



## Reddito di cittadinanza e protezione sussidiaria: la Corte di giustizia torna sul requisito della residenza decennale

Ginevra Greco

Con sentenza del [7 maggio 2026, resa in Grande Sezione nella causa C-747/22, KH c. INPS](#), la Corte di giustizia è tornata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione del requisito di residenza previsto dalla disciplina italiana sul reddito di cittadinanza (per un approfondimento sul tema si rinvia a Gi. Greco, *Reddito di cittadinanza, lotta alla povertà e diritti sociali*, in M. Starita (a cura di), *La povertà. nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, XXVIII Convegno Palermo 6-7 giugno 2024, Napoli, 2025, pp. 301 e ss.). La decisione si colloca nel solco della precedente [sentenza CU e ND, del 29 luglio 2024, in cause C-112/22 e C-223/22](#), relativa ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo – il cui *suivi* n. 2289/24 del 16 dicembre 2024 del Tribunale di Napoli è consultabile nella banca dati di [eurojusitalia.eu](#) –, ma presenta un rilievo autonomo, poiché riguarda, questa volta, i beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria e l'interpretazione degli artt. 26 e 29 della direttiva 2011/95/UE.

La controversia principale nasceva dalla revoca del reddito di cittadinanza disposta dall'INPS nei confronti di un cittadino di Paese terzo, beneficiario di protezione sussidiaria in Italia. L'amministrazione aveva accertato la mancanza del requisito, previsto dall'art. 2, comma 1, lett. a), punto 2, del d.l. n. 4/2019 e consistente nella residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Il ricorrente chiedeva tuttavia la disapplicazione di tale requisito, ritenendolo contrario agli artt. 26 e 29 della direttiva 2011/95, che garantiscono ai beneficiari di protezione internazionale la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro, rispettivamente, nell'accesso all'occupazione e all'assistenza sociale.

Il Tribunale ordinario di Bergamo, giudice del rinvio, muoveva dalla natura composita del reddito di cittadinanza. Da un lato, la misura presenta una evidente funzione di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, essendo finanziata dalla fiscalità generale, erogata dall'INPS e destinata a soggetti privi di risorse sufficienti per far fronte ai bisogni essenziali. Dall'altro lato, essa era strettamente collegata all'inserimento lavorativo, poiché subordinata alla partecipazione a un percorso personalizzato comprendente attività di riqualificazione professionale, completamento degli studi e servizi di accompagnamento al lavoro.



## Reddito di cittadinanza e protezione sussidiaria: la Corte di giustizia torna sul requisito della residenza decennale

Ginevra Greco

Proprio questa natura composita costituiva il principale argomento difensivo dell'INPS e del governo italiano. Secondo tale impostazione, il reddito di cittadinanza non avrebbe potuto essere ricondotto a una mera prestazione di assistenza sociale, trattandosi piuttosto di una misura più ampia, diretta al reinserimento nel mercato del lavoro. L'argomento richiamava, nella sostanza, la posizione già espressa dalla [Corte costituzionale nella sentenza n. 19 del 2022](#), nella quale il reddito di cittadinanza era stato qualificato non come semplice provvidenza assistenziale, bensì come misura volta a perseguire più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale.

La Corte di giustizia respinge tuttavia questa lettura, nella parte in cui essa mira a sottrarre la misura all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Secondo la Corte, la complessità funzionale del reddito di cittadinanza non ne esclude la rilevanza ai fini della direttiva 2011/95; al contrario, ne conferma la riconducibilità tanto all'art. 26 quanto all'art. 29. Sotto il primo profilo, la Corte osserva che le attività previste dalla normativa italiana coincidono in larga misura con quelle contemplate dall'art. 26, par. 2, relative alla formazione professionale, all'aggiornamento delle competenze e ai servizi di consulenza forniti dagli uffici di collocamento. Sotto il secondo profilo, il reddito di cittadinanza rientra nell'assistenza sociale, in quanto diretto a garantire un sostegno economico minimo a persone prive di risorse sufficienti.

La Corte valorizza, inoltre, i considerando 41, 42 e 45 della direttiva 2011/95/UE (che orientano l'interpretazione degli artt. 26 e 29 della medesima direttiva), dai quali emerge l'esigenza di tenere conto delle specifiche difficoltà di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale e di rimuovere gli ostacoli, anche finanziari, che possono impedire loro l'accesso effettivo alle opportunità di formazione e di inserimento professionale. In questa prospettiva, il sostegno economico non è un elemento estraneo alle politiche di inclusione lavorativa, ma può costituirne una condizione concreta di effettività.

Una volta accertata l'applicabilità della direttiva, la Corte esamina il requisito di residenza decennale alla luce del principio di parità di trattamento. Tale requisito si applicava formalmente sia ai cittadini italiani, sia ai beneficiari di protezione sussidiaria. Tuttavia,



## Reddito di cittadinanza e protezione sussidiaria: la Corte di giustizia torna sul requisito della residenza decennale

Ginevra Greco

secondo la Corte, la sua neutralità è soltanto apparente. Esso è infatti, per sua natura, più difficilmente soddisfatto dagli stranieri e, in particolare, dai beneficiari di protezione internazionale, i quali hanno necessariamente trascorso una parte significativa della propria vita fuori dal territorio dello Stato membro che ha riconosciuto loro protezione.

Il requisito integra dunque una discriminazione indiretta, che non può essere giustificata dall'esigenza di dimostrare un adeguato radicamento territoriale. La direttiva 2011/95 mira infatti ad assicurare ai beneficiari di protezione internazionale un livello minimo di prestazioni e a favorirne l'integrazione nello Stato membro ospitante. Subordinare l'accesso a una misura di contrasto alla povertà e di inserimento lavorativo alla prova di una residenza ultradecennale significa, in definitiva, trasformare l'integrazione da obiettivo della misura in presupposto per potervi accedere.

La conclusione della Corte è quindi netta nel ritenere che gli artt. 26 e 29 della direttiva 2011/95 ostano a una normativa nazionale che subordini l'accesso dei beneficiari di protezione sussidiaria a una misura di contrasto alla povertà e di sostegno all'occupazione e all'inclusione sociale al requisito di aver risieduto nello Stato membro per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

La sentenza merita attenzione per almeno due ragioni. In primo luogo, essa conferma e rafforza l'orientamento già emerso nella sentenza *CU e ND*. Il requisito decennale di residenza previsto per il reddito di cittadinanza, pur formulato in termini generali, produce effetti discriminatori nei confronti di categorie di cittadini di Paesi terzi, che il diritto dell'Unione intende specificamente tutelare mediante garanzie di parità di trattamento. La nuova decisione estende tale logica ai beneficiari di protezione sussidiaria, utilizzando come parametro non più la direttiva 2003/109, bensì la direttiva qualifiche (la già citata direttiva 2011/95).

In secondo luogo, la pronuncia ridimensiona la possibilità per gli Stati membri di sottrarre le misure sociali nazionali al vaglio del diritto dell'Unione facendo leva sulla loro natura ibrida o multifunzionale. Doppia natura già evidenziata dal Consiglio dell'Unione europea che, nella sua [Raccomandazione del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo](#)



## Reddito di cittadinanza e protezione sussidiaria: la Corte di giustizia torna sul requisito della residenza decennale

Ginevra Greco

[che garantisca l'inclusione attiva \(2023/C41/01\)](#), ha sottolineato l'importanza di promuovere un «approccio di inclusione attiva», incentrato su «un'occupazione sostenibile e di qualità», quale «modo migliore per uscire dalla povertà e dall'esclusione sociale».

Il reddito di cittadinanza non cessa così di essere assistenza sociale solo perché persegue anche finalità occupazionali; né la sua dimensione di politica attiva del lavoro consente di eludere le garanzie previste per i beneficiari di protezione internazionale.

Sotto questo profilo, la sentenza si inserisce in un dialogo a distanza tra Corte di giustizia e Corte costituzionale italiana. Quest'ultima, nella [sentenza n. 31 del 2025](#), ha precisato di non ritenersi vincolata alla precedente pronuncia della Corte di giustizia in materia di reddito di cittadinanza, osservando che la Corte di Lussemburgo «non ha verificato l'esattezza dell'interpretazione proposta dal giudice del rinvio [...] in ordine alla natura del Rdc», ma avrebbe rimesso tale verifica al giudice nazionale.

Tuttavia, pur attraverso un percorso argomentativo diverso, fondato sull'art. 3 Cost. e non direttamente sul diritto dell'Unione, la Corte costituzionale è giunta ad analogo risultato dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. a), n. 2), del d.l. n. 4 del 2019, nella parte in cui prevedeva il requisito della residenza in Italia «per almeno 10 anni», anziché «per almeno 5 anni». In tal modo, come afferma la stessa Corte costituzionale, il rapporto con la sentenza *CU e ND* si ricompone armonicamente, poiché il requisito della residenza decennale viene espunto con efficacia *erga omnes* dall'ordinamento nazionale e dunque con riferimento a qualsiasi cittadino - italiano, di altro Stato membro o di Paese terzo -, mentre la Corte di giustizia ne aveva accertato il contrasto con il diritto dell'Unione con riguardo ai soli cittadini di Paesi terzi (prima ai soli soggiornanti di lungo periodo ed ora anche ai richiedenti protezione sussidiaria). Sulla necessità che le «leggi nazionali devono [...] armonizzarsi con il diritto dell'Unione in riferimento a tutte le "situazioni" ricadenti nell'ambito di applicazione di quest'ultimo» si segnala la recentissima sentenza della [Corte costituzionale n. 71 del 2026](#) sul tema della stabilizzazione dei giudici onorari.

La nuova sentenza della Corte di giustizia nella causa *KH c. INPS* si colloca in questo quadro già parzialmente ricomposto, ma ne amplia ulteriormente la portata sul versante del



## Reddito di cittadinanza e protezione sussidiaria: la Corte di giustizia torna sul requisito della residenza decennale

Ginevra Greco

diritto dell'Unione. Essa conferma infatti, con specifico riferimento ai beneficiari di protezione sussidiaria, che il requisito della residenza decennale non può essere opposto a soggetti ai quali la direttiva 2011/95 garantisce la parità di trattamento nell'accesso all'occupazione e all'assistenza sociale.

La decisione non si limita, quindi, a ribadire l'incompatibilità del requisito decennale, ma specifica anche che la natura composita del reddito di cittadinanza non consente di sottrarre la misura alle garanzie europee previste per i beneficiari di protezione internazionale. Resta, invece, fermo che la Corte di giustizia, nell'ambito del rinvio pregiudiziale, non è chiamata a sostituirsi al giudice nazionale nell'interpretazione del diritto interno. Tuttavia, una volta che una misura nazionale ricade nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, la sua disciplina deve rispettare i vincoli derivanti da quest'ultimo (cfr. da ultimo [Corte di giustizia, grande sezione, 24 marzo 2026, in causa C-767/23, Remling](#)), compresa l'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione derivanti dalla giurisprudenza della stessa Corte di giustizia (cfr. da ultimo la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2026, punto 9).

La decisione assume così rilievo non solo per il contenzioso ancora pendente relativo all'ormai abrogato reddito di cittadinanza (oggi sostituito da due nuovi strumenti complementari, l'assegno di inclusione e il supporto per la formazione e il lavoro, entrambi disciplinati dal d.l. n. 48/2023, convertito nella l. n. 85/2023), ma anche per le future misure nazionali di inclusione sociale e lavorativa. Essa chiarisce che, quando tali misure incidono sull'effettivo godimento dei diritti garantiti dal diritto dell'Unione, gli Stati membri restano vincolati al rispetto della parità di trattamento. In questa prospettiva, l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale non può essere subordinata alla prova di un radicamento già consolidato: deve, piuttosto, essere favorita attraverso l'accesso effettivo agli strumenti di sostegno economico e inserimento sociale previsti dall'ordinamento nazionale.

In conclusione, l'esito della vicenda dinanzi al Tribunale di Bergamo parrebbe delineato. Se il requisito della residenza decennale non continuativa sul territorio dello Stato è



## Reddito di cittadinanza e protezione sussidiaria: la Corte di giustizia torna sul requisito della residenza decennale

Ginevra Greco

contrastante con gli artt. 29 e 26 della direttiva 2011/95/UE (Corte di giustizia) o, comunque, con l'art. 3 Cost. (Corte costituzionale), la dichiarazione resa dal ricorrente non potrebbe essere qualificata come falsa in senso oggettivo, ma semmai rientrebbe nell'ipotesi del c.d. falso innocuo, poiché riferita a un requisito non rilevante ai fini della concessione del beneficio. Ne deriverebbe, così, il diritto del ricorrente alla concessione del beneficio per tutto il periodo oggetto di causa, ove risulti pacifica e documentata la sussistenza, in capo allo stesso, degli ulteriori requisiti previsti per l'accesso al reddito di cittadinanza (come parrebbe dalla lettura dell'ordinanza di rinvio).