

# Versione anonimizzata

C-747/22 - 1

**Causa C-747/22**

**Domanda di pronuncia pregiudiziale**

**Data di deposito:**

7 dicembre 2022

**Giudice del rinvio:**

Tribunale ordinario di Bergamo (Italia)

**Data della decisione di rinvio:**

15 novembre 2022

**Ricorrente:**

KH

**Resistente:**

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

|                                                                           |                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Iscritto nel Registro della Corte di giustizia sotto il n° <u>1242019</u> |                                                 |
| Lussemburgo,                                                              | 08. 12. 2022 Per il Cancelliere                 |
| Fax/E-mail:                                                               | <u>/</u> <i>in R. P. 12</i>                     |
| Depositato il:                                                            | <u>7/12/2022</u> Cesare Di Bella Amministratore |

**Repubblica Italiana**

**Tribunale Ordinario di Bergamo**

**Sezione Lavoro**

[OMISSIS]

**Ordinanza ex art. 267 T.F.U.E.**

nella causa promossa

**KH**

[OMISSIS]

**RICORRENTE**

IT

contro

**INPS - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

[OMISSIS]

RESISTENTE

**OGGETTO: Altre controversie in materia di lavoro.**

Il procuratore della parte ricorrente così concludeva:

*“Voglia il Tribunale, [OMISSIS] PRELIMINARMENTE, [OMISSIS]*

*Disporre rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE alla CGUE con formulazione del seguente quesito [OMISSIS]: "se l'art. 29 e l'art. 26 direttiva 2011/95, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una norma nazionale come quella contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. a) DL 4/2019 che prevede il requisito di 10 anni di residenza nello Stato Italiano, in aggiunta al requisito di 2 anni continuativi antecedenti la domanda, 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".*

*[OMISSIS] [questione di legittimità costituzionale]*

*SUCCESSIVAMENTE, in via principale*

*a) accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'INPS consistente nell'aver adottato nei confronti del ricorrente il provvedimento di revoca del RDC di cui alla lettera del 13.10.2021 a causa della mancanza del requisito dei dieci anni di pregressa residenza in Italia;*

*b) accertare e dichiarare che quanto percepito dal ricorrente nel periodo da dicembre 2020 ad aprile 2021 a titolo di RDC è stato legittimamente percepito e nulla è dovuto [dal] ricorrente in restituzione all'INPS, ordinando pertanto all'INPS di sospendere qualsiasi procedura di riscossione eventualmente attivata;*

*c) condannare l'INPS a pagare al ricorrente:*

*- l'importo spettante a titolo di RDC nella medesima misura riconosciuta sino al momento della revoca, per la parte successiva alla revoca stessa e sino al completamento del periodo [OMISSIS] di 18 mesi e pertanto 13 ulteriori mensilità, pari all'importo di euro 13.178,62 (euro 1.013,74 mensili x 13), o in subordine a titolo di risarcimento del danno patrimoniale, ovvero la diversa somma che il giudice riterrà di liquidare;*

*[OMISSIS] [procedura]*

*d) ordinare all'INPS di ammettere il ricorrente al RDC anche per le eventuali domande successive alla data della ordinanza, ferma la verifica di tutti i requisiti previsti dal DL 4/19 salvo quello della residenza decennale.*

*In via subordinata*

*e) accogliere la sola domanda sopra rubricata sub b) limitatamente alla insussistenza dell'obbligo di restituzione e all'ordine all'INPS di sospendere qualsiasi procedura di riscossione.*

[OMISSIS] *[domanda di condanna alle spese]*

La parte convenuta rassegnava le seguenti conclusioni:

*“Voglia [il] Giudice del Lavoro adito, così giudicare:*

*In via preliminare e/ o pregiudiziale, dichiarare l'inammissibilità ed infondatezza dell'azione antidiscriminatoria proposta e comunque la carenza di legittimazione passiva dell'INPS.*

*Nel merito, rigettare il ricorso e tutte le domande, anche risarcitorie, formulate perché inammissibili, infondate in fatto ed in diritto, e comunque prive di prova.*

*Rigettare altresì per inammissibilità, manifesta infondatezza, irrilevanza e inconferenza le istanze avversarie di disporre rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE alla CGUE [OMISSIS] [questione di legittimità costituzionale]*

[OMISSIS]” *[domanda di condanna alle spese]*

## OSSERVA

### 1. IL DIRITTO NAZIONALE

Il Decreto Legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26 ha istituito la prestazione “Reddito di cittadinanza”.

L'art. 1 comma 1 del DL 4/19 conv. in L. 26/19 individua la *ratio* della misura

*“E' istituito, a decorrere dal mese di aprile 2019, il Reddito di cittadinanza, di seguito denominato «Rdc», quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro.*

*Il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili.”*

L'art. 2 prevede i requisiti di accesso al reddito di cittadinanza

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

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

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

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

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

[OMISSIS] *[criteri relativi al patrimonio immobiliare]*

[OMISSIS] *[criteri relativi al patrimonio mobiliare]*

- 4) un valore del reddito familiare inferiore ad una soglia di euro 6.000 annui [OMISSIS]; [ulteriori criteri di calcolo del reddito familiare]*

[OMISSIS]

[OMISSIS] *[veicoli e imbarcazioni]*

[OMISSIS] *[ulteriore ipotesi di esclusione dal godimento del reddito di cittadinanza].*

[OMISSIS]” *[ulteriori criteri di calcolo dei requisiti di reddito per accedere al reddito di cittadinanza].*

Con riferimento allo status del richiedente il reddito di cittadinanza (a), l'INPS nell'area esplicativa del sito dell'Istituto [OMISSIS] e con modello di richiesta del Reddito di Cittadinanza ha inserito anche la categoria dei cittadini stranieri che hanno un permesso di soggiorno per protezione internazionale (protezione sussidiaria e status di rifugiato) nonostante non siano previsti nella Legge.

In sede di costituzione in giudizio, l'istituto convenuto ha confermato che lo status di titolare di protezione internazionale (protezione sussidiaria) è tra quelli che permettono, in presenza degli altri requisiti, di beneficiare della prestazione.

Il reddito di cittadinanza è una forma di politica di sostegno al reddito mediante l'erogazione di un *"beneficio economico"*, ex art. 3, *"su base annua, si compone dei seguenti due elementi:*

a) *una componente ad integrazione del reddito familiare*, [OMISSIS] *[criteri di calcolo dell'importo]*

b) *una componente, ad integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione*, [OMISSIS] *[criteri di calcolo dell'importo]*

[OMISSIS] *[decorrenza del reddito di cittadinanza]*

6. *Il Rdc è riconosciuto per il periodo durante il quale il beneficiario si trova nelle condizioni previste all'articolo 2 e, comunque, per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi.*

*Il Rdc può essere rinnovato* [OMISSIS]"

Il beneficio, ex art. 3, deve essere di regola fruito entro il mese successivo all'erogazione a pena della decurtazione dell'importo da erogarsi nelle mensilità successive

[OMISSIS] *[dettaglio dei termini di fruizione del reddito di cittadinanza]*

Il beneficio è condizionato, ex art. 4, alla sottoscrizione di un *"Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale"* con frequentazione di un percorso personalizzato di inserimento sociale e lavorativo:

[OMISSIS]

[OMISSIS] *[dettaglio della procedura di inserimento sociale e lavorativo]*

[OMISSIS]

[OMISSIS] *[dettaglio della procedura di inserimento sociale e lavorativo]*

14. *Il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale che eventualmente li precede, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.*

[OMISSIS]". *[dettaglio della procedura di inserimento sociale e lavorativo]*

L'art. 7 enuclea, infine, le *"Sanzioni"*, in particolare al quarto comma prevede *"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.”.*

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [ipotesi di decadenza dal beneficio del reddito di cittadinanza]

L'art. 12 del citato decreto-legge detta le disposizioni finanziarie per l'attuazione del reddito di cittadinanza, fissando un limite legislativo di spesa. [OMISSIS] *[dettaglio degli stanziamenti di bilancio destinati al reddito di cittadinanza]*

\*\*\*

La provvidenza prevista dal Legislatore ha quindi una natura mista, in parte di assistenza sociale al reddito

- essendo finanziato dalla fiscalità generale ed erogato dall'INPS,
- essendo riservato a coloro che *“non dispongono di risorse sufficienti per far fronte a bisogni elementari”* -. depongono in tal senso i numerosi riferimenti a *“povertà”* ed *“esclusione sociale”* (art. 1 c. 1);
- prevedendo un limite massimo di reddito molto contenuto (€ 6.000 [OMISSIS], ex art. 2, c. 1, n. 4);
- contemplando nel *“patto per l'inclusione sociale”* anche *“comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute”* (art. 6 D.lgs. 147/17 richiamato dall'art. 4, comma 13 DL 4/19) e i *“servizi alla genitorialità e alla mediazione familiare”* (art. 7 D.lgs. 147 cit. anch'esso richiamato dal comma 13), indici evidenti delle condizioni di estrema fragilità e di grave bisogno del nucleo beneficiario (al punto da non saper gestire autonomamente i bisogni sanitari della famiglia);

e, in parte volta, a favorire l'accesso all'occupazione, aspetto sottolineato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 19/2022, secondo la quale il reddito di cittadinanza *“pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale”*.

## 2. I FATTI DI CAUSA

Il ricorrente è giunto in Italia nel 2011 e ha immediatamente presentato domanda di protezione internazionale, ottenuta [OMISSIS] con provvedimento del Tribunale di Brescia, che gli ha riconosciuto la protezione sussidiaria, ed è quindi in possesso del permesso di soggiorno per tale titolo [OMISSIS].

Dalla data del suo ingresso ha sempre vissuto in provincia di Bergamo [OMISSIS], si è sposato [in provincia di Bergamo] [OMISSIS] [nel] 2019 e [nel] 2020 sono nate in Italia le due figlie minori [OMISSIS].

Il ricorrente con la sua famiglia vive in un appartamento in locazione [in provincia di Bergamo] [OMISSIS].

Il suo nucleo familiare nel 2020 e nel 2021 ha avuto un indicatore ISEE di importo pari ad € 0,00 e nel 2022 di importo pari ad € 3.878,86 [OMISSIS].

Il ricorrente non possiede immobili in alcuna parte del mondo, né ha patrimoni mobiliari di alcun tipo o altra condizione economica ostativa all'accesso al RDC.

Egli ha inizialmente ottenuto il reddito di cittadinanza avendo erroneamente dichiarato la sussistenza del requisito di residenza decennale non continuativa.

All'esito dei controlli, INPS, stante l'assenza di tale requisito, ha revocato la prestazione, chiedendo la restituzione delle somme indebitamente versate e rifiutando per il futuro la concessione del beneficio.

La revoca della prestazione è motivata dall'assenza del requisito della residenza complessiva di 10 anni sul territorio nazionale, infatti, come testualmente allegato dal convenuto Istituto, *"il ricorrente non fornisce prove adeguate per poter documentare la sussistenza della residenza effettiva in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due continuativi sul territorio italiano, prima della presentazione dell'istanza, per poter ottenere la prestazione revocata"* [OMISSIS].

Dalla documentazione allegata dalla parte ricorrente emerge incontestabilmente che KH ha certamente risieduto continuativamente sul territorio dello Stato dal 2013, quindi il ricorrente non è in possesso solo del requisito di residenza anche frazionata *"in Italia per almeno 10 anni."*

## 3. LE DOMANDE DEL RICORRENTE

Il ricorrente ha adito il Tribunale con ricorso speciale contro la discriminazione ex art. 28 d.lgs. 150/2011 e 702 bis c.p.c. al fine di sentire accertare la discriminatorietà della condotta tenuta dall'INPS consistente (i) nell'aver adottato nei confronti del ricorrente il provvedimento di revoca del RDC di cui alla lettera del 13.10.2021 a causa della mancanza del requisito dei dieci anni di pregressa residenza in Italia, con conseguente accertamento della spettanza del beneficio nel

periodo da dicembre 2020 ad aprile 2021 e (ii) condanna dell'INPS al pagamento dell'importo spettante a titolo di RDC nella medesima misura riconosciuta sino al momento della revoca, per il periodo successivo alla revoca stessa e sino al completamento del periodo di 18 mesi [OMISSIS] *[dettaglio della domanda]*.

Al fine di sentire accogliere le predette conclusioni, la parte ricorrente ha chiesto, in via preliminare la disapplicazione della norma interna [dell'] art. 2 lett. a) n. 2) limitatamente al requisito della residenza decennale anche frazionata sul territorio in quanto in contrasto con gli artt. 26 e 29 della direttiva n. 2011/95, in subordine il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia e, in ulteriore subordine, la rimessione della questione alla Corte Costituzionale.

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

Quanto alla falsa dichiarazione, la parte ricorrente evidenzia che è noto che il formato predisposto dall'INPS non consente la presentazione della domanda se non attestando la sussistenza del requisito decennale [OMISSIS] sicché il “falso” era “imposto” dall'INPS a chiunque volesse far valere in giudizio la contrarietà a norma di rango superiore di cui si è detto. In diritto sottolinea che il falso su requisito contrario alla disciplina comunitaria è innocuo e che, comunque, anche attribuendo un valore impeditivo alla dichiarazione falsa, la domanda di accertamento del diritto del ricorrente alla prestazione in assenza del requisito di residenza decennale deve in ogni caso essere vagliata.

#### **4. LA DIFESA DELL'INPS**

L'INPS ha eccepito, in rito, l'inaammissibilità del ricorso.

Il convenuto ha poi eccepito la carenza di legittimazione passiva dell'INPS, atteso che la procedura di verifica dei requisiti di residenza per la fruizione del sussidio è svolta dal Comune di ultima residenza, e nel merito ha contestato la fondatezza della domanda, per avere l'Istituto tenuto un comportamento perfettamente aderente alla disciplina di legge. Il convenuto ha inoltre osservato che, al fine di fronteggiare situazioni di gravità e urgenza nel nostro ordinamento sono state previste dal legislatore anche prestazioni alternative al Reddito di Cittadinanza, come il Reddito di Emergenza, che richiede come requisito di permanenza sul territorio nazionale esclusivamente la semplice residenza in Italia alla data della domanda del beneficio.

La parte convenuta ha dedotto che il reddito di cittadinanza non rientra nelle nozioni di «assistenza sociale» o di «protezione sociale» di cui agli artt. 29 e 26 della direttiva 2011/95, in quanto esso, come insegna la citata sentenza della Corte



Costituzionale n. 19 del 2022, *“non costituisce 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 interazione sociale”*.

Pertanto, l’INPS chiede che le domande del ricorrente vengano rigettate.

## **5. SULL’OPPORTUNITÀ DI SOLLEVARE LA QUESTIONE PREGIUDIZIALE.**

Sussistendo una controversia tra le Parti sull’interpretazione del diritto dell’U.E., questo Tribunale ritiene ricorrano le condizioni per rimettere alla Corte di Giustizia alcune delle questioni interpretative sollevate dal ricorrente, in quanto la decisione della causa dipende direttamente dalla soluzione di tali questioni.

Infatti, ove la norma che prevede il requisito della residenza non continuativa decennale sul territorio dello Stato fosse il contrasto con la direttiva n. 2011/95 artt. 29 e 26 in quanto criterio operante una discriminazione indiretta sulla base della nazionalità, tale requisito sarebbe eliminato o ridotto ex tunc con la pronuncia della Corte di Giustizia. Di conseguenza, il ricorrente non avrebbe reso una dichiarazione falsa in senso oggettivo, essendo essa suscumbibile nel caso di falso innocuo (ossia su requisito non rilevante per la concessione del beneficio) e, di conseguenza, egli avrebbe diritto alla concessione del beneficio per tutto il periodo per cui è causa. E infatti, pacifica e documentata sussistenza in capo allo stesso degli altri requisiti previsti per la concessione del reddito di cittadinanza.

Inoltre il ricorrente chiede anche l’accertamento del diritto di accedere al RDC in futuro anche in assenza del requisito decennale, infatti l’azione è promossa con il rito antidiscriminatorio, mediante il quale l’attore può richiedere la rimozione di qualsiasi “barriera all’accesso” che sia in contrasto con norme di legge [OMISSIS].

## **6. LA DISCIPLINA DELL’UNIONE EUROPEA APPLICABILE**

### **A. Gli artt. [26 e] 29 della direttiva 2011/95**

L’art. 29 della direttiva 2011/95 rubricato *“Assistenza sociale”* prevede l’assoluta identità delle prestazioni di assistenza sociale fornite ai cittadini rispetto a quelle garantite ai beneficiari di protezione internazionale *“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.”* Vale precisare che lo Stato Italiano non si è avvalso della facoltà prevista dal par. 2 dell’art. 29 cit. di limitare l’accesso all’assistenza sociale per i beneficiari dello status di protezione sussidiaria, prevedendo al contrario in sede di recepimento della direttiva in parola *«I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno*

*diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria» (l'art. 27 D.lgs. 19.11.2007 n. 251).*

Secondo la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, il livello di prestazioni sociali accordate ai beneficiari di protezione internazionale deve essere lo stesso di quello offerto ai cittadini dello Stato membro (sentenza Ahmad Shah Ayubi 21.11.2018 C-713/17 punto 25, sentenza 1.3.2016, C-443/14 e C-444/14 punto 50 e sentenza 28.10.21 ASGI, C-462/20 punto 33).

Si ritiene che il reddito di cittadinanza possa essere ricondotto alla categoria “assistenza sociale” in ragione dei seguenti elementi:

- il finanziamento dalla fiscalità generale,
- l'erogazione da parte dell'INPS,
- l'attribuzione in caso di risorse insufficienti a far fronte a bisogni alimentari, desumibile, da un canto, dai numerosi riferimenti alla “povertà” ed “esclusione sociale” (art. 1 c. 1) e, dall'altro, dal limite massimo di reddito particolarmente esiguo,
- la previsione nel patto per l'inclusione sociale anche di “comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute” (art. 6 D.lgs. 147/17 richiamato dall'art. 4, comma 13 DL 4/19) e di “servizi alla genitorialità e alla mediazione familiare” (art. 7 D.lgs. 147 cit. anch'esso richiamato dal comma 13), indici evidenti delle condizioni di estrema fragilità e di grave bisogno del nucleo beneficiario, incapace di gestire autonomamente i bisogni sanitari della famiglia,
- l'estensione ad opera dell'INPS del reddito di cittadinanza anche ai beneficiari di protezione internazionale oltre i limiti della normativa di legge.

\*\*\*

Considerando la composita natura del reddito di cittadinanza, viene in rilievo anche l'art. 26 della direttiva 2011/95 rubricato “Accesso all'occupazione”, il quale prevede l'equivalenza delle opportunità di accesso all'occupazione per i beneficiari della protezione internazionale rispetto a quelle offerte ai cittadini “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.”.

La duplice natura del RDC emerge dall'art. 4 comma 1, che introduce un *“progetto personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo [...] che prevede attività (...) 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”*-, e dall'art. 4 comma 8, secondo il quale i beneficiari devono *“sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione, su indicazione dei servizi competenti e in attinenza alle competenze certificate”*. Tali attività svolte in favore dei beneficiari del reddito di cittadinanza sono certamente suscumbibili nei *“servizi di consulenza”* richiamati dall'art. 26 della direttiva. Si sottolinea in proposito che il Centro per l'impiego è il soggetto pubblico che trasmette al beneficiario le *“offerte di lavoro”* cui questi non può rinunciare (pena la perdita del sussidio), svolgendo quindi la consulenza di maggior rilievo per un disoccupato.

## **B. La discriminazione indiretta**

La parte ricorrente deduce che il requisito della residenza decennale non continuativa opera una discriminazione indiretta dello straniero.

La parte convenuta afferma che nessuna discriminazione può essere ravvisata essendo requisito parimenti previsto per i cittadini italiani e per gli stranieri.

\*\*\*

Si premette che per discriminazione indiretta si intende l'utilizzo di un *“criterio apparentemente neutro”* che pone però gli appartenenti al gruppo protetto *“in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone”* (gli artt. 2 delle direttive 2000/43, 2000/78, 2006/54), nel caso di specie il fattore che viene in rilievo è quello della nazionalità, considerato quale possibile fattore di discriminazione dagli artt. 21 CFDE, 14 CEDU, 43 TU immigrazione, mentre l'obbligo di parità di trattamento è quello imposto dagli artt. 26 e 29 direttiva 2011/95.

La residenza anche frazionata decennale è richiesta a tutti i richiedenti il reddito di cittadinanza, ma è una condizione solo apparentemente neutra: lo straniero certamente ha maggior difficoltà a conseguire tale requisito rispetto al cittadino italiano. Infatti è chiaro che il richiedente la protezione internazionale per sua stessa definizione è un soggetto che proviene da un Paese di origine ove correva un rischio effettivo di subire un grave danno, quindi per la stessa condizione che lo connota ha vissuto almeno una parte della sua vita non [in] Italia. Al contrario, il cittadino italiano è nella maggioranza dei casi nato e vissuto in Italia.

Ai fini della verifica della circostanza che tale requisito pone in particolare svantaggio i richiedenti la protezione internazionale rispetto ai cittadini italiani, soccorrono altresì le statistiche ISTAT allegate dalla parte ricorrente e non contestate dalla convenuta, in base alle quali nel 2010 i titolari di protezione internazionale soggiornanti in Italia erano 56.402; nel 2020 sono 128.033 con un

incremento di 71.991 pari al 56% dei rifugiati attualmente presenti. Ciò significa che più della metà dei rifugiati attualmente in Italia non ha il requisito di residenza decennale e non può quindi accedere al RDC. Al contrario, con riferimento al medesimo range temporale i residenti di cittadinanza italiana erano, al 1.1.2010, 55.145.000 (59.380.000 - 4.235.000 stranieri) e al gennaio 2020 erano in numero addirittura inferiore, cioè 54.511.000 (59.550.000 — 5.039.000) con una riduzione di 634.00 unità. A tale ultimo proposito è anche possibile calcolare gli effetti della rotazione, tenendo cioè conto di quanti sono usciti e quanti sono entrati: l'ISTAT riferisce infatti che negli ultimi 10 anni 899.000 italiani hanno emigrato, il che significa che 265.000 italiani (899.000 — 634.000) hanno fatto ingresso in Italia dall'estero negli ultimi 10 anni, pertanto solo lo 0,48% del totale degli italiani non ha risieduto in Italia negli ultimi 10 anni a fronte del 56% dei rifugiati attualmente presenti sul territorio nazionale.

Dal Report ISTAT 2020 risulta che la quota di persone considerate a rischio povertà tra i cittadini italiani è pari al 18,9% del totale, sale al 24,2% per i cittadini comunitari e al 36% nel caso degli extracomunitari. Peraltro, la stessa Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza dell'ottobre 2021 [OMISSIS] ha segnalato, tra le maggiori criticità della misura, proprio il requisito della residenza decennale, responsabile dell'esclusione, di fatto, di un'ampia parte di stranieri [OMISSIS] *[ulteriori dettagli sul punto]*

### **C. L'assenza di una causa di giustificazione**

Lo scopo del requisito di residenza dovrebbe essere quello di garantire il preventivo “radicamento territoriale” dello straniero, o comunque il “nesso reale” con il territorio ove la prestazione viene erogata.

La violazione della parità di trattamento disposta mediante criteri solo indirettamente discriminatori può - a differenza delle discriminazioni dirette - essere oggettivamente giustificata da una finalità legittima perseguita mediante mezzi proporzionati e necessari (così gli articoli 2, lettera b delle tre direttive 2000/43, 2000/78, 2006/54).

Si impone, dunque, una valutazione di ragionevolezza molto più stringente, essendo necessario sottoporre il requisito della residenza decennale al vaglio di “necessità”.

In primo luogo, va evidenziato però che lo scopo del reddito di cittadinanza è proprio l'inclusione e l'inserimento del soggetto in un tessuto sociale e lavorativo, pertanto lo scopo della misura non può essere anche il presupposto per ottenerla.

In secondo luogo, la presenza pregressa sul territorio italiano decennale (raggiungibile anche mediante periodi frazionati durante la vita dell'istante) non permette di formulare alcuna seria prognosi sulla permanenza futura del beneficiario sul territorio nazionale (Corte Cost. sent. n. 44/20 «*La previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini*

*risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si possa ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il “rischio di instabilità” del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro»*), specialmente considerando che tale requisito può essere ottenuto anche attestando periodi frazionati di presenza in Italia e molto risalenti nel tempo, quindi privi di qualsiasi significato rispetto alla prova del “radicamento territoriale”.

In più, va evidenziato che la permanenza sul territorio, almeno per l'intero periodo in cui viene percepito il reddito di cittadinanza è assicurata dal sistema stesso che caratterizza la provvidenza, vale a dire dal fatto che, per beneficiare del RDC e del progetto di inserimento sociale, il soggetto deve risiedere stabilmente nel territorio dello Stato italiano “*per tutta la durata del beneficio*” (art. 2, lett. a, n. 2 D.L. 19/2019) e deve essere a disposizione per lo svolgimento di corsi di formazione e per rispondere alle proposte di lavoro. L'erogazione del beneficio è, infatti, condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, nonché dall'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale.

In ogni caso, il requisito risulta perlomeno sproporzionato, in quanto eccessivo. Sul punto la stessa Corte di Giustizia si è pronunciata in relazione al requisito quinquennale di residenza per l'accesso al “Minimex” (CGE, Scrivner, 27.3.1985, causa C-122/84 e CGE, Commissione c. Regno del Belgio, 10.11.1992, C-326/90).

La CGUE, con sentenza 16 gennaio 2003, Commissione c. Repubblica italiana, causa C-388/01 (relativa alle agevolazioni tariffarie per l'accesso ai Musei Comunali assicurate alle sole persone residenti), ha affermato: “*13. Risulta del pari dalla giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenza 5 dicembre 1989, causa C-3/ 88, Commissione/Italia, [Racc.] pag. 4035, punto 8) che il principio di parità di trattamento, del quale l'art. 49 CE è specifica espressione, vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato.*

*14. Ciò avviene, in particolare, nel caso di una misura che preveda una distinzione basata sul criterio della residenza, in quanto quest'ultimo rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri (v, in particolare, sentenza 29 aprile 1999, causa C- 224/97, Ciola, Race, punto 14). A tale riguardo è irrilevante che la misura controversa riguardi, eventualmente, tanto i cittadini italiani residenti nelle altre parti del territorio nazionale quanto i cittadini degli altri Stati membri. Perché una misura possa essere qualificata*

*come discriminatoria non è necessario che abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali o di discriminare soltanto i cittadini degli altri Stati membri esclusi i cittadini nazionali (v., in tal senso, in particolare sentenza 6 giugno 2000, causa C-281/98, Angonese, Race, pag. I-4139, punto 41).”.*

Sul punto appaiono rilevanti le precedenti pronunce della CGUE che hanno ritenuto che le discipline di legge nazionali che prevedevano requisiti di residenza (comunque sempre inferiori ai 10 anni richiesti dalla normativa oggetto del presente rinvio pregiudiziale) ostassero alla normativa comunitaria. In particolare:

- (a) anzianità di residenza quinquennale ai fini della concessione del “reddito minimo garantito” (CGUE, Commissione c. Lussemburgo, 20.6.02, C-299/01);
- (b) l’anzianità di residenza nell’anno antecedente alla nascita per un assegno di natalità una tantum (CGE, Commissione c. Lussemburgo, 10.3.93, C-1 11/91 ove si precisa che *“le norme del Trattato e dell’art. 7 del regolamento n. 1612/68 in materia di parità di trattamento vietano non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga al medesimo risultato (sentenza 12 febbraio 1974, causa 152/73, Sotgiu, Race, pag. 153, punto 11 della motivazione). 10. Tale è appunto il caso del requisito che la madre abbia risieduto nel territorio del Granducato durante l’intero anno precedente la nascita del bambino. Un requisito del genere, infatti, può essere più facilmente soddisfatto da una cittadina lussemburghese che da una cittadina di un altro Stato membro (v. sentenza 17 novembre 1992, causa C- 279/89, Commissione/ Regno Unito, Race, pag. I-5785, punto 42 della motivazione)”*;
- (c) un “periodo consistente di residenza” nello Stato che erogava il beneficio dell’“Income Support” (“Sussidio integrativo del reddito”) - CGUE 25.02.1999 Swaddling C-90/97;
- (d) l’anzianità di residenza di tre anni per essere ammessi ad una borsa di studio (CGUE, Commissione c. Paesi Bassi, 14.06.2012, causa C-542/094).

Dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, in conclusione, emerge che la percentuale di cittadini che risiedono da lungo tempo sul territorio nazionale (o regionale) è certamente superiore alla corrispondente percentuale di stranieri e che, conseguentemente, un simile criterio, basato sulla lunga residenza, finisce per costituire — di norma — una discriminazione indiretta tra cittadini e stranieri.

La Corte di giustizia — come sopra detto — ha, infatti, più volte affermato che le restrizioni fondate sulla residenza — così come ogni restrizione delle libertà fondamentali previste dai Trattati — possono risolversi in discriminazioni non solo dirette (come nel caso della condizione della residenza imposta dal Belgio solo ai lavoratori di altri Stati membri per l’accesso al c.d. “minimex”, una misura simile al RDC: sentenze del 27 marzo 1985, causa 249/83, Hoeckx, e causa 122/84, Scrivner), ma anche indirette, vietate al pari delle prime qualora non si basino su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza dei soggetti

interessati e non siano proporzionate rispetto all'obiettivo da raggiungere (vedi, ad es., le sentenze del 18 luglio 2006, causa C-406/04, De Cuyper, punto 40; del 26 ottobre 2006, causa C-192/05, Tas-Hagen e Tas, punto 33; del 23 ottobre 2007, cause riunite C-11 e 12/06, Morgan e Bucher, punto 33; e del 18 luglio 2013, cause riunite C-523 e 585/11, Prinz, punto 23).

Posto che una misura è proporzionata nel caso in cui sia idonea a realizzare l'obiettivo perseguito senza andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (sentenze De Cuyper, punti 40 e 42; Morgan e Bucher, punto 33; Prinz, punto 33), il giudice sovranazionale ha valorizzato il requisito del grado reale di integrazione, sostenendo che una condizione unica di residenza rischia di escludere dal beneficio i cittadini europei e, calato nel caso concreto, i titolari dello status protezione internazionale (che hanno diritto alla parità di trattamento ex artt. 29 e 26 cit.) che non soddisfino detta condizione, ma abbiano, ciò nonostante, effettivi collegamenti sotto il profilo dell'integrazione in tale Stato (sentenza del 26 febbraio 2015, causa C-359/13, Martens, punto 39. V. anche la sentenza del 13 dicembre 2012, causa C-379/11, Caves Krier Frères, punto 53).

Il requisito è comunque “troppo esclusivo” perché considera la mera residenza pregressa omettendo di considerare tutti gli altri possibili elementi di collegamento. In punto di “eccessiva esclusività” del requisito di residenza la CGUE 21.7.2011, Stewart, C-503/09 ha considerato eccessivamente esclusivo il requisito di pregresso soggiorno nello Stato di sole 26 settimane anche frazionate nelle ultime 52, osservando: *“se è pur vero che le modalità di applicazione di tale requisito non appaiono di per sé irragionevoli, occorre nondimeno rilevare che esso presenta un carattere troppo esclusivo. Infatti, imponendo periodi specifici di soggiorno pregresso sul territorio dello Stato membro competente, il requisito di soggiorno pregresso privilegia indebitamente un elemento che non è necessariamente rappresentativo del grado reale ed effettivo di collegamento tra il richiedente una prestazione per inabilità temporanea per giovani disabili ed il detto Stato membro, con esclusione di ogni altro elemento rappresentativo. Esso eccede in tal modo quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito.”* A tale conclusione è pervenuta anche la successiva sentenza 4-10-2013, causa C-220/12, Meneses-Region Hannover che, in tema di bonus studio, ha ribadito: *“la prova richiesta da uno Stato membro per poter far valere l'esistenza di un grado reale di collegamento non deve avere carattere troppo esclusivo, privilegiando indebitamente un elemento non necessariamente rappresentativo del grado reale ed effettivo di collegamento tra il richiedente e lo Stato membro medesimo, restando escluso qualsiasi altro elemento rappresentativo”*. In tema anche la sentenza 14.6.2012 C-542/09, secondo la quale: *“il fatto di aver avuto accesso al mercato del lavoro di uno Stato membro determina, in linea di principio, il nesso di integrazione sufficiente nella società di detto Stato, idoneo a consentire loro di avvalersi in tale Stato del principio della parità di trattamento rispetto ai lavoratori nazionali”* e certamente il ricorrente ha pieno accesso al mercato del lavoro (art. 23 c. 2 D.Lgs. n. 251/2007).

La norma infatti non considera altri elementi maggiormente significativi del radicamento territoriale del richiedente il reddito di cittadinanza, come l'iscrizione all'anagrafe, un contratto di locazione di una certa durata, la sussistenza di pregressi rapporti lavorativi o percorsi di formazione, l'iscrizione dei figli al ciclo scolastico, la ricongiunzione nello Stato membro con familiari.

La parte ricorrente, infine, con riferimento specifico ai beneficiari di protezione internazionale evidenzia, con considerazioni condivise da questo giudice che:

- i titolari di protezione accedono al pubblico impiego ex art. 38 D.lgs. 165/01 a parità di condizioni con il cittadino italiano indipendentemente dagli anni di residenza in Italia: è dunque paradossale che un titolare di protezione sia ritenuto sufficientemente “radicato” per svolgere attività che richiedono un notevole grado di immedesimazione con l'interesse pubblico e non sia invece considerato sufficientemente radicato per accedere al RDC;
- il *dies a quo* della permanenza del titolare di protezione non è dettato da una generica preferenza del migrante, ma da impellenti esigenze di protezione: è dunque del tutto illogico che venga “premiato” il migrante fuggito da situazioni di pericolo in una certa data piuttosto che in un'altra,
- i casi di revoca della protezione sussidiaria sono del tutto eccezionali [OMISSIS] *[ulteriori considerazioni nello stesso senso]*

Le questioni giuridiche sollevate dal ricorrente e contestate dall'INPS, devono essere risolte con l'impiego dell'interpretazione autonoma del diritto dell'U.E. eventualmente anche mediante la riduzione del requisito decennale entro i termini proporzionati e necessari.

Per tale ragione, sussistendo una rilevante controversia tra le parti su tale interpretazione, appare opportuno sollevare, davanti alla Corte di giustizia dell'U.E., la questione pregiudiziale di interpretazione precisata nel dispositivo.

### P. Q. M.

A. **Rimette** alla Corte di giustizia dell'Unione Europea la seguente questione pregiudiziale di interpretazione:

*“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”;*



[OMISSIS] [*trasmissione degli atti alla Corte di giustizia*]]

[OMISSIS] [*sospensione del processo*]

[OMISSIS]

Bergamo, 15 novembre 2022

[OMISSIS] [*firma*]