

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

7 maggio 2026 (*)

« Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Politica d’asilo – Status di protezione sussidiaria – Direttiva 2011/95/UE – Articolo 26 – Accesso all’occupazione – Articolo 29 – Assistenza sociale – Parità di trattamento – Misura di assistenza sociale e di accesso all’occupazione – Requisito di residenza di almeno dieci anni, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo – Discriminazione indiretta »

Nella causa C-747/22,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunale ordinario di Bergamo (Italia), con ordinanza del 15 novembre 2022, pervenuta in cancelleria il 7 dicembre 2022, nel procedimento

KH

contro

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, T. von Danwitz, vicepresidente, F. Biltgen, K. Jürimäe, I. Jarukaitis (relatore), I. Ziemele, J. Passer e O. Spineanu-Matei, presidenti di sezione, S. Rodin, E. Regan, D. Gratsias, M. Gavalec, Z. Csehi, N. Fenger e R. Frendo, giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: C. Di Bella, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 17 giugno 2025,

considerate le osservazioni presentate:

- per KH, da A. Guariso, G. Maggi e I. Traina, avvocati;
- per l’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), da M. Boccia Neri, M. Sferrazza e V. Stumpo, avvocati;
- per il governo italiano, da S. Fiorentino e G. Palmieri, in qualità di agenti, assistiti da M. Cherubini e P. Gentili, avvocati dello Stato;

- per la Commissione europea, da A. Azéma, M. Debievre e E. Montaguti, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 ottobre 2025,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2011, L 337, pag. 9).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra KH, beneficiario dello status di protezione sussidiaria in Italia, e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (Italia) in merito alla decisione di quest'ultimo di revocare la concessione del «reddito di cittadinanza» che era stato concesso a KH.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 I considerando 12, 41, 42 e 45 della direttiva 2011/95 così recitano:
 - «(12) Lo scopo principale della presente direttiva è quello, da una parte, di assicurare che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e, dall'altra, di assicurare che un livello minimo di prestazioni sia disponibile per tali persone in tutti gli Stati membri.
 - (...)
 - (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. Tale considerazione di norma non dovrebbe tradursi in un trattamento più favorevole di quello concesso dagli Stati membri ai propri cittadini, ferma restando la facoltà degli stessi di introdurre o mantenere norme più favorevoli.
 - (42) In questo contesto, 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) Per scongiurare soprattutto il disagio sociale, è opportuno offrire ai beneficiari di protezione internazionale assistenza sociale e mezzi di sostentamento adeguati, senza discriminazioni in materia di servizi sociali. (...) 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».

4 L'articolo 1 di tale direttiva, rubricato «Obiettivo», così dispone:

«La presente direttiva stabilisce 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».

5 L'articolo 2 di detta direttiva, rubricato «Definizioni», prevede quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- a) “protezione internazionale”: lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria quale definito alle lettere e) e g);
- b) “beneficiario di protezione internazionale”: la persona cui è stato concesso lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria quale definito alle lettere e) e g);

(...)

- f) “persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria”: cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese;

(...)

- m) “permesso di soggiorno”: qualsiasi titolo o autorizzazione rilasciati dalle autorità di uno Stato membro nella forma prevista dalla normativa nazionale, che permetta a un

cittadino di un paese terzo o a un apolide di soggiornare nel territorio dello Stato membro stesso;

(...)).

6 L'articolo 26 della stessa direttiva, rubricato «Accesso all'occupazione», prevede quanto segue:

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

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

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

(...)).

7 Ai sensi dell'articolo 29 della direttiva 2011/95, rubricato «Assistenza sociale»:

«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».

Diritto italiano

8 L'articolo 1 del decreto-legge del 28 gennaio 2019, n. 4 – Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (GURI n. 23 del 28 gennaio 2019), convertito dalla legge del 28 marzo 2019, n. 26 (GURI n. 75 del 29 marzo 2019) (in prosieguo: il «decreto-legge n. 4/2019»), al comma 1 così dispone:

«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».

- 9 L'articolo 2 di tale decreto-legge, rubricato «Beneficiari», definisce i requisiti di accesso al reddito di cittadinanza. Tali requisiti riguardano, da un lato, la cittadinanza, la residenza e il soggiorno del richiedente e, dall'altro, in particolare, il reddito, il patrimonio e il godimento di beni durevoli del nucleo familiare del medesimo richiedente. Per quanto riguarda i primi requisiti, l'articolo 2, al comma 1, prevede quanto segue:

«Il [reddito di cittadinanza] 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:
- 1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno [dell'Unione] 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;

(...)».

- 10 L'articolo 3 di detto decreto-legge, rubricato «Beneficio economico», così dispone:

«1. Il beneficio economico del [reddito di cittadinanza], su base annua, si compone dei seguenti due elementi:

- a) una componente ad integrazione del reddito familiare (...);
- b) una componente, ad integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione, pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto in locazione (...) fino ad un massimo di euro 3 360 annui.

(...)

6. Il [reddito di cittadinanza] 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 [reddito di cittadinanza] può essere rinnovato (...)».

- 11 L'articolo 4, paragrafo 1, del decreto-legge n. 4/2019 prevede che la concessione del «reddito di cittadinanza» è subordinata, in particolare, all'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, comprendente attività di riqualificazione professionale, il completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti in materia di inserimento nel mercato del lavoro e di inclusione sociale.
- 12 L'articolo 7 di tale decreto-legge, rubricato «Sanzioni», al quarto comma prevede che «quando l'amministrazione erogante accerta la non corrispondenza al vero delle dichiarazioni e delle informazioni poste a fondamento dell'istanza (...), 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».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 13 Il ricorrente nel procedimento principale è giunto in Italia nel 2011 e ha ivi ottenuto lo status di protezione sussidiaria. Egli possiede, a tale titolo, un permesso di soggiorno e risiede in modo continuativo nel territorio italiano dal 2013. Avendo dichiarato di soddisfare il requisito della residenza di almeno dieci anni in Italia (in prosieguo: il «requisito di residenza»), previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera a), punto 2, del decreto-legge n. 4/2019, gli è stato concesso il «reddito di cittadinanza» previsto da tale decreto-legge.
- 14 A seguito di controlli, l'INPS, con lettera del 13 ottobre 2021, ha constatato che tale requisito mancava, ha revocato la concessione del «reddito di cittadinanza», ha chiesto la restituzione delle somme indebitamente versate in forza di tale concessione e ha rifiutato di concedergli tale prestazione per il futuro.
- 15 Il ricorrente nel procedimento principale ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale ordinario di Bergamo (Italia), giudice del rinvio, chiedendo che tale giudice accerti il carattere discriminatorio della revoca del «reddito di cittadinanza» disposta dall'INPS nonché, di conseguenza, riconosca il suo diritto al «reddito di cittadinanza» per il periodo compreso tra il dicembre 2020 e l'aprile 2021, e condanni l'INPS al pagamento dell'importo dovuto in forza di tale prestazione, nella misura di quanto gli era stato concesso al momento della revoca, nonché per il periodo successivo a quest'ultima e fino al completamento del periodo di 18 mesi, previsto dall'articolo 3, comma 6, del decreto-legge n. 4/2019.
- 16 Il ricorrente nel procedimento principale ha chiesto, al riguardo, che non gli sia applicato il requisito di residenza, sulla base del rilievo che tale requisito è contrario agli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95, che prevedono la parità di trattamento tra i cittadini nazionali e i beneficiari di protezione internazionale in materia di accesso all'occupazione e di assistenza sociale, e costituisce una discriminazione indiretta fondata sulla cittadinanza. Per tale ragione, e poiché il modulo predisposto dall'INPS non consente di chiedere la concessione del «reddito di cittadinanza» senza confermare che tale requisito è soddisfatto,

una dichiarazione falsa riguardante quest'ultimo sarebbe priva di conseguenze per quanto concerne la concessione del «reddito di cittadinanza».

- 17 L'INPS contesta la fondatezza delle domande del ricorrente nel procedimento principale sostenendo che il «reddito di cittadinanza» non costituisce una prestazione di assistenza sociale o di protezione sociale di cui agli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95, in quanto detto reddito, come stabilito dalla Corte Costituzionale (Italia), 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.
- 18 Il giudice del rinvio ritiene che, ai fini della soluzione della controversia nel procedimento principale, sia necessario adire la Corte in via pregiudiziale, dal momento che, qualora quest'ultima constatasse che il requisito della residenza era contrario al diritto dell'Unione, la norma che prevede tale requisito dovrebbe essere disapplicata e le domande del ricorrente nel procedimento principale dovrebbero essere accolte.
- 19 Tale giudice indica, inoltre, che il «reddito di cittadinanza» rientra nella categoria dell'«assistenza sociale», ai sensi dell'articolo 29 della direttiva 2011/95, in quanto è finanziato mediante le risorse provenienti dalla fiscalità generale, è erogato dall'INPS, è attribuito in caso di risorse insufficienti a far fronte a bisogni elementari, come attestano, in particolare, i numerosi riferimenti del decreto-legge n. 4/2019 alla «povertà» e all'«esclusione sociale», e in quanto il limite massimo di reddito per richiedere la sua concessione è particolarmente basso. Detto giudice rileva altresì che, secondo la prassi dell'INPS, anche i beneficiari di protezione internazionale possono ricevere il «reddito di cittadinanza», sebbene non siano specificamente menzionati all'articolo 2, lettera a), punto 1, del decreto-legge n. 4/2019.
- 20 Inoltre, secondo il medesimo giudice, tenuto conto della natura composita del «reddito di cittadinanza», occorre altresì esaminare la sua conformità all'articolo 26 della direttiva 2011/95, relativo alla parità di trattamento in materia di accesso all'occupazione. A tal riguardo, il giudice del rinvio ritiene che talune attività previste dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale a favore dei beneficiari del «reddito di cittadinanza» rientrino nella nozione di «servizi di consulenza», ai sensi di tale articolo 26. In particolare, tale normativa istituirebbe un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo comprendente attività di riqualificazione professionale, il completamento degli studi nonché altri impegni destinati ai beneficiari di tale reddito. Detta normativa prevedrebbe altresì l'obbligo di questi ultimi di sostenere colloqui psicoattitudinali e qualsiasi eventuale prova di selezione finalizzata a un'assunzione, su indicazione dei servizi competenti, e di accettare offerte di lavoro trasmesse dal Centro per l'impiego (Italia).
- 21 Il giudice del rinvio indica che il requisito di residenza è indistintamente applicabile a tutti i richiedenti il «reddito di cittadinanza». Tuttavia, tale requisito sarebbe neutro solo in apparenza, in quanto sarebbe più difficile per uno straniero rispetto ad un cittadino italiano

soddisfare detto requisito. Ciò avverrebbe, in particolare, per i richiedenti protezione internazionale che, per definizione, sarebbero cittadini di paesi terzi nei quali hanno vissuto almeno una parte della loro vita. Infatti, la percentuale di persone che non hanno risieduto in Italia nel periodo compreso tra il 2010 e il 2020 sarebbe soltanto dello 0,48% per i cittadini italiani contro il 56% per le persone che beneficiano della protezione internazionale in tale Stato membro.

- 22 Per quanto concerne l'eventuale giustificazione del requisito di residenza, il giudice del rinvio rileva che la finalità di tale requisito è il «radicamento territoriale». Orbene, secondo tale giudice, in primo luogo, poiché la finalità del «reddito di cittadinanza» è l'integrazione dei suoi beneficiari, questa stessa finalità non potrebbe essere il requisito per il suo conseguimento. In secondo luogo, tale requisito potrebbe essere soddisfatto mediante la prova di periodi frazionati di presenza del richiedente interessato nel territorio italiano, il che, di conseguenza, non sarebbe affatto idoneo a dimostrare il suo «radicamento territoriale» né a indicare una previsione seria sulla sua futura permanenza in tale territorio. Inoltre, detto giudice constata che, per beneficiare del «reddito di cittadinanza», il richiedente deve, in ogni caso, risiedere stabilmente nel territorio italiano almeno durante il periodo di erogazione di tale prestazione. Sarebbe inoltre necessario che i membri maggiorenni del nucleo familiare cui appartiene tale richiedente siano immediatamente disponibili a seguire corsi di formazione e a rispondere alle offerte di lavoro, e che detto richiedente partecipi ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale.
- 23 In ogni caso, detto requisito di residenza sarebbe sproporzionato ed eccessivo, alla luce, in particolare, delle sentenze del 27 marzo 1985, *Scrivner e Cole* (122/84, EU:C:1985:145), nonché del 10 novembre 1992, *Commissione/Belgio* (C-326/90, EU:C:1992:419), relative al requisito della residenza di cinque anni richiesto per la concessione, segnatamente, del minimo dei mezzi di sussistenza (*minimex*). Inoltre, come risulterebbe dalla giurisprudenza della Corte, la fissazione di un criterio fondato sulla residenza di lunga durata costituirebbe una discriminazione indiretta a danno degli stranieri, la quale sarebbe vietata qualora non sia fondata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate o qualora non sia proporzionata rispetto allo scopo perseguito.
- 24 Peraltro, il requisito di residenza sarebbe troppo esclusivo in quanto non terrebbe conto di altri possibili fattori di collegamento con la Repubblica italiana dei richiedenti il «reddito di cittadinanza», quali l'iscrizione all'anagrafe, l'esistenza di un contratto di locazione di una certa durata o di rapporti lavorativi o di percorsi di formazione precedenti alla domanda di tale reddito, l'iscrizione dei figli a scuola o il ricongiungimento familiare in tale Stato membro.
- 25 Ciò posto, il Tribunale ordinario di Bergamo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte 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) [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».

Procedimento dinanzi alla Corte

- 26 Conformemente all'articolo 16, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Repubblica italiana ha chiesto che la presente causa fosse giudicata dalla Grande Sezione, circostanza di cui la Corte ha preso atto il 13 maggio 2025.
- 27 Con decisione del presidente della Corte del 10 luglio 2023, il procedimento nella presente causa è stato sospeso in attesa della pronuncia definitiva nelle cause riunite C-112/22 e C-223/22. Il procedimento nella presente causa è stato ripreso il 5 agosto 2024, a seguito della pronuncia della sentenza del 29 luglio 2024, CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta) (C-112/22 e C-223/22, EU:C:2024:636).

Sulla competenza della Corte

- 28 Il governo italiano sostiene che la Corte non è competente a rispondere alla questione sollevata, dal momento che le disposizioni nazionali applicabili nel procedimento principale vertono su una prestazione prevista da una normativa nazionale rientrante nella competenza esclusiva degli Stati membri. Il «reddito di cittadinanza» di cui trattasi nel procedimento principale non sarebbe una misura di assistenza sociale il cui scopo sarebbe semplicemente quello di garantire agli interessati un certo livello di reddito, bensì costituirebbe una misura complessa volta soprattutto a favorire l'inclusione sociale e il reinserimento degli interessati nel mercato del lavoro.
- 29 A tal riguardo, occorre constatare che, nel caso di specie, la presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del diritto dell'Unione, in particolare degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95, il che rientra manifestamente nella competenza della Corte [v., per analogia, sentenza del 29 luglio 2024, CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta), C-112/22 e C-223/22, EU:C:2024:636, punto 26 nonché giurisprudenza citata].
- 30 Inoltre, nei limiti in cui, con tale eccezione di incompetenza, il governo italiano sostiene che il «reddito di cittadinanza» di cui trattasi nel procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione dei suddetti articoli 26 e 29, si deve constatare che una siffatta eccezione non è idonea a mettere in discussione la competenza della Corte a rispondere alla questione sollevata. Infatti, l'applicabilità e la portata degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95 devono essere determinate nell'ambito dell'esame nel merito di tale questione [v.,

in tal senso, sentenza del 29 luglio 2024, CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta), C-112/22 e C-223/22, EU:C:2024:636, punto 27 nonché giurisprudenza citata].

31 Ne consegue che la Corte è competente a statuire sulla domanda di pronuncia pregiudiziale.

Sulla questione pregiudiziale

32 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano alla normativa di uno Stato membro che subordina l'applicazione, ai cittadini di paesi terzi beneficiari dello status di protezione sussidiaria, di una misura nazionale di contrasto alla povertà e di sostegno all'accesso all'occupazione e all'inclusione sociale al requisito, imposto anche ai cittadini di tale Stato membro, di aver risieduto in detto Stato membro per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

Sull'ambito di applicazione degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95

33 L'INPS e il governo italiano deducono che una misura quale il «reddito di cittadinanza» non rientra 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 di assistenza sociale volta a far fronte a uno stato di bisogno economico, bensì una misura personalizzata più ampia che si inserisce in un contesto più esteso che comprende sia sostegni ai nuclei familiari in situazione di indigenza sia l'assunzione di impegni, da parte di tali nuclei, a raggiungere specifici obiettivi, al fine di supportarli a rendersi autonomi. Essi evidenziano, in particolare, che detta prestazione è subordinata a una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti del nucleo familiare maggiorenni, nonché alla sottoscrizione di un «patto per il lavoro» stipulato presso un centro per l'impiego. Essi ne deducono che il «reddito di cittadinanza» è principalmente una misura di reinserimento lavorativo e di inclusione sociale, la cui natura composita sarebbe stata peraltro accertata dalla Corte costituzionale.

34 In proposito, per quanto riguarda, in primo luogo, l'articolo 26 della direttiva 2011/95, rubricato «Accesso all'occupazione», il suo paragrafo 2 dispone che gli Stati membri provvedono a che siano offerte ai beneficiari di protezione internazionale, tra cui rientrano i beneficiari dello status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 2, lettera f), di detta direttiva, attività quali opportunità di formazione occupazionale per adulti, formazione professionale, compresi corsi di aggiornamento delle competenze, tirocinio sul luogo di lavoro e servizi di consulenza forniti dagli uffici di collocamento, secondo modalità equivalenti a quelle previste per i loro cittadini. Come risulta dall'impiego, nella maggior parte delle versioni linguistiche di detto articolo 26, paragrafo 2, dei termini «attività quali», l'elenco di tali attività non è esaustivo, ma costituisce un'esemplificazione, poiché tale disposizione si estende anche ad altre attività di consulenza e di formazione connesse all'occupazione e all'inserimento lavorativo. Inoltre, il paragrafo 3 di detto articolo 26 precisa

che gli Stati membri si adoperano per agevolare il pieno accesso di tali beneficiari a dette attività.

- 35 Gli obblighi previsti all'articolo 26, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2011/95 mirano quindi a garantire l'effetto utile del principio enunciato al paragrafo 1 di tale articolo, secondo il quale gli Stati membri autorizzano i beneficiari di protezione internazionale a esercitare un'attività dipendente o autonoma non appena sia stata loro riconosciuta tale protezione. A tal fine, in applicazione di detti paragrafi 2 e 3, gli Stati membri non solo sono tenuti ad offrire ai beneficiari di protezione internazionale, secondo modalità equivalenti a quelle previste per i loro cittadini, attività di consulenza e di formazione connesse all'occupazione e all'inserimento lavorativo, come quelle di cui al suddetto paragrafo 2, ma devono altresì adoperarsi per agevolare il pieno accesso di questi ultimi a tali attività, il che può comportare, in particolare, l'adozione di iniziative al fine di eliminare gli ostacoli che possono impedire tale accesso.
- 36 Infatti, come risulta, in particolare, dai considerando 41 e 42 della direttiva 2011/95, è necessario tener conto delle particolari esigenze e degli specifici problemi di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale e, di conseguenza, compiere sforzi per risolvere i problemi che precludono loro di godere di un accesso effettivo alle opportunità di formazione occupazionale e alla formazione professionale.
- 37 Nel caso di specie, come indicato dal giudice del rinvio, l'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 4/2019 prevede che la concessione del «reddito di cittadinanza» è subordinata, in particolare, alla partecipazione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, comprendente attività di riqualificazione professionale, il completamento degli studi nonché altri impegni individuati dai servizi competenti. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 34 a 36 delle sue conclusioni, da un lato, le attività elencate in tale disposizione coincidono quindi in larga misura con quelle menzionate all'articolo 26, paragrafo 2, della direttiva 2011/95. Dall'altro lato, fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, l'articolo 4, comma 1, del decreto legge n. 4/2019 persegue lo stesso obiettivo dell'articolo 26, paragrafo 2, della direttiva 2011/95, vale a dire quello di agevolare l'inserimento delle persone interessate nel mercato del lavoro.
- 38 A tal riguardo, se è vero che il considerando 42 della direttiva 2011/95 sottolinea espressamente che sono opportuni sforzi per risolvere i problemi, tra l'altro, di natura finanziaria che precludono ai beneficiari di protezione internazionale un accesso effettivo alle opportunità di formazione occupazionale e alla formazione professionale, l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 4/2019 prevede che il «reddito di cittadinanza» è una misura fondamentale della politica attiva del lavoro a garanzia, in particolare, del diritto al lavoro attraverso politiche volte al sostegno economico dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Ne consegue, fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, che tale decreto-legge riconosce la necessità, individuata da tale direttiva, di concedere una forma di sostegno finanziario alle persone interessate, le quali,

altrimenti, rischierebbero di non poter partecipare alle attività di formazione e di consulenza di cui sono destinatarie.

39 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'articolo 29 della direttiva 2011/95, esso dispone che 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.

40 In proposito, la Corte ha già dichiarato che la nozione di prestazioni di «assistenza sociale» fa riferimento all'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 (sentenza del 28 ottobre 2021, ASGI e a., C-462/20, EU:C:2021:894, punto 34).

41 Orbene, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legge n. 4/2019, il «reddito di cittadinanza» corrisponde proprio a un livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili al fine, in particolare, di contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Come rilevato dal giudice del rinvio, tale prestazione costituisce una misura di assistenza, tra i cui obiettivi essenziali figura il «contrasto alla povertà», in particolare integrando il reddito dei suoi beneficiari per consentire loro di far fronte a bisogni elementari. Inoltre, come parimenti indicato dal giudice del rinvio, tale misura è finanziata dalle risorse provenienti dalla fiscalità generale, è erogata dall'INPS ed è concessa ai richiedenti che non dispongono, in termini di reddito e di patrimonio, di risorse sufficienti.

42 Tuttavia, il governo italiano sostiene che il «reddito di cittadinanza» non costituisce una «prestazione essenziale», ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 29 della direttiva 2011/95, cosicché, in sostanza, non occorre trattare i beneficiari dello status di protezione sussidiaria, per quanto riguarda tale misura nazionale, allo stesso modo dei cittadini italiani.

43 In proposito, è vero che, conformemente al paragrafo 2 dell'articolo 29 della direttiva 2011/95, gli Stati membri possono limitare alle prestazioni essenziali l'assistenza sociale concessa ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria. Tuttavia, da un lato, occorre rilevare che tale paragrafo 2 stabilisce una deroga alla regola generale prevista al paragrafo 1 del medesimo articolo e deve quindi essere interpretato restrittivamente (sentenza del 29 aprile 2004, Kapper, C-476/01, EU:C:2004:261, punto 72). Inoltre, tali prestazioni essenziali coprono, come minimo, ai sensi del considerando 45 di tale direttiva, la concessione di un aiuto, in particolare sotto forma di un sostegno di reddito minimo. Orbene, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 53 delle sue conclusioni e fatte salve le verifiche che devono essere effettuate dal giudice del rinvio, dal preambolo del decreto legge n. 4/2019 risulta che l'obiettivo della misura in esame è quello di garantire un livello minimo di sussistenza.

44 Dall'altro lato, e in ogni caso, dal fascicolo di cui dispone la Corte non risulta che la Repubblica italiana abbia chiaramente espresso la sua intenzione di avvalersi della deroga

al principio della parità di trattamento prevista da detto paragrafo 2 e di limitare la parità di trattamento dei beneficiari dello status di protezione sussidiaria alle sole prestazioni essenziali [v., per analogia, sentenze del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punti 87 e 88, nonché del 29 luglio 2024, CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta), C-112/22 e C-223/22, EU:C:2024:636, punto 42].

45 Da tutto quanto precede discende che il «reddito di cittadinanza» previsto dalla normativa italiana di cui trattasi nel procedimento principale, che è una prestazione di natura composita, in quanto è, da un lato, una misura che include attività e servizi di cui all'articolo 26 della direttiva 2011/95 e, dall'altro, una prestazione di assistenza sociale, ai sensi dell'articolo 29 di detta direttiva, rientra nell'ambito di applicazione di tali articoli, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare tenendo conto delle considerazioni esposte ai punti da 34 a 44 della presente sentenza.

46 Tale constatazione non è messa in discussione dall'argomento dell'INPS e del governo italiano ricordato al punto 33 della presente sentenza e vertente, in sostanza, su tale natura composita e sulla complessità del «reddito di cittadinanza».

47 Infatti, come rilevato anche dall'avvocato generale ai paragrafi da 56 a 80 delle sue conclusioni, la natura composita e la struttura complessa del «reddito di cittadinanza» non possono avere l'effetto di sottrarlo all'ambito di applicazione degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95. Da un lato, nulla nel tenore letterale di tali articoli né nell'impianto sistematico di tale direttiva indica che detti articoli siano inapplicabili a misure che perseguono un duplice obiettivo, corrispondente ai rispettivi obiettivi di questi due articoli. Dall'altro lato, e soprattutto, il fatto di escludere una misura nazionale come il «reddito di cittadinanza» dall'ambito di applicazione della direttiva 2011/95 sulla base del rilievo che tale misura persegue un siffatto duplice obiettivo sarebbe manifestamente contrario alla finalità degli articoli 26 e 29 di detta direttiva.

Sulla compatibilità di un requisito di residenza come quello di cui trattasi nel procedimento principale con gli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95

48 Per quanto riguarda la compatibilità di un requisito di residenza, come quello previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera a), punto 2, del decreto-legge n. 4/2019 ai fini della concessione del «reddito di cittadinanza», con gli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95, occorre ricordare che questi ultimi articoli prevedono la parità di trattamento tra i beneficiari di protezione internazionale e i cittadini dello Stato membro che ha concesso tale protezione.

49 Detti articoli 26 e 29 costituiscono quindi un'espressione del principio della parità di trattamento sancito dall'articolo 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che è un principio generale del diritto dell'Unione. Tale principio 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

[sentenza dell'8 marzo 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effetto diretto), C-205/20, EU:C:2022:168, punto 54].

50 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 [v., in tal senso, sentenza del 29 luglio 2024, CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta), C-112/22 e C-223/22, EU:C:2024:636, punto 48]. A tal riguardo, la Corte ha già dichiarato che devono essere giudicate indirettamente discriminatorie le condizioni poste dall'ordinamento nazionale le quali, benché indistintamente applicabili secondo la cittadinanza, riguardino essenzialmente o in gran parte gli stranieri, nonché le condizioni indistintamente applicabili che possono essere soddisfatte più agevolmente dai cittadini nazionali che dagli stranieri o che rischiano di essere sfavorevoli, in particolare, per questi ultimi (v., per analogia, sentenza del 5 dicembre 2019, Bocero Torrico e Bode, C-398/18 e C-428/18, EU:C:2019:1050, punto 41 e giurisprudenza citata).

51 Nel caso di specie, è pacifico che il requisito di residenza di cui trattasi nel procedimento principale si applica in modo identico sia ai beneficiari di protezione internazionale sia ai cittadini italiani.

52 Tuttavia, nel contesto di una causa riguardante la stessa normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale, la Corte ha già rilevato, da un lato, che un siffatto requisito di residenza riguarda principalmente gli stranieri tra i quali figurano in particolare i beneficiari di protezione internazionale e, dall'altro, che la differenza di trattamento tra questi ultimi e i cittadini nazionali derivante dal fatto che una normativa nazionale prevede un siffatto requisito costituisce una discriminazione indiretta [v., in tal senso, sentenza del 29 luglio 2024, CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta), C-112/22 e C-223/22, EU:C:2024:636, punti 50 e 52].

53 È del resto indifferente che la misura di cui trattasi nel procedimento principale sfavorisca, eventualmente, tanto i cittadini nazionali che non possano rispettare questo stesso requisito quanto i beneficiari di protezione internazionale. 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 sfavorire soltanto i cittadini di paesi terzi [v., in tal senso, sentenza del 29 luglio 2024, CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta), C-112/22 e C-223/22, EU:C:2024:636, punto 51].

54 Una tale discriminazione è, in linea di principio, 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 [sentenza del 29 luglio 2024, CU e ND (Assistenza sociale – Discriminazione indiretta), C-112/22 e C-223/22, EU:C:2024:636, punto 53].

- 55 Nelle sue osservazioni scritte il governo italiano rileva che, poiché il «reddito di cittadinanza» è un beneficio economico la cui concessione è subordinata alla partecipazione dei componenti maggiorenni del nucleo familiare interessato a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale realizzato sulla base di patti specifici, tale concessione implica un'operazione di inclusione sociale e lavorativa molto complessa sia sul piano amministrativo sia sul piano economico.
- 56 A quest'ultimo riguardo, tale governo sostiene che una misura come quella di cui trattasi nel procedimento principale presuppone l'investimento di ingenti risorse economiche. Tale misura andrebbe al di là di un semplice sussidio economico concesso ai nuclei familiari bisognosi, in quanto comporterebbe costi ulteriori. Perciò, sarebbe ragionevole che il legislatore nazionale riservi l'applicazione di tale misura alle sole persone che sono stabilmente radicate nella comunità nazionale e che possono esserne considerate membri permanenti. Pertanto, secondo detto governo, il legislatore nazionale ha debitamente limitato l'accesso a tale reddito ai beneficiari di protezione internazionale soggiornanti in Italia in modo permanente e ivi ben integrati.
- 57 Orbene, occorre ricordare che la concessione, a una persona, di prestazioni sociali implica, per l'istituzione chiamata a fornire tali prestazioni, un onere, indipendentemente dal fatto che tale persona sia un beneficiario di protezione internazionale o un cittadino dello Stato membro interessato. Nessuna differenza di situazione tra tali due categorie di persone può quindi essere rilevata al riguardo (v., in tal senso, sentenze del 1° marzo 2016, Alo e Osso, C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 55, nonché del 21 novembre 2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, punto 34).
- 58 Inoltre, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 92 delle sue conclusioni, accogliere l'argomento secondo cui il legislatore nazionale è legittimato, tenuto conto dei costi amministrativi ed economici della misura di cui trattasi, a limitare l'accesso a quest'ultima ai soli beneficiari di protezione internazionale residenti in modo permanente e ben integrati nello Stato membro interessato equivarrebbe a introdurre una deroga alle norme enunciate agli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95, che non è stata prevista dal legislatore dell'Unione.
- 59 Orbene, la Corte ha già dichiarato che, poiché i diritti conferiti dal capo VII della direttiva 2011/95, nel quale sono collocati gli articoli 26 e 29 della stessa, sono la conseguenza del riconoscimento dello status di rifugiato e non del rilascio di un titolo di soggiorno, essi 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. Detti articoli 26 e 29, i quali riguardano tutti i beneficiari di protezione internazionale e quindi anche i beneficiari di protezione sussidiaria, non subordinano i diritti loro riconosciuti alla durata della loro presenza nello Stato membro interessato o alla durata del titolo di soggiorno di cui essi dispongono (v., in tal senso, sentenza del 21 novembre 2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, punti 27 e 28).

60 Del resto, come indicato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 101 e 102 delle sue conclusioni, lo status dei beneficiari di protezione internazionale non è permanente, in quanto lo Stato membro interessato deve infatti, qualora una persona cessi di essere un rifugiato o non possa più beneficiare della protezione sussidiaria, revocare il suo status, farlo cessare o rifiutare di rinnovarlo, il che può comportare la revoca del permesso di soggiorno e il rimpatrio dell'interessato nel suo paese d'origine. Ne consegue che esigere che i beneficiari di protezione internazionale dimostrino un radicamento stabile nello Stato membro interessato o che provino l'esistenza di un legame effettivo e sufficientemente stretto con l'ordinamento giuridico di tale Stato membro, quale requisito di applicazione degli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95, è contrario agli obiettivi di tale direttiva, tra cui quello di assicurare che un livello minimo di prestazioni sia disponibile per tali beneficiari in tutti gli Stati membri, conformemente al suo considerando 12.

61 Pertanto, un requisito di residenza di almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, come quello cui è subordinata la concessione del «reddito di cittadinanza», costituisce una discriminazione indiretta a danno dei beneficiari dello status di protezione sussidiaria che non appare obiettivamente giustificata.

62 Sulla base di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che gli articoli 26 e 29 della direttiva 2011/95 devono essere interpretati nel senso che essi ostano alla normativa di uno Stato membro che subordina l'applicazione, ai cittadini di paesi terzi beneficiari dello status di protezione sussidiaria, di una misura nazionale di contrasto alla povertà e di sostegno all'accesso all'occupazione e all'inclusione sociale al requisito, imposto anche ai cittadini di tale Stato membro, di aver risieduto in detto Stato membro per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

Sulle spese

63 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

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 alla normativa di uno Stato membro che subordina l'applicazione, ai cittadini di paesi terzi beneficiari dello status di protezione sussidiaria, di una misura nazionale di contrasto alla povertà e di sostegno all'accesso all'occupazione e all'inclusione sociale al requisito, imposto anche ai cittadini di tale Stato membro, di aver risieduto in detto Stato membro per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

Firme

* Lingua processuale: l'italiano.