

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
NICHOLAS EMILIOU  
presentate il 30 ottobre 2025 [\(1\)](#)

**Causa C-747/22**

**KH**  
**contro**  
**Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale ordinario di Bergamo (Italia)]

« Rinvio pregiudiziale – Beneficiari di protezione internazionale – Direttiva 2011/95/UE – Articoli 26 e 29 – Accesso all'occupazione – Assistenza sociale – Reddito di cittadinanza – Requisito relativo alla residenza per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo – Discriminazione indiretta – Giustificazione – Prestazioni essenziali »

## **I. Introduzione**

1. Nella causa CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta) [\(2\)](#), è stato chiesto alla Corte di esaminare la compatibilità con il diritto dell'Unione di misure nazionali che prevedevano talune forme di sostegno finanziario per persone residenti nel territorio dello Stato membro interessato miranti a contrastare la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale. In particolare, un giudice italiano chiedeva se un aspetto specifico della normativa italiana istitutiva del «reddito di cittadinanza» – segnatamente il requisito ai sensi del quale i beneficiari devono aver risieduto in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo (in prosieguo: il «requisito di 10 anni di residenza») – fosse conforme a una serie di disposizioni del diritto dell'Unione.

2. Nella sua sentenza, la Corte – deliberando in Grande Sezione – ha statuito che l’articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE (3), letto alla luce dell’articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (in prosieguo: la «Carta») (4) ostava a siffatto requisito. In sostanza, la Corte ha dichiarato che detto requisito, da un lato, costituiva una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e, dall’altro, che non poteva essere giustificato, in quanto produceva l’effetto di prorogare unilateralmente il periodo di soggiorno richiesto affinché i soggiornanti di lungo periodo potessero godere del diritto garantito dall’articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109 (5).

3. La presente causa verte sulla compatibilità con il diritto dell’Unione dello stesso aspetto della normativa nazionale concernente il requisito di 10 anni di residenza, ma sotto un profilo diverso. In sostanza, il giudice del rinvio chiede alla Corte se tale requisito, quando è applicato ai beneficiari di protezione internazionale, sia conforme agli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95/UE, spesso denominata «direttiva qualifiche» (6). Queste due disposizioni impongono agli Stati membri l’obbligo di garantire che le attività volte ad agevolare l’accesso all’occupazione, nonché alcune forme di assistenza sociale, siano accessibili ai beneficiari di protezione internazionale secondo modalità equivalenti a quelle applicabili ai cittadini.

## II. Contesto normativo

### A. Diritto dell’Unione

4. I considerando 41, 42 e 45 della direttiva 2011/95 così recitano:

«(41) 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 (...).

(42) (...) 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.

(...)

(45) (...) Con riferimento all’assistenza sociale, le modalità e i dettagli concernenti l’attribuzione delle prestazioni essenziali ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria dovrebbero essere determinate secondo il diritto nazionale. La possibilità di limitare tale assistenza alle prestazioni essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo, l’assistenza in caso di malattia o di gravidanza e l’assistenza parentale, nella misura in cui le medesime prestazioni siano offerte ai cittadini conformemente al diritto nazionale».

5. L’articolo 26, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2011/95, concernente l’«Accesso all’occupazione», stabilisce quanto segue:

«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».

6. L’articolo 29 della direttiva 2011/95, intitolato «Assistenza sociale», così dispone:

«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».

## B. Diritto nazionale

7. L'articolo 1, comma 1, del decreto-legge del 28 gennaio 2019, n. 4 – Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (7), convertito dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 (8) (in prosieguo: il «decreto-legge»), stabilisce quanto segue:

«È istituito, a decorrere dal mese di aprile 2019, il Reddito di cittadinanza (...), 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. Il [reddito di cittadinanza] costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili».

8. L'articolo 2 del decreto-legge, rubricato «Beneficiari», definisce i requisiti di accesso al reddito di cittadinanza. Tali requisiti riguardano, da un lato, la cittadinanza, la residenza o il soggiorno del richiedente e, dall'altro, in particolare, il reddito, il patrimonio e il godimento di beni durevoli del nucleo familiare del medesimo. Per quanto riguarda la prima serie di requisiti, l'articolo 2 comma 1, lettera a), punto 2, esige, in particolare, che il beneficiario sia stato «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».

9. L'articolo 3, comma 1, di tale decreto-legge stabilisce che il beneficio economico conferito dal reddito di cittadinanza si compone di due elementi: uno ad integrazione del reddito familiare e l'altro ad integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione. L'articolo 3, comma 6, dello stesso decreto-legge prevede che il reddito di cittadinanza è riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi. Esso può essere rinnovato, previa sospensione dell'erogazione del medesimo per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo.

10. L'articolo 4, comma 1, del decreto-legge, rubricato «Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale», così recita:

«L'erogazione del beneficio è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, nelle modalità di cui al presente articolo, 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».

## III. Fatti, procedimento principale e questione pregiudiziale

11. Il ricorrente, KH, è giunto in Italia nel 2011 ed è in possesso del permesso di soggiorno per beneficiari di protezione sussidiaria. Da allora egli ha vissuto in Italia, dove si è sposato nel 2019 e dove sono nate le sue figlie nel 2020.

12. Egli ha inizialmente ottenuto il reddito di cittadinanza perché aveva erroneamente dichiarato la sussistenza del requisito dei 10 anni di residenza. Dopo aver eseguito alcuni controlli, con lettera del 13 ottobre 2021 l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (in prosieguo: l'«INPS») ha revocato il reddito di cittadinanza del ricorrente con la motivazione che quest'ultimo non soddisfaceva il requisito dei 10 anni complessivi di residenza in Italia al momento della domanda.

13. Il ricorrente ha adito con ricorso speciale il Tribunale ordinario di Bergamo (Italia), lamentando una discriminazione da parte dell'INPS e chiedendo, in particolare, l'accertamento del carattere discriminatorio della revoca del reddito di cittadinanza e l'accertamento della spettanza del diritto a ricevere tale beneficio.

14. Dinanzi al giudice, il ricorrente ha sostenuto che il requisito dei 10 anni di residenza ai fini dell'ottenimento del reddito di cittadinanza è incompatibile con gli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95, i quali impongono la parità di trattamento tra i beneficiari di protezione internazionale e i cittadini in materia di accesso all'occupazione e assistenza sociale. Secondo l'INPS, tuttavia, il reddito di cittadinanza non rientra nell'ambito di applicazione di tali disposizioni.

15. Il Tribunale ordinario di Bergamo, nutrendo dubbi in merito alla corretta interpretazione di tali disposizioni, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 29 e l'articolo 26 [della] direttiva 2011/95 debbano essere interpretati nel senso che ostano a una norma nazionale come quella contenuta nell'articolo 2, comma 1, lettera a)[, punto 2], [del] Decreto-Legge n. 4/2019, la quale, al fine di accedere a una prestazione di contrasto alla povertà e di sostegno nell'accesso al lavoro e all'inserimento sociale come il “reddito di cittadinanza” prevede il requisito di 10 anni di residenza nello Stato Italiano, in aggiunta al requisito di 2 anni continuativi di residenza antecedenti la domanda».

16. Il ricorrente nel procedimento principale, l'INPS, il governo italiano e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. Tali parti hanno altresì svolto difese orali nel corso dell'udienza del 17 giugno 2025.

17. Conformemente all'articolo 16, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, il governo italiano ha chiesto che la presente causa sia decisa in Grande Sezione.

#### IV. Analisi

18. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95 ostino a una misura nazionale che subordina il diritto a una prestazione di contrasto alla povertà, volta ad agevolare l'accesso all'occupazione e all'inserimento sociale di persone che beneficino di protezione internazionale, al requisito di 10 anni di residenza nello Stato membro interessato, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

19. Prima di esaminare i problemi sostanziali sollevati dalla questione proposta (B) occorre affrontare due questioni di natura procedurale: la competenza della Corte nella presente causa e la necessità di rispondere alla questione pregiudiziale (A).

##### A. Competenza della Corte e necessità di una risposta alla questione pregiudiziale

20. Il governo italiano sostiene che la Corte non è competente a rispondere alla questione proposta, poiché le disposizioni nazionali applicabili nel procedimento principale concernono una prestazione che esula dall'ambito di applicazione della direttiva 2011/95.

21. A tal riguardo, è sufficiente constatare che la questione proposta dal Tribunale ordinario di Bergamo verte sull'interpretazione di due disposizioni di diritto dell'Unione, vale a dire gli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95, la quale rientra manifestamente nella competenza della Corte (9). Infatti, la questione se una misura quale il reddito di cittadinanza rientri nell'ambito di applicazione di tali disposizioni concerne il merito della questione posta dal giudice del rinvio e non è idonea a mettere in discussione la competenza della Corte né la ricevibilità del rinvio pregiudiziale (10).

22. Inoltre, in udienza, il governo italiano ha spiegato, da un lato, che la normativa nazionale oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale è rimasta in vigore fino al 31 dicembre 2023, essendo stata abrogata dalla legge del 29 dicembre 2022, n. 197 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (11) e, dall'altro, che con sentenza n. 31/2025, del 20 marzo 2025, la Corte costituzionale (Italia) ha dichiarato incompatibile con la Costituzione italiana il requisito dei 10 anni di residenza per i cittadini dell'Unione. Tale giudice ha ritenuto che la normativa nazionale avrebbe dovuto esigere un periodo di 5 anni di residenza, anziché di 10.

23. Alla luce di quanto precede, potrebbe porsi la questione se sia necessario che la Corte di giustizia risponda alla questione pregiudiziale. Le condizioni di ricevibilità di un rinvio pregiudiziale, enunciate all'articolo 267 TFUE e all'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, devono essere soddisfatte non soltanto al momento della proposizione del ricorso, ma anche durante l'intero procedimento. Qualora, nel corso del procedimento, tali condizioni non siano più soddisfatte, la Corte pone fine al giudizio dichiarando che non vi è più luogo a statuire. Ciò può verificarsi, ad esempio, qualora il procedimento principale sia divenuto privo di oggetto a causa di successive decisioni del giudice del rinvio (o di un altro giudice nazionale) nell'ambito dello stesso procedimento o in procedimenti connessi, oppure qualora le pertinenti disposizioni del diritto nazionale siano state modificate o abrogate (12).

24. Tuttavia, ciò non avviene nel presente procedimento. Sia il ricorrente nel procedimento principale che il governo italiano hanno dichiarato, in udienza, che una risposta della Corte alla questione proposta resta necessaria ai fini della soluzione della controversia di cui al procedimento principale. A quanto mi risulta, la normativa nazionale di cui trattasi resta applicabile *ratione temporis* alla controversia e la summenzionata sentenza della Corte costituzionale non riguarda la situazione dei beneficiari di protezione internazionale.

25. Infine, è opportuno menzionare, incidentalmente, che la direttiva 2011/95 è stata recentemente abrogata dal regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, 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 e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109 e che abroga la direttiva 2011/95 (13). Ai sensi degli articoli 41 e 42 di detto regolamento, la direttiva 2011/95 sarà abrogata a decorrere dal 12 giugno 2026 e il regolamento si applicherà a decorrere dal 1° luglio 2026.

26. Di conseguenza, il presente procedimento non è divenuto privo di oggetto.

## B. Merito

27. In sostanza, gli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95 impongono agli Stati membri di provvedere affinché talune attività miranti a favorire l'accesso all'occupazione e ad alcune forme di assistenza sociale siano accessibili ai beneficiari di protezione internazionale alle stesse condizioni previste per i cittadini.

28. Vi sono due questioni principali che si pongono nella presente causa. In primo luogo, una misura nazionale quale il reddito di cittadinanza rientra nell'ambito di applicazione degli articoli 26 e/o 29 della direttiva 2011/95? In secondo luogo, in caso affermativo, siffatta misura è compatibile con tali

disposizioni?

29. A tal riguardo, il governo italiano e l'INPS ritengono che una misura quale il reddito di cittadinanza non rientri nell'ambito di applicazione degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95. Essi sostengono che il reddito di cittadinanza non è una mera prestazione assistenziale volta a far fronte a uno stato di bisogno economico, bensì una misura più ampia e personalizzata che si inserisce in un contesto più ampio, 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 agevolarne il percorso verso l'indipendenza economica. Tali parti dichiarano, in particolare, che detta prestazione è condizionata 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» presso un centro per l'impiego. Di conseguenza, a loro avviso, detta misura sarebbe principalmente uno strumento per il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale. Il *carattere misto di tale misura* sarebbe stato confermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

30. Il ricorrente nel procedimento principale e la Commissione non sono d'accordo. Essi sostengono che il carattere misto di una misura nazionale non esclude, di per sé, che essa rientri nell'ambito di applicazione degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95. A loro avviso, il reddito di cittadinanza istituito dal legislatore italiano presenta le caratteristiche necessarie per rientrare nell'ambito di applicazione di tali disposizioni. Di conseguenza, i beneficiari di protezione internazionale non possono essere oggetto di nessuna forma di discriminazione per quanto concerne l'accesso ai benefici da esso previsti.

31. Concorro con il ricorrente nel procedimento principale e con la Commissione. Spiegherò nel prosieguo il motivo per cui ritengo che una misura quale il reddito di cittadinanza rientri nell'ambito di applicazione di tali due disposizioni (1, 2 e 3) e risulti con esse incompatibile (4 e 5), fatta salva una tenue riserva per quanto concerne l'articolo 29 della direttiva (6).

## 1. *Accesso all'occupazione*

32. L'articolo 26, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 stabilisce che «[g]li 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». L'articolo 26, paragrafo 3, di detta direttiva impone altresì agli «Stati membri [di] adoperarsi per *agevolare il pieno accesso* dei beneficiari di protezione internazionale alle attività di cui al paragrafo 2» (14).

33. A mio avviso, una misura quale il reddito di cittadinanza rientra nell'ambito di applicazione di tali disposizioni. Come affermato sia dall'INPS che dal governo italiano, una componente chiave di tale misura è la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti del nucleo familiare maggiorenni, nonché la sottoscrizione di un «patto per il lavoro» presso un centro per l'impiego. Tale patto è, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge, «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».

34. La formulazione stessa delle due disposizioni giuridiche di cui trattasi (articolo 26, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 e articolo 4, comma 1, del decreto-legge) rende alquanto chiaro che le attività ivi elencate coincidono in larga misura. È difficile negare che le attività che i centri per l'impiego italiani sono tenuti ad offrire ai beneficiari del reddito di cittadinanza debbano essere considerate come «formazione professionale» e «servizi di consulenza» nell'accezione di cui all'articolo 26, paragrafo 2, della direttiva 2011/95.

35. Infatti, entrambe le disposizioni condividono lo stesso obiettivo. Gli obblighi fissati all'articolo 26, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2011/95 sono chiaramente strumentali alla garanzia dell'effettività del principio enunciato all'articolo 26, paragrafo 1: «[g]li 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» (15).

36. L'obiettivo delle misure previste all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge è lo stesso: agevolare l'accesso al mercato del lavoro. Sia il preambolo che l'articolo 1, comma 1, di tale decreto-legge fanno riferimento a una misura volta a garantire il *diritto al lavoro* mediante politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel *mondo del lavoro*.

37. Aggiungo, *ad abundantiam*, che una serie di elementi conferma la portata ampia dell'obbligo enunciato all'articolo 26 della direttiva 2011/95 e la sua importanza nel sistema di tale direttiva.

38. In primo luogo, la terminologia utilizzata in tale articolo è indicativa del carattere omnicomprendente della disposizione in parola: «activities *such as*» [in lingua inglese; attività *quali*] (elenco non esaustivo), «opportunità di formazione occupazionale» (espressione ampia e orientata alla finalità) e «pieno accesso» (espressione enfatica) (16).

39. In secondo luogo, gli Stati membri sono tenuti non soltanto a *provvedere* affinché le attività in questione siano *offerte* ai beneficiari di protezione internazionale (articolo 26, paragrafo 2), ma anche ad *agevolare* l'accesso a dette attività da parte di tali soggetti (articolo 26, paragrafo 3). Come spiegato nel preambolo della direttiva 2011/95, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che i beneficiari di protezione internazionale abbiano particolari esigenze e debbano far fronte a specifici problemi di integrazione (considerando 41) e, di conseguenza, «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» (considerando 42).

40. In sostanza, non è sufficiente che le attività enunciate all'articolo 26, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 siano accessibili ai beneficiari di protezione internazionale; le autorità nazionali devono altresì, in forza dell'articolo 26, paragrafo 3, di tale direttiva, adottare iniziative intese a rimuovere gli ostacoli che possono impedire detto accesso. Tale obbligo di proattività testimonia, alquanto chiaramente, l'accento che il legislatore dell'Unione ha posto sull'accesso dei beneficiari di protezione internazionale all'assistenza, sotto forma di formazione e consulenza, al fine di permettere loro di integrarsi più facilmente nel mercato del lavoro. Il fatto che il considerando 42 della direttiva 2011/95 faccia riferimento a «costrizioni finanziarie» testimonia, *mutatis mutandis*, che la direttiva e il decreto-legge riflettono la stessa preoccupazione: potrebbe essere necessario fornire una qualche forma di sostegno finanziario alle persone in questione, poiché, diversamente, esse potrebbero non essere in grado di partecipare alle attività di formazione e consulenza offerte.

41. In conclusione, ritengo che attività come quelle di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge rientrino, in larga misura, nell'ambito di applicazione dell'articolo 26 della direttiva 2011/95.

## 2. Assistenza sociale

42. L'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 impone agli Stati membri di «provved[ere] affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano (...) adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione». Occorre quindi verificare se una misura nazionale quale il reddito di cittadinanza si qualifichi come «assistenza sociale» ai sensi di tale disposizione.



a) ***Nozione autonoma del diritto dell'Unione***

43. Occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, in forza di quanto imposto tanto dall'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto dal principio d'uguaglianza, qualora una disposizione di diritto dell'Unione non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata, i termini di tale disposizione devono dar luogo, di regola, ad un'interpretazione autonoma ed uniforme nell'intera Unione (17).

44. Sebbene la direttiva 2011/95 non contenga una definizione della nozione di «assistenza sociale», il suo articolo 29 non effettua neppure un rinvio al diritto degli Stati membri per quanto riguarda il significato di tale nozione. Ne consegue che la nozione di «assistenza sociale» di cui a tale articolo deve essere considerata, ai fini dell'applicazione di tale direttiva, come una nozione autonoma del diritto dell'Unione che deve essere interpretata in modo uniforme nel territorio di tutti gli Stati membri (18).

45. Il governo italiano, tuttavia, non è d'accordo. A suo avviso, la Corte ha dichiarato che, nonostante l'assenza di un rinvio al diritto nazionale, spetta comunque alle autorità nazionali definire ciò che costituisce «assistenza sociale» ai sensi dell'articolo 29 della direttiva 2011/95.

46. Tale argomento non mi convince. Mi sembra che il governo italiano interpreti erroneamente la sentenza della Corte nella causa ASGI e a. (19). In tale sentenza, la Corte ha definito la nozione di «assistenza sociale» come comprensiva dell'«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» (20). A mio avviso, la Corte si è limitata a fornire una definizione ampia di tale nozione, precisando che essa comprende l'*insieme* dei regimi di assistenza istituiti da *tutte* le autorità pubbliche (siano esse centrali o periferiche). La Corte non ha inteso affatto implicare che spetti alle autorità nazionali decidere autonomamente quali misure costituiscano assistenza sociale e quali no.

47. È parimenti irrilevante il fatto che, in tale sentenza, la Corte abbia lasciato al giudice del rinvio, in ultima analisi, il compito di verificare se la misura nazionale di cui al procedimento principale «costitu[is]se una prestazione di assistenza sociale, ai sensi dell'articolo 29 della direttiva 2011/95». Infatti, il giudice del rinvio era tenuto ad effettuare tale valutazione non sulla base del diritto nazionale, bensì «alla luce [della] definizione» summenzionata (21).

b) ***Applicazione della nozione (I): benefici economici come forma di assistenza sociale***

48. Come menzionato al precedente paragrafo 46, la Corte ha adottato un'interpretazione alquanto *ampia* e, in una certa misura, *aperta* della nozione di «assistenza sociale» ai fini della direttiva 2011/95. È chiaro che l'assistenza sociale comprende «un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o di gravidanza e l'assistenza parentale» (considerando 45 di tale direttiva), ma certamente non si limita a tali prestazioni. Il considerando in questione qualifica tale sostegno e tale assistenza come «prestazioni essenziali».

49. La definizione della Corte comprende quattro elementi principali, che concernono la struttura («regimi»), l'origine («autorità pubbliche»), i beneficiari («individui che non disponga[n]o di risorse sufficienti a (...)») e la funzione (far fronte ai «bisogni elementari propri e a quelli della [loro] famiglia») dell'assistenza in questione. Sebbene non vi sia un'unica definizione della nozione di «assistenza sociale» universalmente accolta, mi sembra che l'interpretazione di tale nozione da parte della Corte sia coerente con il modo in cui essa è generalmente intesa (22).



50. Alla luce di tale contesto, ritengo che una misura quale il reddito di cittadinanza rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 29 della direttiva 2011/95.

51. Anzitutto, essa soddisfa tutti i criteri enunciati al precedente paragrafo 49: in primo luogo, si tratta di un meccanismo generale di assistenza; in secondo luogo, essa è stata istituita dalle autorità; in terzo luogo, i beneficiari sono i nuclei familiari in stato di bisogno; e in quarto luogo, uno dei suoi obiettivi principali è il «contrasto alla povertà».

52. Più in generale, il reddito di cittadinanza presenta diverse caratteristiche che, nella giurisprudenza della Corte, sono state tipicamente associate a misure di assistenza sociale (23). In particolare, la misura nazionale in questione contempla una prestazione in denaro che: i) ha natura *non contributiva*, poiché si tratta di una misura finanziata mediante risorse pubbliche; ii) dipende dal *reddito* e, in una certa misura, tiene conto della specifica situazione e dei bisogni del nucleo familiare; e iii) mira ad assicurare alle persone *un livello minimo di sussistenza*.

53. Quest'ultimo elemento riveste, a mio avviso, particolare importanza. Infatti, la necessità di garantire «un livello minimo di sussistenza» è espressamente menzionata nel preambolo del decreto-legge quale uno degli obiettivi della misura di cui trattasi. Inoltre, il fatto che le due componenti del beneficio economico concesso siano destinate, rispettivamente, a) all'«integrazione del reddito familiare», e b) all'«integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione» è chiaramente indicativo della natura della misura.

54. Inoltre, il preambolo del decreto-legge menziona espressamente «la straordinaria necessità e urgenza di prevedere la semplificazione del sistema di *assistenza sociale* al fine di renderlo certo ed essenziale con l'obiettivo di una ridefinizione del modello di *benessere* collettivo» (24). La corrispondenza testuale tra tale preambolo e l'articolo 29 della direttiva 2011/95 è quindi innegabile.

55. Una serie di caratteristiche specifiche del beneficio economico individuate nell'articolo 3 del decreto-legge conferma l'idea che siffatto beneficio sia destinato a soddisfare i *bisogni elementari* del nucleo familiare. In particolare, ai sensi del comma 3 di tale disposizione, l'importo del beneficio non speso o non prelevato nel mese successivo al pagamento è sottratto, almeno in parte, nella mensilità successiva. Inoltre, ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge, come attuato mediante decreto ministeriale, il beneficio era erogato mediante una carta, che non poteva essere utilizzata per acquistare determinati prodotti e servizi (quali, ad esempio, articoli di gioielleria e altri articoli di lusso, opere d'arte, servizi di gioco d'azzardo, servizi assicurativi) o nel contesto di talune operazioni (acquisti all'estero o mediante servizi di direct-marketing).

c) ***Applicazione della nozione (II): le obiezioni del governo italiano e dell'INPS***

56. La conclusione che precede concernente la natura della misura in questione non può essere messa in discussione dal fatto che la prestazione in denaro, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge, 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».

57. Sebbene i regimi di assistenza sociale siano sovente accessibili a persone e famiglie a basso reddito o vulnerabili senza la necessità che essi soddisfino requisiti specifici (al di là della prova del loro status), non è raro neppure il contrario. Sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea esistono programmi di assistenza sociale che forniscono sostegno finanziario alle persone bisognose, a condizione che esse soddisfino specifici requisiti di condotta. Ciò può includere, ad esempio, la ricerca di un'occupazione, l'inizio di una formazione o la partecipazione ad attività di interesse comune.

Siffatti programmi mirano a ridurre la povertà, presente e futura, favorendo la realizzazione del potenziale degli interessati, in particolare attraverso investimenti nell'istruzione e nella formazione professionale. Il sostegno finanziario fornito costituisce pertanto un incentivo a rispettare gli obblighi previsti dalla normativa. È quindi anche logico che, in tali programmi, un inadempimento di detti obblighi possa comportare la sospensione o la riduzione del sostegno finanziario (e/o delle altre prestazioni erogate) (25).

58. Di conseguenza, ciò che rileva in tale contesto non è se un beneficio economico sia concesso a titolo condizionato o incondizionato; è più importante verificare se i requisiti, ove esistenti, favoriscano l'obiettivo ultimo di contrasto alla povertà mediante la prestazione di assistenza alle persone bisognose. Nel caso di specie, i requisiti sono conformi all'obiettivo di contrasto alla povertà futura, aumentando la probabilità che i beneficiari del regime trovino, a breve o medio termine, un'occupazione.

59. Inoltre, osservo che il decreto-legge contempla, all'articolo 4, commi 2 e 3, varie categorie di persone (in particolare, persone di età pari o superiore a 65 anni, persone con disabilità e persone che frequentano corsi di formazione) che sono esentate dagli obblighi previsti dall'articolo 4, comma 1, del decreto-legge. In tali casi, il beneficio economico è concesso *senza condizioni*.

60. Non ritengo neppure particolarmente rilevante, in tale contesto, il fatto, sottolineato dal governo italiano e dall'INPS, che il reddito di cittadinanza sia concesso «per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi».

61. L'assistenza sociale ha sovente carattere temporaneo, in quanto è concepita principalmente come una «rete di sicurezza» per situazioni puntuali, e non come un sistema di sostegno permanente. Ciò vale a maggior ragione nel caso in cui la concessione di tali benefici, come nel caso del reddito di cittadinanza, è subordinata all'adempimento, da parte del beneficiario, di taluni obblighi che, come indicato in precedenza, sono concepiti per agevolare il suo successivo accesso ad altre forme di reddito o di sostegno, compresa l'occupazione. Tenuto conto della rilevante entità delle risorse pubbliche in gioco, è altresì ragionevole che, per motivi di disciplina di bilancio, le autorità possano fissare una durata predeterminata per tali benefici economici. Per le persone interessate ciò funge da incentivo ad essere proattive nella ricerca di un'occupazione.

62. In ogni caso, osservo che, in forza dell'articolo 3, comma 6, del decreto-legge, il reddito di cittadinanza «può essere rinnovato, previa sospensione dell'erogazione del medesimo per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo» e che «[l]a sospensione non opera nel caso [di persone con età superiore a 65 anni]».

63. Infatti, il governo italiano e l'INPS riconoscono che il reddito di cittadinanza presenta caratteristiche proprie dell'assistenza sociale. Tuttavia, essi sostengono che non possa essere qualificato esclusivamente, o per lo meno principalmente, come prestazione assistenziale. Essi sottolineano che il reddito di cittadinanza è una misura complessa di natura mista e rinviando, a tal riguardo, a due sentenze della Corte costituzionale, questione di cui mi occuperò in breve.

64. A mio avviso, la struttura complessa della misura e la sua natura mista non escludono che essa possa rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 29 della direttiva 2011/95.

65. È alquanto comune che, mediante l'introduzione di nuovi strumenti, la normativa nazionale persegua contemporaneamente obiettivi diversi. A seconda della natura di tali obiettivi, il legislatore può perseguirli in misura variabile o, quando questi ultimi sono confliggenti, tentare di trovare un giusto equilibrio tra di essi. Naturalmente, la normativa nazionale può introdurre meccanismi dotati di una struttura complessa, comprensiva di varie componenti. A livello applicativo, tali componenti possono essere autonome e separabili o, di converso, formare un insieme coerente e indivisibile.

66. Ciò avviene spesso per le misure adottate in settori quali l'assistenza sociale, la sicurezza sociale e l'integrazione sociale. Ad esempio, già nel 1974 la Corte ha dichiarato che «non si può escludere l'eventualità che, in ragione del campo d'applicazione soggettivo, degli scopi perseguiti e delle modalità d'attuazione, talune legislazioni possano rientrare al tempo stesso [nella previdenza e nell'assistenza sociale,] sfuggendo così a qualsiasi classificazione generale» (26). In tali casi, l'interprete della normativa è tenuto a individuare la funzione o le funzioni preponderanti della misura, qualora ciò possa comportare determinate conseguenze ai sensi del diritto dell'Unione (27).

67. Tuttavia, nella presente causa, la misura è costituita, di fatto, da diverse componenti. Tenuto conto della formulazione del preambolo e delle disposizioni operative del decreto-legge, nonché dei suoi obiettivi dichiarati e del suo ambito di applicazione, risulta evidente, specialmente dal punto di vista del diritto dell'Unione, che la misura nazionale in questione è strutturata attorno a due pilastri di pari importanza: l'erogazione di un sostegno economico (articolo 3 del decreto-legge) e l'attuazione del patto per il lavoro e del patto per l'inclusione sociale (articolo 4 del decreto-legge). Nella maggior parte dei casi, anche se non sempre, il reddito di cittadinanza funziona come un meccanismo *do ut des*: il sostegno finanziario è concesso in cambio di un impegno alla crescita personale e professionale.

68. Ritengo che le mie conclusioni siano conformi a quelle raggiunte dalla Corte costituzionale nella prospettiva del diritto nazionale. Nelle sue sentenze del 2022 e del 2025, tale giudice ha statuito, in sostanza, che la normativa in materia di reddito di cittadinanza non poteva essere considerata come una mera forma di assistenza sociale; secondo tali sentenze, la componente assistenziale, che è effettivamente presente nella misura, si inserisce in un contesto giuridico più ampio che persegue una gamma di obiettivi, in particolare quelli dell'integrazione nel mercato del lavoro e dell'inclusione sociale (28).

69. Pur condividendo pienamente tali constatazioni, non ritengo che esse possano essere interpretate alla stregua di una giustificazione per considerare la funzione assistenziale come meramente accessoria o secondaria rispetto all'altra funzione.

70. I benefici economici concessi alle persone in stato di bisogno costituiscono, come ho spiegato ai precedenti paragrafi da 48 a 55, un elemento essenziale del quadro complessivo istituito dal decreto-legge. Inoltre, come rilevato al precedente paragrafo 59, per talune categorie di beneficiari (molti dei quali sono persone con incapacità lavorativa temporanea o permanente), si tratta dell'unica componente della misura ad essere applicabile, in quanto tali persone sono esonerate dagli obblighi di cui all'articolo 4 del decreto-legge. In tali casi, il reddito di cittadinanza è principalmente, se non unicamente, una misura di assistenza sociale. Tale elemento depone a sfavore della qualificazione del reddito di cittadinanza come una prestazione destinata unicamente, o anche in via preponderante, ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro (29). In tale contesto, desidero altresì osservare, incidentalmente, che la normativa sul reddito di cittadinanza è stata generalmente presentata alla stampa e ai cittadini, dal governo che l'ha adottata, come una misura «di contrasto alla povertà» (e non come una misura «di contrasto alla disoccupazione»).

71. Infine, aggiungo che la grande importanza degli elementi discussi in precedenza, nell'impianto generale del decreto-legge, è stata sottolineata sia dal giudice del rinvio nella presente causa che dal giudice del rinvio nella causa CU e ND (30). Desidero chiarire questo aspetto nei paragrafi che seguono.

72. Nelle sue osservazioni, il governo italiano sottolinea che, nella sentenza CU e ND, la Corte non ha effettuato alcuna valutazione sulla questione se il reddito di cittadinanza costituisca una «prestazione di assistenza sociale» e si è limitata a basarsi su quanto indicato dal giudice del rinvio nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale (31). Ho l'impressione che il governo italiano intenda suggerire che la posizione del giudice del rinvio a tal riguardo non era corretta.

73. Tuttavia, ciò sarebbe, in ogni caso, irrilevante nel caso di specie. Infatti, nella causa CU e ND, la Corte era stata invitata ad esaminare la misura nazionale in questione alla luce dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109. Tale disposizione prevede che «[i]l soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda (...) le prestazioni sociali, l'*assistenza sociale* e la protezione sociale *ai sensi della legislazione nazionale*» (32). Di converso, come spiegato ai precedenti paragrafi da 43 a 47, la nozione di «assistenza sociale», ai sensi dell'articolo 29 della direttiva 2011/95, è una nozione autonoma del diritto dell'Unione, che deve essere interpretata in modo uniforme in tutta l'Unione. Di conseguenza, la qualificazione della misura di cui trattasi alla luce del diritto nazionale non è decisiva nel caso di specie (33).

74. Infine, quand'anche si ritenesse (*quod non*, a mio avviso) che l'erogazione di un beneficio economico sia meramente accessoria e strumentale rispetto all'obiettivo principale di inserimento professionale delle persone interessate, siffatto beneficio non esulerebbe dall'ambito di applicazione della direttiva 2011/95. Infatti, come spiegato in precedenza, i) le attività di cui all'articolo 4 del decreto-legge rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 2, della direttiva; ii) l'articolo 26, paragrafo 3, della direttiva impone agli Stati membri di «agevolare il pieno accesso» alle attività di cui al paragrafo 2 di tale articolo; e iii) il considerando 42 di tale direttiva stabilisce che gli Stati membri dovrebbero adoperarsi, *inter alia*, per porre rimedio alle costrizioni finanziarie che potrebbero impedire ai beneficiari di protezione internazionale di accedere a tali attività.

75. Ciò significa, in sostanza, che se il beneficio economico di cui trattasi dovesse essere escluso dall'ambito di applicazione dell'articolo 29 della direttiva 2011/95, esso rientrerebbe, probabilmente, nell'ambito di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, della medesima direttiva. Mi sembra alquanto intuitivo che il fatto di escludere i beneficiari di protezione internazionale da un beneficio economico concesso a qualsiasi altra persona in stato di bisogno al fine di consentirle di partecipare ad attività connesse all'accesso all'occupazione si ponga in contrasto con la logica sottesa all'articolo 26, paragrafo 3, e al considerando 42 della direttiva 2011/95.

76. Per tutte le ragioni che precedono, un beneficio economico di contrasto alla povertà quale quello previsto all'articolo 3 del decreto-legge rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 29 della direttiva 2011/95.

### 3. **Conclusioni provvisorie sull'ambito di applicazione degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95**

77. In conclusione, la complessità strutturale e multifaccettata di una misura nazionale che garantisce assistenza alle persone in stato di bisogno, quale il reddito di cittadinanza introdotto dal decreto-legge, non può dispensare l'interprete dal dovere di tenere in debito conto le sue componenti essenziali. Una soluzione diversa rischierebbe di consentire agli Stati membri di eludere l'applicazione della direttiva 2011/95 mediante ciò che potrebbe essere qualificato come una *superfetazione normativa*: la sovrapposizione intenzionale di meccanismi giuridici distinti all'interno di un unico atto normativo o la creazione di un quadro normativo composito e polifunzionale.

78. A mio avviso, le due componenti principali della normativa nazionale che istituisce il reddito di cittadinanza non soltanto sono di importanza comparabile, ma anche inscindibilmente connesse e complementari.

79. A tal riguardo, devo riconoscere che, in alcuni momenti nel corso dell'udienza, ho avuto l'impressione che il governo italiano sia caduto in contraddizione, allorché ha tentato di negare il carattere sociale della misura nazionale sottolineandone gli elementi connessi all'accesso all'occupazione, per poi negare tale caratteristica evidenziandone gli elementi di natura sociale. In termini metaforici, ho avuto l'impressione che tale governo stesse sostenendo che  $1 + 1 = 0$ , mentre in aritmetica, così come nella presente causa,  $1 + 1 = 2$ .

80. Infatti, per le ragioni sopra esposte, queste due componenti rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/95: i) le attività previste dall'articolo 4 del decreto-legge, nella misura in cui sono attività concernenti l'«accesso all'occupazione» ai sensi dell'articolo 26 della direttiva, e ii) i benefici economici previsti dall'articolo 3 del decreto-legge, nella misura in cui si tratta di «assistenza sociale» ai sensi dell'articolo 29 della direttiva.

#### 4. *Discriminazione indiretta*

81. La formulazione dell'articolo 26 («secondo modalità equivalenti a quelle previste per i loro cittadini») e dell'articolo 29 («alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione») della direttiva 2011/95 indica chiaramente che queste due disposizioni costituiscono un'espressione del principio della parità di trattamento.

82. Secondo una giurisprudenza costante, il principio della parità di trattamento, sancito dall'articolo 20 della Carta, è un principio generale del diritto dell'Unione il quale esige 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 (34). Tale principio vieta non soltanto le discriminazioni palesi, ma anche tutte le forme dissimulate di discriminazione che, pur basandosi su criteri distintivi apparentemente neutri, pervengano di fatto allo stesso risultato discriminatorio (35).

83. Nella sua sentenza CU e ND, la Corte ha stabilito che un requisito di residenza come quello in esame costituisce una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini di paesi terzi che possiedono lo status di soggiornanti di lungo periodo rispetto ai cittadini dello Stato membro interessato (36). La stessa conclusione si impone, evidentemente, nella presente causa, per quanto riguarda i beneficiari di protezione internazionale.

84. Parafrasando quanto dichiarato dalla Corte al punto 50 della sentenza CU e ND, il requisito della residenza «incide principalmente sui cittadini stranieri, tra i quali figurano, in particolare, [i beneficiari di protezione internazionale]».

85. Infatti, sebbene la normativa nazionale sia, a prima vista, neutra sotto il profilo della nazionalità, il requisito dei 10 anni di residenza rende la sua applicazione ineguale. La grande maggioranza dei cittadini italiani soddisfa tale requisito e la grande maggioranza dei beneficiari di protezione internazionale non lo soddisfa, anche se le loro esigenze in termini di accesso al mercato del lavoro e all'assistenza sociale sono comparabili.

86. Una misura nazionale quale il reddito di cittadinanza è, quindi, indirettamente discriminatoria nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale.

#### 5. *Giustificazione*

87. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, in linea di principio, una discriminazione fondata sulla nazionalità 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 (37).

88. A tal riguardo, il governo italiano sostiene che una misura come quella di cui trattasi implica un cospicuo investimento di risorse economiche. Essa va al di là del semplice stanziamento delle risorse finanziarie destinate ai nuclei familiari in stato di bisogno, poiché è accompagnata da ulteriori costi, in particolare quelli derivanti dalla predisposizione di un idoneo apparato organizzativo che assicuri l'effettività dei patti conclusi dai beneficiari con i centri per l'impiego e i costi derivanti dalle esenzioni fiscali e contributive riconosciute alle imprese che assumono i beneficiari.

89. Il governo italiano sostiene che, in tali circostanze, è ragionevole che il legislatore nazionale abbia inteso circoscrivere l'applicazione di tale complesso strumento ai soli soggetti stabilmente radicati nella comunità nazionale e che possono esserne considerati membri permanenti. L'obbligo di residenza prolungata imposto ai beneficiari del reddito di cittadinanza è intrinsecamente legato alla necessità di dimostrare un nesso effettivo tra detti beneficiari e l'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato.

90. Questi argomenti non mi convincono.

91. Anzitutto, è del tutto naturale che l'organizzazione di attività volte ad agevolare l'accesso all'occupazione e la prestazione di assistenza sociale sia onerosa, tanto in termini di risorse finanziarie quanto di risorse amministrative (38). Si tratta di un elemento che non può essere sfuggito al legislatore dell'Unione in sede di adozione della direttiva 2011/95 e, ciò nonostante, esso ha deciso che i beneficiari di protezione internazionale debbano essere posti su un piano di parità rispetto i cittadini. Il riferimento alla necessità, per gli Stati membri, di compiere sforzi, in particolare, per porre rimedio alle costrizioni finanziarie che potrebbero precludere l'accesso dei beneficiari di protezione internazionale a tali attività dimostra che il legislatore dell'Unione era ben consapevole del fatto che l'attuazione della direttiva 2011/95 avrebbe comportato determinati costi per le casse pubbliche.

92. Accogliere gli argomenti del governo italiano basati sui costi della misura equivarrebbe, di fatto, ad introdurre una deroga non scritta alle regole enunciate agli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95. Una deroga – aggiungerei – con un ambito di applicazione alquanto vago, che pregiudicherebbe l'obiettivo della direttiva di «assicurare che un livello minimo di prestazioni sia disponibile per tali persone in tutti gli Stati membri» (39).

93. Come la Corte ha dichiarato nella sua sentenza Ayubi, i diritti conferiti dal capo VII della direttiva 2011/95 (di cui fanno parte gli articoli 26 e 29 di quest'ultima) «possono essere limitati soltanto nel rispetto delle condizioni fissate in tale capo, di modo che gli Stati membri non hanno il diritto di aggiungere restrizioni che non siano in esso previste» (40). Né l'articolo 26 né l'articolo 29 della direttiva 2011/95 subordinano i diritti di cui trattasi alla durata della residenza del ricorrente nello Stato membro interessato (41).

94. Inoltre, secondo costante giurisprudenza, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi risultanti dal diritto dell'Unione (42). Pertanto, il semplice fatto che il pieno rispetto delle norme dell'Unione possa comportare l'adozione o la modifica di misure complesse e/o onerose non costituisce una giustificazione valida per sottrarsi all'applicazione di tali norme (43).

95. Anche la giurisprudenza della Corte sul cosiddetto *turismo sociale*, cui il governo italiano ha fatto numerosi riferimenti nelle sue osservazioni, è irrilevante nel caso di specie.

96. A tal riguardo, occorre ricordare che i cittadini dell'Unione hanno, in linea di principio, il diritto di circolare e di soggiornare in altri Stati membri. Tuttavia, il diritto dell'Unione non garantisce un accesso incondizionato ai sistemi nazionali di assistenza sociale alle persone economicamente inattive. Il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione che non sono lavoratori è, di conseguenza, subordinato alla condizione che essi dispongano di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi, al fine di non divenire un onere a carico del sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante (44).

97. Conformemente a tali principi, la Corte ha dichiarato, in particolare, che gli Stati membri possono escludere dal diritto a ricevere assistenza sociale i cittadini di altri Stati membri economicamente inattivi che abbiano esercitato la loro libertà di circolazione al solo fine di beneficiare dell'assistenza sociale di un altro Stato membro e che non dispongano di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante sulla base di disposizioni dell'Unione (45).



98. Una soluzione diversa creerebbe un onere intollerabile per le finanze degli Stati membri che possiedono una politica più generosa in materia di prestazioni sociali. Ciò rischierebbe, a sua volta, di indurre gli Stati membri a una «corsa al ribasso» per quanto concerne l'accesso all'assistenza sociale (46).

99. La situazione nel caso di specie è tuttavia profondamente diversa da quella esaminata dalla Corte nelle cause in materia di turismo sociale, e la *ratio* sottesa alla sua giurisprudenza non è applicabile ai beneficiari di protezione internazionale.

100. I beneficiari di protezione internazionale non godono di una libertà di circolazione illimitata all'interno dell'Unione europea. Infatti, la loro circolazione è per lo più limitata allo Stato membro che ha concesso loro la protezione internazionale (47).

101. Inoltre, il fatto che alle persone interessate sia stata concessa protezione internazionale significa che il loro ingresso nel territorio dello Stato membro in questione non è stato motivato dall'intenzione di sfruttarne il sistema di assistenza sociale, bensì da un timore fondato di essere perseguitati o da un rischio effettivo di subire un grave danno nel paese di origine (48). Lo status di beneficiario di protezione internazionale non è permanente; infatti, quando una persona cessa di essere un rifugiato o di beneficiare della protezione sussidiaria, lo Stato membro in questione dovrebbe revocare, far cessare o rifiutare di rinnovare detto status (49). Ciò può comportare la revoca del permesso di soggiorno e il rientro dell'individuo in questione nel suo paese di origine, anche contro la sua volontà (a condizione che sia rispettato il principio di non respingimento) (50).

102. Ne consegue che imporre ai beneficiari di protezione internazionale l'obbligo di dimostrare un radicamento stabile nello Stato membro interessato o di provare l'esistenza di un legame effettivo e sufficientemente stretto con l'ordinamento giuridico di tale Stato, quale condizione per l'applicazione degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95, è manifestamente irragionevole e contrario agli obiettivi e allo spirito di tale direttiva.

103. Per le ragioni sopra esposte, concludo che le asserite giustificazioni addotte dal governo italiano a sostegno della misura nazionale di cui trattasi sono prive di sufficiente fondamento e non soddisfano i requisiti per qualificarsi giuridicamente come giustificazioni ai sensi del diritto dell'Unione applicabile. Pertanto, tali argomenti devono essere respinti.

## 6. *Una riserva in materia di «prestazioni essenziali»*

104. Infine, il governo italiano sostiene che, qualora la Corte statuisca che il reddito di cittadinanza è un regime di assistenza sociale rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 29 della direttiva 2011/95, esso non dovrebbe essere considerato una «prestazione essenziale» ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 2, e del considerando 45 di quest'ultima.

105. L'articolo 29, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 stabilisce che, in deroga al principio generale di non discriminazione, enunciato al paragrafo 1 di tale disposizione, «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». A sua volta, il considerando 45 della direttiva 2011/95 stabilisce che, «[c]on riferimento all'assistenza sociale, le modalità e i dettagli concernenti l'attribuzione delle prestazioni essenziali ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria dovrebbero essere determinate secondo il diritto nazionale. La possibilità di limitare tale assistenza alle prestazioni essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o di gravidanza e l'assistenza parentale, nella misura in cui le medesime prestazioni siano offerte ai cittadini conformemente al diritto nazionale».



106. Da quanto precede discende, in primo luogo, che la regola della parità di trattamento può essere derogata per quanto attiene ai beneficiari di protezione sussidiaria (ma non ai rifugiati). In tali casi, gli Stati membri possono decidere che soltanto talune forme di prestazioni assistenziali riconosciute ai cittadini possano essere concesse anche ai beneficiari di protezione sussidiaria. Gli Stati membri dispongono, quindi, di un margine di discrezionalità a tal riguardo. Tuttavia, tale discrezionalità non è assoluta, poiché essi devono, in ogni caso, garantire a detti beneficiari le «prestazioni essenziali». Tale nozione comprende, quanto meno, un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o di gravidanza e l'assistenza parentale. Più in generale, la Corte ha dichiarato che l'espressione «prestazioni essenziali» deve essere intesa nel senso che si riferisce a «prestazioni che contribuiscono a permettere all'individuo di soddisfare i suoi bisogni elementari, come il vitto, l'alloggio e la salute» (51).

107. La formulazione del preambolo del decreto-legge (che fa riferimento alla necessità di assicurare un livello minimo di sussistenza) e del suo articolo 1, comma 1 (ai sensi del quale il reddito di cittadinanza «costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili») appare coerente con l'idea che la misura in questione riguardi prestazioni essenziali. Inoltre, le soglie relativamente basse del reddito massimo annuo dei nuclei familiari richiesto per poter beneficiare della misura corroborano tale conclusione (52).

108. Allo stesso tempo, tuttavia, se esistono altre misure nazionali che attribuiscono ai beneficiari di protezione sussidiaria prestazioni essenziali a un livello che assicuri il rispetto della dignità umana (53), le autorità italiane potrebbero legittimamente escludere tali persone (compreso il ricorrente nel procedimento principale) dai benefici economici del reddito di cittadinanza.

109. In udienza, il governo italiano è stato invitato a indicare le misure adottate per soddisfare tale requisito. La sua risposta è stata alquanto vaga e priva di un riferimento a misure specifiche. Tale governo si è limitato ad indicare che esistevano varie misure, adottate a livello regionale e locale, sufficienti ad attribuire ai beneficiari di protezione sussidiaria le prestazioni essenziali previste dalla direttiva 2011/95.

110. In tali circostanze, ritengo che sia impossibile per la Corte pronunciarsi su tale aspetto. Pertanto, qualora la Corte concordi, spetterà al giudice del rinvio verificare se una misura quale il reddito di cittadinanza esuli dalla nozione di «prestazioni essenziali» di cui all'articolo 29, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 e, in quanto tale, possa essere legittimamente negata ai beneficiari di protezione sussidiaria.

111. Infine, aggiungerei soltanto che, per stabilire se l'articolo 29, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 sia applicabile nel procedimento principale, la circostanza, sottolineata in udienza dalla Commissione, che il governo italiano non abbia previamente dichiarato di intendere avvalersi della deroga ivi prevista non è decisiva. La direttiva 2011/95 non prevede siffatto requisito. Sono naturalmente consapevole del fatto che la Corte, nella sua giurisprudenza relativa a strumenti giuridici analoghi, ha attribuito un certo peso a tale elemento (54). Tuttavia, in assenza di una disposizione giuridica che lo renda una *conditio sine qua non* ai fini dell'applicazione della deroga, non ritengo che il giudice del rinvio debba attribuire un'importanza significativa, non richiesta, a tale elemento.

## V. Conclusione

112. In conclusione, suggerisco alla Corte di rispondere alla questione pregiudiziale proposta dal Tribunale ordinario di Bergamo (Italia) nei seguenti termini:

gli 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,

devono essere interpretati nel senso che:

- essi ostano a una normativa di uno Stato membro che subordina da un lato l'accesso dei beneficiari di protezione internazionale ad attività volte ad agevolare l'accesso all'occupazione, e dall'altro l'accesso dei medesimi a talune forme di assistenza sociale al requisito di aver risieduto nel territorio di detto Stato per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo;
- essi non ostano a una normativa che non concede ai beneficiari di protezione sussidiaria l'accesso a forme di assistenza sociale che non costituiscono prestazioni essenziali.

---

[1](#) Lingua originale: l'inglese.

---

[2](#) Sentenza del 29 luglio 2024 (C-112/22 e C-223/22; in prosieguo: la «sentenza CU e ND», EU:C:2024:636).

---

[3](#) Direttiva del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU 2004, L 16, pag. 44). L'articolo 11 di tale direttiva impone agli Stati membri di garantire che il soggiornante di lungo periodo goda dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda, in particolare, «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale».

---

[4](#) L'articolo 34 della Carta si occupa di «Sicurezza sociale e assistenza sociale».

---

[5](#) V. punti da 33 a 59 della sentenza CU e ND.

---

[6](#) Direttiva 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 (GU 2011, L 337, pag. 9).

---

[7](#) GURI n. 23 del 28 gennaio 2019.

---

[8](#) GURI n. 75 del 29 marzo 2019.

---

[9](#) V., in tal senso, sentenza CU e ND, punto 26 e giurisprudenza citata.

---

[10](#) *Ibidem*, punto 27 e giurisprudenza citata.

---

[11](#) GURI n. 303 del 29 dicembre 2022.

---

[12](#) V., ad esempio, sentenza del 27 febbraio 2014, Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101, punto 33) e ordinanza del 3 marzo 2016, Euro Bank (C-537/15, non pubblicata, EU:C:2016:143, punti 34 e 35).

---

[13](#) GU L, 2024/1347.

---

[14](#) Il corsivo è mio.

---

[15](#) Il corsivo è mio.

---

[16](#) Il corsivo è mio.

---

[17](#) V., in particolare, sentenza del 7 settembre 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Natura del diritto di soggiorno ai sensi dell'articolo 20 TFUE) (C-624/20, EU:C:2022:639, punto 19 e giurisprudenza citata).

---

[18](#) V., per analogia, *ibidem*, punti 20 e 21.

---

[19](#) Sentenza del 28 ottobre 2021 (C-462/20, EU:C:2021:894).

---

[20](#) *Ibidem*, punto 34.

---

[21](#) *Ibidem*, punto 35.

---

[22](#) V., ad esempio, Organizzazione internazionale del lavoro, «Universal social protection for climate action and a just transition», *World Social Protection Report 2024-26*, pagg. 15 e 165. V. anche, con numerosi riferimenti, Vonk G., e Olivier, M., «The fundamental right of social assistance: A global, a regional (Europe and Africa) and a national perspective (Germany, the Netherlands and South Africa)», *European Journal of Social Security*, Vol. 21(3), 2019, pagg. da 219 a 240.

---

[23](#) V., in particolare, sentenze del 14 giugno 2016, Commissione/Regno Unito (C-308/14, EU:C:2016:436, punti 55 e 60) e del 15 luglio 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punti 70 e 71). V. anche conclusioni dell'avvocato generale Rantos nella causa *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Effetti di un provvedimento di allontanamento) (C-719/19, EU:C:2021:104, paragrafo 101) e dell'avvocato generale Szpunar nella causa S (C-411/20, EU:C:2021:1017, paragrafo 52).

---

[24](#) Il corsivo è mio.

---

[25](#) V., ad esempio, Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Medgyesi, M., *Conditional cash transfers and their impact on children – Synthesis Report*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2016; UNICEF, «Conditionality in cash transfers: UNICEF's approach», *Social Inclusion Summaries*, 2016; Rinaldi, F.M. e Leone, L., «Conditional cash transfers in OECD countries: a realist synthesis», *Frontiers in Sociology*, Vol. 8, 2023 (tutti disponibili online).

---

[26](#) Sentenza del 9 ottobre 1974, BIASON (24/74, EU:C:1974:99, punto 9).

---

[27](#) V., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punto 45).

---

[28](#) Sentenze n. 19 del 25 gennaio 2022 (punto 3.2 delle considerazioni in diritto) e n. 31 del 20 marzo 2025 (punto 7 delle considerazioni in diritto).

---

- [29](#) V., in tal senso, sentenza del 4 giugno 2009, Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, punti 43 e 45).
- 
- [30](#) V. punti 17 e 18.
- 
- [31](#) *Ibidem*, punti da 39 a 41.
- 
- [32](#) Il corsivo è mio.
- 
- [33](#) V., per analogia, sentenza del 16 luglio 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punto 14).
- 
- [34](#) V., ad esempio, sentenza dell'8 marzo 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effetto diretto) (C-205/20, EU:C:2022:168, punto 54).
- 
- [35](#) V., in particolare, sentenza CU e ND, punto 48.
- 
- [36](#) Punti da 49 a 52 di tale sentenza.
- 
- [37](#) V., in particolare, sentenza CU e ND, punto 53.
- 
- [38](#) V., analogamente, sentenza del 21 novembre 2018, Ayubi (C-713/17, EU:C:2018:929, punto 34).
- 
- [39](#) V. considerando 12 della direttiva 2011/95.
- 
- [40](#) Sentenza del 21 novembre 2018 (C-713/17, EU:C:2018:929, punto 27).
- 
- [41](#) V., in tal senso, *ibidem*, punto 28.
- 
- [42](#) V., ad esempio, sentenza del 12 novembre 2019, Commissione/Irlanda (Centrale eolica di Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punto 89).
- 
- [43](#) V., in tal senso, sentenze dell'8 febbraio 1973, Commissione/Italia (30/72, EU:C:1973:16, punti 10 e 11); del 4 giugno 2002, Commissione/Portogallo (C-367/98, EU:C:2002:326, punto 52); e del 19 dicembre 2012, Commissione/Irlanda (C-374/11, EU:C:2012:827, punto 39).
- 
- [44](#) V., in particolare, articolo 21, paragrafo 1, TFUE e articolo 45, paragrafo 1, della Carta.
- 
- [45](#) V., in particolare, sentenze dell'11 novembre 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), e del 15 settembre 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597).
- 
- [46](#) V., *mutatis mutandis*, conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa van der Helder e Farrington (C-321/12, EU:C:2013:406, paragrafi da 46 a 49).
-

- [47](#) V., in particolare, articolo 33 della direttiva 2011/95 e articolo 21 della convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, fra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU 2000, L 239, pag. 19).
- 
- [48](#) V., in particolare, articolo 2, lettere d) e f), della direttiva 2011/95.
- 
- [49](#) V. articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva 2011/95.
- 
- [50](#) V., in particolare, Corte EDU, sentenze del 25 aprile 2017, Krasniqi c. Austria (CE:ECHR:2017:0425JUD004169712) e del 15 aprile 2021, K.I. c. Francia (CE:ECHR:2021:0415JUD000556019). V. anche conclusioni dell'avvocato generale Mazák nelle cause riunite Salahadin Abdulla (C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2009:551, paragrafo 45).
- 
- [51](#) V., in particolare, sentenza CU e ND, punto 42 e giurisprudenza citata.
- 
- [52](#) V. articolo 2, punti 1 e 4, del decreto-legge: in sintesi, a seconda delle circostanze, EUR 6 000, EUR 7 560 o EUR 9 360, importi che devono essere adeguati in funzione del numero e dello status delle persone che compongono il nucleo familiare.
- 
- [53](#) Principio la cui importanza è sottolineata al considerando 16 della direttiva 2011/95. V. anche l'articolo 34, paragrafo 3, della Carta, che riconosce «il diritto all'assistenza sociale (...) volt[a] a garantire un'esistenza *dignitosa* a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali» (il corsivo è mio).
- 
- [54](#) V., ad esempio, 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 e giurisprudenza citata), e sentenza CU e ND, punto 42.