttiva e che, anzi, l'esclusione del reddito di cittadinanza da tale ambito, «sulla base del rilievo che tale misura persegue un siffatto duplice obiettivo sarebbe manifestamente contrario alla finalità degli articoli 26 e 29 della direttiva»[21].

Come a dire: il fatto che detta misura abbia anche natura di prestazione assistenziale implica che essa debba conformarsi *in toto* al diritto eurounitario.

Se ciò è vero, è chiaro che l'espunzione del termine di residenza decennale e la sua sostituzione con il più breve termine quinquennale non soddisfano i requisiti imposti dalla Corte di giustizia alla legislazione nazionale, poiché il suddetto termine quinquennale pone ugualmente i cittadini di Stati terzi in condizione di svantaggio rispetto ai cittadini italiani, al pari del termine decennale, e determina, quindi, una discriminazione indiretta nei loro confronti.

Si ricordi, infatti, che la Corte costituzionale ha ritenuto insussistente la discriminazione indiretta in quanto giustificata a cagione della peculiare natura mista del reddito di cittadinanza, che escluderebbe la sua riconducibilità alle categorie delle "prestazioni sociali" e "assistenza sociale" cui era rivolta la direttiva 2003/109 (ed è rivolta la direttiva 2011/95).

La partita, dunque, non è ancora chiusa, ed anzi si anima di nuovi sviluppi, giacché, come la Corte costituzionale ha già preannunciato, l'eventuale riconoscimento della natura assistenziale al reddito di cittadinanza comporterebbe una valutazione di quest'ultimo – e di prestazioni analoghe – in termini di "intrinseca contraddittorietà" e di "irragionevolezza" rispetto ai principi costituzionali**[22]**.

D'altro canto, non dovrà ignorarsi il principio, ribadito con forza dalla sentenza in commento, secondo cui la natura composita di una misura sociale nazionale non può essere invocata da uno Stato membro al fine di sottrarsi agli obblighi imposti dal diritto sovranazionale.

Testo della sentenza CGUE del 7 maggio 2026 nella causa C-747/2022.

---

[1] Introdotto dal legislatore nazionale con il D.L. 28 gennaio 2019 n. 4, conv. con modif. in l. 28 marzo 2019, n. 26, intitolato "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni", in favore dei «soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro» come «misura di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale volta a garantire il diritto al lavoro e a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura mediante politiche finalizzate al sostegno economico e all'inserimento dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro e garantire così una misura utile ad assicurare un livello minimo di sussistenza, incentivando la crescita personale e sociale dell'individuo», ed abrogato dalla l. 29 dicembre 2022, n. 197 con effetto dal 1° gennaio

2024.

[2] CGUE, sentenza 29 luglio 2024 nelle cause riunite C-112/22 e 223/22.

[3] La questione veniva sollevata con riguardo all'interpretazione degli articoli 18 e 45 TFUE; dell'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; degli articoli 30 e 31 della Carta sociale europea; della Direttiva del Consiglio 2003/109 relativa allo *status*dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; del Regolamento n. 492/2911 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all' interno dell'Unione, nonché dell'articolo 29 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

[4] Trib. Bergamo, ord., 15 novembre 2022, in Foro it., I, 298.

[5] Si ricordi che, dopo l'abrogazione del reddito di cittadinanza a decorrere dal 1° gennaio 2024 ad opera della l. 29 dicembre 2022, n. 197, è stato introdotto, con il D.L. 4 maggio 2023, n. 48, l'istituto, avente analoghe finalità, dell'assegno di inclusione.

[6] L'art. 7 del D.L. n. 4/2019 cit. conteneva il sistema delle sanzioni previste per le ipotesi di falsità o non corrispondenza al vero delle dichiarazioni e delle informazioni poste a fondamento dell'istanza di prestazione. In particolare, il 4° comma dell'art. 7 disponeva: «Fermo quanto previsto dal comma 3, quando l'amministrazione erogante accerta la non corrispondenza al vero delle dichiarazioni e delle informazioni poste a fondamento dell'istanza ovvero l'omessa successiva comunicazione di qualsiasi intervenuta variazione del reddito, del patrimonio e della composizione del nucleo familiare dell'istante, la stessa amministrazione dispone l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva. A seguito della revoca, il beneficiario è tenuto alla restituzione di quanto indebitamente percepito»; quindi, ai sensi del 10° comma, «L'irrogazione delle sanzioni diverse da quelle penali e il recupero dell'indebito, di cui al presente articolo, è

effettuato dall'INPS. Gli indebiti recuperati nelle modalità di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, al netto delle spese di recupero, sono riversate dall'INPS all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Fondo per il Reddito di Cittadinanza. L'INPS dispone altresì, ove prevista la decadenza dal beneficio, la disattivazione della Carta Rdc».

[7] Corte cost. 20 marzo 2025, n. 31.

[8] In Foro it., I, 298, cit.

[9] L'articolo 26 della direttiva 2011/95, rubricato "Accesso all'occupazione", prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri autorizzano i beneficiari di protezione internazionale a esercitare un'attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione, non appena sia stata loro riconosciuta la protezione.

2. Gli Stati membri provvedono a che siano offerte ai beneficiari di protezione internazionale opportunità di formazione occupazionale per adulti, formazione professionale, compresi corsi di aggiornamento delle competenze, tirocinio sul luogo di lavoro e servizi di consulenza forniti dagli uffici di collocamento, secondo modalità equivalenti a quelle previste per i loro cittadini.

3. Gli Stati membri si adoperano per agevolare il pieno accesso dei beneficiari di protezione internazionale alle attività di cui al paragrafo 2. (...)».

[10] L'articolo 29 della direttiva 2011/95, rubricato "Assistenza sociale", prevede: «1. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione. 2. In deroga alla regola generale di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale concessa ai beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, che in tal caso sono offerte allo stesso livello e alle stesse

condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione».

[11] Sentenza del 28 ottobre 2021, ASGI e a., C-462/20, EU:C:2021:894, punto 34.

[12] Articolo 29, par. 2, della direttiva 2011/95, cit.: «In deroga alla regola generale di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale concessa ai beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, che in tal caso sono offerte allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione».

[13] L'articolo 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, intitolato "Uguaglianza davanti alla legge", stabilisce che "Tutte le persone sono uguali davanti alla legge": esso impone che situazioni comparabili non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate allo stesso modo, a meno che una differenziazione non sia obiettivamente giustificata: sentenza dell'8 marzo 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effetto diretto), C-205/20, EU:C:2022:168, punto 54.

[14] Sentenza del 5 dicembre 2019, Bocero Torrico e Bode, C-398/18 e C-428/18, EU:C:2019:1050, punto 41e giurisprudenza citata.

[15] Sentenza 29 luglio 2024 nelle cause riunite C-112/22 e 223/22, cit.

[16] Il richiamo è sempre alla sentenza 29 luglio 2024, C-112/22 e C-223/22, punto 51.

[17] Si richiamano le precedenti sentenze del 1° marzo 2016, Alo e Osso, C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 55, nonché del 21 novembre 2018, Ayubi,C-713/17, EU:C:2018:929, punto 34.

[18] In tal senso già la sentenza del 21 novembre 2018, Ayubi,C-713/17, cit., punti 27 e 28.

[19] Come tale, rientrante in uno dei tre settori indicati all'art. 11, paragrafo 1, lett. d), della direttiva 2003/109.

[20] Corte cost., sentenze n. 1/2025; n. 54/2024; n. 13 e n. 19 del 2022; n. 137, n. 126 e n. 7 del 2021; ordinanza n. 29/2024.

[21] Sentenza del 7 maggio 2026, par. 47.

[22] Sentenza n. 31/2025, par. 7.2.