



TRIBUNALE DI TORINO

SEZIONE LAVORO

Proc. RGL 964 / 2025

ORDINANZA

- di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 19 co 3 TUE e dell'art. 267 TFUE -

1. Il Giudice, a scioglimento della riserva che precede, osserva quanto segue.

[REDAZIONE], cittadina di paese terzo rispetto all'Unione Europea (segnatamente, di nazionalità tunisina), soggiornante in Italia, asseritamente dall'anno 2004, ma comunque titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo rilasciatole dalla Repubblica italiana in data 20/12/2016 (e dall'anno 2017 iscritta all'anagrafe in Italia), ha proposto azione di cognizione nei confronti dell'INPS in data 4/2/2025. Nel ricorso la [REDAZIONE] ha rappresentato:

- di avere presentato all'INPS – Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, nel luglio del 2019, domanda per la concessione del beneficio economico denominato reddito di cittadinanza, disciplinato (prima della sua integrale abrogazione) dal d.l. 4/2019, conv. in l. 26/2019;
- di avere fruito di tale beneficio dal mese di agosto del 2019 al gennaio 2021 (per i 18 mesi previsti dal d.l. 4/2019, quindi), percependo complessivamente euro 11.813,28;
- di avere poi presentato, dopo la scadenza dei primi 18 mesi di fruizione, ulteriori 4 domande di concessione della medesima provvidenza economica, tra l'anno 2021 e l'anno 2022, non ricevendo alcun provvedimento, positivo o negativo, da parte dell'Istituto di Previdenza;



- di avere però ricevuto, il 10/3/2021, provvedimento di revoca della concessione del beneficio (avvenuta nel 2019); la revoca è stata motivata dall'Istituto di Previdenza con l'accertata assenza, in capo alla ~~XXXX~~, del requisito della residenza di lungo periodo sul territorio nazionale (10 anni, di cui gli ultimi 2 in modo continuativo; si ritornerà in seguito su tale aspetto); conseguente al provvedimento di revoca è stata la richiesta di restituzione, del 19/10/2021 (reiterata in data 1/2/2022) delle somme erogate tra il 2019 ed il 2021;
- di avere poi rinvenuto nel proprio profilo *on-line* (in piattaforma gestita dall'Istituto di Previdenza) n. 4 provvedimenti (mai notificati o comunicati) di rigetto delle altrettante domande di proroga del beneficio economico denominato reddito di cittadinanza; 3 dei 4 provvedimenti di rigetto, emessi dall'Istituto tra il maggio ed il luglio del 2021, sono stati motivati con l'avvenuta presentazione delle domande prima dello spirare del termine di 18 mesi dalla revoca del precedente beneficio (tale termine, come si vedrà in seguito, è quello minimo per la nuova presentazione di una domanda amministrativa relativa al reddito di cittadinanza, successivamente ad una revoca per assenza dei requisiti);
- che l'Istituto di Previdenza ha poi depositato, in data 18/4/2024, ricorso per la concessione di decreto ingiuntivo in relazione agli importi erogati tra l'agosto del 2019 ed il gennaio del 2021; il decreto ingiuntivo è stato emesso da questo Tribunale (provvedimento n. 937/2024) e notificato alla ricorrente in data 13/6/2024; la ricorrente era stata però sfrattata dalla propria abitazione (presso la quale è stata effettuata la notifica) nel maggio del 2024; nel ricorso si espone che la ~~XXXX~~ è comunque riuscita, "solo giorni dopo" la notifica, ad avere conoscenza dell'atto, rivolgendosi ad un legale, però, solo una volta che erano scaduti i termini per proporre opposizione, secondo le norme processuali di diritto interno, al decreto ingiuntivo;
- nel frattempo, in data 29/7/2024, è stata pubblicata sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con la quale è stata dichiarata l'incompatibilità del d.l. 4/2019, e segnatamente del requisito della residenza sul territorio nazionale per almeno 10 anni, al momento di presentazione della domanda di concessione del reddito di cittadinanza, laddove imposto anche ai cittadini di paesi terzi



rispetto all'Unione soggiornanti di lungo periodo, con la direttiva 2003/109; la Corte di Giustizia ha infatti stabilito che l'imposizione di tale requisito di cittadini di paesi esterni all'Unione, soggiornanti di lungo periodo, costituisce forma di discriminazione indiretta.

La [REDACTED] ha quindi lamentato l'impossibilità di fare valere l'ingiustizia della revoca del reddito di cittadinanza, disposta dall'INPS nel marzo del 2021; la stessa, pur essendo cittadina di paese terzo ma soggiornante di lungo periodo al momento della presentazione della domanda (luglio 2019), non era tenuta a possedere il requisito della residenza sul territorio per almeno 10 anni, dovendo infatti essere disapplicata, da parte del giudice dello stato membro, la norma che lo ha previsto, in ragione di quanto statuito dalla Corte di Giustizia nel luglio del 2024; ma non può ad oggi fare valere tali ragioni, stante l'effetto di giudicato, ed anche di giudicato c.d. implicito derivante dalla mancata opposizione del decreto ingiuntivo n. 937/2024. La [REDACTED] ha però evidenziato che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con sentenza del 17/5/2022, emessa nelle cause riunite C-693/19 e C-831/19, ha affrontato tale tematica (l'effetto di giudicato implicito derivante dalla mancata opposizione del decreto ingiuntivo) con riferimento alla direttiva 93/12/CEE; in particolare, la Corte di Giustizia ha statuito che la direttiva in discorso osta ad una normativa dello stato membro la quale non permetta al giudice dell'esecuzione (del decreto ingiuntivo non opposto) di verificare comunque la sussistenza, nel contratto in forza del quale è sorto il credito oggetto di ingiunzione, di clausole da considerarsi abusive, secondo quanto disposto dalla stessa direttiva. La [REDACTED] ha evidenziato la sussistenza di analogie tra la fattispecie che ha costituito oggetto di esame da parte della Corte di Giustizia nella sentenza del maggio del 2022 e la propria fattispecie. La [REDACTED] ha infatti evidenziato che anche la contrarietà della normativa nazionale alla direttiva 2003/109 dovrebbe essere in questa sede oggetto di esame, nonostante la mancata opposizione del decreto ingiuntivo emesso contro la stessa, in particolar modo perché il giudice che ha emesso il provvedimento non ha in alcun modo esaminato tale contrarietà. Tale contrarietà porterebbe alla conclusione della spettanza del beneficio alla ricorrente, la quale, si ribadisce, era soggiornante di lungo periodo sul territorio nazionale già nel luglio del 2019 (più precisamente, dall'anno 2016).



La ricorrente ha quindi chiesto di accertare e dichiarare non dovuta all'INPS la somma di euro 11.813,28, da lei percepita dall'agosto del 2019 al febbraio del 2022, previa disapplicazione della normativa del d.l. 4/2019 per contrasto con la direttiva 2003/109, ed in particolare con l'art. 11 di essa; e ha chiesto la condanna dell'INPS (stante l'illegittimità della revoca del beneficio, disposta nel marzo del 2021) al pagamento di euro 6.562,93, ovvero al reddito di cittadinanza che la stessa, in assenza di revoca, avrebbe potuto percepire in forza della domanda presentata il 16/2/2021, per il periodo marzo 2021-dicembre 2021 (periodo nel quale la ricorrente, a suo dire, possedeva gli altri requisiti richiesti dal d.l. 4/2019, e segnatamente i requisiti reddituali).

La [REDACTED] ha però richiesto, preliminarmente, che lo scrivente, ove ritenuto necessario, disponga rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione per verificare se, appunto, la direttiva 2003/109, ed in particolare, il suo art. 11, osti ad una normativa nazionale che non renda possibile l'accertamento del diritto alla non ripetibilità di somme per le quali sia stato emesso provvedimento monitorio, non opposto, laddove però il debitore sia cittadino di paese extra UE ma titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo.

L'INPS, nel costituirsi in giudizio, ha chiesto il rigetto delle domande; ha evidenziato l'inammissibilità della domanda volta a porre nuovamente in discussione quanto statuito dal giudicante che ha emesso il provvedimento di ingiunzione, stante la mancata opposizione allo stesso; ha evidenziato che il requisito della residenza per 10 anni sul territorio nazionale non risulterebbe in contrasto con la normativa dell'Unione Europea, trattandosi di requisito aggiuntivo rispetto a quello della residenza di lungo periodo richiesta ai cittadini di paesi terzi.

2. Deve essere anzitutto esaminata la normativa della Repubblica italiana in materia di reddito di cittadinanza (anche alla luce della normativa dell'Unione, e tanto si farà infra), nella versione applicabile alla controversia.

Il d.l. 4/2019, conv. in l. 26/2019, integralmente abrogato dalla l. 197/2022 (con effetto dall'1/1/2024), ha introdotto nell'ordinamento nazionale, con decorso dal mese di aprile del 2019, il reddito di cittadinanza (indicato, nella normativa interna, anche con l'acronimo Rdc), quale "misura



fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”, stabilendo che esso avrebbe costituito livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili (art. 1 co 1); stabilendo poi, al co 2 dell'art. 1, che “Per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, adeguata agli incrementi della speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, il Rdc assume la denominazione di Pensione di cittadinanza quale misura di contrasto alla povertà delle persone anziane”.

All'art. 2 co 1, il d.l. 4/2019 (rubricato “Beneficiari”), ha stabilito come segue i requisiti soggettivi che dovevano essere posseduti dai richiedenti per la concessione della provvidenza:

“Il Rdc è riconosciuto ai nuclei familiari in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, dei seguenti requisiti:

a) con riferimento ai requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, il componente richiedente il beneficio deve essere cumulativamente:

1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare, come individuato dall'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo;

b) con riferimento a requisiti reddituali e patrimoniali, il nucleo familiare deve possedere:

1) un valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, inferiore a 9.360 euro; nel caso di



nuclei familiari con minorenni, l'ISEE è calcolato ai sensi dell'articolo 7 del medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013;

2) un valore del patrimonio immobiliare, in Italia e all'estero, come definito a fini ISEE, diverso dalla casa di abitazione, non superiore ad una soglia di euro 30.000;

3) un valore del patrimonio mobiliare, come definito a fini ISEE, non superiore a una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000, incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni figlio successivo al secondo; i predetti massimali sono ulteriormente incrementati di euro 5.000 per ogni componente in condizione di disabilità e di euro 7.500 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite a fini ISEE, presente nel nucleo;

4) un valore del reddito familiare inferiore ad una soglia di euro 6.000 annui moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza di cui al comma 4. La predetta soglia è incrementata ad euro 7.560 ai fini dell'accesso alla Pensione di cittadinanza. In ogni caso la soglia è incrementata ad euro 9.360 nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, come da dichiarazione sostitutiva unica (DSU) ai fini ISEE;

c) con riferimento al godimento di beni durevoli:

1) nessun componente il nucleo familiare deve essere intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di autoveicoli immatricolati la prima volta nei sei mesi antecedenti la richiesta, ovvero di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei due anni antecedenti, esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente;

2) nessun componente deve essere intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171. c-bis) per il richiedente il beneficio, la mancata sottoposizione a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché la mancanza di condanne definitive,



intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, per taluno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 3”.

Ciò che rileva per il presente provvedimento di rimessione è quanto indicato al co 1 dell'art. 2, lett. a), nn. 1) e 2), non essendo stati posti in dubbio da parte dell'INPS altri requisiti di concessione del beneficio alla ricorrente. Potevano beneficiare del reddito di cittadinanza, in base alla norma citata, anche i cittadini di paesi terzi rispetto all'Unione Europea (al pari dei cittadini italiani e dei cittadini di paesi dell'Unione in possesso del diritto di soggiorno), ove titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo.

Si rileva, *incidenter*, che per la normativa interna (art. 9 co 1 d.lvo 286/1998), in attuazione delle disposizioni della Direttiva 2003/109 (ed in particolare degli artt. 4 e 5 di essa), “Lo straniero [cittadino di paese extra Unione Europea] in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'articolo 29, comma 3, lettera b) e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio, può chiedere al questore il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, per sé e per i familiari di cui all'articolo 29, comma 1”.

Tornando alle disposizioni dell'art. 2 del d.l. 4/2019, come si legge nella norma citata, è stato previsto un unico requisito di permanenza sul territorio dello Stato, per poter fruire del beneficio economico in esame, pari sia per i cittadini italiani, sia per quelli di stati dell'Unione, sia per quelli di stati terzi, ma soggiornanti di lungo periodo, nel senso sopra specificato.

Deve poi evidenziarsi che in forza delle norme contenute nel d.l. 4/2019, come convertito in legge, ed in particolare per l'art. 3 co 6; “Il Rdc è riconosciuto per il periodo durante il quale il beneficiario si trova nelle condizioni previste all'articolo 2 e, comunque, per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi.



Il Rdc può essere rinnovato, previa sospensione dell'erogazione del medesimo per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo. La sospensione non opera nel caso della Pensione di cittadinanza”.

Ai sensi dell'art. 7 co 4 del d.l. 4/2019: “Fermo quanto previsto dal comma 3 [intervenuta condanna penale per reati considerati ostativi alla percezione del reddito], 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”.

La norma sanzionatoria non ha escluso però la possibilità per i beneficiari per i quali sia intervenuta revoca del beneficio economico di formulare nuova istanza, prevedendo all'art. 7 co 11: “In tutti i casi diversi da quelli di cui al comma 3 [condanna per reati ostativi, si ribadisce], il Rdc può essere richiesto dal richiedente ovvero da altro componente il nucleo familiare solo decorsi diciotto mesi dalla data del provvedimento di revoca o di decadenza, ovvero, nel caso facciano parte del nucleo familiare componenti minorenni o con disabilità, come definita a fini ISEE, decorsi sei mesi dalla medesima data”.

3. La norma contenuta nell'art. 2 lett. a) n. 2) del d.l. 4/2019 è stata ritenuta dalla Corte di Giustizia contrastante con le disposizioni della Direttiva 2003/109, ed in particolare con le norme contenute nell'art. 11; ciò con sentenza del 29/7/2024, nelle cause riunite C-112/22 e C-223/22. La sentenza, che ha qualificato il reddito di cittadinanza (sulla base di quanto indicato nei provvedimenti di rinvio pregiudiziale) come misura rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 11, par. 1, lett. d), della Direttiva 2003/109 (nel novero, quindi, delle prestazioni sociali, di assistenza sociale e di protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale), ha stabilito:

“L'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, letto alla luce dell'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,



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”.

In particolare, la Corte cui viene trasmessa la presente questione pregiudiziale, ha stabilito, con la sentenza citata, in relazione proprio alle norme contenute nell'art. 2, lett. a) e b), del d.l. 4/2019, conv. in l. 26/2019, quanto segue:

“49 [...] occorre verificare, sotto un primo profilo, se un requisito di residenza di dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, comporti una disparità di trattamento costitutiva di una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo rispetto ai cittadini dello Stato membro interessato.

50 A tale proposito occorre rilevare che un tale requisito di residenza di dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, incide principalmente sui cittadini stranieri, tra i quali figurano, in particolare, i cittadini di paesi terzi.

51 Il giudice del rinvio rileva, peraltro, che il requisito della residenza di dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, incide anche sugli interessi dei cittadini italiani che ritornano in Italia dopo un periodo di residenza in un altro Stato membro. Tuttavia, è indifferente che la misura di cui trattasi nel procedimento principale sfavorisca, eventualmente, tanto i cittadini nazionali che non possano rispettare un siffatto requisito quanto i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo. Infatti, una misura può essere considerata una discriminazione indiretta senza che sia necessario che essa abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali o di non sfavorire soltanto i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, ad esclusione dei cittadini nazionali (v., per analogia, sentenza del 20 giugno 2013, Giersch e a., C-20/12, EU:C:2013:411, punto 45).



52 *Pertanto, la differenza di trattamento tra i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e i cittadini nazionali, derivante dal fatto che una normativa nazionale prevede un requisito di residenza di dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, costituisce una discriminazione indiretta.*

53 *Occorre rilevare, sotto un secondo profilo, che, in linea di principio, una tale discriminazione è vietata a meno che non sia obiettivamente giustificata. Orbene, per essere giustificata, essa dev'essere idonea a garantire il conseguimento di un obiettivo legittimo e non eccedere quanto necessario per raggiungere tale obiettivo.*

54 *A tale riguardo, nelle sue osservazioni scritte il governo italiano rileva che, poiché il «reddito di cittadinanza» è un beneficio economico la cui erogazione è condizionata all'adesione dei componenti maggiorenni del nucleo familiare interessato a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale sulla base di convenzioni specifiche, la concessione di tale beneficio implica un'operazione di inserimento sociale e professionale molto complessa dal punto di vista amministrativo. Pertanto, secondo tale governo, il legislatore nazionale ha debitamente riservato l'accesso a tale misura ai cittadini di paesi terzi soggiornanti in Italia in modo permanente e ivi ben integrati.*

55 *Tuttavia, occorre rilevare che l'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109 prevede tassativamente i casi in cui gli Stati membri possono derogare, in termini di residenza, alla parità di trattamento tra cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali. Pertanto, al di fuori di tali casi, una differenza di trattamento tra queste due categorie di cittadini costituisce, di per sé, una violazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), di tale direttiva [v., in tal senso, sentenza del 25 novembre 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestazioni familiari per i soggiornanti di lungo periodo), C-303/19, EU:C:2020:958, punto 23].*

56 *In particolare, una disparità di trattamento tra i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e i cittadini dello Stato membro interessato non può essere giustificata dal fatto che essi si troverebbero in una situazione diversa a causa dei loro rispettivi legami con tale Stato membro. Una*



siffatta giustificazione sarebbe contraria all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, che impone una parità di trattamento tra loro nei settori delle prestazioni sociali, dell'assistenza sociale e della protezione sociale [sentenza del 25 novembre 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestazioni familiari per i soggiornanti di lungo periodo), C-303/19, EU:C:2020:958, punto 34].

57 *Infatti, come rilevato al punto 44 della presente sentenza, la direttiva 2003/109 prevede, al suo articolo 4, paragrafo 1, un requisito di soggiorno legale e ininterrotto di cinque anni nel territorio di uno Stato membro affinché il cittadino di un paese terzo possa ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo da parte di tale Stato membro. Dalla suddetta disposizione, letta congiuntamente al considerando 6 di tale direttiva, risulta che il legislatore dell'Unione ha considerato che tale periodo di soggiorno legale e ininterrotto di cinque anni testimoni il «radicamento del richiedente nel paese in questione», e debba quindi essere considerato sufficiente affinché quest'ultimo abbia diritto, dopo l'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo, alla parità di trattamento con i cittadini di detto Stato membro, in particolare per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale, conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), di detta direttiva.*

58 *Pertanto uno Stato membro non può prorogare unilateralmente il periodo di soggiorno richiesto affinché tale soggiornante di lungo periodo possa godere del diritto garantito dall'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, senza violare quest'ultima disposizione e l'obiettivo da essa perseguito, consistente, come risulta dal considerando 12 della medesima direttiva, nel garantire che lo status di soggiornante di lungo periodo costituisca «un autentico strumento di integrazione sociale».*

59 *Ne consegue che un requisito di residenza di dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, come quello di cui trattasi nei procedimenti principali, è contrario all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109”.*

Come si è visto, la sentenza in discorso ha anche ritenuto contrario al diritto dell'Unione il regime sanzionatorio penale correlato (delitto integrato da false dichiarazioni del richiedente in ordine al



possesso del requisito di lunga residenza sul territorio dello Stato); tale parte del *decisum* non rileva però per la questione pregiudiziale che si rimette.

4. Deve darsi atto del fatto che la Corte Costituzionale italiana, interpellata in merito all'eventuale contrasto della medesima norma in esame (prevedente il requisito della residenza di 10 anni) con la normativa dell'Unione e di conseguenza della Carta Costituzionale, in relazione alla posizione di cittadini di Stati dell'Unione (più precisamente, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 CDFUE, 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE), ha osservato:

“7.1.– Le numerose pronunce in cui questa Corte si è occupata del Rdc sono state tutte risolte a partire dall'affermazione di una interpretazione, funzionale a inquadrarne correttamente la natura all'interno del sistema costituzionale, che è stata ripetutamente ribadita in termini univoci (sentenze n. 1 del 2025, n. 54 del 2024, n. 34 e n. 19 del 2022, n. 137, n. 126 e n. 7 del 2021; ordinanza n. 29 del 2024).

Ai fini della decisione delle questioni considerate in quei giudizi, infatti, è risultato sempre dirimente evidenziare la peculiarità strutturale e funzionale di questa misura, dove la componente di integrazione al reddito è strettamente condizionata al conseguimento di obiettivi di inserimento nel mondo del lavoro e comunque di inclusione sociale, che richiedono il coinvolgimento attivo del beneficiario.

Fin dall'inizio di questo filone giurisprudenziale si è quindi chiarito che «la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica»: mentre le prestazioni di assistenza sociale vere e proprie si «fonda[no] essenzialmente sul solo stato di bisogno», il Rdc prevede «un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità», che strutturano un percorso formativo e d'inclusione, «il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo» (sentenza n. 126 del 2021 e, in termini simili, sentenza n. 122 del 2020).



L'erogazione del Rdc, infatti, «“è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, [...] nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale” (art. 4, comma 1). Questo percorso si realizza o con il Patto per il lavoro (stipulato presso un centro per l'impiego e che “deve contenere gli obblighi e gli impegni previsti dal comma 8, lettera b”, che riguardano essenzialmente la ricerca attiva del lavoro e l'accettazione delle offerte congrue) o con il Patto per l'inclusione sociale, stipulato presso i servizi comunali competenti per il contrasto della povertà (art. 4, commi 7 e 12). Si tratta di due “canali” comunicanti, nel senso che il beneficiario convocato dal centro per l'impiego può essere inviato al servizio comunale e viceversa (art. 4, commi 5-quater e 12). Il Patto per l'inclusione sociale comprende anche gli “interventi per l'accompagnamento all'inserimento lavorativo” (art. 4, comma 13)» (sentenza n. 19 del 2022).

Si è quindi ribadito che: «il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (salve le esclusioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, del d.l. n. 4 del 2019). È inoltre prevista la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni (art. 7, comma 5, del d.l. n. 4 del 2019)» (ancora sentenza n. 19 del 2022).

In definitiva, gli strumenti apprestati non consistono in meri sussidi per rispondere alla situazione di povertà, dal momento che il beneficio economico erogato è inscindibile da una più complessa e qualificante componente di inclusione attiva, diretta a incentivare la persona nell'assunzione di una



responsabilità sociale, che si realizza attraverso la risposta positiva agli impegni contenuti in un percorso appositamente predisposto e che dovrebbe condurre, per questa via, all'uscita dalla condizione di povertà.

Non incoerentemente, quindi, il mancato rispetto degli impegni priva il soggetto del beneficio economico, in conseguenza dell'interruzione del percorso che era stato condiviso tra il beneficiario e il sistema pubblico.

All'interno di questa peculiare struttura della misura, si giustificano anche le ulteriori condizionalità e preclusioni che la connotano, anch'esse finalizzate al percorso di integrazione sociale.

Al riguardo, questa Corte ha giudicato non incoerente la sospensione del Rdc per il venir meno degli specifici requisiti di onorabilità necessari sia per accedere che per mantenere il Rdc, ovvero la mancata soggezione a una misura cautelare personale e l'assenza di condanna per taluni specifici reati intervenuta nei dieci anni antecedenti (sentenze n. 169 del 2023, n. 126 del 2021 e n. 122 del 2020).

Nella medesima prospettiva, la sentenza n. 54 del 2024 ha ritenuto «coerente con tale natura del Rdc la previsione, contenuta nell'art. 5, comma 6, sesto periodo, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, che “[a]l fine di prevenire e contrastare fenomeni di impoverimento e l'insorgenza dei disturbi da gioco d'azzardo (DGA), [ha] in ogni caso fatto divieto di utilizzo del beneficio economico per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità”»; ha quindi precisato che «[i]l principio di eguaglianza sostanziale, alla cui attuazione il Rdc è peraltro riconducibile, non può certo essere invocato a sostegno di una questione di legittimità costituzionale nell'interesse di chi ha travolto le regole fondamentali dell'istituto, alterandone così la natura».

La stessa temporaneità della misura (diciotto mesi, rinnovabili) è stata ricollegata alla sua precipua natura, che non si risolve in mero sussidio economico per contrastare la povertà, ma si presenta diversamente articolata, mirando a offrire chances di integrazione sociale e lavorativa.

È evidente che una simile struttura, fondata sulla temporaneità, precisi obblighi e soprattutto rigide condizionalità persino in grado, se disattese, di determinare il venir meno del diritto alla prestazione,



risulterebbe del tutto inconciliabile con il carattere meramente assistenziale e quindi con le caratteristiche tipiche delle vere e proprie prestazioni di assistenza sociale, dove invece prevale l'esigenza, sostanzialmente incondizionata, di rispondere ai bisogni primari, «indifferenziabili e indilazionabili» (sentenza n. 166 del 2018), cui sono relative (ex plurimis, sentenza n. 42 del 2024 e ordinanza n. 29 del 2024).

[...]

7.2.– La descritta natura del Rdc – affermata dalla giurisprudenza di questa Corte in termini di interpretazione costituzionalmente orientata (necessaria perché, qualora fosse inteso quale prestazione meramente assistenziale, il Rdc non potrebbe che rivelarsi intrinsecamente contraddittorio e irragionevole alla luce dei principi costituzionali) – deve essere ancora ribadita in questa sede, senza che a ciò possa ritenersi d'ostacolo la recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22, In tale pronuncia, infatti, la Corte di giustizia, come di consueto, ha interpretato il diritto dell'Unione, ma non ha operato un sindacato sull'esattezza, o no, dell'interpretazione del diritto nazionale, quale offerta dal giudice del rinvio pregiudiziale. Essa quindi, da un lato, ha sì affermato che «spetta al giudice del rinvio stabilire se il “reddito di cittadinanza” di cui trattasi nei procedimenti principali costituisca una prestazione sociale» e che proprio tale giudice (il Tribunale di Napoli) «constata nelle sue domande di pronuncia pregiudiziale che il “reddito di cittadinanza” costituisce una prestazione di assistenza sociale volta a garantire un livello minimo di sussistenza, rientrante in uno dei tre settori indicati all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, ossia le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale, ai sensi della legislazione nazionale».

Dall'altro, tuttavia, la stessa Corte non ha affatto avallato tale interpretazione del Tribunale di Napoli, perché ha chiaramente precisato che «indipendentemente dalle critiche espresse dal governo di uno Stato membro nei confronti dell'interpretazione del diritto nazionale adottata dal giudice del



rinvio, l'esame delle questioni pregiudiziali dev'essere effettuato sulla base di tale interpretazione e non spetta alla Corte verificarne l'esattezza».

Solo sulla scorta di tale premessa – che espressamente riconosce come tale interpretazione sia suscettibile di verifica da parte degli organi a cui invece istituzionalmente spetta, secondo l'ordinamento nazionale, proprio verificarne l'esattezza – la sentenza è giunta a ritenere che «il “reddito di cittadinanza” di cui trattasi nei procedimenti principali costituisce una misura rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, letto alla luce dell'articolo 34 della Carta».

Se sussiste evidente contrasto interpretativo, in particolare tra quanto risultante dalla sentenza della Corte di Giustizia *ad quem* del 29/7/2024 e tra quanto risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale italiana n. 31/2025, in merito alla qualificazione giuridica del beneficio economico denominato reddito di cittadinanza o Rdc, rimane però fermo il *decisum* della prima pronuncia, la quale ha ormai rilevato il contrasto di quanto previsto dall'art. 2 lett. a) n. 2) d.l. 4/2019 con le norme contenute nell'art. 11 della Direttiva 2003/109, nei termini sopra indicati.

Ritiene questo rimettente organo di giustizia che non occorra procedere ulteriormente alla qualificazione del reddito di cittadinanza, in relazione all'art. 11 par. 1 lett. d) della Direttiva.

5. Altra normativa dell'ordinamento italiano che deve essere esaminata, in relazione al caso di specie, è quella di disciplina del decreto ingiuntivo, contenuta nel codice di procedura civile.

Il codice di procedura civile, nella versione applicabile alla controversia, all'articolo 633, relativo alle condizioni di ammissibilità, così recita:

“Su domanda di chi è creditore di una somma liquida di danaro o di una determinata quantità di cose fungibili, o di chi ha diritto alla consegna di una cosa mobile determinata, il giudice competente pronuncia ingiunzione di pagamento o di consegna:

1) se del diritto fatto valere si dà prova scritta;

L'articolo 640 di tale codice stabilisce quanto segue:



“Il giudice, se ritiene insufficientemente giustificata la domanda, dispone che il cancelliere ne dia notizia al ricorrente, invitandolo a provvedere alla prova.

Se il ricorrente non risponde all’invito o non ritira il ricorso oppure se la domanda non è accoglibile, il giudice la rigetta con decreto motivato.

Tale decreto non pregiudica la riproposizione della domanda, anche in via ordinaria”.

L’articolo 641 di detto codice prevede che, in caso di accoglimento della domanda, il giudice ingiunga all’altra parte di pagare la somma di denaro e lo informi della possibilità di presentare opposizione entro il termine di 40 giorni.

L’articolo 647 del codice di procedura civile, intitolato “Esecutorietà per mancata opposizione o per mancata attività dell’opponente”, così recita:

«Se non è stata fatta opposizione nel termine stabilito, oppure l’opponente non si è costituito, il giudice che ha pronunciato il decreto, su istanza anche verbale del ricorrente, lo dichiara esecutivo.

[...]

Quando il decreto è stato dichiarato esecutivo a norma del presente articolo, l’opposizione non può essere più proposta né proseguita, salvo il disposto dell’articolo 650, e la cauzione eventualmente prestata è liberata”

Ai sensi dell’articolo 650 di tale codice, relativo all’opposizione tardiva:

“L’intimato può fare opposizione anche dopo scaduto il termine fissato nel decreto, se prova di non averne avuta tempestiva conoscenza per irregolarità della notificazione o per caso fortuito o forza maggiore.

[...]

L’opposizione non è più ammessa decorsi dieci giorni dal primo atto di esecuzione”

L’articolo 2909 del codice civile, relativo alla cosa giudicata, così dispone:

“L’accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato a ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa”.



Costituisce *ius receptum*, nell'ordinamento nazionale, il principio secondo il quale, qualora due giudizi tra le stesse parti abbiano per oggetto un medesimo negozio o rapporto giuridico e uno di essi sia stato definito con sentenza passata in giudicato, l'accertamento compiuto circa una situazione giuridica o la risoluzione di una questione di fatto o di diritto incidente su un punto decisivo comune ad entrambe le cause (o costituente indispensabile premissa logica della statuizione in giudicato) preclude il riesame del punto accertato e risolto, anche nel caso in cui il successivo giudizio abbia finalità diverse da quelle che costituiscono lo scopo ed il *petitum* del primo (Cass. Sez. 3, Ordinanza n. 32370 del 21/11/2023; Cass. Sez. 3, Ordinanza n. 27013 del 14/09/2022; Sez. 3, Ordinanza n. 5486 del 26/02/2019).

Nello stesso senso un'altra pronuncia (Cass. Sez. L, Ordinanza n. 25745 del 30/10/2017), la cui massima puntualizza che il giudicato copre il dedotto e il deducibile in relazione al medesimo oggetto e, pertanto, riguarda non solo le ragioni giuridiche e di fatto esercitate in giudizio, ma anche tutte le possibili questioni, proponibili in via di azione o eccezione, che, sebbene non dedotte specificamente, costituiscono precedenti logici, essenziali e necessari, della pronuncia.

I medesimi principi, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana, trovano applicazione nel caso in cui il giudicato derivi non da una sentenza, ma da un decreto ingiuntivo non opposto.

È stato chiarito (*ex multis*, Cass. Sez. 3, sentenza n. 28318 del 28/11/2017, in connessione, tra le altre, con Cass. Sez. 3, sentenza n. 18205 del 03/07/2008; in termini, Sez. 1, ordinanza n. 22465 del 24/09/2018; Sez. 2, sentenza n. 31636 del 04/11/2021) che il principio secondo cui l'autorità del giudicato spiega i suoi effetti non solo sulla pronuncia esplicita della decisione, ma anche sulle ragioni che ne costituiscono, sia pure implicitamente, il presupposto logico-giuridico, trova applicazione anche in riferimento al decreto ingiuntivo di condanna al pagamento di una somma di denaro, il quale, ove non sia proposta opposizione, acquista efficacia di giudicato non solo in ordine al credito azionato, ma anche in relazione al titolo posto a fondamento dello stesso, precludendo in tal modo ogni ulteriore esame delle ragioni addotte a giustificazione della relativa domanda in altro giudizio.



Trattasi del c.d. principio del giudicato implicito, in forza del quale, come si è appena detto, la mancata opposizione al decreto ingiuntivo rende irretrattabile, e non più discutibile in giudizio, non solo il credito oggetto dell’ingiunzione, ma, appunto, anche il titolo giuridico che sia stato indicato dal creditore nella sede monitoria.

Ne consegue che, fatta eccezione per le ipotesi di opposizione tardiva, limitate dall’art. 650 del codice di procedura ai soli casi di mancata conoscenza del provvedimento per problematiche attinenti alla notifica di esso, credito ingiunto e titolo giuridico di esso non possono essere più oggetto di nuova discussione né in sede esecutiva né in sede di separato procedimento di cognizione.

6. La Corte di Giustizia Europea si è però trovata a valutare (v. sentenza del 17/5/2022, nelle cause riunite C-693/19 e C-831/19) la compatibilità della normativa processuale italiana sul decreto ingiuntivo e la sua mancata opposizione, normativa appena citata, con la Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5/4/1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori.

La Corte *ad quem* ha statuito, con la sentenza appena citata, che:

“L’articolo 6, paragrafo 1, e l’articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale la quale prevede che, qualora un decreto ingiuntivo emesso da un giudice su domanda di un creditore non sia stato oggetto di opposizione proposta dal debitore, il giudice dell’esecuzione non possa - per il motivo che l’autorità di cosa giudicata di tale decreto ingiuntivo copre implicitamente la validità delle clausole del contratto che ne è alla base, escludendo qualsiasi esame della loro validità - successivamente controllare l’eventuale carattere abusivo di tali clausole. La circostanza che, alla data in cui il decreto ingiuntivo è divenuto definitivo, il debitore ignorava di poter essere qualificato come «consumatore» ai sensi di tale direttiva è irrilevante a tale riguardo”.

Si legge nella motivazione della sentenza del maggio del 2022:

“[...] si deve stabilire se tali disposizioni richiedano che il giudice dell’esecuzione controlli l’eventuale carattere abusivo di clausole contrattuali a dispetto delle norme processuali nazionali



che attuano il principio dell'autorità di cosa giudicata in relazione a una decisione giudiziaria che non contiene espressamente alcun esame su tale punto.

*57 A tale riguardo, occorre ricordare l'importanza che il principio dell'autorità di cosa giudicata riveste sia nell'ordinamento giuridico dell'Unione sia negli ordinamenti giuridici nazionali. La Corte ha, infatti, già avuto occasione di precisare che, al fine di garantire sia la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici sia una buona amministrazione della giustizia, è importante che le decisioni giurisdizionali divenute definitive dopo l'esaurimento delle vie di ricorso disponibili o dopo la scadenza dei termini previsti per tali ricorsi non possano più essere rimesse in discussione (v., in particolare, sentenze del 6 ottobre 2009, *Asturcom Telecomunicaciones*, C-40/08, EU:C:2009:615, punti 35 e 36, e del 26 gennaio 2017, *Banco Primus*, C-421/14, EU:C:2017:60, punto 46).*

*58 La Corte ha altresì riconosciuto che la tutela del consumatore non è assoluta. In particolare, essa ha ritenuto che il diritto dell'Unione non imponga a un giudice nazionale di disapplicare le norme processuali interne che attribuiscono autorità di cosa giudicata a una decisione, anche quando ciò permetterebbe di porre rimedio a una violazione di una disposizione, di qualsiasi natura essa sia, contenuta nella direttiva 93/13 (v., in particolare, sentenze del 6 ottobre 2009, *Asturcom Telecomunicaciones*, C-40/08, EU:C:2009:615, punto 37, e del 21 dicembre 2016, *Gutiérrez Naranjo e a.*, C-154/15, C-307/15 e C-308/15, EU:C:2016:980, punto 68), fatto salvo tuttavia, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 55 della presente sentenza, il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività.*

59 Per quanto attiene al principio di equivalenza, si deve rilevare che la Corte non dispone di alcun elemento tale da far sorgere dubbi quanto alla conformità della normativa nazionale di cui al procedimento principale a tale principio. Come osserva il governo italiano, risulta che il diritto nazionale non consente al giudice dell'esecuzione di riesaminare un decreto ingiuntivo avente autorità di cosa giudicata, anche in presenza di un'eventuale violazione delle norme nazionali di ordine pubblico.



60 Per quanto riguarda il principio di effettività, la Corte ha dichiarato che ogni caso in cui sorge la questione se una norma di procedura nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione deve essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, del suo svolgimento e delle sue peculiarità, nonché, se del caso, dei principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento (sentenza del 22 aprile 2021, Profi Credit Slovakia, C-485/19, EU:C:2021:313, punto 53). La Corte ha ritenuto che il rispetto del principio di effettività non può tuttavia supplire integralmente alla completa passività del consumatore interessato (sentenza del 10 ottobre 2015, ERSTE Bank Hungary, C-32/14, EU:C:2015:637, punto 62).

61 Inoltre, la Corte ha precisato che l'obbligo per gli Stati membri di garantire l'effettività dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione implica, segnatamente per i diritti derivanti dalla direttiva 93/13, un'esigenza di tutela giurisdizionale effettiva, riaffermata all'articolo 7, paragrafo 1, di tale direttiva e sancita altresì all'articolo 47 della Carta, che si applica, tra l'altro, alla definizione delle modalità procedurali relative alle azioni giudiziarie fondate su tali diritti (v., in tal senso, sentenza del 10 giugno 2021, BNP Paribas Personal Finance SA, da C-776/19 a C-782/19, EU:C:2021:470, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

62 A tal proposito, la Corte ha dichiarato che, in assenza di un controllo efficace del carattere potenzialmente abusivo delle clausole del contratto di cui trattasi, il rispetto dei diritti conferiti dalla direttiva 93/13 non può essere garantito (sentenza del 4 giugno 2020, Kancelaria Medius, C-495/19, EU:C:2020:431, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

63 Ne consegue che le condizioni stabilitate dalle legislazioni nazionali, alle quali si riferisce l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 93/13, non possono pregiudicare la sostanza del diritto spettante ai consumatori in forza di tale disposizione, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte richiamata, in particolare, al punto 53 della presente sentenza, di non essere vincolati da una clausola reputata abusiva (sentenze del 21 dicembre 2016, Gutiérrez Naranjo e a., C-154/15,



C-307/15 e C-308/15, EU:C:2016:980, punto 71, e del 26 gennaio 2017, Banco Primus, C-421/14, EU:C:2017:60, punto 51).

64 Nei procedimenti principali, la normativa nazionale prevede che, nell'ambito del procedimento di esecuzione dei decreti ingiuntivi non opposti, il giudice dell'esecuzione non possa esercitare un controllo nel merito del decreto ingiuntivo né controllare, d'ufficio o su domanda del consumatore, il carattere abusivo delle clausole del contratto alla base di tale decreto ingiuntivo, per via dell'autorità di cosa giudicata implicita acquisita da quest'ultimo.

65 Orbene, una normativa nazionale secondo la quale un esame d'ufficio del carattere abusivo delle clausole contrattuali si considera avvenuto e coperto dall'autorità di cosa giudicata anche in assenza di qualsiasi motivazione in tal senso contenuta in un atto quale un decreto ingiuntivo può, tenuto conto della natura e dell'importanza dell'interesse pubblico sotteso alla tutela che la direttiva 93/13 conferisce ai consumatori, privare del suo contenuto l'obbligo incombente al giudice nazionale di procedere a un esame d'ufficio dell'eventuale carattere abusivo delle clausole contrattuali.

66 Ne consegue che, in un caso del genere, l'esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva impone che il giudice dell'esecuzione possa valutare, anche per la prima volta, l'eventuale carattere abusivo delle clausole del contratto alla base di un decreto ingiuntivo emesso da un giudice su domanda di un creditore e contro il quale il debitore non ha proposto opposizione”.

7. Fatte queste premesse, si può passare ad illustrare la rilevanza delle questioni di diritto nell'ambito del giudizio.

Come si è detto, la ricorrente è cittadina di stato terzo rispetto all'Unione Europea, titolare di permesso di soggiorno quale residente di lungo periodo, dal dicembre del 2016, il che comporta l'intervenuto accertamento, da parte dell'autorità che ha rilasciato il titolo di soggiorno, della stabile dimora sul territorio nazionale quantomeno dal dicembre dell'anno 2011. Priva di riscontri è invece l'affermazione secondo la quale la ricorrente sarebbe stata presente in Italia sin dall'anno 2004.

Al momento della prima richiesta di concessione del reddito di cittadinanza (luglio del 2019), la ricorrente possedeva presumibilmente (visto il titolo di soggiorno concessole) il requisito della



residenza sul territorio nazionale da almeno 5 anni (e non è controverso in causa che la ricorrente sia rimasta stabilmente nel territorio nazionale negli ultimi 2 anni, precedenti la formulazione della domanda), ma non il requisito della residenza da almeno 10 anni.

La revoca del reddito di cittadinanza, lo si ribadisce, è stata disposta dall'INPS in ragione dell'assenza del requisito, di cui all'art. 2 co 1 lett. a) n. 2, d.l. 4/2019, della residenza sul territorio da almeno 10 anni (e non in conseguenza dell'assenza di altri requisiti di legge).

La sussistenza del provvedimento di revoca ha comportato il rigetto della prima domanda di rinnovo del beneficio economico in discorso (nonché di ulteriori 2 domande), secondo quanto previsto dall'art. 7 co 11 del d.l. 4/2019, e la ricorrente non ha potuto ottenere detto rinnovo per il periodo compreso tra il marzo del 2021 ed il dicembre dello stesso anno (detto rinnovo è oggetto di una delle domande formulate nel presente procedimento).

Alla luce di quanto statuito dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 29/7/2024, nelle cause C-112/22 e C-223/22, la ricorrente intende: fare valere la contrarietà della normativa italiana con l'art. 11 della Direttiva 2003/109; ottenere la disapplicazione della norma interna in contrasto, e così vedere riconoscere il requisito della residenza nel territorio per almeno 5 anni come valido per la concessione del Rdc; vedere dichiarata l'illegittimità della revoca di tale beneficio e la legittimità del percepimento delle somme; vedere quindi il riconoscimento del beneficio anche per il periodo marzo 2021-dicembre 2021, in forza della prima domanda di rinnovo/proroga del febbraio 2021.

Ma ciò non può fare, in quanto, non avendo opposto il decreto ingiuntivo n. 937/2024, emesso in favore dell'INPS per la riscossione delle somme percepite dalla ricorrente nel periodo agosto 2019-febbraio 2021, non risulta possibile porre in discussione in un procedimento di accertamento e cognizione, ormai, né la debenza da parte sua delle somme oggetto di ingiunzione (il debito restitutorio nei confronti dell'INPS) né la legittimità della revoca (ostativa anche del riconoscimento del reddito dal marzo del 2021), e, ancora più a monte, il sopra menzionato contrasto della normativa italiana con la Direttiva 2003/109. Infatti, non solo sono decorsi i termini per la proposizione di opposizione avverso il provvedimento giudiziale, ma è anche inibita la possibilità di formulare



opposizione tardiva, disciplinata dall'art. 650 del codice di procedura civile (per stessa ammissione della ricorrente, l'omessa opposizione è attribuibile a suo ritardo nel sottoporre la questione ad un legale). In ragione dell'effetto di giudicato che si è prodotto, la ricorrente non può contestare la legittimità della normativa interna e della revoca del beneficio che ha disposto l'Istituto di Previdenza in forza di essa (questi essendo i titoli del credito restitutorio oggetto dell'ingiunzione), non solo con riferimento al credito da indebita percezione del Rdc, ma anche con riferimento alle ulteriori somme che ritiene di poter percepire per il periodo marzo-dicembre 2021 (somme negate a causa della revoca).

E' infine pacifico che l'organo giudicante che ha emesso il decreto ingiuntivo n. 937/2024, in favore dell'INPS e contro la ricorrente, non ha esaminato la problematica del contrasto tra la normativa contenuta nel d.l. 4/2019 e la Direttiva 2003/109, della legittimità o meno della revoca disposta dall'INPS; tanto non risulta dal provvedimento, e comunque la sentenza della Corte di Giustizia nelle cause C-112/22 e C-223/22 è stata pubblicata successivamente alla pubblicazione del provvedimento monitorio.

Più ampiamente, la problematica riguarda tutti i soggetti già percettori del reddito di cittadinanza, i quali, pur potendo oggi fare valere (secondo quanto deciso dalla Corte di Giustizia) il solo requisito di cittadini di paesi terzi rispetto all'Unione Europea, non in possesso del requisito di residenza nel territorio nazionale per almeno 10 anni, ma in possesso comunque del permesso di soggiorno quali residenti di lungo periodo, al momento della domanda amministrativa, abbiano visto revocare la concessione del beneficio a causa dell'assenza del primo requisito, stabilito dal diritto interno, ed abbiano anche visto l'emissione di decreto ingiuntivo per la conseguente restituzione delle somme incassate, emissione cui non sia seguita opposizione nei termini di legge.

Occorre quindi stabilire se l'effetto di giudicato – irrevocabilità delle decisioni giurisdizionali, con riferimento ai provvedimenti di ingiunzione, permetta di non esaminare ulteriormente la problematica di contrasto della disciplina del Rdc con la Direttiva 2003/109, o se, similmente a quanto deciso dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 17/5/2022, nelle cause riunite C-693/19 e C-831/19, l'esigenza



di stabilità delle statuzioni giurisdizionali dei paesi membri sia cedevole rispetto all'esigenza di garantire l'effettività dei diritti riconosciuti dalla normativa dell'Unione, ed imponga per la prima volta un esame, nell'ambito di un procedimento di cognizione, di quanto sarebbe normalmente coperto dal giudicato c.d. implicito, e segnatamente di condizioni (la legittimità della normativa interna, la legittimità di revoca disposta in forza di esse) che non siano già state oggetto di esame nella sede di emissione del provvedimento di ingiunzione.

Tale questione deve essere risolta anche alla luce del disposto dell'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che recita:

“Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge [...]”

stabilendo la centralità, nell'ambito del diritto dell'Unione, del diritto alla tutela giurisdizionale.

Occorre sin da ora evidenziare che nella fattispecie in esame sussistono innegabili elementi di analogia con la decisione del 17/5/2022 della Corte di Giustizia. Se in quel caso si è affermato contrario a quanto disposto dalla Direttiva 93/13/CEE il complesso normativo nazionale che prevede l'effetto di giudicato esplicito (sul credito) ed anche implicito (sul titolo contrattuale del credito), in relazione a pattuizioni negoziali violative del divieto di introduzione di clausole abusive nei contratti stipulati da professionista e consumatore (che così risulterebbero in contrasto con la citata Direttiva), che non potevano pertanto essere più esaminate dal giudice dell'esecuzione (ma che non erano stati oggetto di esame neppure nella sede monitoria); nel caso in esame si deve stabilire se il medesimo complesso di norme che regola l'effetto di giudicato del provvedimento monitorio sia in contrasto con l'art. 11 della Direttiva 2003/109/CE, laddove non permette al giudice dell'accertamento e della cognizione, che non sia giudice dell'opposizione al decreto ingiuntivo, di conoscere del contrasto della normativa interna sui requisiti di concessione del reddito di cittadinanza con lo stesso art. 11 della Direttiva (contrastò già rilevato dalla Corte di Giustizia) e della (strettamente) conseguente



illegittimità della revoca del beneficio e dell'insussistenza del debito restitutorio oggetto del decreto ingiuntivo (ferma rimanendo la medesimezza dell'elemento rappresentato dalla mancata cognizione in merito a tale contrasto, nella sede di emissione del decreto). Questo, in fattispecie nella quale la ricorrente era (al momento della proposizione della domanda amministrativa) ed è titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo per cittadini di paesi terzi rispetto all'Unione Europea, e quindi beneficiaria della tutela prevista dalla Direttiva 2003/109/CE.

In conclusione, deve comprendersi se l'interpretazione dell'art. 11, par. 1, lett. d), della più volte citata Direttiva 2003/109, in relazione all'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, appena sopra citato, risulti ostativo ad una normativa nazionale quale quella che prevede l'effetto di giudicato, sopra descritto, in caso di mancata opposizione a decreto ingiuntivo e di mancata cognizione di eventuali contrasti tra normativa interna e provvedimenti emessi in autotutela, in forza della prima, che risultino contrastanti con lo stesso art. 11 della Direttiva; giudicato che non permetta di conoscere ulteriormente in sede giurisdizionale l'insussistenza del credito restitutorio oggetto di ingiunzione e l'illegittimità del titolo giuridico di esso.

8. Deve quindi rimettersi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea il seguente quesito:

“Se l'art. 11, par. 1, lett. d), della Direttiva 2003/109/CE, letto in relazione all'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, secondo la quale il giudice nazionale, adito in sede processuale di accertamento e cognizione, non può accettare l'inesistenza del diritto alla restituzione di somme pagate dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale ad un cittadino di paese terzo, titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo, nonché l'illegittimità del titolo giuridico in forza del quale è pretesa la restituzione, a causa dell'intervenuto passaggio in giudicato di un decreto ingiuntivo ottenuto dall'Istituto di Previdenza, quando sia la pretesa restitutoria, sia il titolo giuridico di essa, si basino su norme già ritenute contrastanti con il citato art. 11, par. 1, come interpretato dalla Corte di Giustizia, e quando né tale contrasto, né l'illegittimità del titolo giuridico, siano stati esaminati dal giudice del procedimento di ingiunzione, a causa della mancata opposizione del debitore”.



PQM

Si dispone di sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 19 co 3 del Trattato sull'Unione Europea e dell'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, la seguente questione:

“Se l'art. 11, par. 1, lett. d), della Direttiva 2003/109/CE, letto in relazione all'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, secondo la quale il giudice nazionale, adito in sede processuale di accertamento e cognizione, non può accettare l'inesistenza del diritto alla restituzione di somme pagate dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale ad un cittadino di paese terzo, titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo, nonché l'illegittimità del titolo giuridico in forza del quale è pretesa la restituzione, a causa dell'intervenuto passaggio in giudicato di un decreto ingiuntivo ottenuto dall'Istituto di Previdenza, quando sia la pretesa restitutoria, sia il titolo giuridico di essa, si basino su norme già ritenute contrastanti con il citato art. 11, par. 1, come interpretato dalla Corte di Giustizia, e quando né tale contrasto, né l'illegittimità del titolo giuridico, siano stati esaminati dal giudice del procedimento di ingiunzione, a causa della mancata opposizione del debitore”.

Si dispone la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti tramite applicativo e-Curia.

Si comunichi.

Torino, 17/9/2025

IL GIUDICE

Dott. Simone Romito

