



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2024, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale†
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2024, n. 3**

Editoriale

Il cammino delle riforme in Europa: il processo di integrazione europea (non) *facit saltus*? p. 1
Ruggiero Cafari Panico

Saggi e Articoli

El foro especial del art. 7.4 del Reglamento Bruselas I bis y la restitución de bienes culturales p. 10
Celia M. Caamiña Domínguez

La parità di trattamento in materia di prestazioni sociali per i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti: alcune riflessioni in occasione della sentenza della Corte di giustizia sul reddito di cittadinanza p. 26
Valeria Di Comite

Libre circulación y libre elección de residencia de los ciudadanos europeos (la última configuración jurisprudencial del TJUE) p. 40
Pablo Antonio Fernández Sánchez

Mutuo riconoscimento, leale cooperazione ed effettività dei diritti nel(l'incompiuto) sistema comune d'asilo: spunti critici sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia p. 58
Teresa Maria Moschetta

Commenti e Note

Questioni di cittadinanza e di rispetto dei diritti umani oltre lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: sugli Stati non riconosciuti nello spazio ex sovietico p. 75
Patricio Ignacio Barbirotto

Il Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: un'indagine sul diritto applicabile nelle aree concesse dall'Albania e sullo *status* dei migranti ivi trasferiti p. 100
Manuel Mariano Bartiromo

L'intervento dell'Unione europea nella lotta alla corruzione: verso una armonizzazione delle discipline nazionali p. 155
Andrea Castaldo



The past and the future of readmissions in the EU: From the *AFFUM*, *ARIB* and *ADDE* case law to the reform of the Schengen Borders Code p. 188
Stefano Montaldo, Verus Kelch, Connor Mailand, Simone Poncini

New pathways to trafficking victims' protection? Intersection and synergies between the European Pact on Migration and Asylum and directive (EU) 2024/1712 for third-country national victims p. 205
Georgina Rodríguez Muñoz

Access to asylum in times of crises, force majeure and instrumentalization in the EU: Restrictive trends in asylum law and in the case-law p. 226
Chiara Scissa, Francesco Luigi Gatta

FOCUS

Best interests of the child e tutela dei diritti dei minori nell'Unione europea

Il Focus contiene la versione, rivista e integrata, di alcune delle relazioni tenute nel corso del Seminario intitolato "Povertà e diritti dei minori" promosso dai Gruppi di interesse "Diritto internazionale ed europeo dei diritti umani" e "Diritti fondamentali e cittadinanza nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia" in occasione del Convegno SIDI 2024 di Palermo

La protezione temporanea dei minori in fuga dall'Ucraina: teoria e pratica di un istituto alla prova della sua prima applicazione p. 263
Angela Festa

Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la compressione delle tutele dei minori migranti alle frontiere esterne dell'Unione europea p. 290
Caterina Fratea

Il principio dei *bests interests of the child* alla prova delle procedure speciali e del trattenimento del minore straniero non accompagnato p. 317
Elisabetta Lambiase

Povertà, tratta di esseri umani e protezione dei minori in fuga dal conflitto in Ucraina p. 342
Daniela Marrani



LA PARITÀ DI TRATTAMENTO IN MATERIA DI PRESTAZIONI SOCIALI PER I CITTADINI DI PAESI TERZI LUNGO SOGGIORNANTI: ALCUNE RIFLESSIONI IN OCCASIONE DELLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA SUL REDDITO DI CITTADINANZA

Valeria Di Comite*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L’integrazione dei cittadini dei Paesi terzi e il principio di non discriminazione. – 3. L’accesso alle prestazioni di assistenza sociale e di protezione sociale per i cittadini di Paesi terzi. – 4. La questione della compatibilità del “reddito di cittadinanza” e di altre forme di protezione sociale italiane con il principio di non discriminazione a motivo della nazionalità. – 5. La valutazione della Corte di giustizia in merito al principio di parità di trattamento nel caso sul “reddito di cittadinanza”. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il diritto all’accesso alle prestazioni sociali e alle prestazioni assistenziali per gli stranieri pone una serie di difficoltà che richiedono il bilanciamento di diversi interessi, da una parte, quelli dello Stato che deve garantire la tenuta del proprio sistema di assistenza sociale per soddisfare i bisogni della cittadinanza e, dall’altra, quello della protezione dei diritti fondamentali dei cittadini di Paesi terzi che si trovano, a diverso titolo, nello Stato di accoglienza.

Nell’Unione europea la posizione giuridica dei cittadini dei Paesi terzi varia in funzione del motivo del soggiorno, oltre che in considerazione del Paese di origine del migrante; inoltre, le frammentate regole giuridiche stabilite nell’ordinamento dell’Unione europea e dirette a consentire il soggiorno degli stranieri si differenziano anche in relazione al grado di integrazione del cittadino del Paese terzo nel territorio dello Stato ospitante. In questo complesso sistema, i cittadini di Paesi terzi che sono lungo

Double-blind peer reviewed article.

* Professoressa ordinaria di Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Indirizzo e-mail: valeria.dicomite@uniba.it.

Il presente lavoro è frutto delle ricerche nell’ambito del progetto “Project Age-It: Ageing Well in an Ageing Society”. We acknowledge co-funding from Next Generation EU, in the context of the National Recovery and Resilience Plan, Investment PE8 – Project Age-It: “Ageing Well in an Ageing Society”. This resource was co-financed by the Next Generation EU [DM 1557 11.10.2022]. The views and opinions expressed are only those of the authors and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

soggiornanti si dovrebbero considerare integrati appieno nello Stato di accoglienza, tuttavia non sempre è garantito in modo completo il rispetto dei loro diritti che in base al diritto dell'Unione dovrebbe essere assicurato dall'applicazione del principio di parità di trattamento con i cittadini nazionali. In alcune occasioni, le normative nazionali sono formulate in modo da non riconoscere il godimento di diritti in modo non discriminatorio. Tale aspetto è stato oggetto di esame nella recente sentenza *CU e ND* della Corte di giustizia, del 29 luglio 2024, inerente all'interpretazione del principio di non discriminazione con riferimento alla posizione dei lungo soggiornanti e ai problemi sollevati dalla normativa italiana sul reddito di cittadinanza¹.

In questo lavoro, dopo aver messo in evidenza la complessa questione del riconoscimento dell'accesso alle prestazioni assistenziali e di protezione sociale, si esaminerà il caso affrontato dalla Corte al fine di chiarire come il requisito della residenza incida sull'applicazione del principio di non discriminazione a motivo della nazionalità.

2. L'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi e il principio di non discriminazione

La difficile posizione giuridica dello straniero nel diritto italiano ed europeo è stata ampiamente messa in luce dagli studiosi che nel corso degli anni hanno esaminato la fragilità dello "statuto" dei cittadini di Paesi terzi nell'ordinamento nazionale². Autorevole dottrina ha evidenziato come le problematiche derivanti dalla mancanza di una completa "codificazione" delle regole sul trattamento dello straniero nell'ordinamento italiano siano state però controbilanciate dalla formazione di norme di diritto internazionale ed europeo a tutela dei diritti fondamentali che hanno posto importanti limiti alle scelte nazionali relativamente allo *standard* di tutela da garantire agli stranieri che si trovano sotto la giurisdizione dello Stato. Se è vero che lo Stato italiano continua a conservare le sue prerogative sovrane in merito alla determinazione delle regole per il controllo di "ingresso, trattamento ed allontanamento" degli stranieri, tuttavia la sua appartenenza all'Unione europea comporta una serie di decisivi vincoli nell'esercizio di questa competenza. In particolare, l'applicazione del principio di non discriminazione³ nell'ordinamento dell'Unione ha portato ad avvicinare, per alcuni

¹ Cfr. Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 29 luglio 2024, *CU e ND*, cause riunite C-112/22 e C-223/22, e conclusioni dell'Avvocato generale Priit Pikamäe, del 25 gennaio 2024.

² Sull'uso del termine "statuto" sia consentito un rinvio alla precisazione che con tale nozione si indica "quel complesso di regole di fonte giurisdizional-normativa attinenti alla tutela dello stesso" (la precisazione è stata formulata con riferimento al cittadino ma nel nostro caso la usiamo con riferimento allo straniero. Cfr. A. DI STASI, *L'integrazione del lungo soggiornante*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione, Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 242, nota 4; nonché M. PANEBIANCO, *Lo Statuto dei lavoratori italiani all'estero*, Napoli, 2006, p. 437.

³ G. CELLAMARE, *I diversi regimi normativi applicabili all'ingresso e al soggiorno degli stranieri nell'Unione europea in base alla cittadinanza degli stessi*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 111 ss.

aspetti, la posizione giuridica dello straniero a quella del cittadino⁴. Tale principio ha però una diversa portata a seconda dello *status* di cui gode lo straniero nell'ordinamento dell'Unione; pertanto, maggiore è l'integrazione dello stesso nella società dello Stato ospitante maggiori sono i diritti che gli sono riconosciuti. Questa differenza di *status* dipende, peraltro, sia dai motivi a fondamento del diritto di soggiorno sia dalla durata dello stesso e può essere condizionato anche in considerazione della cittadinanza dello straniero sulla base di accordi conclusi con Paesi terzi⁵.

Sicuramente, i cittadini di Paesi terzi che godono di una maggiore integrazione nell'Unione e a cui, di conseguenza, sono garantiti più diritti sono i c.d. lungo soggiornanti. Il trattamento giuridico di speciale *favor* trova, infatti, la sua motivazione nella circostanza che, come affermato dalla dottrina, queste persone si trovano nel territorio nazionale "da tempo prolungato", quindi la loro specifica posizione giuridica è conseguenza "della durata e dell'intensità dei legami" con il Paese di accoglienza⁶.

Com'è noto, la normativa dell'Unione sul trattamento da riconoscere ai lungo soggiornanti può ricondursi principalmente alla direttiva 2003/109/CE⁷, modificata dalla direttiva 2011/51/UE al fine di estenderne l'ambito di applicazione anche ai beneficiari di protezione internazionale⁸. Non è possibile affrontare in questa sede, in modo compiuto, l'esame delle regole per l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo e dell'insieme dei diritti e doveri connessi a tale *status*, temi complessi, interessanti e ampiamente studiati dalla dottrina che ne ha rivelato le non poche criticità per le quali sarebbe opportuna una riforma⁹. Si intende riflettere, invece, su un aspetto puntuale e spinoso che riguarda l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale e di protezione sociale; in particolare soffermandoci sull'interpretazione dell'art. 11, par. 1, lett. d) della direttiva 2003/109 che prevede il diritto alla parità di trattamento tra lungo

⁴ B. NASCIMBENE, *Natura della rivista e suo ruolo nel dibattito pubblico e scientifico: "quello che è stato" e "quello che dovrà essere". Passato e (possibile) futuro*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, 2020, p. 872.

⁵ G. CELLAMARE, *I diversi regimi normativi applicabili all'ingresso e al soggiorno degli stranieri nell'Unione europea in base alla cittadinanza degli stessi*, cit., p. 111 ss.

⁶ A. DI STASI, *L'integrazione del lungo soggiornante*, cit., p. 243.

⁷ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, *relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, del 25 novembre 2003, in GUUE L 16 del 23 gennaio 2004, recepita in Italia con il d.lgs. dell'8 gennaio 2007, n. 3, GURI 30 gennaio 2007, n. 24. È opportuno segnalare che nell'ambito dell'ampia proposta della Commissione europea di approvare "un nuovo patto sulla migrazione e sull'asilo" anche la direttiva 2003/109 è stata oggetto di una proposta di refusione. Tuttavia la proposta di direttiva del 27 aprile 2022, COM(2022)650, non è sfociata in un nuovo testo normativo (cfr. procedura 2022/0134(COD)), mentre è ben noto che il 14 maggio 2024 Parlamento europeo e Consiglio hanno approvato un insieme di misure (9 regolamenti e 1 direttiva) che compongono il nuovo patto sulla migrazione e sull'asilo.

⁸ Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 2003/109 del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale*, dell'11 maggio 2011, in GUUE L 16 del 23 gennaio 2004, recepita in Italia con d.lgs. del 13 febbraio 2014 n. 12, GURI 24 febbraio 2014, n. 45.

⁹ Sul punto cfr. A. DI STASI, *La prevista riforma della direttiva sul soggiornante di lungo periodo: limiti applicativi e sviluppi giurisprudenziali*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 435 ss.

soggiornanti e cittadini nazionali¹⁰. Bisogna, tuttavia, osservare che l'art. 11 consente di porre dei limiti all'applicazione del principio di parità di trattamento. Infatti, ai sensi del par. 4 di tale disposizione è prevista la facoltà per gli Stati membri di limitare “la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle sole prestazioni essenziali”. Ai termini del par. 2 dell'art. 11 agli Stati membri è consentito, altresì, di limitare la parità di trattamento relativa agli aspetti indicati dall'art. 11 comprese le “prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale” di cui alla lett. d), del par. 1, ai “casi in cui il soggiornante di lungo periodo, o il familiare per cui questi chiede la prestazione, ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio”.

3. L'accesso alle prestazioni di assistenza sociale e di protezione sociale per i cittadini di Paesi terzi

L'accesso ai “diritti sociali” in generale e, in particolare, alle prestazioni assistenziali e familiari non è un diritto assoluto riconosciuto a tutti i cittadini di Paesi terzi e la sua portata varia in funzione dello *status* di cui godono gli stranieri regolarmente presenti nel territorio degli Stati membri nell'Unione¹¹. Tale questione pone non poche difficoltà già nei confronti dei cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro diverso da quello della propria cittadinanza in quanto, da sempre, si è voluto evitare che i cittadini di altri Stati membri gravassero sul sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante e tale scelta politica è stata ripresa sia nelle prime tre direttive degli inizi degli anni novanta che regolavano il diritto di soggiorno dei cittadini economicamente non attivi, ancor prima della firma del Trattato di Maastricht del 1992¹²; sia successivamente nella direttiva 2004/38 che le ha abrogate e sostituite e che stabilisce con carattere generale le regole per la circolazione e il soggiorno dei cittadini dell'UE¹³. Tra i requisiti che tale direttiva individua per l'ottenimento del permesso di soggiorno, ai termini dell'art. 7, par. 2, è richiesto, infatti, che i cittadini dell'Unione abbiano risorse sufficienti per mantenere sé stessi e la propria famiglia nonché un'assicurazione malattia. Come

¹⁰ In tema v. A. PITRONE, *Regimi speciali in materia di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea*, Napoli, 2018, p. 107 ss.

¹¹ Per un'ampia disamina delle diverse categorie di “migranti” regolari e dei differenti *status* previsti nell'ordinamento dell'Unione si può consultare la parte seconda del volume G. CAGGIANO (a cura di), *op. cit.*, che include gli scritti di numerosi studiosi, in particolare di A. DI STASI, p. 241 ss.; R. PALLADINO, p. 271 ss.; A. MARTONE, p. 297 ss.; M. FASCIGLIONE, p. 317; V. DI COMITE, p. 345 ss.; W. CHIAROMONTE, p. 491 ss.; P. BONETTI, p. 547 ss.; C. GABRIELLI, p. 607 ss.; P. DE PASQUALE, p. 621 ss.

¹² Il riferimento è alle seguenti direttive del Consiglio, tutte del 28 giugno 1990: n. 90/364/CEE *relativa al diritto di soggiorno*; n. 90/365 *relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale* e n. 90/366 *relativa al diritto di soggiorno degli studenti*, tutte pubblicate in GUUE L 180 del 13 luglio 1990, p. 26 ss. L'ultima è stata annullata dalla Corte per l'errata individuazione della base giuridica con la sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 7 luglio 1992, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-295/90, in Raccolta, p. I-4193, ed è stata sostituita dalla direttiva n. 93/96 del Consiglio del 29 ottobre 1993, in GUUE L 317 del 18 dicembre 1993, p. 59 ss.

¹³ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa al diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, del 29 aprile 2004, in GUUE L 158 del 30 aprile 2004, p. 77 ss.

indica il ‘considerando’ 10 della stessa direttiva, la *ratio* a cui si ispira questa regola è che: “Occorre tuttavia evitare che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo iniziale di soggiorno”. Sebbene l’art. 24, par. 1, preveda il diritto alla parità di trattamento del cittadino dell’Unione con il cittadino nazionale, il successivo par. 2 stabilisce una deroga rispetto a tale principio; di conseguenza, i cittadini dell’Unione che risiedono in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza per un periodo inferiore ai tre mesi non godono della parità di trattamento in relazione alle prestazioni di assistenza sociale; inoltre, per gli studenti è stabilito un ulteriore limite in riferimento agli aiuti al mantenimento agli studi. Lo Stato membro di accoglienza, quindi, conserva la sua discrezionalità e può legittimamente escludere i cittadini dell’Unione dal godimento di prestazioni di assistenza sociale sino a quando essi non abbiano ottenuto il permesso di soggiorno che, peraltro, manifesta la loro integrazione nel suddetto Stato. In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia che si è soffermata sulla situazione dei cittadini economicamente non attivi e, in particolare, sulla posizione giuridica degli studenti rispetto alla concessione di “borse di studio” con lo scopo di differenziarle dagli aiuti al mantenimento agli studi è interessante notare come si sia progressivamente affermata la tesi che dopo un periodo di soggiorno continuativo nello Stato di accoglienza si realizzi una forma di integrazione nella società dello Stato ospitante che comporta una “certa solidarietà” da parte dello stesso Stato nei confronti del cittadino dell’Unione¹⁴. La Corte ispirandosi anche alle scelte politiche delle istituzioni europee che hanno elaborato la direttiva 2004/38, già prima della scadenza del termine per la sua attuazione, aveva ritenuto ragionevole un periodo di cinque anni di residenza affinché si realizzi un’integrazione nel tessuto sociale anche ai fini del godimento di diritti di carattere sociale¹⁵. È utile precisare che al cittadino dell’Unione che soggiorna in uno Stato membro diverso da quello di origine è riconosciuto il diritto al ricongiungimento familiare con i propri familiari, incluso quando essi abbiano la cittadinanza di un Paese terzo e, ai sensi dell’art. 16, par. 2, della direttiva 2004/38, anche questi ultimi diventano titolari di un permesso di soggiorno permanente dopo cinque anni di permanenza nello Stato ospitante¹⁶. Inoltre, anche per i familiari stranieri è previsto il diritto alla parità di trattamento ai sensi dell’art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38 fin da subito quando divengono titolari di un permesso di soggiorno senza che sia necessario che il permesso di soggiorno sia di carattere permanente. In conclusione, anche per i cittadini di Paesi terzi che soggiornano in qualità di familiari di cittadini dell’Unione “mobili”, il principio di non discriminazione si applica sin dall’attribuzione del permesso di soggiorno.

¹⁴ Corte di giustizia, sentenza del 20 settembre 2001, *Grzelczyk*, causa C-148/99.

¹⁵ Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 18 novembre 2008, *Förster*, causa C-158/07, in cui la Corte, muovendosi da quanto già affrontato in precedenza nella sentenza della Grande sezione del 15 marzo 2005, *Bidar*, causa C-209/03, afferma: “Una condizione relativa alla residenza ininterrotta di cinque anni non può essere considerata eccessiva, tenuto conto, in particolare, delle esigenze invocate in merito al grado d’integrazione degli stranieri nello Stato membro ospitante”, par. 54.

¹⁶ Per un approfondimento del tema cfr. R. PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell’ordinamento europeo*, Bari, 2012.

Il tema dell'accesso ai "diritti sociali" è ancora più complesso rispetto alla posizione giuridica dei cittadini di Paesi terzi che non sono familiari di cittadini dell'Unione e che entrano nell'Unione per i più diversi motivi. Peraltro, la questione dell'accesso ai diritti sociali assume una rilevanza ancora maggiore in periodi di crisi economica in cui la tenuta dei sistemi nazionali di *welfare* è messa a dura prova e gli Stati cercano di circoscrivere la platea dei beneficiari delle diverse prestazioni sociali, assistenziali e familiari. La Commissione europea già nella *Agenda europea delle migrazioni* del 2015¹⁷, anche alla luce di motivazioni demografiche e della prevedibile continuità dei flussi migratori, aveva sottolineato come un'efficace gestione delle migrazioni implichi un necessario controbilanciamento delle esigenze degli Stati membri ospitanti e dei diritti dei cittadini dell'Unione con le necessità dei migranti, in modo da favorire la migrazione legale e l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi¹⁸. Obiettivo che dovrebbe continuare a permeare le politiche nazionali degli Stati membri dell'Unione.

4. La questione della compatibilità del "reddito di cittadinanza" e di altre forme di protezione sociale italiane con il principio di non discriminazione a motivo della nazionalità

In questo contesto, tra le cautele delle scelte normative dell'Unione europea e di quelle nazionali degli Stati membri, il delicato bilanciamento degli interessi in gioco richiede anche un'attenta ponderazione della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini dei Paesi terzi. La Corte di giustizia dell'Unione europea nella sua giurisprudenza si è ispirata senza dubbio all'obiettivo di salvaguardare i diritti fondamentali nel trattare le questioni inerenti alla posizione giuridica dei cittadini di Paesi terzi che hanno già ottenuto lo *status* di lungo soggiornanti¹⁹. Nella pronuncia del 29 luglio 2024, nel caso *CU e ND*²⁰, la Corte di giustizia ha affrontato in modo specifico la questione della portata del principio di non discriminazione nei confronti dei cittadini di Paesi terzi lungo

¹⁷ Cfr. comunicazione della Commissione europea, *Agenda europea delle migrazioni*, del 13 maggio 2015, COM(2015) 240 final; nonché della stessa Istituzione la *Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione*, del 16 ottobre 2019, COM(2019) 481 final.

¹⁸ Sulla base della succitata Agenda della Commissione europea, la dottrina evidenzia la necessità di "[...] sviluppare un sistema solido, efficace e sostenibile di gestione delle migrazioni che tenga conto delle necessità sia delle società di accoglienza e dei diritti dei cittadini europei, sia dei CPT [cittadini di Paesi terzi] e dei Paesi di origine e transito", cfr. P. GARGIULO, *I diritti sociali dei migranti nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in L. MONTANARI, C. SEVERINO (a cura di), *Sistemi di welfare e protezione effettiva dei diritti degli stranieri. Una prospettiva multilivello*, Napoli, 2020, p. 28.

¹⁹ A dieci anni dall'approvazione della direttiva 2003/109, la dottrina evidenziava come rispetto alla copiosa giurisprudenza relativa ai casi di allontanamento dei migranti il problema della "integrazione" dei cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti negli Stati ospitanti era stato oggetto di poche pronunce giurisprudenziali, avendo come *leading case* la sentenza della Corte di giustizia, Grande sezione, del 24 aprile 2012, *Kamberaj*, causa C-571/10, cfr. A. DISTASI, *L'integrazione*, cit., p. 257 ss.

²⁰ Anche in questa sentenza la Corte pone l'accento sulla necessità di osservare i principi stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali e sull'obbligo di rispettare i diritti fondamentali, sentenza *CU e ND*, punto 35.

soggiornanti in relazione alla normativa italiana che riconosceva il c.d. “reddito di cittadinanza” esclusivamente a coloro che risiedevano in Italia da più di dieci anni²¹.

Sebbene la normativa italiana esaminata nel caso di specie non sia più in vigore, poiché questa forma di sostegno pubblico è stata abrogata, è opportuno precisare sin d’ora che la questione giuridica esaminata continua a essere di interesse in quanto offre un’interpretazione del principio di non discriminazione a motivo di nazionalità dalla quale non è possibile discostarsi nel disegnare le politiche nazionali relative alle prestazioni assistenziali e alle prestazioni familiari.

La delicatezza del tema affrontato è evidente e riguarda in generale tutti gli Stati membri dell’Unione e nello specifico il nostro Stato, in quanto le politiche italiane in materia sono state più volte oggetto di valutazione per la loro dubbia conformità con il principio di parità di trattamento così come previsto in differenti atti normativi del diritto dell’Unione relativi sia a cittadini di Paesi terzi sia a cittadini di altri Stati membri. Ciò si evince, a titolo esemplificativo, sia dal precedente caso *O.D. e altri c. INPS*, del 2 settembre 2021²², in cui il giudice del rinvio era la nostra Corte costituzionale, sia dalle problematiche inerenti all’attuale formulazione dei requisiti per accedere al beneficio del c.d. “assegno unico e universale”. Si consideri, infatti, che lo scorso luglio del 2024 la Commissione ha deciso di presentare ricorso di inadempimento ai sensi dell’art. 258 TFUE nell’ambito di una procedura di infrazione aperta nei confronti dell’Italia in quanto i requisiti per la concessione del c.d. “assegno unico e universale per i figli a carico” appaiono discriminatori. La discriminazione si avrebbe rispetto alla posizione dei lavoratori mobili di altri Stati membri dell’UE perché al fine dell’ottenimento della prestazione familiare del c.d. “assegno unico” è necessario aver risieduto negli ultimi due anni nel territorio italiano ed è altresì necessario che i figli risiedano nel territorio italiano²³.

È interessante notare che nel febbraio 2023, contestualmente alla lettera di messa in mora emanata nella procedura concernente il c.d. “assegno unico”, ne era stata presentata

²¹ 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 in legge con la legge del 28 marzo 2019, n. 26, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 9 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni” (GURI n. 75, del 29 marzo 2019).

²² Corte di giustizia, sentenza del 2 settembre 2021, *O.D. e altri c. Istituto di previdenza sociale (INPS)*, causa C-350/20.

²³ Il 25 luglio 2024 la Commissione europea ha deciso di presentare ricorso alla Corte nell’ambito della procedura di infrazione, INFR(2022)4113, iniziata con lettera di messa in mora del 15 febbraio 2023 a cui ha fatto seguito il parere motivato del 16 novembre dello stesso anno. L’asserita violazione concernerebbe la contrarietà con il principio di non discriminazione della normativa italiana sul c.d. assegno unico con riferimento alla posizione dei lavoratori dell’UE mobili, nella parte in cui si stabiliscono il requisito di residenza di almeno due anni per il lavoratore e l’obbligo di residenza per i figli al fine di beneficiare di questa prestazione. L’infrazione riguarderebbe la violazione dell’art. 45 TFUE nonché degli articoli 4, 7 e 67 del regolamento 2004/883 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale*, del 29 aprile 2004, in GUUE L 166 del 30 aprile 2004, p. 1 ss. e dell’art. 7 del regolamento 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo sulla libera circolazione dei lavoratori all’interno dell’Unione*, del 5 aprile 2011, in GUUE L 141 del 27 maggio 2011, p. 1 ss.

un'altra in relazione al “reddito di cittadinanza”, procedura che è stata archiviata nel 2024²⁴.

L'aspetto della normativa italiana che appariva controverso è il medesimo che ha portato al rinvio pregiudiziale di cui ci occuperemo nel prosieguo del lavoro. Il dubbio sulla compatibilità della normativa italiana riguarda lo specifico requisito di residenza per l'accesso al “reddito di cittadinanza”. Tale vantaggio sociale era infatti subordinato al soddisfacimento del requisito della previa residenza per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi, da parte dei richiedenti il beneficio. Sebbene non si tratti di una discriminazione diretta, in quanto il requisito doveva essere soddisfatto da tutti, compresi i cittadini italiani, è evidente che si trattava di una discriminazione indiretta che avrebbe colpito tutti gli stranieri, compresi i cittadini dell'Unione titolari di permesso di soggiorno, i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti, i rifugiati. Tale elemento si percepisce con chiarezza anche dall'esame del testo della sentenza del luglio 2024, nella parte in cui il giudice del rinvio chiedeva l'interpretazione di tutta una serie di disposizioni dei Trattati istitutivi (articoli 18 e 45 TFUE), della Carta dei diritti fondamentali, della Carta sociale europea (sulla cui interpretazione però la Corte di giustizia non ha competenza) e di diversi atti normativi relativi a diverse categorie di persone potenzialmente interessate ossia i lavoratori mobili dell'Unione, i titolari di permesso unico, i beneficiari di protezione internazionale oltre che i lungo soggiornanti²⁵. Invece, come vedremo, nella sentenza *CU* e *ND* la Corte di giustizia dopo aver constatato che il caso di specie riguardava esclusivamente due cittadine con lo *status* di lungo soggiornante ha opportunamente circoscritto la sua valutazione alle sole disposizioni della direttiva 2003/109 effettivamente applicabili nel giudizio pendente davanti al giudice *a quo*²⁶.

5. La valutazione della Corte di giustizia in merito al principio di parità di trattamento nel caso sul “reddito di cittadinanza”

La questione di fondo affrontata dalla Corte di giustizia nella sentenza *CU* e *ND* riguarda la conformità del requisito di una previa residenza di dieci anni, ai fini del godimento di prestazioni assistenziali o sociali, con la normativa dell'Unione europea che disciplina i diritti dei cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti. È opportuno premettere che il quesito è stato sollevato dal Tribunale di Napoli nel contesto di un procedimento pregiudiziale, tuttavia nell'ambito di detto procedimento (a differenza della procedura di infrazione) la Corte non valuta direttamente la compatibilità della normativa nazionale con il diritto dell'Unione ma offre al giudice *a quo* i necessari elementi interpretativi affinché egli possa valutare se la normativa nazionale entri in conflitto con quella dell'Unione applicabile al caso concreto ai fini della soluzione del giudizio nazionale.

²⁴ Decisione di archiviazione del 24 aprile 2024 nella procedura INFR(2022)4024.

²⁵ Corte di giustizia, Grande Sezione, *CU* e *ND*, cit., punto 21.

²⁶ Ivi, punti 31-32.

La questione interpretativa è stata posta al vaglio della Corte nell'ambito di due procedimenti penali riguardanti due cittadine di Paesi terzi, entrambe con lo *status* di lungo soggiornante, che avevano reso false dichiarazioni in merito al requisito della residenza per poter beneficiare del reddito di cittadinanza. Ai sensi dell'art. 2, lett. a), n. 2, del decreto legge del 28 gennaio 2019, n. 4, per poter ottenere il reddito di cittadinanza bisognava aver risieduto in Italia da almeno dieci anni; inoltre, nei due anni precedenti alla richiesta e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio la residenza doveva essere continuativa. Ai sensi dell'art. 7 della normativa controversa, le false dichiarazioni rese ai fini dell'ottenimento del beneficio sarebbero state punite con la reclusione da due a sei anni. In considerazione della circostanza che un'eventuale illegittimità del requisito della residenza avrebbe fatto venir meno l'elemento materiale del reato, secondo il Tribunale di Napoli, si rendeva necessario valutare la conformità della normativa italiana con il diritto dell'Unione nella parte relativa alla "durata della residenza" e per tale motivo era necessario interpretare la normativa dell'Unione con riferimento al requisito dei "dieci anni di residenza". Questo aspetto controverso, infatti, secondo il giudice *a quo* non poteva risolversi sulla base di precedenti interpretazioni giurisprudenziali²⁷.

Nelle sue osservazioni il governo italiano aveva sostenuto l'incompetenza della Corte di giustizia nell'ambito del procedimento pregiudiziale, in quanto i giudizi attenevano a "una prestazione prevista da una normativa nazionale derivante dall'esercizio di competenze esclusive degli Stati membri". Secondo il governo la misura oggetto dei giudizi nazionali non poteva considerarsi una mera forma di "protezione sociale o di assistenza sociale" il cui scopo sarebbe stato quello di garantire un certo livello di reddito, ma si trattava di una "misura complessiva volta soprattutto a favorire l'inclusione sociale e la reintegrazione degli interessati nel mercato del lavoro"²⁸.

La Corte di giustizia ha riconosciuto la propria competenza poiché era necessario interpretare disposizioni della direttiva 2003/109 concretamente applicabili nei giudizi principali. Essa infatti considera che "in sostanza", il Tribunale di Napoli intendeva ottenere dalla Corte l'interpretazione dell'art. 11, par. 11, lett. d) della direttiva 2003/109, letta alla luce dell'art. 34 della Carta, per sapere se tale disposizione di diritto dell'UE "osta alla normativa di uno Stato membro che subordina l'accesso dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo a una misura riguardante le prestazioni sociali, l'assistenza sociale o la protezione sociale al requisito, applicabile anche ai cittadini di tale Stato membro, di aver risieduto in detto Stato membro per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, e che punisce con sanzione penale qualsiasi falsa dichiarazione relativa a tale requisito di residenza"²⁹.

Rispondendo alle osservazioni del governo italiano, la Corte ha precisato che è vero che il legislatore dell'Unione non ha stabilito una "definizione autonoma ed uniforme" delle nozioni di prestazioni di assistenza sociale e di protezione sociale, lasciando agli

²⁷ Il giudice del rinvio evidenzia che tale aspetto non è stato oggetto di valutazione in precedenti sentenze della Corte, punto 20.

²⁸ Corte di giustizia, Grande Sezione, *CU e ND*, cit., punto 25.

²⁹ *Ivi*, punto 33.

Stati membri autonomia e discrezionalità con lo scopo di rispettare le differenze normative in materia, tuttavia nell'esercizio della loro discrezionalità gli Stati membri sono tenuti ad attenersi ai principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione. Ribadendo quanto già sancito nelle sentenze *Kamberaj*³⁰ e *ASGI*³¹, la Corte ha sottolineato, dunque, che gli Stati non possono pregiudicare l'effetto utile del principio della parità di trattamento affermato nell'art. 11 della succitata direttiva³².

Nel ragionamento della Corte di giustizia emerge il valore che deve essere attribuito alla tutela dei diritti fondamentali nell'attuazione del diritto dell'Unione anche quando tale ordinamento rinvia all'ordinamento nazionale per la definizione della concreta disciplina giuridica volta a riconoscere specifici diritti ai singoli. L'obiettivo dell'art. 34, par. 3, della Carta è quello di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, pertanto, sia l'Unione sia gli Stati membri nell'attuazione di tale diritto devono riconoscere e rispettare "il diritto all'assistenza sociale". Richiamando la sentenza *Kamberaj*, la Corte di giustizia ribadisce che bisogna "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".

Nel caso di specie la qualificazione del "reddito di cittadinanza" come prestazione sociale rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 11 della direttiva è stata contestata dal governo italiano, il quale ha fondato la sua posizione anche sulla sentenza della Corte costituzionale del 10 gennaio 2022, n. 19³³. Tuttavia, la Corte di giustizia ha evidenziato come "indipendentemente dalle critiche espresse dal governo di uno Stato membro nei confronti dell'interpretazione del diritto nazionale adottata dal giudice del rinvio, l'esame delle questioni pregiudiziali dev'essere effettuato sulla base di tale interpretazione e non spetta alla Corte verificarne l'esattezza"³⁴. Occorre peraltro ricordare che l'Italia, al momento dell'attuazione della direttiva, non aveva usufruito della deroga del par. 4 dell'art. 11 della direttiva 2003/109 e, di conseguenza, non aveva limitato l'applicazione del principio di trattamento nazionale alle sole prestazioni essenziali.

Per valutare se la disposizione oggetto di interpretazione consenta che una normativa nazionale subordini l'accesso a prestazioni sociali e assistenziali al requisito di una previa residenza di dieci anni, la Corte ha preliminarmente posto in rilievo lo scopo della

³⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, *Kamberaj*, cit., punti 77 e 78.

³¹ Corte di giustizia, sentenza del 28 ottobre 2021, *ASGI* e a., causa C-462, punto 31.

³² La Corte precisa che: "quando una disposizione del diritto dell'Unione, come l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, fa espresso rinvio alla normativa nazionale, non spetta alla Corte attribuire ai termini di cui trattasi una definizione autonoma e uniforme ai sensi del diritto dell'Unione. Infatti, tale rinvio traduce la volontà del legislatore dell'Unione di rispettare le differenze che sussistono tra gli Stati membri riguardo alla definizione e alla portata esatta delle nozioni di cui trattasi. Tuttavia, l'assenza di una definizione autonoma e uniforme, ai sensi del diritto dell'Unione, delle nozioni di prestazioni sociali, di assistenza sociale e di protezione sociale e il rinvio al diritto nazionale relativamente a dette nozioni, contenuto in tale disposizione, non implicano che gli Stati membri possano pregiudicare l'effetto utile della direttiva 2003/109 al momento dell'applicazione del principio della parità di trattamento previsto da tale disposizione", sentenza *CU e ND*, punto 35.

³³ In proposito si vedano anche le citate conclusioni dell'Avvocato generale Pikamäe nella causa *CU e ND*, punti 19-23.

³⁴ Corte di giustizia, Grande Sezione, *CU e ND*, cit., punto 40.

direttiva, richiamando quando affermato dall'Avvocato generale Pikamäe. Egli definisce la direttiva 2003/109 "strumento chiave del quadro giuridico dell'Unione in materia di migrazione legale"³⁵ e puntualizza che il suo obiettivo è quello di "garantire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi legalmente a titolo duraturo negli Stati membri e, a tal fine, ad avvicinare i diritti di cittadini a quelli di cui godono i cittadini dell'Unione, in particolare assicurando la parità di trattamento con questi ultimi in una vasta gamma di settori economici e sociali"³⁶.

In relazione all'interpretazione del principio di non discriminazione è utile premettere, come ha sottolineato l'Avvocato generale Pikamäe, che non è possibile un'interpretazione analogica tra il principio di parità di trattamento di cui all'art. 7, par. 2, del regolamento 492/2011 e quella dell'art. 11, par.1, lett. d) della direttiva 109/2003 a causa del loro differente ambito di applicazione soggettivo e del loro scopo. Nel caso del regolamento del 2011, esso costituisce un'espressione particolare dell'art. 45 TFUE sulla libera circolazione dei lavoratori e, di conseguenza, nell'interpretazione del principio di non discriminazione si pone la questione se eventuali trattamenti differenziati in relazione ai diritti riconosciuti ai lavoratori mobili in materia di vantaggi sociali e fiscali siano giustificati e proporzionali. Invece, i diritti dei cittadini dei Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo "traggono origine dallo strumento di diritto derivato costituito dalla direttiva 2003/109" che non è un'espressione di una disposizione del Trattato. Il legislatore dell'Unione ha previsto "in maniera esaustiva" nella stessa direttiva "le situazioni nelle quali gli Stati membri possono derogare alla parità di trattamento". Ne consegue, che non sono possibili altre deroghe oltre quelle sancite nel medesimo art. 11 della direttiva e che una "differenza di trattamento" tra lungo soggiornanti e cittadini nazionali "che si trovino in una situazione comparabile costituisce *di per sé*, una violazione dell'art. 11, paragrafo 1, lettera d) di tale direttiva"³⁷. Si precisa pertanto che detta disposizione vieta sia le discriminazioni dirette sia "tutte le forme dissimulate di discriminazione che, in applicazione di altri criteri distintivi, pervengano di fatto allo stesso risultato"³⁸.

Nel caso di specie, appare evidente la differenza di trattamento tra le due categorie di persone, cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti e cittadini nazionali. Il fatto che il requisito della residenza si applichi indistintamente sia ai cittadini di altri Paesi che a quelli nazionali non è utile a escludere la constatazione di una discriminazione. Secondo costante giurisprudenza, una simile situazione costituisce una discriminazione indiretta in quanto la prestazione di assistenza sociale accordata dallo Stato opera maggiormente a favore dei cittadini nazionali "in quanto i non residenti sono più frequentemente cittadini non nazionali"³⁹.

³⁵ Conclusioni nel caso *CU e ND*, punto 34.

³⁶ Corte di giustizia, Grande Sezione, *CU e ND*, cit., punto 45 che riprende le conclusioni nel caso *CU e ND*, punto 34.

³⁷ Conclusioni nel caso *CU e ND*, punti 42-45, corsivo nel testo originale.

³⁸ Corte di giustizia, Grande Sezione, *CU e ND*, cit., punto 48.

³⁹ Conclusioni nel caso *CU e ND*, punti 49-50, sentenza punti 47-52.

La Corte rileva che un trattamento differenziato non può essere giustificato dal fatto che i cittadini nazionali “si troverebbero in una situazione diversa a causa dei loro rispettivi legami con” lo Stato membro. Una siffatta giustificazione sarebbe contraria all’art. 11 della direttiva che impone la parità di trattamento. Peraltro, per l’ottenimento dello *status* di lungo soggiornante è necessario un previo periodo di soggiorno legale e ininterrotto di cinque anni. Un tale periodo è stato considerato dal legislatore dell’Unione sufficiente per “testimoniare” il “radicamento” nello Stato membro del cittadino del Paese terzo che richiede il riconoscimento dello *status* di lungo soggiornante.

In conclusione, secondo la Corte, uno Stato membro “non può prorogare unilateralmente il periodo di soggiorno richiesto” affinché il soggiornante di lungo periodo possa “godere del diritto garantito dall’articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, senza violare quest’ultima disposizione” nonché il suo obiettivo delineato dal ‘considerando’ 12 della direttiva, ossia garantire che lo *status* di lungo soggiornante costituisca “un autentico strumento di integrazione sociale”⁴⁰.

Accertato che un requisito di residenza di dieci anni è contrario all’art. 11, par. 1, lett. d) la Corte ha anche concluso che sulla base di consolidata giurisprudenza un sistema sanzionatorio finalizzato a garantire il rispetto di una disposizione nazionale contraria al diritto dell’Unione è altresì incompatibile con quest’ultimo ordinamento.

6. Conclusioni

La presenza in Italia e nell’Unione europea di cittadini provenienti da altri Stati è oramai un dato di fatto che si giustifica per molteplici elementi, compresi quelli di carattere demografico. In una società che tende inesorabilmente all’invecchiamento, come ampiamente dimostrato dai dati degli ultimi anni, la presenza straniera di cittadini provenienti da altri Stati dell’Unione e da Paesi terzi dovrebbe essere considerata come una risorsa piuttosto che come un ostacolo da contrastare con politiche dirette ad escluderli dal novero dei beneficiari di strumenti di integrazione sociale.

La disciplina affermatasi nel corso degli anni nell’ordinamento dell’Unione è sicuramente un “sicuro” punto fermo nella tutela giuridica dei cittadini dei Paesi terzi, nonostante tutte le sue complessità e le differenze di tutela normativa determinate in funzione dell’ambito di applicazione soggettiva dei diversi regolamenti e delle direttive emanate in questo ambito. In questo complesso sistema di norme, come sottolineato dall’Avvocato generale Pikamäe, la direttiva 2003/109 è lo “strumento chiave del quadro giuridico dell’Unione in materia di migrazione legale”. Strumento che offre il fondamento giuridico per una piena integrazione dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo nel contesto sociale degli Stati membri. Il principio di non discriminazione tra cittadini nazionali e cittadini di Paesi terzi previsto nella direttiva 2003/109 è il cardine di questo sistema orientato all’integrazione di chi ha già conquistato lo *status* di lungo

⁴⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, *CU e ND*, cit., punto 58.

soggiornante. La giurisprudenza della Corte di giustizia, attenta ad evitare che gli Stati possano stabilire nuovi e più restrittivi criteri per il godimento del diritto alla parità di trattamento finalizzato a garantire la tutela dei diritti fondamentali e la dignità della persona, non può che essere vista con favore in una società aperta e multiculturale.

ABSTRACT: La ricerca di equilibrio tra politiche volte all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nel tessuto sociale ed economico dello Stato ospite e la tenuta dei sistemi sociali nazionali richiede sforzi significativi per stabilire politiche nazionali adeguate e compatibili con le normative internazionali ed europee volte a tutelare la posizione di soggetti particolarmente vulnerabili come i migranti. La normativa dell'Unione europea è particolarmente attenta a garantire che agli stranieri che soggiornano da lungo tempo in modo legale nell'Unione europea sia riconosciuto il diritto alla parità di trattamento con i cittadini nazionali, di modo che le forme di assistenza sociale nazionale ideate per migliorare le condizioni di vita dei soggetti economicamente più fragili si estendano anche a tutte le persone che godono dello *status* di cittadino di Paese terzo lungo soggiornante nell'UE. Per rafforzare la tutela di tali soggetti più volte è intervenuta la giurisprudenza nazionale ed europea. Nel presente scritto si esamina la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 29 luglio 2024, riunita in Grande sezione, relativa all'interpretazione dell'art. 11, par. 1, lett. d), della direttiva 2003/109/CE. La pronuncia ha oggetto la compatibilità di una normativa nazionale che impone il requisito della residenza di dieci anni per l'ottenimento di una specifica prestazione sociale. Nel caso di specie il Tribunale di Napoli chiedeva se il requisito della residenza continuativa di dieci anni ai fini dell'ottenimento del "reddito di cittadinanza" fosse conforme con l'ordinamento dell'Unione europea.

KEYWORDS: cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti – parità di trattamento – protezione sociale – protezione assistenziale – reddito di cittadinanza.

EQUAL TREATMENT IN SOCIAL BENEFITS OF LONG-TERM THIRD-COUNTRY NATIONALS: SOME REFLECTIONS ON THE COUR OF JUSTICE JUDGMENT ON ITALIAN "BASIC INCOME"

ABSTRACT: In order to protect migrants, who are people in vulnerable situations, it is crucial to establish national policies in conformity with International and European Law. To this purpose, it is necessary to find a balance between two different objectives: the integration of third-country nationals in the hosting Member State, on one side, and the national economic and welfare system, on the other. EU Law

protects third-country nationals who legally reside in the EU, especially long-term residents. They enjoy the right of national treatment in order to benefit of domestic measures of social assistance and social security, useful for fighting against poverty and assuring better conditions of life. National courts and CJEU have protected the right for social assistance of third-country nationals in several judgments. This paper focuses on the Judgment of CJEU of July 29, 2024 which concerns the interpretation of Article 11, para. 1, d) of Directive 2003/109/CE. The main question deals with the requirement of a previous ten-year residence in the territory of a Member State in order to be entitled to any social benefit. In the case in point, the Court of Naples was wondering whether such ten-year residence requirement to access the basic income was a discrimination for long-term residents and whether it was in conformity with EU Law.

KEYWORDS: Third-country nationals – long-term residents – equal treatment – social security – social assistance – basic income.