

Federico Micheli

Radicalamento territoriale e accesso alle prestazioni sociali. Verso un superamento del requisito della residenza prolungata?

Sommario: 1. Introduzione. 2. La residenza tra codice civile e iscrizione anagrafica. 3. La residenza come requisito esplicito o implicito. 4. Oltre i bisogni primari. Residenza prolungata e ragionevole correlabilità con la *ratio* della prestazione. 5. Residenza prolungata e discriminazione indiretta. 6. Osservazioni conclusive. Per una pluralità di indici del radicalamento territoriale.

1. *Introduzione*

L'origine delle prime politiche pubbliche di assistenza ai bisognosi viene comunemente ricondotta alle *Poor Laws* inglesi, adottate a cavallo tra il finire del Cinquecento e i primi anni del Seicento. Al tempo, l'erogazione dell'assistenza era concepita come strettamente connessa alla dimensione territoriale e, con l'approvazione dell'*Act of Settlement* del 1662, fu istituzionalizzato anche un sistema di controllo delle residenze volto a limitare la mobilità delle persone più povere, che potevano ricevere aiuti e lavorare solo nel luogo di origine¹.

¹ Per una ricostruzione del dibattito storiografico sul ruolo e le funzioni delle *Poor Laws* inglesi v. GARGIULO, MORLICCHIO, TUORTO, *Prima agli italiani*, Il Mulino, 2024, p. 89 ss. Le *Poor Laws* limitavano anche la mobilità dei lavoratori, tanto che Karl Polanyi, riprendendo una critica già formulata da Adam Smith, evidenzia come “in un sistema nazionale del lavoro,

A distanza di circa cinquecento anni, i moderni sistemi di *welfare* continuano a confrontarsi con la questione della definizione della platea dei beneficiari delle prestazioni sulla base del loro legame con un determinato territorio. Il tema è diventato sempre più rilevante – e politicamente delicato – con l'intensificarsi dei flussi migratori, che hanno posto la questione dell'attribuzione dei diritti sociali anche agli stranieri.

In tale contesto, a fronte di una progressiva (ma comunque solo parziale) relativizzazione dell'importanza della cittadinanza, vi è un diffuso consenso sul fatto che la residenza abbia assunto una rilevanza sempre maggiore, tanto che si è parlato in dottrina di 'cittadinanza amministrativa' intesa quale "titolarità di posizioni soggettive, sia attive che passive, nei confronti di una data comunità territoriale"².

Con particolare riguardo al tema dell'accesso alle prestazioni sociali, sia di natura statale che regionale, accade che i legislatori introducano requisiti di residenza 'prolungata' o 'pregressa', concepita quale residenza che deve essersi protratta per un certo numero di anni, talvolta in via continuativa³. L'emergere di tali requisiti di residenza 'qualificata' pone delicate questioni relative alla loro compatibilità con parametri costituzionali e sovranazionali, sia perché rappresentano degli ostacoli nell'accesso a prestazioni volte a far fronte a situazioni di bisogno, sia perché tali requisiti, anche quando riguardano indistintamente cittadini e stranieri, appaiono in grado di limitare soprattutto i secondi nell'accesso alle prestazioni⁴.

l'organizzazione locale della disoccupazione e l'assistenza ai poveri era una evidente anomalia", in POLANYI, *La grande trasformazione*, Einaudi, 1972, p. 112.

² Tra i fenomeni che hanno contribuito alla progressiva perdita di rilevanza della cittadinanza vengono tradizionalmente individuati l'integrazione europea e l'estensione di molti diritti costituzionali anche ai non cittadini, cfr. DINELLI, *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in *DA*, 2010, p. 640 ss. Come si vedrà nel prosieguo, un passaggio fondamentale della relativizzazione dell'importanza della cittadinanza, con specifico riferimento all'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali, è rappresentato da C. Cost. 2 dicembre 2005 n. 432, in cui è stato affermato il principio secondo cui le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari "debbono essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio della ragionevolezza", essendo quindi necessaria una ragionevole correlabilità tra criteri di selezione e *ratio* del beneficio.

³ Nel saggio si prenderanno in considerazione prestazioni istituite a livello statale o regionale. Tuttavia, va segnalato che requisiti simili sono talvolta previsti anche a livello locale. Sul punto si rinvia a RAVELLI, *L'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali nei contesti locali: una lettura giuridica*, in BESOZZI (a cura di), *Immigrazione e contesti locali*, Annuario CIRMiB, 2010.

⁴ Sul tema dell'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali la letteratura è vasta e si

Come noto, le misure che escludono o ostacolano gli stranieri dall'accesso a prestazioni sociali sono state oggetto di un costante scrutinio ad opera sia di giudici ordinari che della Corte costituzionale, oltre che delle Corti di Lussemburgo e Strasburgo, in "una sorta di laboratorio permanente di sperimentazione delle tecniche di tutela 'integrata' dei diritti fondamentali"⁵. Tale giurisprudenza è stata autorevolmente analizzata da diverse angolazioni, sia in relazione alle tecniche di tutela utilizzate sia per le sue implicazioni nei rapporti tra ordinamenti, visto che rappresenta uno dei principali filoni in cui sta trovando applicazione la dottrina della cd. 'doppia pregiudizialità' che, come noto, sta portando ad una ridefinizione dell'ordine di priorità tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale⁶.

Pur affrontando incidentalmente tali questioni, il presente contributo adotterà una prospettiva differente, limitando l'oggetto dell'indagine alla

darà conto nel prosieguo dei numerosi contributi che commentano specifiche decisioni o orientamenti giurisprudenziali. Per contributi di carattere più generale v. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, 2013; DI STASI (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri*, Eidos, 2008; CASSESE, *I diritti sociali degli "altri"*, in RDSS, 2015, p. 677 ss.; CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Giappichelli, 2013; CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2014; LAFLEUR, VINTILLA (a cura di), *Migration and Social protection in Europe and Beyond*, Springer Nature, 2020; FERRARA, *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in RDSS, 2017, p. 265 ss.; GARILLI, *La sicurezza sociale degli immigrati: alla ricerca della solidarietà perduta*, in RDSS, 2020, p. 247 ss.; GUARISO, CHIAROMONTE, *Discriminazioni e welfare*, in BARBERA, GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, 2019, p. 329 ss.; RANIERI, *La tutela assistenziale dei migranti*, in CHIAROMONTE, FERRARA, RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Il Mulino, 2020.

⁵ TOMASI, *Stranieri e prestazioni sociali tra giurisprudenza costituzionale ed europea*, in questa rivista, 2021, p. 320.

⁶ Con particolare riguardo all'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali *ex multis* v. CAVALLARO, *Il "dialogo tra le Corti" e le prestazioni di sicurezza sociale*, in GI, 2021; CORSI, *La parità di trattamento dello straniero nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale: tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità*, in QG, 2021; FONTANA, *La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?*, in RDSS, 2022, p. 253 ss.; GARILLI, *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in questa rivista, 2017, p. 13 ss.; GIUBBONI, *L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel "dialogo" tra le Corti*, in LDE, 2021, p. 1 ss.; GIUBBONI, *Nella morsa della doppia pregiudizialità. Nuove note sull'accesso degli stranieri all'assistenza sociale nel cosiddetto dialogo tra le Corti*, in RDSS, 2023, p. 469 ss.; GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in RDSS, 2022, p. 229 ss.; RIZZI, *Ancora sulla doppia pregiudizialità. I diritti dimenticati nel dialogo tra le Corti, tra resistenze e deresponsabilizzazioni nell'attuazione del diritto dell'Unione*, in QG, 2021.

funzione della residenza qualificata e alle questioni tuttora aperte che emergono in relazione a tale requisito. In particolare, dopo aver analizzato la nozione di residenza accolta dall'ordinamento italiano, si evidenzierà come i requisiti di residenza qualificata possano essere introdotti anche implicitamente, in particolare attraverso la richiesta del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; ci si interrogherà, inoltre, sulla loro portata indirettamente discriminatoria e sull'idoneità a rappresentare un criterio adeguato per misurare il 'radicamento territoriale' di chi richiede una determinata prestazione. Si formuleranno, infine, alcune proposte volte all'individuazione di criteri alternativi.

2. *La residenza tra codice civile e iscrizione anagrafica*

Diversamente da quanto fatto da altri ordinamenti, che hanno adottato il principio di unicità della sede della persona fisica, il Codice civile italiano distingue tra domicilio, residenza e dimora⁷. Se il domicilio rappresenta il luogo di imputazione delle posizioni soggettive di natura prevalentemente patrimoniale, la residenza si riferisce invece al luogo in cui una persona ha la dimora abituale e, pertanto, dove intrattiene relazioni familiari e sociali.

Ai fini della presente indagine non vi è dubbio che rivesta importanza centrale la residenza, in quanto rappresenta il criterio utilizzato dal legislatore per l'accesso a determinate prestazioni sociali. L'utilizzo del criterio della residenza è dovuto, tra le altre cose, al fatto che di essa esista un sistema di pubblicità, attuato tramite i registri anagrafici. Infatti, ai sensi dell'art. 2 della l. 1228/1954, ciascuna persona è tenuta a richiedere l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale nonché a comunicare eventuali variazioni.

⁷ L'art. 43 cod. civ. prevede che "Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale". Secondo la dottrina prevalente e la giurisprudenza, residenza e domicilio si compongono entrambi di un elemento oggettivo e di uno soggettivo. Il primo fa riferimento alla permanenza della persona in un certo luogo, mentre il secondo alla decisione della persona di voler utilizzare quel luogo come domicilio o come residenza. La semplice dichiarazione di volontà di un soggetto di voler fissare in un determinato luogo il proprio domicilio o la propria residenza non è di per sé sufficiente a stabilire la residenza o il domicilio, in quanto atti giuridici in senso stretto. È invece necessario che alla dichiarazione corrisponda poi l'effettiva permanenza della persona nel luogo prescelto. Cfr. *inter alia*, BIANCA, *Diritto civile*, Giuffrè, 1981, II, p. 244.

L'iscrizione anagrafica rappresenta quindi anche un obbligo, poiché risponde a interessi pubblici oltre che del singolo. Infatti, è tramite l'organizzazione dei servizi anagrafici che la pubblica amministrazione è in grado di conoscere la composizione della propria popolazione e, conseguentemente, programmare e attuare le politiche pubbliche, siano esse sanitarie, di sicurezza o relative all'erogazione di servizi e prestazioni⁸. Sotto il profilo del singolo, l'iscrizione anagrafica rappresenta invece il presupposto necessario all'esercizio di una serie di diritti costituzionalmente rilevanti⁹.

Proprio la circostanza che l'ordinamento anagrafico della popolazione residente sia predisposto "nell'interesse sia della pubblica Amministrazione, sia dei singoli individui"¹⁰, insieme con la natura vincolata del procedimento di accertamento della residenza, ha portato la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza a ritenere che l'iscrizione anagrafica sia un diritto soggettivo perfetto, come tale soggetto alla giurisdizione del giudice ordinario¹¹. Esiste quindi un'unica nozione di residenza, che è quella di cui all'art. 43 cod. civ., e l'iscrizione nei registri anagrafici ne costituisce "la presa d'atto ai fini amministrativi"¹².

Ciò premesso circa i rapporti tra residenza e iscrizione anagrafica, va anche evidenziato che potrebbe ben accadere che una persona, pur avendo la dimora abituale in un luogo, non abbia richiesto o non abbia ottenuto l'iscrizione nei registri anagrafici oppure sia stata cancellata da tali registri. La questione è rilevante perché, come detto, per l'accesso ad alcune presta-

⁸ Sul punto si veda la sentenza della C. Cost. 31 luglio 2020 n. 186, con la quale è stato dichiarato illegittimo il divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo previsto dall'art. 13 del d.l. 113/2018 anche in ragione del fatto che tale divieto incideva negativamente sulla funzionalità delle pubbliche amministrazioni, visto che la "registrazione della situazione effettiva dei residenti nel territorio comunale costituisce il presupposto necessario per l'adeguato esercizio di tutte le funzioni affidate alla pubblica amministrazione, da quelle di sicurezza e ordine pubblico, appunto, a quelle sanitarie, da quelle di regolazione e controllo degli insediamenti abitativi all'erogazione di servizi pubblici, e via dicendo". Per un commento della sentenza v. CANZIAN, *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo dopo la sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *DIC*, 2021, p. 50 ss.

⁹ Cfr. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, in *DFP*, 2003, p. 1013 ss.

¹⁰ T.R.G.A. Bolzano 31 luglio 2008 n. 272. Cfr. anche C. Cost. 31 luglio 2020 n. 186.

¹¹ In giurisprudenza v. Cass. Sez. Un. 19 giugno 2000 n. 449 che riprende un orientamento già seguito da Cons. St. 16 gennaio 1990 n. 14. In dottrina, per una ricostruzione del dibattito v. DINELLI, *cit.*, p. 664.

¹² DINELLI, *cit.*, p. 656.

zioni sociali il legislatore prevede requisiti di residenza che, talvolta, oltre a essersi protratta per un determinato numero di anni deve anche essere continuativa. In generale, il requisito della residenza – a differenza della residenza prolungata – non pone particolari problemi poiché, come affermato anche dalla Corte costituzionale, serve semplicemente a “identificare l’ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento”¹³. Ma cosa accade quando un soggetto non è in grado di dimostrare la residenza prolungata tramite l’iscrizione anagrafica?

La questione si è posta, ad esempio, in relazione all’accesso al Reddito di cittadinanza (Rdc), per il quale era richiesto un periodo di residenza in Italia particolarmente lungo, di almeno 10 anni – poi ridotti a 5 anni per l’intervento della Corte costituzionale¹⁴ – di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda, in modo continuativo. Sul punto, a fronte di una prassi delle articolazioni territoriali dell’Inps volta a verificare la sola esistenza dell’iscrizione anagrafica, sono intervenuti chiarimenti da parte del Ministero del Lavoro che, con nota n. 10155 del 21 dicembre 2021, ha fornito indicazioni volte a valorizzare la residenza effettiva. In particolare, il Ministero ha affermato che per i richiedenti privi di iscrizione nei registri anagrafici e presenti sul territorio italiano al momento della presentazione della domanda fosse possibile “sanare la situazione, provvedendo alla iscrizione anagrafica, a condizione che la presenza effettiva in Italia per la durata richiesta dalla norma sia stata opportunamente documentata e accertata”¹⁵.

¹³ C. Cost. 9 marzo 2020 n. 44.

¹⁴ C. Cost. 20 marzo 2025 n. 31 con note di BERCA, *I rapporti tra Consulta e Corte di giustizia alla luce della recente giurisprudenza di altre Corti costituzionali nazionali*. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 31 del 2025, in OC, 2025, p. 250 ss.; LAVANNA, *Sul reddito di cittadinanza e requisito decennale la Corte bacchetta (ma poi perdona) il legislatore*, in *Italianequalitynetwork.it*, 2025; MASERATI, *Persistenze selettive: i requisiti di accesso al reddito di cittadinanza di nuovo al vaglio della Consulta*. Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2025, in DIC, 2025, p. 1 ss.; MICHELI, *Residenza decennale e reddito di cittadinanza. La consulta dimezza il requisito (ma la questione resta aperta)*, in MGL, 2025, p. 463 ss.; QUADARELLA, *Il confine mobile della natura del Rdc. Brevi note a partire dalla sentenza n. 31 del 2025 della Corte costituzionale*, in *Diritticomparati.it*, 2025.

¹⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nota n. 10155 del 21 dicembre 2021. Già precedentemente, con altra nota il medesimo Ministero aveva fornito indicazioni volte a valorizzare la residenza effettiva per i senza fissa dimora, precisando che il requisito “possa considerarsi soddisfatto qualora, pur in mancanza di una continuità della residenza anagrafica sia dimostrabile l’elemento obiettivo della permanenza continuativa in un Comune Italiano”, v. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nota n. 1319 del 19 febbraio 2020.

Anche la giurisprudenza è stata chiamata a decidere quale residenza far prevalere, se quella ‘di fatto’ o quella ‘anagrafica’, sia in controversie civili che in controversie penali. Le prime hanno riguardato azioni promosse dai percettori del Reddito di cittadinanza contro provvedimenti di revoca della prestazione, adottati dall’Inps in seguito ad accertamenti sulla condizione anagrafica dai quali era emerso il mancato raggiungimento del periodo di residenza richiesto¹⁶. Le seconde, invece, sono relative a procedimenti penali in cui i richiedenti sono stati imputati del reato di cui all’art. 7, co. 1, d.l. n. 4/2019, che punisce chi rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi al fine di ottenere indebitamente il reddito di cittadinanza. In particolare, in tali procedimenti è stata contestata la dichiarazione di aver risieduto in Italia da più di dieci anni nelle situazioni in cui, dai registri anagrafici, risultava un periodo inferiore.

Ebbene, in entrambe le situazioni la giurisprudenza ha ritenuto di dover dare prevalenza alla residenza di fatto, annullando i provvedimenti di revoca e assolvendo gli imputati¹⁷. Lo ha fatto talvolta valorizzando la citata nota del Ministero del lavoro ma, soprattutto, riprendendo il consolidato orientamento secondo cui le risultanze anagrafiche rivestono un valore meramente presuntivo circa il luogo di residenza effettiva, potendo essere superate da una prova contraria, desumibile da qualsiasi fonte di convincimento¹⁸. La soluzione opposta, oltre che porsi in contrasto con la nozione di residenza descritta, avrebbe avuto anche il paradossale effetto di escludere dal Rdc proprio quei segmenti della popolazione che ne avevano presumibilmente maggior bisogno, posto che mancanze o irregolarità nelle iscrizioni anagrafiche sono spesso dovute a episodi quali la perdita di un alloggio, come riconosciuto anche dal Ministero del lavoro nella nota del 19.2.2020

¹⁶ Per un’analisi delle procedure per il riconoscimento della prestazione e i controlli dei requisiti, che hanno generato tra il 2019 e il 2023 circa 277.000 revoche; v. GUARISO, *Incompatibile con il diritto UE il requisito di dieci anni di residenza per accedere al reddito di cittadinanza*, in *DIC*, 2024, p. 4. I dati sul numero delle revoche sono disponibili sul sito Inps consultando l’osservatorio statistico sul Rdc all’indirizzo: <https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei---rdc.html>.

¹⁷ In sede civile, v. Trib. Torino 12 settembre 2022 n. 1134; App. Brescia 25 giugno 2025 n. 199; Trib. Milano 18 luglio 2025 n. 3439. In sede penale, v. Trib. Spoleto 16 aprile 2024 n. 104; Trib. Verona 30 gennaio 2023 n. 3030.

¹⁸ In tale senso: Cass. 28 aprile 2014 n. 9373; Cass. 2 luglio 2018 n. 17294; Cons. St. 2 novembre 2010 n. 7730.

relativa all'accesso al Rdc da parte delle persone senza fissa dimora¹⁹. Così chiariti i rapporti tra residenza “di fatto” e iscrizione anagrafica, si passerà ora a verificare il modo in cui i requisiti di residenza pregressa vengono utilizzati per selezionare i destinatari di prestazioni sociali.

3. *La residenza pregressa come requisito esplicito o implicito*

Limitandosi ad alcune delle principali prestazioni garantite a livello statale, è possibile osservare la presenza di numerosi requisiti di residenza qualificata. Ad esempio, per il riconoscimento della prestazione che ha sostituito il Rdc, cioè l'Assegno di inclusione, è previsto che il richiedente, al momento della presentazione della domanda, possa vantare almeno cinque anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi due in modo continuativo (art. 2, co. 2, d.l. n. 48/2023); analoghi requisiti sono richiesti anche per il Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12, co. 4, d.l. n. 48/2023); per il riconoscimento dell'Assegno sociale, viene invece richiesto che il beneficiario abbia soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale (art. 20, co. 10, d.l. n. 112/2008); infine, per il riconoscimento dell'Assegno unico e universale era previsto che il richiedente, oltre a essere residente in Italia durante la percezione della prestazione, potesse vantare almeno due anni di residenza, anche non continuativi, oppure fosse titolare di un contratto di lavoro di durata almeno semestrale (art. 3, d.lgs. n. 230/2021)²⁰.

L'imposizione di requisiti di residenza pregressa come quelli evidenziati si interseca, talvolta sommandosi, alla richiesta di un determinato titolo di soggiorno per i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti. Quando ciò avviene, il legislatore impone un requisito di residenza implicito, dato che alcuni titoli di soggiorno sono conseguibili solamente con la permanenza

¹⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nota n. 1319 del 19 febbraio 2020.

²⁰ Il requisito della residenza pregressa per l'accesso all'Assegno unico e universale è stato eliminato dal d.l. n. 19/2026 in seguito ad un ricorso per infrazione promosso dalla Commissione Europea contro l'Italia. In particolare, la Commissione riteneva che i requisiti previsti per l'accesso a tale prestazione configurassero una discriminazione nei confronti dei lavoratori mobili di altri Stati membri, ponendosi in contrasto con l'articolo 45 TFUE, gli articoli 4, 7 e 67 del regolamento n. 883/2004 e l'articolo 7, par. 2, del regolamento n. 492/2011. Cfr. C. Giust., C-630/24.

prolungata sul territorio nazionale. In particolare, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998 (c.d. 'Testo Unico sull'Immigrazione' o 'TUI'), il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (che ha sostituito la carta di soggiorno)²¹ può essere riconosciuto solo agli stranieri che siano già in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, e che dispongano di ulteriori requisiti di reddito e alloggio.

La richiesta del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per l'accesso a prestazioni sociali rappresenta una deroga al principio, di carattere generale ma contenuto in una legge ordinaria, previsto dall'art. 2, co. 2. del TUI, che stabilisce che il cittadino straniero regolarmente soggiornante goda "dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano" e, ancor più specificamente, dell'art. 41 del medesimo testo unico, che prevede la piena equiparazione tra cittadini italiani e stranieri titolari di un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno "ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale"²².

Va detto altresì che tali previsioni del TUI sono state tuttavia derogate da un'altra e di poco successiva norma, l'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, che ha richiesto invece il possesso dell'allora carta di soggiorno per "l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente", lasciando il più agevole requisito del possesso di un permesso di durata non inferiore a un anno solo "per le altre prestazioni e servizi sociali", cioè quelle attribuite dalla PA sulla base di una valutazione discrezionale del bisogno e non sulla base di criteri predeterminati.

Proprio l'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, tuttavia, è stato al centro di un "lungo processo di erosione"²³ ad opera della Corte costituzionale, che ne

²¹ La sostituzione è intervenuta ad opera del d.lgs. n. 3/2007, che ha recepito la dir. 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.

²² L'art. 41 del TUI è stato considerato espressione di un principio di carattere generale nella sentenza n. 432 del 2005, con la quale la Corte, nell'esaminare una disposizione regionale, ha affermato che esso "ben può essere richiamato come necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare l'odierno scrutinio di ragionevolezza; e ciò in quanto, proprio avuto riguardo al rilievo generale che quel principio continua a svolgere nel sistema, qualsiasi scelta del legislatore regionale che introducesse rispetto ad esso regimi derogatori – come senz'altro è avvenuto nella disposizione oggetto di impugnativa – dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale "causa giustificatrice", idonea a "spiegare", sul piano costituzionale, le "ragioni" poste a base della deroga". Cfr. C. Cost. 2 dicembre 2005 n. 432.

²³ L'espressione è di GUARISO, *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali*, Scheda ASGI, 2018, p. 8. Per un commento dei primi incidenti di costituzionalità formulati in riferimento all'art.

ha dichiarato l'illegittimità in relazione a una numerosa serie di prestazioni riconosciute a favore di persone con disabilità. È significativo che le prime pronunce di incostituzionalità, aventi ad oggetto l'indennità di accompagnamento e la pensione di inabilità, non abbiano riguardato il possesso della carta di soggiorno nella sua interezza, ma solamente i relativi requisiti reddituali necessari per il suo ottenimento, in base alla considerazione che è manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di prestazioni assistenziali che presuppongono l'impossibilità di lavorare al possesso di un titolo di soggiorno che richiede, per il suo rilascio, la titolarità di un reddito²⁴.

In questo modo, tuttavia, restava in vigore il requisito della residenza quinquennale, che è invece stato censurato anch'esso a partire dalla sentenza n. 187 del 2010, con cui è stato inaugurato un corposo filone di dichiarazioni di incostituzionalità, sempre relative all'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, il cui principale portato è l'affermazione che non possono essere ammesse distinzioni per le prestazioni che riguardano il cd. 'nucleo essenziale' dei diritti dell'individuo, cioè quelle prestazioni volte a "fornire alla persona un minimo di "sostentamento", atto ad assicurarne la sopravvivenza"²⁵. Con tali sentenze, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il requisito del permesso per lungosoggiornanti in relazione a un nutrito elenco di prestazioni sulla base sia di parametri costituzionali interni, segnatamente gli art. 2, 3, 32, 38 Cost., sia attraverso il richiamo alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e, in particolare, utilizzando i parametri interposti dell'art. 14 Cedu e dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale²⁶.

Uno dei nodi maggiormente discussi di tale "dottrina della tutela universale dei bisogni primari dei regolarmente soggiornanti anche di breve

80, co. 19, l. n. 388/2000 v. DI STASI, *Sicurezza sociale e accesso alle prestazioni dello straniero*, in *RGL*, 2005, p. 383 ss.

²⁴ C. Cost. 30 luglio 2008 n. 306 e 23 gennaio 2009 n. 11.

²⁵ C. Cost. 25 maggio 2010 n. 187, punto 2 del considerato in diritto.

²⁶ L'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000 è stato dichiarato incostituzionale in relazione alle seguenti prestazioni: C. Cost. 25 maggio 2010 n. 187, sull'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della l. n. 118/1971; C. Cost. 16 dicembre 2011 n. 329 sull'indennità di frequenza di cui all'art. 1 della l. n. 289/1990; C. Cost. 15 marzo 2013 n. 40 sull'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della l. n. 18/1980; C. Cost. 27 febbraio 2015 n. 22 sulla pensione di cui all'art. 8 della l. n. 66/1962 e sull'indennità di cui all'art. 3, co. 1, della l. n. 508/1988; C. Cost. 11 novembre 2015 n. 230 sulla pensione di invalidità civile per sordi e sull'indennità di comunicazione. Sui riferimenti alla C. Eur. Dir. Uomo nella giurisprudenza costituzionale v. TOMASI, *op. cit.*, p. 324.

periodo”²⁷ è relativo all’individuazione delle prestazioni che rientrano tra quelle volte a fare fronte a ‘bisogni primari’ e che, pertanto, devono essere garantite indistintamente a cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, ferma solo la condizione di un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno. La questione si è posta perché la Corte non ha fornito un chiaro criterio interpretativo, ma ha usato di volta in volta diverse espressioni per indicare le prestazioni che rientrano nel ‘nucleo essenziale’²⁸.

La pronuncia in cui si trova un’indicazione metodologica di carattere più generale resta la n. 187 del 2010, in cui la Corte ha affermato che, a prescindere dalla configurazione nominalistica dello specifico strumento, bisogna verificare ‘l’essenzialità’ dello strumento agli effetti della tutela dei valori coinvolti e, pertanto, occorre “accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico ‘assegno’ che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei ‘bisogni primari’ inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto”²⁹.

Una volta che una prestazione viene ricondotta nell’ambito di quelle volte a far fronte a bisogni primari, la residenza pregressa non può più essere usata quale requisito di accesso alla prestazione. Ciò tuttavia non significa che, per le prestazioni che non rientrano nel nucleo essenziale, sia sempre possibile per il legislatore imporre requisiti di residenza prolungata. Infatti, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che deve essere comunque

²⁷ L’espressione è di ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, 2015, p. 480.

²⁸ Per una critica che evidenzia l’assenza di chiari criteri per definire l’essenzialità di una prestazione si veda: GUARISO, *I centesimi del ricco e i 201 euro del povero: qualche dubbio sulla nozione di “prestazione essenziale”*, in *Italianequalitynetwork.it*, 2025. Sulla nozione di prestazione essenziale v. anche RECCHIA, *L’avvocato generale De La Tour mette in crisi la nozione di “prestazione essenziale”*, in *Italianequalitynetwork.it*, 24 settembre 2025 e la successiva sentenza C. Giust. 5 marzo 2026, C-151/24, che tuttavia, diversamente dall’avvocato generale, non affronta il tema dell’essenzialità della prestazione (in quel caso, l’assegno sociale). Per un elenco delle diverse espressioni usate dalla Corte per definire quando una prestazione soddisfa un bisogno primario cfr. anche GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l’accesso all’alloggio e alle prestazioni sociali*, in *DIC*, 2018, p. 1 ss.

²⁹ C. Cost. 25 maggio 2010 n. 187, punto 2 del considerato in diritto.

rispettato il criterio della ‘ragionevole correlabilità’ tra il requisito richiesto e la *ratio* della prestazione.

4. *Oltre i bisogni primari. Residenza prolungata e ragionevole correlabilità con la ratio della prestazione*

Il tema della residenza qualificata resta quindi in gioco per le prestazioni che non sono volte a soddisfare bisogni primari dell’individuo. A tal riguardo, è necessario sin da subito fare una precisazione, poiché si possono verificare due situazioni: quelle in cui i requisiti di residenza pregressa vengono imposti solamente a cittadini stranieri e quelle in cui vengono richiesti indistintamente a cittadini italiani e stranieri.

In relazione alle prime situazioni, verificatesi soprattutto in relazione a prestazioni introdotte a livello regionale, la Corte costituzionale ha sempre considerato una tale differenziazione in contrasto con l’art. 3 Cost. in quanto “introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità” tra la cittadinanza e gli altri requisiti che rispondono a “situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale”³⁰.

³⁰ Così C. Cost. 9 febbraio 2011 n. 40 con nota di NUNIN, *Sull’illegittimità costituzionale della limitazione territoriale delle prestazioni assistenziali*, in *RGL*, 2012, p. 154 ss. Sono state dichiarate incostituzionali sulla base di motivazioni simili: una legge della Regione del Trentino-Alto Adige che prevedeva, per l’accesso ad un “assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati” il requisito di cinque anni di residenza solo per i cittadini di paesi terzi (C. Cost. 7 giugno 2013 n. 133); un’altra legge della Regione Friuli-Venezia Giulia che prevedeva, per l’accesso a un ampio insieme di prestazioni regionali, il requisito della residenza di almeno 5 anni sul territorio nazionale solo per i cittadini di paesi terzi (C. Cost. 19 luglio 2013 n. 223); una legge della provincia autonoma di Bolzano che prevedeva il requisito di cinque anni di residenza ininterrotta nella provincia per l’accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi ‘natura economica’ nonché per l’accesso al diritto allo studio universitario, e il requisito di un anno di residenza per sovvenzione volte all’apprendimento delle lingue straniere (C. Cost. 18 gennaio 2013 n. 2); una legge della Provincia Autonoma di Trento che prevedeva, per l’accesso all’assegno di cura, il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (C. Cost. 4 luglio 2013 n. 172); gli art. 11, comma 2 e 13 del d.l. n. 112/2008 che hanno introdotto, per i soli cittadini di paesi terzi, il requisito del possesso del “certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione” per l’accesso al Fondo nazionale affitti di cui alla l. n. 431/1998 (C. Cost. 20 luglio 2018 n. 166); una legge della Regione Liguria che prevedeva, per i soli cittadini di paesi terzi, il requisito

È significativo osservare che la Corte ha costantemente rifiutato l'argomento che il requisito rispondeva a esigenze di contenimento della spesa pubblica evidenziando che, sebbene sia necessario circoscrivere le prestazioni nei limiti delle risorse disponibili, i requisiti con i quali viene fatta tale operazione devono comunque rispondere al principio di ragionevolezza³¹. Si può quindi affermare che non c'è spazio per requisiti di residenza qualificata posti solo in capo agli stranieri.

Lo scenario cambia quando tali requisiti vengono invece richiesti indistintamente a cittadini italiani e stranieri. La giurisprudenza costituzionale sul punto, pur continuando ad applicare con rigore il criterio della ragionevole correlabilità, ha riconosciuto in alcune occasioni che è possibile richiedere un certo livello di radicamento territoriale per accedere a prestazioni non destinate a soddisfare bisogni primari. È quindi opportuno verificare in quali circostanze la Corte ha ritenuto i requisiti di residenza pregressa 'ragionevolmente correlati' alle prestazioni di volta in volta considerate, perché tale esame consente di valutare criticamente quale funzione è stata attribuita alla residenza.

Una giustificazione talvolta utilizzata dai legislatori per l'introduzione di requisiti di residenza qualificata è che essi sarebbero in grado di fornire un'utile prognosi sulla futura permanenza sul territorio (nazionale o regionale) di colui che richiede la prestazione. La questione si è posta sia in relazione all'accesso all'edilizia residenziale pubblica sia ad alcune prestazioni 'polifunzionali' quali il reddito di inclusione e il reddito di cittadinanza.

Per quanto riguarda l'edilizia residenziale, in alcune più risalenti pronunce la Corte aveva ritenuto legittima la richiesta di un certo livello di residenza prolungata. Nella sentenza n. 222 del 2013, aveva giudicato non

di residenza di 10 anni sul territorio nazionale per accedere all'edilizia residenziale pubblica (C. Cost. 24 maggio 2018 n. 106).

³¹ Non smentiscono quanto osservato le pronunce con le quali la Corte ha ritenuto legittimo il requisito del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo in relazione all'assegno sociale (C. Cost. 15 marzo 2019 n. 50) al reddito di cittadinanza (C. Cost. 25 gennaio 2022 n. 19) e al reddito di inclusione (C. Cost. 17 febbraio 2022 n. 34). Sebbene, infatti, solo agli stranieri possa essere richiesto il possesso di tale permesso di soggiorno, tra i requisiti per accedere a tali prestazioni è sempre previsto anche un requisito di residenza qualificata, almeno quinquennale, che viene richiesto indistintamente a cittadini italiani e stranieri. Il requisito ulteriore, richiesto solo agli stranieri, nei casi citati riguarda pertanto le componenti reddituali del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e non il requisito della residenza protratta.

fondata la questione di legittimità sollevata in riferimento a un requisito, previsto da una legge regionale del Friuli-Venezia Giulia, che richiedeva ventiquattro mesi di residenza continuativa nella regione per l'accesso all'edilizia convenzionata. La Corte aveva affermato che l'accesso a un bene duraturo come l'abitazione “per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità”, che sarebbero necessarie per garantire l'efficacia dell'azione amministrativa scongiurando avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori³².

La sentenza era stata da molti criticata per la presenza di affermazioni difficilmente spiegabili, come quella per cui l'abitazione si porrebbe ‘a conclusione’ del percorso di integrazione nel contesto locale, quando invece pare logico ritenere che si ponga all'inizio, anzi ne sia quasi un presupposto³³. Si tratta comunque di una decisione significativa ai fini della presente analisi perché affronta espressamente il tema del rapporto tra residenza pregressa e stabilità futura sul territorio, che è stato tuttavia declinato diversamente dalla giurisprudenza costituzionale successiva. Da un lato, infatti, la Corte ha qualificato espressamente l'abitazione come “bene di primaria importanza”³⁴ e “diritto fondamentale di natura sociale, indissolubilmente connesso con la dignità della persona”³⁵, che quindi “impone uno stretto scrutinio di costituzionalità”³⁶; dall'altro, per quanto attiene alla prognosi di stabilità futura, ha affermato che una condizione del passato, come la pregressa residenza, non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale. Inoltre, ha evidenziato che lo stesso radicamento territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato attraverso altri indici – diversi dalla residenza pregressa, che per l'appunto non costituisce un indice idoneo – in

³² C. Cost. 19 luglio 2013 n. 222. Nello stesso senso cfr. anche C. Cost. 21 febbraio 2008 n. 32.

³³ v. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le regioni*, 2018, p. 1170 ss. Cfr. anche BIONDI DAL MONTE, *cit.*, p. 147 ss.

³⁴ C. Cost. 20 luglio 2018 n. 166, punto 2 del considerato in diritto.

³⁵ C. Cost. 9 luglio 2009 n. 209, punto 2.3 del considerato in diritto; nello stesso senso, *ex multis*, anche C. Cost. 22 aprile 2024 n. 67, punto 6 del considerato in diritto.

³⁶ C. Cost. 29 gennaio 2021 n. 9, punto 4.2.2 del considerato in diritto; C. Cost. 3 gennaio 2025 n. 1, punto 8 del considerato in diritto.

ogni caso “non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno”³⁷.

Sulla base di tale impostazione, la Corte ha dichiarato incostituzionali molte leggi regionali che prevedevano requisiti di residenza prolungata, tra cui quelle di Lombardia, Liguria, Marche, Veneto, Piemonte, Provincia Autonoma di Trento³⁸. L'orientamento della Corte è ormai consolidato e si può affermare che giustificazioni che fanno leva sulla residenza pregressa come indice di futura stabilità non sono considerate ammissibili in tale ambito.

Le sentenze più recenti, inoltre, fanno un ulteriore passo in avanti e pongono in relazione la propensione alla mobilità con lo stato di bisogno, rilevando che chi si trova in tale condizione è più frequentemente costretto a trasferirsi alla ricerca di opportunità di lavoro³⁹. Va infatti osservato che i requisiti di residenza pregressa, quando introdotti dalle Regioni, costituiscono anche una restrizione al diritto alla libertà di circolazione. Nella sentenza n. 107 del 2018 la Corte ha dichiarato incostituzionale una legge regionale veneta che introduceva requisiti di radicamento territoriale anche sulla base dell'art. 120 Cost., che proibisce alle regioni di adottare provvedimenti che ostacolano “in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose” o limitino “l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”⁴⁰. Recentemente, inoltre, la Corte ha escluso che la residenza pregressa sul territorio regionale possa fornire un adeguato indice del radicamento territoriale, anche perché “conta principalmente che sia stato avviato un percorso di inclusione nel contesto ordinamentale statale”⁴¹. Tali considerazioni consentono di affermare che i requisiti di residenza pregressa, quando introdotti a livello regionale, dovranno affrontare uno scrutinio particolarmente rigoroso, sia

³⁷ C. Cost. 9 marzo 2020 n. 44, punto 3.1 del considerato in diritto.

³⁸ Rispettivamente: C. Cost. 9 marzo 2020 n. 44; C. Cost. 20 aprile 2023 n. 77; C. Cost. 17 luglio 2023 n. 145; C. Cost. 22 aprile 2024 n. 67; C. Cost. 25 luglio 2024 n. 147; C. Cost. 3 gennaio 2025 n. 1.

³⁹ C. Cost. 22 aprile 2024 n. 67 e i precedenti *ivi* richiamati.

⁴⁰ C. Cost. 25 maggio 2018 n. 107. La normativa regionale attribuiva titolo di preferenza per l'accesso agli asili nido ai “figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione”.

⁴¹ C. Cost. 22 aprile 2024 n. 67, punto 7.1.3.1 del considerato in diritto.

perché possono essere invocati parametri ulteriori rispetto all'art. 3 Cost. sia perché l'eventuale radicamento territoriale, quando ammesso, deve comunque essere valutato a livello statale.

Proprio in relazione a prestazioni riconosciute a livello statale, quali il reddito di cittadinanza e il reddito di inclusione, la Corte ha riconosciuto maggiori spazi di discrezionalità al legislatore, in particolare in riferimento al requisito del possesso del permesso per lungosoggiornanti che, come detto, è conseguibile solo dopo cinque anni continuativi di residenza sul territorio nazionale. Nelle sentenze n. 19 e n. 34 del 2022 – la prima relativa al Rdc e la seconda al Rei – tali prestazioni sono state qualificate come “non meramente assistenziali”, poiché perseguono anche obiettivi di politica attiva del lavoro⁴². Così facendo, la Corte ha escluso di dover operare uno stretto scrutinio di costituzionalità, limitandosi a verificare l'esistenza di una ragionevole correlazione tra il requisito escludente e la *ratio* della misura. Non ci si può soffermare in questa sede sulla problematicità di tale qualificazione ma ci si limiterà a osservare che essa è stata ampiamente criticata, in particolare poiché conferisce prevalenza alla componente di politica attiva di tali misure, sminuendone – fino ad annullarla – quella di contrasto alla povertà e di garanzia di un minimo vitale⁴³.

Dopo aver escluso reddito di inclusione e reddito di cittadinanza dal ‘nucleo essenziale’, la Corte ha affermato che tali prestazioni si iscrivono in un orizzonte temporale non di breve periodo, prevedendo una “complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa” e che, pertanto, “la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la *ratio* della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel

⁴² C. Cost. 25 gennaio 2022 n. 19 sul reddito di cittadinanza e C. Cost. 17 febbraio 2022 n. 34 sul reddito di inclusione. In dottrina v. ROMA, *La corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, in *Consulta online*, 2022 p. 605 ss.; NUNIN, *I diritti sociali degli stranieri in alcune recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *RGL*, 2022, p. 101 ss.

⁴³ Cfr. GARILLI, BOLOGNA, *Migranti e lotta alla povertà. La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione*, in *RDSS*, 2022, p. 89; GIUBBONI, *Nella morsa della doppia pregiudizialità. Nuove note sull'accesso degli stranieri all'assistenza sociale nel cosiddetto dialogo tra le Corti*, in *RDSS*, 2023, p. 491.

territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza”⁴⁴.

Nelle citate decisioni la funzione del ‘radicamento territoriale’ resta non del tutto chiarita e pare situata in una zona ambigua tra la garanzia di stabilità futura, ritenuta necessaria per la corretta erogazione della misura, e la ‘ricompensa’ per chi ha trascorso un certo numero di anni sul territorio e, quindi, risulta meritevole di accedere alla prestazione.

Il dubbio è stato sciolto nella successiva sentenza n. 31 del 2025, in cui la Corte, facendo riferimento al proprio precedente sul reddito di cittadinanza, afferma che in tale decisione è stato preso in considerazione “anche il radicamento territoriale, e non solo la mera prospettiva di stabilità”⁴⁵, sposando così una visione del radicamento territoriale come un elemento ulteriore e diverso rispetto a un mero indice prognostico della permanenza sul territorio nazionale.

Così inteso, il radicamento territoriale sembra atteggiarsi a criterio per valutare chi è meritevole di percepire una prestazione, sulla falsariga delle considerazioni già espresse dalla Corte in relazione all’assegno sociale nella sentenza n. 50 del 2019 e reiterate nell’ordinanza n. 29 del 2024. Nella prima pronuncia, infatti, la Corte ha ritenuto non irragionevole il requisito del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo in quanto indice di un inserimento “stabile e attivo”, in relazione al quale il riconoscimento dell’assegno si porrebbe come atto con cui la Repubblica “riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo”⁴⁶. Una siffatta giustificazione dei requisiti di residenza pregressa è ulteriormente rafforzata dalla lettura dell’assegno sociale effettuata nella sentenza n. 54 del 2022 in cui la Corte, sebbene in un *obiter dictum*, ha affermato che tale prestazione “si colloca all’epilogo della carriera lavorativa e rappresenta il corrispettivo per il contributo offerto al progresso della comunità”⁴⁷. Si tratta tuttavia di una lettura della prestazione che, come è stato osservato, è ‘tecnicamente errata’ poiché l’assegno sociale viene riconosciuto proprio a quanti non

⁴⁴ C. Cost. 25 gennaio 2022 n. 19, punto 6 del considerato in diritto; le stesse parole sono usate in C. Cost. 17 febbraio 2022 n. 34, punto 6 del considerato in diritto.

⁴⁵ C. Cost. 20 marzo 2025 n. 31, punto 8.1 del considerato in diritto.

⁴⁶ C. Cost. 15 marzo 2019 n. 50, punto 7 del considerato in diritto.

⁴⁷ C. Cost. 4 marzo 2022 n. 54, punto 13.4 del considerato in diritto.

siano riusciti a “raggiungere una condizione che consenta loro di vivere dignitosamente senza il sostegno della solidarietà generale”⁴⁸.

Dalle sentenze su Rdc, Rei e assegno sociale emerge che la Corte legittima la richiesta di un requisito di radicamento territoriale soprattutto in relazione a prestazioni che sono volte al contrasto della povertà, a prescindere dalla qualificazione di tali prestazioni, che in alcuni casi sono di natura ‘mista’ come il Rdc e il reddito di inclusione e, nel caso dell’assegno sociale, puramente assistenziali e volte a fare fronte a una condizione di povertà tendenzialmente irreversibile perché legata alla vecchiaia. Sembra quindi esistere una differenza tra le prestazioni relative all’invalidità, che vengono ricondotte tra quelle volte a soddisfare ‘bisogni primari’ anche quando la loro attribuzione è indipendente da requisiti reddituali – come avvenuto con l’indennità di accompagnamento⁴⁹ – e prestazioni destinate a combattere la povertà⁵⁰. In relazione alle seconde trovano maggior spazio anche considerazioni di bilancio, come riconosciuto esplicitamente dalla

⁴⁸ GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in RDSS, 2022, p. 240. Si evidenzia, peraltro, che in relazione all’assegno sociale è stato formulato dalla Corte costituzionale un rinvio pregiudiziale relativo alla compatibilità del requisito del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo con l’art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/CE relativa al cd. permesso unico lavoro (C-151/24). Per un commento dell’opinione resa dall’avvocato generale si rinvia nuovamente a RECCHIA, *cit.* La Corte di giustizia si è pronunciata sul tale rinvio con decisione del 5 marzo 2026, affermando che la direttiva 2011/98/CE non osta a una disposizione nazionale come quella che subordina la concessione di una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo, quale l’assegno sociale, alla titolarità del permesso di soggiorno per lungosoggiornanti, v. C. Giust. 5 marzo 2026, C-151/24.

⁴⁹ C. Cost. 15 marzo 2013 n. 40.

⁵⁰ Va inoltre segnalato che la Corte ha ritenuto illegittimo il requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo anche in riferimento all’assegno di natalità e all’assegno di maternità, anche alla luce del fatto che tali prestazioni “sovrpongono a una peculiare situazione di bisogno” che trova tutela nell’art. 31 Cost. Su tale filone giurisprudenziale e sulla sua genesi si veda: D’ASCOLA, *Sulle prestazioni di natalità discriminatorie la consulta interroga la Corte di Giustizia*, in RGL, 2020, p. 545 ss.; CIAVARELLA, *L’accesso al welfare degli stranieri nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in RIDL, 2022, p. 745 ss.; CHIAROMONTE, *L’estensione agli stranieri degli assegni di natalità e maternità: la Consulta chiude il cerchio del dialogo fra Corti massimizzando le tutele*, in ADL, 2022, p. 752 ss.; GARILLI, *Immigrati e discriminazioni nel settore della sicurezza sociale. Sulle provvidenze a sostegno della famiglia e genitorialità la Corte costituzionale sollecita il dialogo con la Corte di Giustizia*, in RDSS, 2020, p. 561 ss.; FILÌ, *La condizione del permesso di soggiorno prevista per le madri straniere configura secondo la cassazione una discriminazione*, in Labor, 2019, p. 549 ss.; TEBANO, *Accesso agli assegni di natalità e di maternità per i cittadini di Paesi terzi: la corte abbatte i tabù*, in RIDL, 2022, p. 348 ss.

Corte nella sentenza n. 31 del 2025, con la quale ha affermato che, in un contesto di risorse finanziarie non illimitate, non è irragionevole che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio vanti un legame duraturo⁵¹.

5. *Residenza prolungata e discriminazione indiretta*

Si è visto che i requisiti di residenza pregressa sono stati sottoposti, in primo luogo, a uno scrutinio volto a verificare se essi siano d'ostacolo all'accesso a prestazioni destinate a far fronte a 'bisogni primari' dell'individuo e, in secondo luogo, se siano comunque ragionevolmente correlati con la *ratio* della prestazione di volta in volta considerata. È interessante, inoltre, considerare che la Corte di giustizia dell'Unione Europea (C. Giust.) ha recentemente valutato la legittimità dei requisiti di residenza prolungata anche attraverso l'uso delle categorie proprie del diritto antidiscriminatorio e, in particolare, della nozione di discriminazione indiretta, in una situazione in cui il diritto eurounitario riconosceva a una particolare categoria di stranieri il diritto alla parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni sociali⁵².

La ragione per la quale i requisiti di residenza pregressa possono dare luogo a una discriminazione indiretta è evidente: i cittadini possono più agevolmente soddisfarli, atteso che risiedono da maggior tempo sul territorio nazionale rispetto agli stranieri che, non avendo la cittadinanza (il cui riconoscimento si basa principalmente sulla durata della residenza), possono

⁵¹ C. Cost. 20 marzo 2025 n. 31, punto 8.1 del considerato in diritto. Più in generale, sul tema dell'impatto finanziario delle sentenze della Corte costituzionale e su quale sia il limite del sindacato di ragionevolezza in materia sociale v. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, 2013; FRAIOLI, *Diritti sociali, risorse disponibili e sindacato di costituzionalità*, in *questa rivista*, 2024, p. 159 ss.

⁵² Un primo riconoscimento del particolare svantaggio prodotto nei confronti degli stranieri dal criterio della residenza pregressa (e quindi della sua portata indirettamente discriminatoria) è presente, sebbene in forma ancora embrionale, già nella sentenza n. 168 del 2014 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del requisito di otto anni di residenza richiesto dalla Regione Valle d'Aosta per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Nelle motivazioni si fa riferimento all'assenza di ragionevole correlazione tra il requisito di lungo residenza e il bisogno abitativo, ma anche alla circostanza che un siffatto requisito porrebbe gli stranieri – in quel caso la questione riguardava i cittadini di paesi terzi lungo soggiornanti – in una “condizione di inevitabile svantaggio”. V. C. Cost. 11 giugno 2014 n. 168, punto 2 del considerato in diritto.

generalmente vantare un periodo di soggiorno inferiore. Peraltro, la Corte di giustizia ha da tempo considerato tale dato talmente autoevidente da non ritenere necessario fare riferimento a dati statistici precisi⁵³.

Tale utilizzo esplicito della nozione di discriminazione indiretta si è avuto nella sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2024, avente ad oggetto il requisito di residenza decennale previsto per l'accesso al reddito di cittadinanza, con particolare riferimento ai titolari di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo i quali, ai sensi dell'art. 11, par. 1, lett. d) della direttiva 2003/109/CE, godono della parità di trattamento con i cittadini nazionali per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale⁵⁴.

La Corte di giustizia, infatti, ha affermato che un requisito di residenza decennale, di cui gli ultimi due continuativi, incide principalmente sui cittadini di paesi terzi e, pertanto, costituisce una discriminazione indiretta. Coerentemente con la nozione di discriminazione indiretta, ha altresì affermato che tale qualificazione non è pregiudicata dalla circostanza che tale requisito possa incidere anche su alcune categorie di cittadini nazionali, quali i residenti all'estero che rientrano in Italia⁵⁵. La Corte di giustizia, inoltre, ha verificato l'eventuale esistenza di cause di giustificazione, affermando che la differenza di trattamento prodotta dal requisito in questione è vietata a meno che essa sia idonea a garantire il conseguimento di un obiettivo legiti-

⁵³ Cfr. GUARISO, *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali*, p. 19 e la giurisprudenza *ivi* citata, tra cui C. Giust. 16 gennaio 2003, C-388/01, par. 13 e 14; C. Giust. 10 marzo 1993, C-111/91.

⁵⁴ C. Giust. 29 luglio 2024, C-112/22 e C-223/22. Per alcuni commenti v. BRAMBILLA, *La natura discriminatoria del requisito della residenza decennale per l'accesso al reddito di cittadinanza: gli effetti della sentenza c-112/22 e c-223/22 della corte di giustizia ue sui procedimenti penali per false dichiarazioni nella richiesta del beneficio*, in *Sistema Penale*, 2025, p. 89 ss.; MC BRITTON, *La Corte di giustizia contesta la legittimità del requisito di residenza decennale per l'accesso al reddito di cittadinanza per i cittadini extra UE*, in *RGL*, 2025, p. 127 ss.; CHIAROMONTE, *Il reddito di cittadinanza (per gli stranieri lungosoggiornanti) è morto, viva il reddito di cittadinanza!* Note a margine di Corte giust. 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22, in *RDSS*, 2025, p. 753 ss.; GUARISO, *Incompatibile con il diritto UE il requisito di dieci anni di residenza per accedere al reddito di cittadinanza*, in *DIC*, 2024, p. 1 ss.; PISTORE, *La Corte di Giustizia si pronuncia sul requisito di residenza per l'accesso al reddito di cittadinanza da parte dei cittadini di Paesi terzi*, in *DRI*, 2025, p. 286 ss.

⁵⁵ In particolare, richiamando il precedente *Giersch* (C. Giust. 20 giugno 2013, C-20/12), la Corte di giustizia ha affermato che non è necessario, ai fini della qualificazione quale discriminazione indiretta, che una misura abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali o di non sfavorire soltanto i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, ad esclusione dei cittadini nazionali (punto 51).

timo e non ecceda quanto necessario per raggiungere tale obiettivo. Come noto, la Corte di giustizia ha concluso ritenendo che uno Stato non possa prorogare il periodo di soggiorno richiesto affinché i lungosoggiornanti godano della piena parità di trattamento con i cittadini italiani e che, pertanto, il requisito di residenza di dieci anni è contrario all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE.

Tra gli aspetti più significativi della pronuncia vi è l'uso della nozione di discriminazione indiretta, incluse le cause di giustificazione, anche al di fuori delle direttive antidiscriminatorie⁵⁶. Ciò significa che il rispetto di ogni obbligo di parità di trattamento, anche se contenuto in una direttiva che non include espressamente la definizione di discriminazione indiretta, può essere verificato attraverso le categorie concettuali e – aspetto di non minor rilievo – gli strumenti processuali del diritto antidiscriminatorio, come aveva già riconosciuto da tempo la giurisprudenza di merito⁵⁷.

Inoltre, un ulteriore aspetto rilevante è dettato dalla circostanza che la C. Giust. sembra ritenere che le uniche giustificazioni ammissibili alla discriminazione indiretta coincidano con le deroghe espressamente consentite dalla direttiva 2003/109/CE al diritto alla parità di trattamento per i cittadini di paesi terzi lungosoggiornanti⁵⁸. Fuori da tali ipotesi, non ci sarebbe più spazio per altre giustificazioni basate sul modello della clausola aperta, che consente la valutazione della legittimità del fine e dell'appropriatezza e necessità dei mezzi. Come è già stato osservato, si tratta di “piccola rivoluzione nella dogmatica del diritto antidiscriminatorio”⁵⁹ e, visto che è stata

⁵⁶ Evidenziano questo aspetto: GUARISO, *Incompatibile con il diritto UE*, p. 4; CHIAROMONTE, *Il reddito di cittadinanza*, p. 759.

⁵⁷ Va infatti osservato che i giudizi di merito che hanno generato gli incidenti di costituzionalità o i rinvii pregiudiziali relativi ai requisiti di residenza prolungata sono stati introdotti, nella maggior parte dei casi, con azioni antidiscriminatorie. Frequentemente tali controversie sono frutto di azioni di contenzioso strategico, su cui v. PROTOPAPA, *Discriminazione per nazionalità, legittimazione ad agire e organizzazioni della società civile. Un esempio di giurisprudenza dal basso*, in RCD, 2022, p. 251 ss. Cfr. anche la copiosa giurisprudenza disponibile nella banca dati ASGI all'indirizzo: <https://www.asgi.it/aggiornamenti-giurisprudenza/>.

⁵⁸ In particolare, al punto 55 la C. Giust. afferma che “occorre rilevare che l'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109 prevede tassativamente i casi in cui gli Stati membri possono derogare, in termini di residenza, alla parità di trattamento tra 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 dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), di tale direttiva”.

⁵⁹ GUARISO, *Incompatibile con il diritto UE*, p. 7.

svilupata dalla C. Giust. in pochi passaggi, è troppo presto per prevedere se verrà confermata in futuro. Ciò che è certo è che rappresenta un elemento presente nella pronuncia, che riduce ulteriormente gli spazi di discrezionalità nella valutazione della legittimità dei requisiti di lungo residenza.

Il percorso argomentativo fatto proprio dalla C. Giust. rappresenta un'innovazione nello scrutinio dei requisiti di lungo residenza, di cui pare aver già preso atto, sebbene solo parzialmente, la Corte costituzionale. Già nella sentenza n. 31 del 2025, avente ad oggetto sempre il requisito decennale per l'accesso al Rdc ma in riferimento ai cittadini comunitari, la Corte ha espressamente riconosciuto che un requisito di residenza pregressa può determinare una discriminazione indiretta, che può essere giustificata quando "sussistono ragioni che la rendono necessaria e proporzionata"⁶⁰. Non è possibile in questa sede analizzare nel dettaglio tale pronuncia, il cui nucleo centrale ruota, comunque, intorno all'esame 'classico' della ragionevole correlabilità tra requisito e finalità della prestazione, ma è utile comunque prenderla in considerazione per evidenziare che la nozione di discriminazione indiretta (incluse le cause di giustificazione) ha fatto ormai la sua comparsa in modo esplicito anche nelle motivazioni della Consulta⁶¹.

Se l'utilizzo della nozione di discriminazione indiretta verrà confermato e il test per verificarne la sussistenza sarà svolto in modo rigoroso, significa che i requisiti di lungo residenza, quando imposti indistintamente a cittadini e stranieri, dovranno superare un triplice esame. Innanzitutto, bisognerà verificare se la prestazione è destinata a soddisfare un "bisogno primario" dell'individuo poiché, come visto, in tale caso nessuna distinzione è ammessa. Bisognerà poi valutare se sussiste una ragionevole correlabilità tra il requisito di residenza prolungata e la *ratio* della prestazione presa in esame. Inoltre, dopo aver verificato se il requisito produce un particolare svantaggio nei confronti degli stranieri, bisognerà accertare se tale disparità di trattamento sia oggettivamente giustificata dal perseguimento di una finalità legittima e i mezzi utilizzati siano appropriati e necessari, quantomeno nelle ipotesi in cui esiste una clausola che impone espressamente la parità di trattamento tra cittadini e stranieri titolari di un determinato permesso di soggiorno (come nel caso visto relativo ai titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo).

⁶⁰ C. Cost. 20 marzo 2025 n. 31, punto 8.1 del considerato in diritto.

⁶¹ Per i commenti alla sentenza si fa rinvio alla nota n. 14.

Va tuttavia evidenziato che l'esame sulla possibile portata indirettamente discriminatoria dei requisiti di residenza pregressa, dovendo fare affidamento su uno specifico obbligo di parità di trattamento, potrà essere svolto solo dopo aver individuato la fonte di tale obbligo all'interno di quello che è stato definito un "sistema di uguaglianza esageratamente frammentato"⁶², la cui origine è dovuta alla presenza di diverse direttive europee che, nel disciplinare la condizione dei cittadini stranieri, hanno di volta in volta previsto diversi livelli di parità in base al titolo di soggiorno, alle materie e alle possibilità di deroga concesse agli Stati membri, generando "forme di stratificazione civica"⁶³.

Ciò significa che in molte situazioni, i requisiti di residenza pregressa potranno far sorgere sia dubbi di illegittimità costituzionale che dubbi sulla conformità con il diritto eurolunitario, visto che la fonte dell'obbligo di parità di trattamento è individuabile soprattutto nelle direttive europee che regolano la condizione dei cittadini stranieri. Se tali obblighi di parità di trattamento verranno ritenuti attuativi di principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali ci si troverà di fronte a situazioni di cd. 'doppia pregiudizialità', con conseguente difficile coordinamento tra lo scrutinio sulla legittimità del requisito della residenza prolungata sulla base del generale principio di uguaglianza *ex* art. 3 Cost. ad opera della Corte costituzionale e la valutazione sulla portata indirettamente discriminatoria alla luce degli obblighi di parità di trattamento previsti dal diritto eurolunitario.

Da un punto di vista generale sembra potersi affermare che il test sulla ragionevole correlabilità e quello sulla sussistenza di una causa di giustificazione

⁶² Così GUARISO, *Incompatibile con il diritto UE*, p. 1. Per una ricostruzione di tale stratificazione v. CHIAROMONTE, *Il reddito di cittadinanza*, p. 753 ss. Tra le principali disposizioni meritano di essere segnalate: la direttiva 2003/109/CE sullo *status* dei cittadini lungosoggiornanti, che contiene una clausola di parità di trattamento in relazione all'accesso alle prestazioni sociali, all'assistenza sociale e alla protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale (art. 11.1, lett. d); la direttiva 2011/98/UE sul cd. permesso unico lavoro, che prevede la parità di trattamento in relazione ai settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento n. 883/2004 (art. 12.1, lett. e). Tale direttiva, peraltro, verrà abrogata dal 21.5.2026 e sostituita dalla direttiva 2024/1233, che prevede anch'essa una disposizione analoga sulla parità di trattamento per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento n. 883/2004; la direttiva 2011/95/UE sui titolari di protezione internazionale che prevede, all'art. 29, la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e sanitaria, e che verrà sostituita dal 1.7.2026 dal regolamento n. 2024/1347 e che contiene anch'esso un'analoga disposizione all'art. 31. Per un esame più approfondito v. GUARISO, CHIAROMONTE, *cit.*, p. 363 ss.

⁶³ L'espressione è di GARILLI, *La sicurezza sociale degli immigrati*, p. 254.

zione alla discriminazione indiretta non paiono essere del tutto sovrapponibili. Anche se effettuato secondo il modello classico a clausola aperta – e non secondo il modello con ‘giustificazioni tassative’ di cui alla sentenza C. Giust. del 29 luglio 2024 – l’esame sulle cause di giustificazione della discriminazione indiretta, se attuato in modo rigoroso, introduce un limite ulteriore alla discrezionalità del legislatore rispetto a quello derivante dalla ragionevole correlabilità. Tale esame, per come è stato tradizionalmente inteso nel diritto antidiscriminatorio, spinge infatti a valutare non solo se una misura sia idonea a raggiungere l’obiettivo perseguito, bensì anche se sia necessaria e cioè impone di verificare “se non siano praticabili altre soluzioni che comportino almeno una riduzione del grado di esclusione dei soggetti protetti”⁶⁴.

Le considerazioni appena svolte aprono quindi al tema delle diverse modalità attraverso le quali poter dimostrare il radicamento territoriale.

6. Osservazioni conclusive. Per una pluralità di indici del radicamento territoriale

Si è visto che una delle principali funzioni dei requisiti di residenza pregressa è quella di restringere la platea dei beneficiari di una prestazione a coloro che possano vantare un certo livello di ‘radicamento territoriale’ e che, in alcune occasioni, la Corte costituzionale ha ritenuto tale limitazione non irragionevole, anche alla luce di esigenze di bilancio. Occorre chiedersi, tuttavia, se la residenza pregressa possa essere l’unico strumento attraverso il quale valutare il livello di radicamento territoriale.

Non vi è dubbio che la residenza pregressa, in quanto attesta la permanenza di un soggetto in un certo territorio per un certo lasso temporale, sia uno dei più semplici e immediati strumenti per rappresentare il radicamento. Non si tratta tuttavia di una scelta obbligata, come dimostra il fatto che per l’accesso ad alcune prestazioni il legislatore abbia usato la residenza come criterio alternativo ad altri. È questo il caso, come visto, dell’assegno unico e universale, per il quale la residenza biennale era alternativa alla titolarità di un contratto di lavoro di durata almeno semestrale.

⁶⁴ BARBERA, *Principio di uguaglianza e divieti di discriminazione*, in BARBERA, GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, 2019, p. 62.

Oltre alla residenza e al lavoro, si possono ipotizzare altre circostanze idonee ad attestare il radicamento in un determinato territorio. Ad esempio, la titolarità di un contratto di locazione oppure la presenza di figli che frequentano la scuola dell'obbligo o corsi di formazione professionale. Quest'ultimo è un elemento preso in considerazione, ad esempio, dall'art. 10 del regolamento n. 492/2011 per fondare il diritto alla parità di trattamento anche in relazione all'accesso a prestazioni sociali nei confronti dei cittadini di altri paesi membri dell'UE che abbiano perso lo *status* di lavoratori, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di giustizia nella sentenza *Jobcenter Krefeld*⁶⁵.

È interessante, inoltre, osservare che ricorre spesso, anche nella giurisprudenza costituzionale, il richiamo ad un'affermazione contenuta nella sentenza *Stewart* della Corte di giustizia con la quale è stato riconosciuto, in linea di principio, che l'esigenza di garantire un "nesso reale tra il richiedente una prestazione e lo Stato" nonché "l'equilibrio finanziario" del sistema sociale nazionale, rappresentano degli obiettivi legittimi, idonei a giustificare restrizioni ai diritti di libera circolazione previsti dall'art. 21 del TFUE⁶⁶.

Al netto delle indubbie peculiarità del caso – relativo al rapporto tra una cittadina dell'Unione trasferitasi all'estero e il sistema di previdenza sociale del proprio Stato – è interessante soffermarsi sulle modalità attraverso le quali, secondo la Corte, deve potersi dimostrare l'esistenza di un collegamento significativo con lo Stato in questione. In particolare, la Corte ha ritenuto che il solo criterio della residenza pregressa di 26 settimane nell'arco delle 52 precedenti alla domanda, sebbene di per sé non irragionevole, presenti un "carattere troppo esclusivo" perché preclude la possibilità di attestare il collegamento tramite altri elementi rappresentativi. Non solo, la Corte stessa suggerisce quali potrebbero essere tali altri elementi, citando le relazioni esistenti tra il richiedente e il sistema di previdenza sociale dello Stato, il contesto familiare in cui si trova il richiedente, l'aver trascorso una parte significativa della propria vita in detto Stato, per poi concludere che

⁶⁵ C. Giust. 6 ottobre 2020, C-181/19.

⁶⁶ C. Giust. 21 luglio 2011, C-503/09. Tale pronuncia riguardava la compatibilità con il diritto dell'Unione di una clausola prevista dalla legislazione della Gran Bretagna che imponeva, ai richiedenti una prestazione per inabilità temporanea per giovani disabili, un periodo di residenza pregressa nel Paese di almeno 26 settimane nell'arco delle 52 settimane immediatamente precedenti la data della domanda.

una normativa come quella in questione “eccede quanto necessario” per conseguire l’obiettivo perseguito⁶⁷.

Trasponendo tali considerazioni all’esame sulle cause di giustificazione alla discriminazione indiretta, si può ipotizzare che il criterio della residenza pregressa possa incontrare delle difficoltà nell’essere considerato ‘necessario’ per attestare il radicamento territoriale. Pare ragionevole, infatti, ritenere che il radicamento territoriale possa essere meglio dimostrato attraverso un ventaglio di criteri alternativi, ciascuno dei quali idoneo a rappresentare il collegamento tra il richiedente e un certo territorio, ma nessuno dei quali l’unico possibile. La presenza di diversi criteri idonei ad attestare il radicamento sarebbe in linea con l’esigenza di garantire che le norme apparentemente neutre che producono un particolare svantaggio nei confronti di una categoria protetta generino il livello di esclusione minore possibile.

Inoltre, un ulteriore argomento circa il fatto che la residenza non sia il solo criterio utile ad attestare il radicamento o che, quantomeno, debba essere considerata con una certa flessibilità, si può ricavare anche dall’art. 9, co. 6, TUI che consente di conseguire il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo anche allo straniero che, nei cinque anni precedenti alla domanda, si sia assentato dal territorio nazionale per periodi inferiori a sei mesi consecutivi e, comunque, complessivamente non superiori a dieci mesi nel quinquennio, salvo gravi e documentati motivi. In altri termini, anche lo straniero che è stato assente per lunghi periodi dal territorio nazionale, se dispone degli ulteriori requisiti di reddito e alloggio, viene comunque considerato ‘sufficientemente radicato’ per poter accedere a un titolo di soggiorno che, tra le altre cose, conferisce il diritto alla parità di trattamento in relazione all’accesso “alle prestazioni sociali, l’assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale”, come previsto dall’art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

All’introduzione di un ventaglio di criteri alternativi idonei a dimostrare il radicamento territoriale si potrebbe obiettare che comporterebbe una maggior difficoltà nella gestione amministrativa delle prestazioni e, in particolare, della fase istruttoria volta all’accoglimento o al rigetto della domanda. Tale maggior onere amministrativo può comunque essere ridimensionato se solo si tiene in considerazione che i criteri dovrebbero

⁶⁷ C. Giust. 21 luglio 2011, C-503/09, par. 104.

comunque essere predeterminati e oggettivi, evitando che il radicamento territoriale sia frutto di una valutazione discrezionale della pubblica amministrazione.

Abstract

Il saggio esamina le problematiche connesse all'introduzione di requisiti di residenza prolungata per l'accesso alle prestazioni sociali, con particolare attenzione alla loro compatibilità con i principi costituzionali e sovranazionali. Tali requisiti, infatti, possono costituire un ostacolo al riconoscimento di misure destinate a far fronte a situazioni di bisogno e, anche quando vengono imposti indistintamente a cittadini e stranieri, appaiono in grado di limitare soprattutto i secondi nell'accesso alle prestazioni. Dopo aver discusso la possibile portata indirettamente discriminatoria dei requisiti di residenza prolungata, viene proposto un superamento della residenza quale unico indice del radicamento territoriale, suggerendo l'adozione di più criteri alternativi.

The essay examines the issues arising from the introduction of long-term residence requirements for access to social benefits, with particular attention to their compatibility with constitutional and supranational principles. Such requirements may in fact constitute an obstacle to the recognition of measures aimed at addressing situations of need and, even when imposed indiscriminately on both citizens and non-citizens, tend to affect the latter more significantly in the enjoyment of such benefits. After discussing the potential indirectly discriminatory nature of long-term residence requirements, the essay proposes moving beyond residence as the sole indicator of territorial integration, suggesting the adoption of a range of alternative criteria.

Keywords

Prestazioni sociali, residenza prolungata, radicamento territoriale, ragionevole correlabilità, discriminazione indiretta.

Social benefits, long-term residence, territorial integration, reasonable correlation, indirect discrimination.