

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2024

INCOMPATIBILE CON IL DIRITTO UE IL REQUISITO DI DIECI ANNI DI RESIDENZA PER ACCEDERE AL REDDITO DI CITTADINANZA.

NOTA ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DEL 29 LUGLIO 2024,
CAUSA C-112/22

di Alberto Guariso

Abstract: L'autore esamina la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 29 luglio 2024, C-112/22 e C-223/22, che ha sancito l'incompatibilità tra il requisito di 10 anni di residenza per accedere al reddito di cittadinanza e il diritto alla parità di trattamento di cui godono i cittadini di Paesi terzi titolari dello status di soggiornanti di lungo periodo, ai sensi dell'art. 11 direttiva 2003/109/CE. Vengono messi in rilievo i contributi innovativi che la sentenza fornisce nell'applicare le nozioni generali tratte dal diritto antidiscriminatorio (in particolare le nozioni di discriminazione indiretta e causa di giustificazione) e vengono esaminati i possibili effetti della sentenza sui giudizi ancora pendenti riguardanti altre categorie di stranieri (cittadini dell'Unione e titolari di protezione internazionale) anche in rapporto alla sentenza della Corte costituzionale n. 19/2022.

Abstract: The author examines the CJEU judgment 29.7.2024 C. 112/22 and C-223/22, which stated the incompatibility between the 10-year residency requirement for access to citizenship income and the right to equal treatment granted to third-country nationals holding long-term resident status under Article 11 Directive 2003/109/EC. The innovative contributions that the judgment makes in applying the general notions drawn from anti-discrimination law (in particular the notions of indirect discrimination and cause of justification) are highlighted, and the possible effects of the judgment on the ongoing judgments concerning other categories of foreigners (citizens of the Union and holders of international protection) are examined, also in relation to Constitutional Court Judgment No. 19/2022.

INCOMPATIBILE CON IL DIRITTO UE IL REQUISITO DI DIECI ANNI DI RESIDENZA PER ACCEDERE AL REDDITO DI CITTADINANZA.

NOTA ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DEL 29 LUGLIO 2024,
CAUSA C-112/22

di Alberto Guariso*

SOMMARIO: 1. Decisioni distinte per una “parità frammentata”. – 2. La paradossale vicenda del requisito decennale. – 3. I punti di rilievo della sentenza: diritto antidiscriminatorio e obblighi specifici di parità. – 4. Requisiti di lungo-residenza e discriminazione indiretta dello straniero. – 5. Cause di giustificazione e facoltà di deroga. – 6. “Radicamento sociale” nel diritto UE e requisiti aggiuntivi di lungo-residenza nel diritto nazionale. – 7. I possibili sviluppi nelle due pronunce mancanti: i titolari di protezione. – 8. Segue: i cittadini UE e il divieto di discriminazione alla rovescia. – 9. La qualificazione “assistenziale” della prestazione: un contrasto con la sentenza Corte cost. n. 19/22?

1. Decisioni distinte per una “parità frammentata”

La sentenza della Corte giust. del 29.7.2024 chiude il primo dei tre passaggi davanti alle alte Corti che il requisito di residenza decennale per accedere al reddito di cittadinanza (RdC) doveva e deve superare: quello appena concluso è il passaggio che riguarda i soli cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, per i quali la norma che “osta” all’applicabilità del requisito è l’art. 11, par.1, lettera d) direttiva 2003/109/CE; quelli che ancora attendono un esito sono quello riguardante i titolari di protezione internazionale (per i quali altro rinvio pregiudiziale è stato disposto dal Tribunale di Bergamo, con riguardo agli artt. 26 e 29 della direttiva 2011/95/CE¹) e quello riguardante i cittadini dell’Unione, rispetto ai quali la Corte d’appello di Milano, ha invece ritenuto di investire la Corte cost.², se pure anche con riferimento alla violazione dell’art. 24 della dir. 2004/38/CE e dell’art. 7 del reg. 492/2011/UE, dunque anche rispetto a norme che avrebbero potuto consentire la disapplicazione, previo eventuale rinvio pregiudiziale.

Ed è la prima volta che una vicenda di parità di trattamento – obbligando le alte Corti ad un triplice esame separato per tipologia di titolo di soggiorno – rende così evidente la anomalia (e la debolezza) di un sistema di uguaglianza esageratamente frammentato, dove ciascuno straniero, a seconda del suo titolo di soggiorno, della materia e delle facoltà di deroga, gode di un diritto alla parità di trattamento differenziato; e dove il coordinamento tra l’obbligo generale di uguaglianza *ex art. 3 Cost.* e le singole previsioni delle direttive si presenta sempre eccessivamente macchinoso: come peraltro ben dimostra anche la sentenza della Corte cost. n. 54/2022 in tema di assegno di natalità che, pur accogliendo espressamente anche il motivo di incostituzionalità riferito agli artt. 3 e 31 Cost., ha poi dichiarato incostituzionale la norma censurata solo con riferimento alla dir. 2011/98/UE,

* Avvocato foro di Milano.

1. Trib. Bergamo 16.11.202, *XX c. INPS*, in banca dati ASGI www.asgi.it.

2. CdA Milano, 30.5.2022, *XX c. INPS*, in banca dati ASGI www.asgi.it.

dunque solo a beneficio dei titolari di permesso unico lavoro. Insomma, la applicazione *soft* del principio del controllo accentrato³ – sulla quale sembra ormai assestata la giurisprudenza della Consulta – continua a mostrare qualche punto di debolezza; e ancora sarà messa alla prova proprio con l’eccezione promossa dalla Corte d’appello milanese che ancora una volta fa riferimento sia agli artt. 3 e 38 Cost. (ipotizzando dunque un effetto generale della prospettata incostituzionalità), sia all’art. 24 direttiva 2004/38/CE (ipotizzando un effetto limitato ai cittadini dell’Unione e ai loro familiari).

2. La paradossale vicenda del requisito decennale

Ma riavvolgiamo il nastro e ricostruiamo brevemente la vicenda.

Dopo che nel dibattito politico aveva fatto capolino persino l’ipotesi di una esclusione “secca” di tutti gli stranieri dalla nuova misura di contrasto alla povertà, la scelta del legislatore del 2019 (d.l. 28.1.2019 n.4, conv. in l. 28.3.2019 n.26) si è assestata su due opzioni congiunte: quella – direttamente escludente il 43% degli stranieri regolarmente soggiornanti⁴ – di riservare la misura ai soli cittadini UE, ai loro familiari e ai cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di lungo periodo⁵; e, congiuntamente, quella di un requisito indirettamente escludente una parte significativa di stranieri, cioè il requisito – previsto per la generalità dei richiedenti – dei 10 anni di residenza di cui gli ultimi due, antecedenti la domanda, continuativi.

I due requisiti hanno avuto gli effetti sperati (dal Governo) perché il numero di stranieri che hanno avuto accesso alla misura è enormemente inferiore rispetto a quello che avrebbe dovuto risultare sulla base della condizione economica delle famiglie straniere: mentre infatti l’ISTAT accerta che la percentuale di famiglie straniere povere sul totale delle famiglie straniere è addirittura del 35,6% (contro il 6,4% per le famiglie italiane)⁶, l’INPS certifica che la percentuale di nuclei familiari stranieri che hanno avuto accesso al RdC è solo del 9% (6% di extra UE e 3% comunitari)⁷, il che non ha alcuna corrispondenza con le condizioni economiche di cui si è detto.

D’altra parte, che il requisito decennale avrebbe avuto un effetto del genere, poteva risultare già evidente al momento del varo della misura (e proprio per questo, come detto, è stato introdotto) solo considerando che nel decennio precedente gli stranieri (europei e di Paesi terzi) erano passati da 3.891.295 a 5.306.000 e dunque quantomeno 1.400.000

3. Ci si riferisce cioè alla ricostruzione secondo la quale gli obblighi di parità di trattamento previsti dalla Carta o dal diritto derivato si raccordano ai principi consacrati nell’art. 3 Cost. «*e ne avvalora(no) e illumina(no) il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi*» (così Corte Cost. 54/2022) sicché è sempre agevole per il giudice rimettente individuare una ipotesi di doppia pregiudizialità (violazione del diritto derivato congiunta a violazione della Carta e dei principi costituzionali) che porta a privilegiare il controllo accentrato.

4. Tanti erano, nel 2019, i cittadini extra UE privi del permesso di lungo periodo: i titolari di tale permesso erano infatti il 56,9% (cfr. rapporto IDOS, 2020, p. 465): successivamente i titolari di permesso di lungo periodo sono ulteriormente aumentati raggiungendo il 66% nel 2022, per poi scendere al 60% nel 2023, anche a seguito del conseguimento, da parte di molti lungo-soggiornanti, della cittadinanza italiana (cfr. Report ISTAT 17.10.2023).

5. Successivamente l’INPS ha aggiunto “in via di fatto” i titolari di protezione internazionale, inserendo l’ipotesi nel formulario di richiesta, ma senza neppure emanare una circolare che chiarisse la ragione giuridica – che era evidentemente quella di ottemperare all’art.29, direttiva 2011/95/UE – per cui si provvedeva in deroga alla legge.

6. Cfr. ISTAT, Statistiche today, 25.3.2024, https://www.istat.it/it/files/2024/03/STAT_TODAY_POVERTA-ASSOLUTA_2023_25.03.24.pdf.

7. Cfr. INPS, Osservatorio sul reddito e pensione di cittadinanza, Report trimestrale RdC aprile 2019 – dicembre 2023, <https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei---rdc.html>.

stranieri (il 26%) sarebbero stati sicuramente esclusi dalla prestazione, essendo del tutto residuale il caso di stranieri che potessero far valere presenze frazionate pregresse: mentre ovviamente un simile requisito non colpiva gli italiani, il cui numero nel decennio antecedente il 2019 è rimasto, come noto, sostanzialmente stabile (e anzi è leggermente diminuito).

Come pure era noto al legislatore che un simile requisito costituiva una assoluta anomalia nel quadro europeo, dove nessun Paese ha mai previsto, per le prestazioni di contrasto alla povertà, requisiti di pregressa residenza di tale durata⁸.

Dunque le cose sono andate esattamente come il legislatore dell'epoca (quello del Governo Conte 1) voleva; cioè con effetti di esclusione clamorosi per i cittadini stranieri e con l'inevitabile contenzioso che ne è seguito.

Proprio sotto l'aspetto del contenzioso, la vicenda presenta tuttavia una particolarità: quella di azioni giudiziarie introdotte non dagli stranieri per rivendicare l'accesso alla misura, ma dall'INPS per ottenere la restituzione di prestazioni già corrisposte (il che – tra l'altro – avrebbe potuto porre a livello diffuso il tema della ripetibilità di prestazioni come quella in esame, volta a sopperire a bisogni essenziali⁹).

La ragione di ciò è che la formulazione originaria del d.l. n. 4/19 prevedeva un sostanziale automatismo nel riconoscimento della prestazione che, ai sensi dell'art. 5, comma 3, doveva comunque decorrere dal mese successivo alla domanda, salvo esito negativo dei controlli che l'INPS avrebbe dovuto compiere nel brevissimo termine di 5 giorni e che, ovviamente non venivano mai svolti in tempo utile¹⁰. Solo due anni dopo, dal 1.1.2022, è stata introdotta l'ipotesi di un differimento del pagamento per un massimo di 120 giorni per le sole posizioni per le quali l'INPS avesse comunicato ai Comuni l'esigenza di "ulteriori accertamenti sui requisiti anagrafici"; ma spesso anche questo maggior termine non è risultato sufficiente a verifiche che peraltro avrebbero potuto e dovuto essere pressoché istantanee, essendo già allora l'anagrafe nazionale in via di completamento.

Fatto sta che molti stranieri – talvolta perché indotti da erronee informazioni fornite dai patronati, talaltra per incomprensione della normativa, assai più raramente per consapevole volontà di aggirare il requisito – hanno presentato domanda di accesso al RdC pur in assenza del requisito decennale, rilasciando la relativa autocertificazione ai sensi del d.p.r. n. 445/00; hanno poi ottenuto il beneficio (talvolta persino per due periodi, ognuno di 18 mesi) e si sono visti successivamente sospendere la prestazione e richiedere una restituzione alla quale ovviamente, nella maggior parte dei casi, non erano in grado di ottemperare stante la loro condizione economica (il reddito massimo per avere accesso alla prestazione, va ricordato, era di euro 6.000 incrementati per la scala di equivalenza in relazione alle condizioni della famiglia).

Ne sono nati dunque giudizi civili per accertare l'inesistenza dell'indebito e il diritto alle prestazioni successive alla revoca e giudizi penali relativi alle false dichiarazioni rese in sede di domanda. E si è trattato di una sorta di fenomeno di massa, visto che l'INPS stesso, dichiara

8. A quanto risulta, la misura più ampia è quella quinquennale prevista in Germania, ma solo per coloro che hanno fatto ingresso per ricerca occupazione (cfr. SozialGesetzBuch- SGB II Artikel 1 des Gesetzes vom 24Dezember 2003, BGB I. S. 2954, c.d. Hartz IV); per una rassegna delle varie legislazioni europee in materia, cfr. Astrid, *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta*, il Mulino, 2018.

9. Sul tema la giurisprudenza è amplissima: si veda *ex multis* Cass. 31379/2019 che ha limitato il diritto dell'INPS alla ripetizione di prestazioni indebite, alle sole prestazioni successive alla revoca (prestazioni che nel caso del RdC non sussistono mai, essendo la sospensione sempre contestuale alla revoca).

10. Così l'ultimo periodo dell'art. 5, comma 3, d.l. 4/19 «In ogni caso il riconoscimento da parte dell'INPS avviene entro la fine del mese successivo alla trasmissione della domanda all'Istituto».

di aver effettuato, tra il 2019 e il 2023, ben 271.000 revoche e che «*la motivazione più frequente (della revoca) è la mancanza del requisito di cittadinanza/residenza*»¹¹.

L'esito dei secondi (i giudizi penali) è stato in gran parte di assoluzione con svariate motivazioni¹² ma nel corso di due di questi, entrambi avanti il Tribunale di Napoli, il giudice ha ritenuto correttamente di disporre rinvio pregiudiziale, sulla base dell'assunto – pur sinteticamente motivato nell'ordinanza di rinvio – che la falsa dichiarazione relativa a un requisito che non avrebbe potuto essere richiesto costituirebbe un “falso inutile”, non suscettibile di sanzione penale¹³.

3. I punti di rilievo della sentenza: diritto antidiscriminatorio e obblighi specifici di parità

E siamo così alla sentenza in commento, emessa appunto sulla base del rinvio pregiudiziale del Tribunale di Napoli.

I punti di rilievo della pronuncia sono molti. Qui di seguito ne segnaliamo quattro.

Il primo – ma si tratta solo di una conferma – è che la Corte fa nuovamente uso di concetti e strumenti propri del diritto antidiscriminatorio, elaborati sulla base del diritto derivato specificamente volto al contrasto delle discriminazioni, anche se l'obbligo di parità di trattamento che viene in rilievo ha un rapporto non immediato con i fattori disciplinati dal diritto antidiscriminatorio.

In questo senso la Corte può fondare la decisione sulla nozione di discriminazione indiretta, tratta appunto dal diritto antidiscriminatorio “generale”, che viene qui applicata – pur senza richiamare espressamente la nozione di “particolare svantaggio”, propria appunto della discriminazione indiretta – alla parità *non* tra i cittadini e gli stranieri, cioè con riferimento al fattore nazionalità in senso stretto, ma tra cittadini e stranieri lungosoggiornanti; ciò sulla base della semplice considerazione che «*l'art.11, par. 1, direttiva 2003/109 non contiene alcun elemento il quale lasci supporre che la parità di trattamento ivi prevista vieti unicamente le discriminazioni palesi, fondate sulla cittadinanza del cittadino interessato (discriminazioni dirette). Infatti essa si estende a tutte le forme dissimulate di discriminazione, che in applicazione di altri criteri distintivi, pervengano di fatto al lo stesso risultato (discriminazioni indirette)*»¹⁴. Viene così confermato che *qualsiasi* obbligo di parità di trattamento, anche diverso da quelli previsti dalle direttive antidiscriminatorie, deve essere sempre valutato sotto entrambi i profili, sia quello della discriminazione diretta che quello della discriminazione indiretta, anche se questa seconda nozione non è di per sé rinvenibile nella disposizione che impone la parità (e dunque, nel nostro caso, nella direttiva 2003/109/CE).

Allo stesso modo, anche la nozione di “causa di giustificazione” di cui alle lettere b) degli artt. 2 di tutte le direttive antidiscriminatorie¹⁵, è integralmente recepita dalla Corte: anche

11. Si veda il *Report trimestrale aprile 2019-dicembre 2023*, cit.

12. Si veda la breve rassegna in www.asgi.it al seguente link:

<https://www.asgi.it/antidiscriminazione/rdc-e-reato-di-falsa-dichiarazione-nuove-sentenze-di-assoluzione/>.

13. Questa la motivazione del giudice napoletano: «... *la disapplicazione per contrarietà al diritto europeo della disposizione di legge che prevede la decennialità della residenza per l'accesso al reddito di cittadinanza, determinerebbe il venir meno del presupposto di fatto che connota la dichiarazione della imputata di rilevanza penale. La inapplicabilità della norma relativa all'obbligo di dichiarare la residenza decennale, infatti, farebbe venir meno la rilevanza del contenuto della dichiarazione non vera ai sensi della norma incriminatrice prevista dall'art. 7, comma 1, d.l. 4/2019. Potrebbe ravvisarsi un caso di abolitio criminis, con applicazione del principio di retroattività favorevole della norma penale.*».

14. Punto 50 della conclusione dell'avvocato generale, richiamate al punto 48 della sentenza.

15. Cfr. art. 2, par. 1 lett. b) dir. 2000/78/UE, dir. 2000/45/UE e dir. 2006/54/UE.

in questo caso l'espressione utilizzata è leggermente diversa sul piano letterale (non “mezzi proporzionati e necessari” come nelle direttive, ma “mezzi che non eccedono quanto necessario...”) ma la sostanza non cambia.

Questa estensione delle nozioni proprie del diritto antidiscriminatorio a obblighi di parità *specifici* (quelli cioè relativi non alla condizione di straniero “in quanto tale”, ma a una determinata condizione di straniero connessa al suo titolo di soggiorno¹⁶) è di grande rilievo, sia perché attenua i possibili effetti negativi della “parità frammentata” di cui si è detto al punto 1, ma prima ancora perché fornisce definitivo avallo alla ricostruzione operata da tutta la giurisprudenza interna nel vasto contenzioso in materia di tutela degli stranieri, che è appunto contenzioso antidiscriminatorio relativo alla violazione di obblighi di uguaglianza specifici: l'impostazione della Corte conferma ulteriormente che quegli obblighi sono parte del più generale divieto di discriminazione, sicché il contenzioso può attingere a tutti gli strumenti, concettuali e processuali, di quest'ultimo.

4. Requisiti di lungo-residenza e discriminazione indiretta dello straniero

Un secondo punto di rilievo, strettamente connesso a quanto appena detto, è la pacifica riconduzione degli obblighi di lungo-residenza sul territorio nazionale a una ipotesi di discriminazione indiretta in ragione della cittadinanza.

Si tratta di una acquisizione ormai pacifica della giurisprudenza, ma c'è ancora una volta da rilevare l'indifferenza della Corte per verifiche di tipo statistico (che peraltro sarebbero state estremamente agevoli, come si è detto al punto 1) : che i requisiti di lungo residenza pregressa pregiudichino maggiormente gli stranieri e che sia irrilevante il fatto che anche taluni cittadini nazionali ne siano danneggiati (punto 51 sentenza) è dato dalla Corte assolutamente per scontato e dovrebbe quindi ormai essere assunto come un presupposto giuridico per esaminare tutti i casi analoghi.

Da questo punto di vista la sentenza si colloca in un ambito diverso rispetto alle sentenze della Corte costituzionale in tema di mobilità interna (dalla n. 44/2020 fino alla n. 147/2024), che hanno sempre affrontato la questione non tanto sotto il profilo della discriminazione, quanto sotto quello della irragionevolezza, in relazione alla necessaria prevalenza del bisogno rispetto a requisiti di “radicamento” del tutto estranei alla considerazione del bisogno stesso¹⁷. Solo nella sentenza n. 168/2014 (requisito di 8 anni di residenza nella Regione Valle d'Aosta per l'accesso agli alloggi ERP) e nella sentenza n. 106/2018 (requisito di 10 anni sul territorio nazionale per accedere agli alloggi ERP in

16. Merita rilevare che questa ricostruzione era invece ignota alle più risalenti norme antidiscriminatorie, tanto è vero che nel comma 2 dell'art. 43 TUI le ipotesi di discriminazione vengono identificate con condizioni più svantaggiose per lo straniero «*soltanto in ragione della sua condizione di straniero*». Ciò avrebbe potuto condurre a escludere dalla nozione di discriminazione i casi di svantaggio determinati da una particolare condizione di straniero, ad es. quella di straniero privo di un determinato titolo di soggiorno; la giurisprudenza nazionale aveva peraltro già ampiamente superato questa ipotesi interpretativa e ora la Corte giust. fornisce a questo superamento un ulteriore avallo.

17. Si legge infatti in tutte le sentenze in materia che «*non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza – comunque la si declini [...] – nel territorio regionale*» (così la sent. n. 67/2024 e la sent. n. 147/24); ivi si legge anche che il requisito di residenza pluriennale in Regione «*proprio perché del tutto sganciato da ogni valutazione sullo stato di bisogno (è) incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli...*» (ancora sent. 147 cit.). Sul punto cfr. F. Santarsiero, *Diseguaglianze intorno all'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in questa *Rivista*, n. 2.2024.

Liguria) si rinviene un esplicito riferimento al tema della discriminazione indiretta¹⁸, anche in quei casi in relazione ai titolari di permesso di lungo periodo e alla loro maggiore difficoltà, rispetto agli autoctoni, di maturare il requisito in questione.

Sempre con riferimento alla giurisprudenza costituzionale in tema di lungo-residenza nella Regione c'è anche da chiedersi se l'automatismo circa gli effetti discriminatori dei requisiti in questione valga anche per la mobilità interna, cioè se anche i requisiti di lungo-residenza nella Regione o nel Comune possano qualificarsi indirettamente discriminatori senza necessità di prova statistica. Sinora l'analisi economica ha comunque dato risposta positiva alla domanda¹⁹ e la giurisprudenza ha dato conferma²⁰.

5. Cause di giustificazione e facoltà di deroga

Un terzo passaggio di grande rilievo è quello relativo alle cause di giustificazione.

Al punto 55 della sentenza (che riprende quasi letteralmente il punto 45 delle conclusioni dell'Avvocato generale), i giudici sembrano affermare, in sostanza, che laddove il diritto derivato preveda le ipotesi di deroga alla parità di trattamento, queste coincidono con altrettante cause di giustificazione delle discriminazioni indirette e dunque non può aversi giustificazione se non all'interno di quelle ipotesi. Secondo la Corte «l'art.11, par. 2, della direttiva 2003/109 prevede tassativamente *i casi in cui gli Stati membri possono derogare, in termini di residenza, alla parità di trattamento fra cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali. Pertanto, al di fuori di tali casi, una differenza di trattamento tra queste due categorie di cittadini costituisce di per sé una violazione della. 11, par. 1. lett. d), di tale direttiva*».

La conseguenza è che non serve al Governo italiano far valere come causa di giustificazione l'esigenza di un «*inserimento sociale o professionale complesso dal punto di vista amministrativo*» (argomento fatto valere anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 19/2022, sulla quale si tornerà) perché ciò avrebbe l'effetto di escludere taluni lungo-soggiornanti dalla parità di trattamento solo in quanto bisognosi del predetto maggiore inserimento sociale o professionale, laddove invece gli unici soggetti e le uniche materie che possono essere sottratti al vincolo di parità sono tassativamente indicati; e questa ipotesi non vi rientra²¹.

18. La seconda sentenza indicata (n.106/2018) riguardava in realtà un requisito di residenza decennale sul territorio nazionale previsto per i soli stranieri e dunque più agevolmente qualificabile come discriminazione diretta; parimenti anche la sentenza n. 166/2018 ove tra l'altro si afferma addirittura che il requisito decennale «*attinge agli estremi della irrazionalità intrinseca...*». Negli altri casi la Corte ha sempre esaminato requisiti di lungo-residenza previsti per la generalità.

19. Si veda ad es. C. Bonifazi, F. Heines, F. Licari, E. Tucci, *The regional dynamics of internal migration intensities in Italy*, 2020. In Wiley Online Library, che indica una mobilità interna degli stranieri superiore di 2,3 volte rispetto agli italiani; anche tutti i rapporti ISTAT sulla mobilità succedutisi negli anni hanno confermato questo dato.

20. Si veda ad es. Trib. Milano 27.7.2020 che ha fatto seguito alla sentenza Corte cost. 44/2020 confermando la sussistenza della discriminazione.

21. Per quanto riguarda la materia in esame le uniche facoltà di deroga sono quelle previste dal par. 2 (limitazione della parità di trattamento ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo o il familiare per cui chiede la prestazione risieda abitualmente nel territorio dello Stato) e quella prevista dal par. 4, a norma del quale gli Stati possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale (non in materia di prestazioni sociali) alle sole prestazioni essenziali, fermo restando che dette prestazioni essenziali «*debbono comprendere almeno un sostegno al reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia, di gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza a lungo termine*» (considerando 13).

In questa prospettiva non rimane più margine per l'esame discrezionale della legittimità del fine e della proporzionalità/necessità dei mezzi: se il legislatore dell'Unione ha optato per la tassatività, questa opera anche all'interno del sistema delle discriminazioni indirette e non lascia altro margine all'interprete, perché una valutazione della "giustificatezza" che avesse l'effetto di estendere le possibili esclusioni sarebbe sempre e comunque vietata: la clausola aperta propria delle cause di giustificazione viene così sostituita da una clausola chiusa che invece, nelle ricostruzioni tradizionali della dottrina è normalmente riservata alle discriminazioni dirette, laddove sono previste eccezioni (appunto, tassative) e non giustificazioni.

Vi è forse da dubitare che la Corte abbia voluto introdurre questa piccola rivoluzione nel sistema dogmatico del diritto antidiscriminatorio, ma per il momento c'è da prendere atto dell'esito: una discriminazione indiretta può essere giustificata solo se non determina l'esclusione di soggetti e di materie ulteriori rispetto a quelle tassativamente indicate dalla norma come "escludibili".

6. "Radicamento sociale" nel diritto UE e requisiti aggiuntivi di lungo-residenza nel diritto nazionale

Ancor più rilevante, poi, è il merito della giustificazione che, come già accennato, il Governo italiano ha individuato nel maggiore radicamento sociale e professionale che dovrebbe essere richiesto per accedere al RdC, stante la natura "complessa" della misura. Ma, si chiede giustamente la Corte, maggiore di che cosa?

Il grado di inserimento sociale richiesto per fruire della parità di trattamento è quello individuato dal diritto derivato (5 anni di residenza *ex art. 4* della direttiva, il reddito minimo *ex art. 5*, l'alloggio adeguato *ex art. 7*) e a chi raggiunge detto livello è garantita la parità di trattamento e dunque la tutela contro le discriminazioni, anche indirette: lo Stato membro non può aggiungere la pretesa di un inserimento sociale più intenso per determinate prestazioni perché ciò avrebbe l'effetto di dividere il gruppo tutelato tra chi può far valere tale ulteriore inserimento e chi non può, in contrasto con la previsione paritaria.

L'affermazione è, in questo caso, assolutamente chiara e ancora una volta del massimo rilievo se consideriamo che, proprio in forza della "parità frammentata" di cui si è detto al par. 1, i criteri di inserimento sociale richiesti sono di volta in volta diversi e la pretesa del diritto interno di aggiungere invece "altri" requisiti di inserimento sociale – che di solito si ritengono attestati dalla mera durata della residenza – è quantomai frequente.

Si pensi, ad es. al caso dell'assegno sociale dove al criterio del permesso di lungo periodo (oggi necessario, in attesa della pronuncia della CGUE²²) l'ordinamento interno ha aggiunto – esattamente come nel caso in esame – il requisito di residenza decennale, suddividendo quindi gli "aventi diritto alla parità" tra coloro che sono effettivamente parificati essendo titolari anche di detto requisito e coloro che, non avendo conseguito un requisito più difficilmente conseguibile rispetto ai cittadini, non sono effettivamente parificati; e senza che di tale distinzione si trovi riscontro nelle facoltà di deroga previste dalla direttiva 2003/109/CE e, soprattutto, senza che l'Italia abbia neppure preteso di introdurre il requisito esercitando la facoltà di deroga²³.

22. Il rinvio è stato disposto dalla Corte cost. con ordinanza n. 29/2024.

23. Secondo consolidata giurisprudenza della Corte giust. gli Stati membri, per poter fruire di una facoltà di deroga concessa dal diritto derivato devono dichiarare espressamente tale volontà: cfr. per tutte Corte giust. 25.11.2023, C-303/19, punto 23.

Non solo. Va anche considerato che la giustificazione suggerita dal Governo nel giudizio avanti la Corte non è stata rigettata sulla base di valutazioni “quantitative”, cioè perché la misura palesemente sproporzionata del requisito “eccede quanto necessario...”, ma – come detto – per la sua estraneità alle facoltà di deroga, sicché alla medesima conclusione potrebbe giungersi anche a fronte di periodi più contenuti. Si pensi al requisito di residenza biennale, per l’accesso all’assegno unico universale (art. 3, lettera d) d.lgs. n. 230/21) sul quale la procedura di infrazione è giunta ormai alla fase del deferimento (si veda il comunicato della Commissione del 25.7.2024²⁴). Anche in quel caso il requisito, in quanto più difficilmente conseguibile rispetto ai cittadini, ha evidentemente l’effetto di escludere dalla parità soggetti ai quali invece la direttiva garantisce la parità sulla base del possesso di un titolo di soggiorno idoneo ad accedere al lavoro; e se questo è il criterio idoneo a fondare il diritto al trattamento uguale ai sensi dell’art. 12 dir. 2011/98/UE²⁵, altro non si può aggiungere.

7. I possibili sviluppi nelle due pronunce mancanti: i titolari di protezione

Benchè le due pronunce mancanti all’appello per chiudere la vicenda – di cui si è detto al par. 1 – siano ormai prossime, merita comunque chiedersi quale possa essere il rilievo della sentenza in commento sui futuri giudizi, non tanto per esercitarsi in previsioni, quanto perché ciò consente ulteriori riflessioni sulla sentenza già intervenuta.

Quanto ai titolari di protezione internazionale l’applicazione del medesimo percorso logico-giuridico della sentenza in commento sembra quanto mai agevole: vi è, anche per loro, un obbligo di parità di trattamento nella materia della “assistenza sociale” (art. 29, par. 1, dir. 2011/95/UE); non vi è delega agli Stati membri per la definizione di quest’ultima nozione (manca cioè la locuzione «*secondo la legislazione nazionale*» che troviamo invece nell’art. 11, par. 1, lett. d) dir. 2003/109/CE) , sicché occorre attenersi alla definizione di assistenza sociale fornita dalla Corte, che certamente comprende anche il RdC²⁶; vi è una unica facoltà di deroga prevista dal par. 2 del medesimo articolo (si possono escludere dalla parità solo i titolari di permesso per protezione sussidiaria) della quale – tra l’altro – l’Italia non si è avvalsa²⁷; vi è un requisito più difficilmente conseguibile dal titolare di protezione rispetto al cittadino (dal 2009 al 2019 i titolari di protezione sono aumentati del 35%) non vi è possibile giustificazione perché altrimenti si andrebbe oltre la facoltà di deroga. Sembrerebbe dunque prospettarsi una sorta di copia-incolla della precedente pronuncia, quantomeno sotto l’aspetto dell’impostazione, analoghi essendo i presupposti di fatto e quelli normativi.

Semmai merita rilevare che il rinvio pregiudiziale del Tribunale di Bergamo è anche relativo all’art. 26 par. 2 della direttiva, laddove si prevede che «*Gli Stati membri provvedono a che siano offerte ai beneficiari di protezione internazionale opportunità di formazione occupazionale per adulti, formazione professionale, corsi di aggiornamento delle competenze,*

24. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_24_3803.

25. Cfr. artt. 3 e 12 dir. 2011/98/UE. La questione si pone infatti solo per i titolari di permesso unico lavoro. I titolari di permesso di lungo periodo, avendo maturato i 5 anni di residenza, hanno sicuramente maturato anche i due anni previsti per l’assegno, che, ai sensi del d.lgs. 230 cit., possono essere anche non continuativi.

26. Cfr. sul punto CGUE 28.10.2022, C-462/20, punto 34: «*da una giurisprudenza costante risulta che la nozione di prestazioni di assistenza sociale fa riferimento all’insieme dei regimi di assistenza istituiti da una autorità pubblica, a livello nazionale, regionale o locale, ai quali ricorre un individuo che non disponga di risorse sufficienti a far fronte ai bisogni elementari proprie e a quelli della famiglia*».

27. Recita infatti l’art. 27 d.lgs.251/07 «*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*».

tirocinio sul luogo di lavoro e servizi di consulenza forniti dagli uffici di collocamento, secondo modalità equivalenti a quelle previste per i cittadini italiani».

La decisione della Corte metterà dunque sicuramente alla prova la tesi fatta propria dalla Corte cost. nella sentenza n. 19/2022, secondo la quale il RdC si sottrarrebbe alle prescrizioni paritarie in materia di assistenza sociale proprio per la sua natura complessa di misura volta (anche) all'avviamento al lavoro: ma proprio per questa sua caratteristica il RdC ha esattamente (anche) la finalità di fornire quelle prestazioni dettagliatamente indicate nell'art. 26, par. 2, cit., che quindi devono essere fornite con "modalità equivalenti" a quelle previste per i cittadini, senza la richiesta di requisiti direttamente o indirettamente discriminatori.

8. Segue: i cittadini UE e il divieto di discriminazione alla rovescia

Diverso il caso dei cittadini UE, per i quali si attende, come detto, la decisione della Consulta.

Una prima banalissima osservazione depone immediatamente per un esito analogo a quello del 29 luglio: se il requisito non cadesse anche per i cittadini UE (e quindi anche per gli italiani) si avrebbe il paradosso che gli stranieri lungosoggiornanti sarebbero esentati da un requisito al fine di ripristinare una parità effettiva con i cittadini nazionali mentre lo stesso requisito resterebbe a carico di questi ultimi, che diventerebbero essi stessi svantaggiati. Un esito assolutamente paradossale di una corsa verso la parità dove il soggetto svantaggiato supera di slancio il soggetto la cui condizione aveva determinato l'avvio della corsa e si trova ad essere il nuovo privilegiato: un esito dunque, a dir poco, irrazionale.

Sul piano più strettamente normativo il tema è quello del divieto di discriminazioni alla rovescia, che tanto ha affaticato la dottrina e (meno) la giurisprudenza.

È noto che, nell'ordinamento interno, il principio trae fondamento dalla sentenza Corte cost. n. 443/97 che, dopo le incertezze manifestate nelle sentenze n. 249/95 e n. 61/96, ha sancito il principio della inapplicabilità di disposizioni nazionali che ponessero le imprese italiane in una condizione meno favorevole rispetto alle imprese comunitarie²⁸.

Il principio ha poi trovato sanzione legislativa con l'art. 53 l. n. 234/2012, a norma del quale «*Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea.*».

A prescindere dalla dubbia idoneità di una simile disposizione di legge ordinaria a vincolare il legislatore ordinario successivo, rileva che, come ben si vede, il principio ha avuto sinora applicazione e poi sanzione legislativa all'ipotesi di norme nazionali che prevedano un trattamento peggiorativo rispetto a quello garantito da dette norme al cittadino dell'Unione: nel caso in esame invece il raffronto è con norme dell'Unione che, per come interpretate dalla Corte giust., garantiscono un trattamento più favorevole non al cittadino dell'Unione, ma al cittadino di Paese terzo. Trattasi di situazione sinora non esaminata dalla

28. La questione riguardava il diritto degli operatori di Paesi della Comunità di commercializzare anche in Italia paste secche prodotte all'estero utilizzando ingredienti che invece non era consentito utilizzare alle imprese italiane. Rispetto a tale situazione la Corte conclude osservando che «*il principio di non discriminazione....opera nel senso di impedire che le imprese nazionali (e, nel nostro caso, si potrebbe dire i soggetti nazionali ndr) siano gravate da oneri, vincoli e divieti che il legislatore non potrebbe imporre alla produzione comunitaria: il che equivale a direi che nel giudizio di eguaglianza affidato a questa Corte non possono essere ignorati gli effetti discriminatori che l'applicazione del diritto comunitario è suscettibile di provocare.*» (punto 6).

giurisprudenza nazionale, ma non pare che la individuazione di un *tertium comparationis* differente possa condurre a esiti diversi, che anzi priverebbero di significato la stessa cittadinanza dell'Unione: proprio il vincolo che lega i consociati europei (e le norme di diritto derivato che questo vincolo produce) diventerebbe infatti fonte di un trattamento più favorevole per coloro che tale cittadinanza *non* posseggono.

Peraltro, un esito che estenda i principi di cui alla sentenza n. 443/97 anche all'ipotesi in esame trova avallo nella giurisprudenza della Corte giust. che – dopo essersi a lungo sottratta all'esame della questione ritenendo che i problemi di discriminazione alla rovescia fossero per loro natura “puramente interni” – è invece intervenuta proprio in casi analoghi a quello qui in esame, ove cioè il raffronto era con la condizione di cittadini di Paesi terzi. Così, ad esempio, nella sentenza 25.7.2008 C-127/08, ha ritenuto in contrasto con la direttiva 2004/38/CE una normativa irlandese secondo la quale il coniuge comunitario di un cittadino comunitario poteva ricongiungersi a quest'ultimo solo se aveva previamente soggiornato in altro Stato membro, mentre il coniuge non comunitario di un cittadino comunitario non è soggetto, in forza della direttiva 2003/86/CE, a tale requisito restrittivo, potendo ricongiungersi senza necessità di previa circolazione in altro Stato membro. Una tale situazione – afferma la Corte al punto 69 – costituirebbe un “risultato paradossale”.

Eguale “paradossale” – e torniamo così alla considerazione da cui siamo partiti – sarebbe l'esito cui perverrebbe una valutazione di costituzionalità del requisito, che manterrebbe in vita per i titolari di cittadinanza dell'Unione – e proprio in forza di questa titolarità, che li vincola al rispetto del diritto dell'Unione – un requisito restrittivo non richiesto ai cittadini di Paesi terzi.

Dovendosi poi rilevare che, come detto, la norma nazionale è ormai inapplicabile nel suo insieme e non nella parte in cui prevede un requisito “eccessivo” e che dunque il giudice nazionale non potrebbe sostituire il requisito decennale con un requisito ritenuto più congruo, dovrebbe anche concludersi che l'estensione degli effetti della sentenza in commento ai cittadini dell'Unione non richiede che questi ultimi abbiano almeno il medesimo periodo di residenza quinquennale dei soggiornanti di lungo periodo: anche perché – utilizzando il medesimo percorso logico seguito dalla Corte – l'unica facoltà di deroga alla parità di trattamento dei cittadini dell'Unione è quella prevista dall'art. 24, par. 2, dir. 2004/38/CE (cioè l'esclusione di quanti mantengano il diritto al soggiorno solo ai sensi dell'art. 14, par.4, lett. b) e l'esclusione degli aiuti di mantenimento agli studi) sicché l'introduzione di un requisito indirettamente discriminatorio costituirebbe “di per sé” violazione dell'obbligo di parità.

Può aggiungersi che un ulteriore profilo di incostituzionalità, del tutto diverso da quello sin qui esaminato, potrebbe derivare dal contrasto con il comma 2 dell'art. 16 Cost. a norma del quale ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, essendo evidente che un requisito di residenza così ampio costituisce un forte disincentivo alla mobilità in uscita. Si tratta di un profilo che sarebbe destinato poi a riverberarsi anche sui cittadini dell'Unione (per i quali non potrebbe essere garantito un trattamento diverso dagli italiani) ma che non è trattato nell'ordinanza della Corte d'appello milanese e quindi potrà semmai essere approfondito in altra occasione.

9. La qualificazione “assistenziale” della prestazione: un contrasto con la sentenza Corte cost. n. 19/22?

Abbiamo lasciato per ultimo il profilo che probabilmente si rivelerà più rilevante: se cioè l’ordinamento italiano possa sottrarsi ai vincoli posti dalla sentenza 29.7.2024 sulla base di una diversa qualificazione della prestazione, quale è stata definita dalla sentenza n. 19/2022 della Corte costituzionale

Come risulta dal punto 39 della sentenza, la Corte giust. ha potuto procedere nelle sue considerazioni sulla base della qualificazione attribuita dal giudice rimettente, secondo il quale il RdC «*costituisce una prestazione di assistenza sociale volta a garantire un livello minimo di sussistenza rientrante in uno dei tre settori indicati dall’art. 11, par. 1 lettera d)*» (punto 39). A fronte di ciò la Corte si è limitata a ricordare che «*l’esame delle questioni pregiudiziali deve essere effettuato sulla base della interpretazione del diritto nazionale adottata dal giudice del rinvio*» e «*non spetta alla Corte verificarne l’esattezza*» sicché «*nell’ambito delle presenti cause, la Corte deve dunque muovere dalla premessa che il reddito di cittadinanza ...costituisce una misura rientrante nell’ambito di applicazione dell’art. 11, par. 1, lettera d) direttiva 2003/109, letto alla luce dell’art. 34 della Carta*».

A fronte di una così netta delega al giudice nazionale nella qualificazione della prestazione, sembrerebbe dunque agevole prospettare che laddove il giudice nazionale ne fornisca invece una diversa qualificazione, l’esito del giudizio in sede europea (e dunque anche in sede costituzionale) potrebbe legittimamente essere diverso. E verrebbe dunque immediatamente in rilievo il passaggio della sentenza Corte cost. n. 19/2022 ove si legge che «*questa Corte non può che ribadire che 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 anche diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale*».

Questa esclusione netta delle prestazioni “condizionali” – rese cioè a fronte di un impegno del beneficiario al percorso di integrazione – dalla nozione di assistenza non può che suscitare perplessità: tutte le prestazioni di contrasto alla povertà sono o dovrebbero essere condizionate all’adesione a un progetto di uscita dalla povertà, ma non per questo perdono la loro connotazione assistenziale, anche perché, diversamente opinando, si finirebbe per garantire maggiore tutela egualitaria (anche ai sensi dell’art. 38 Cost.) alle prestazioni “gratuite”, che dovrebbero essere eccezionali, rispetto a quelle “condizionali” che, in tema di povertà, dovrebbero appunto rappresentare la norma.

Si aggiunga che vi è ormai un ampio consenso sul fatto che – stante il consistente incremento di persone che non riescono a uscire dalla povertà nonostante abbiano un lavoro – occorre sviluppare forme di *work benefit*²⁹, cioè forme di assistenza che integrano il reddito da lavoro e che si affiancano all’accompagnamento al lavoro, come appunto il RdC; sicché le prospettive del sistema di “assistenza” sono necessariamente quelle di aiuti integrati con “altro”, come peraltro conferma il principio n. 14 del Pilastro sociale europeo³⁰ (che sancendo il diritto a un reddito minimo precisa che «*per chi può lavorare il reddito minimo*

29. La necessità di incrementare i work benefit – che in Italia raggiungono solo il 50% dei lavoratori poveri contro il 65% della media europea - era già indicata nel 2021 nella *Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, istituito con DM 126/2021. Vedi: <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia.pdf>.

30. https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf.

dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro»): dunque escludere dalla nozione di assistenza tutte queste forme di intervento contro l'esclusione sociale solo perché "complesse" appare una tesi estranea a una adeguata considerazione dei fenomeni sociali.

Anche volendo prescindere da tali perplessità sulla ricostruzione offerta dalla sentenza n. 19 cit. vi sono almeno tre considerazioni che possono farsi riguardo al rapporto con la sentenza n. 19/2022. La prima è che la delega alla qualificazione operata dal diritto interno è affermata dalla Corte giust. con riferimento a una norma (l'art. 11, par. 1 lett. d) direttiva 2003/109) che appunto contiene la locuzione "secondo il diritto nazionale" : nelle norme paritarie applicabili ai cittadini dell'Unione (art. 24 direttiva 2004/38/CE e art. 7 Regolamento 492/2011/UE) questa delega non c'è e se è vero che ciò non comporta automaticamente l'esistenza di una nozione comunitaria di assistenza e di sicurezza sociale, è anche vero che soprattutto la seconda norma, riferendosi a tutti i "vantaggi sociali", è destinata a coprire tutte le prestazioni, a maggior ragione se condizionali, essendo evidente che la messa a disposizione di strumenti speciali di avviamento al lavoro costituisce appunto (e quantomeno) "vantaggio sociale".

La seconda è che la "soggezione" della pronuncia resa in sede europea alla qualificazione fornita dal giudice nazionale incontra il limite del rispetto "dell'effetto utile" della direttiva e del necessario coordinamento con l'art. 34 della Carta: ricorda infatti la Corte (punto 35) che *«l'assenza di una definizione autonoma e uniforme, ai sensi del diritto dell'Unione, delle nozioni di prestazioni sociali, assistenza sociale e di protezione sociale...non implica che gli Stati membri possano pregiudicare l'effetto utile della direttiva 2003/109 al momento della applicazione del principio di parità di trattamento previsto da tale disposizione»*: e al punto seguente ricorda che *«l'art. 51, par. 1, della Carta prevede che le disposizioni di quest'ultima si applichino agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione»*.

Se ciò vale per la dir. 2003/109/CE a maggior ragione vale per le norme sopra richiamate previste a tutela dei cittadini dell'Unione che non potrebbero essere "disinnescate" sulla base di una nozione restrittiva di assistenza sociale che escluda qualsiasi prestazione condizionale per il solo fatto di essere tale.

La terza considerazione è che la Corte costituzionale è giunta alla conclusione sopra richiamata valutando la legittimità della norma sotto il profilo degli artt. 2, 3 secondo comma e 117 Cost. in relazione all'art. 14 CEDU; e solo al fine di valutare l'applicabilità di queste norme ha ritenuto che il RdC non sia riconducibile né alla nozione di assistenza, né all'esigenza di soddisfare in concreto i *«bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana»*. Ma del tutto diverso può essere il criterio allorché si tratta di valutare l'applicabilità delle due prescrizioni paritarie sopra richiamate (art. 24 dir. 2004/38/CE e art. 7 reg. 492/2011/UE) che sono appunto prescrizioni di parità di trattamento nient'affatto limitate alle prestazioni volte a rispondere a bisogni primari dell'individuo.

Non pare dunque che la apparente diatriba tra Corte costituzionale e Corte europea in punto di qualificazione del RdC sia effettiva, diversi essendo i punti di partenza dai quali le due pronunce muovono: e non pare quindi – se è lecito fare una previsione – che tale diversità possa condurre all'esito paradossale di cui si è detto, con i cittadini di Paesi terzi che tagliano il traguardo della parità lasciando indietro i soggetti ai quali si dovevano parificare. Un esito al quale peraltro si è sottratto, se pure con sintetica motivazione, il primo Tribunale che si è sin qui pronunciato sulla questione³¹.

31. Trib. Milano 19.9.24, est. Gigli, XX c. INPS, inedita a quanto consta.

Ma la strada per venire definitivamente a capo della vicenda si prospetta ancora lunga.