



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. II

(ESTRATTO)

MARINA ROMA

**LA CORTE COSTITUZIONALE SU REDDITO DI
CITTADINANZA E REDDITO DI INCLUSIONE**

***BISOGNI PRIMARI DEGLI INDIVIDUI E
LIMITE DELLE RISORSE DISPONIBILI***

3 GIUGNO 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Marina Roma

La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione
*Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili**

ABSTRACT: *With judgments no. 19/2022 and 34/2022, the Constitutional Court ruled on the questions of constitutionality of the provisions on the eligibility requirements to access the citizenship income and the inclusion income.*

The Court has the opportunity to mention its previous case-law, but at the same time to focus on the above-mentioned instruments.

In the background - and expressly mentioned in judgment no. 19/2022 - is the issue of the lack of financial resources to cover the assistance measures in question.

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Strumenti diversi, fattispecie sovrapponibili – 3. Precedenti consolidati e nuovi strumenti – 4. Integrazione *per* il lavoro o *tramite* il lavoro? – 5. (Non tanto) tra le righe, le motivazioni finanziarie: livelli essenziali delle prestazioni e limite delle risorse disponibili.

1. Introduzione

Con le [sentenze nn. 19/2022](#) e [34/2022](#), la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni disciplinanti i requisiti di accesso a due strumenti assistenziali per molti versi sovrapponibili¹.

I giudizi *a quibus* sono analoghi: due cittadine straniere vedono rigettarsi la domanda di accesso rispettivamente al reddito di cittadinanza e al reddito di inclusione, per carenza del permesso di soggiorno di lungo periodo, ed impugnano il rifiuto, denunciando il carattere discriminatorio del requisito richiesto.

La vicenda offre l'occasione alla Corte di tornare su alcuni suoi precedenti consolidati, ma al contempo di soffermarsi sugli strumenti di contrasto alla povertà introdotti nel 2017 e nel 2019, individuandone la *ratio* e, con essa, il relativo inquadramento sistematico. L'argomentazione disvela un adattamento della motivazione della (di poco precedente) [sentenza n. 50/2019](#), con al centro la distinzione tra le due macro-categorie, da una parte, degli interventi a tutela dei bisogni primari dell'individuo e, dall'altra, delle altre provvidenze assistenziali.

Il reddito di cittadinanza e il reddito di inclusione farebbero parte di tale seconda macro-categoria, sicché – rientrando nella sfera discrezionale del legislatore l'individuazione di eventuali limitazioni all'accesso – non apparirebbe irrazionale, secondo la Corte, che tra i requisiti per ottenerne l'erogazione vi sia il possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo. Tali strumenti sarebbero, infatti, focalizzati a garantire l'ingresso (o al re-ingresso) nel mondo del lavoro, che, sempre a voler seguire il ragionamento della Consulta, presupporrebbe – ed è questo il passaggio che desta maggiori interrogativi – la già avvenuta integrazione del beneficiario nella società.

Sullo sfondo – ed espressamente menzionato nella [sentenza n. 19/2022](#) – è il tema della limitatezza delle risorse finanziarie da destinare a copertura degli interventi assistenziali in questione.

2. Strumenti diversi, fattispecie sovrapponibili

Prima di addentrarsi nell'esame delle sentenze, è utile, qui, fare un rapido inquadramento di tali strumenti, che (come si vedrà) prevedono una platea di beneficiari e meccanismi di funzionamento leggermente differenti.



¹ Entrambe promosse da Tribunale di Bergamo, rispettivamente, con ord. 10 luglio 2020, iscritta al n. 180 del registro ordinanze 2020 e con ord. 29 gennaio 2021, iscritta al n. 113 del registro ordinanze 2021.

Il reddito di cittadinanza è stato istituito dal d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, conv., con modif., nella l. 28 marzo 2019, n. 26 come una «*misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro*» (art. 1, comma 1, primo periodo). Esso è qualificato, per espressa previsione del sopracitato decreto legge, quale «*livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili*» (art. 1, comma 1, secondo periodo). Quali beneficiari sono indicati i nuclei familiari in possesso cumulativamente, sia al momento della presentazione della domanda che per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, di una serie di requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno e di una serie di requisiti reddituali e patrimoniali (art. 2). Con riguardo alla prima categoria di requisiti è previsto che possano accedere alla misura non solo i cittadini italiani o dell'Unione, ma i soggetti residenti in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo².

L'erogazione del beneficio economico è condizionata alla «*dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro*» da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, nonché all'adesione ad un «*percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale*» con attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale. A tal riguardo, i beneficiari devono, altresì, registrarsi sulla piattaforma prevista dal decreto per svolgere ricerca attiva del lavoro, finalizzata sostenere i relativi colloqui; si prevede l'obbligo di accettare almeno una di due offerte «*congrue*», essendo «*congrua*» principalmente con riferimento alla distanza dalla residenza e agli altri criteri indicati nella disposizione stessa (cfr. art. 4)³.

Misura sostanzialmente analoga era il reddito di inclusione – sostituito proprio dal reddito di cittadinanza – previsto dal d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 (emanato in base alla legge di delega 15 marzo 2017, n. 33), «*quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale*», «*condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà*» e che costituisce «*livello essenziale delle prestazioni*» (cfr. art. 1). Il reddito di inclusione, che includeva un beneficio economico e una componente di servizi alla persona, era destinato ai nuclei familiari che risultano, al momento della presentazione della richiesta e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in possesso di determinati requisiti di residenza e di soggiorno e

² A norma della medesima disposizione, i requisiti reddituali e patrimoniali sono da riferirsi al nucleo familiare, che deve possedere un valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore a 9.360 euro e un valore del patrimonio immobiliare, in Italia e all'estero, sempre come definito a fini ISEE, diverso dalla casa di abitazione, non superiore ad una soglia di euro 30.000. Sono, poi, previsti dei valori del patrimonio mobiliare maggiori, parametrati al numero di componenti familiari. Quanto al godimento di beni durevoli, si prevede che nessun componente del nucleo familiare debba essere intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di autoveicoli immatricolati la prima volta nei sei mesi antecedenti la richiesta, ovvero di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei due anni antecedenti, esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente; o di navi e imbarcazioni da diporto. Il richiedente il beneficio, infine, non deve essere sottoposto a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, o aver subito condanne definitive, intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, per uno dei reati indicati nel decreto legge stesso.

³ La congruità dell'offerta di lavoro è definita anche con riferimento al numero di offerte rifiutate, essendo «*congrua*» un'offerta: a) entro ottanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta, ovvero, ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di seconda offerta; b) in caso di rapporto di lavoro a tempo determinato o a tempo parziale, quando il luogo di lavoro non dista più di ottanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o è comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, in caso sia di prima sia di seconda offerta; etc.

reddituale, più bassi rispetto al reddito di cittadinanza (cfr. art. 3). Similmente a quanto previsto per il reddito di cittadinanza, con riguardo alla prima tipologia di requisiti, era necessario che il richiedente fosse cittadino dell'Unione o suo familiare che fosse titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda⁴.

Anche con riferimento a tale misura, era previsto che si svolgesse una valutazione multidimensionale volta ad identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti, tenendo in considerazione le risorse e i fattori di vulnerabilità, nonché i fattori ambientali e di sostegno presenti (cfr. art. 5). Successivamente a tale valutazione, avrebbe dovuto essere redatto un progetto personalizzato, per la sottoscrizione da parte di tutti i componenti del nucleo familiare, che individuasse, sulla base dei fabbisogni del nucleo familiare come emersi nell'ambito della valutazione multidimensionale, (i) gli obiettivi generali e i risultati specifici da raggiungere in un percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale; (ii) i sostegni, in termini di specifici interventi e servizi, di cui il nucleo necessita, oltre al beneficio economico; (iii) degli impegni a svolgere specifiche attività, a cui il beneficio economico era condizionato, da parte dei componenti il nucleo familiare (cfr. art. 6). Pur non così specificamente orientato all'ingresso (o al re-ingresso) nel mondo del lavoro come il reddito di cittadinanza, anche il reddito di inclusione era, dunque, condizionato al rispetto di un progetto di reinserimento sociale.

In entrambe le fattispecie, secondo il Tribunale rimettente, l'unico punto controverso sarebbe stato quello relativo alla titolarità, da parte della ricorrente, del permesso di soggiorno di lungo periodo, mentre non sarebbe stato contestato il possesso di tutti gli altri requisiti per accedere al reddito di cittadinanza.

Con argomentazioni sostanzialmente identiche, il giudice *a quo*, ha rilevato come entrambi in contributi fossero da qualificarsi quali «*livello essenziale delle prestazioni*» e finalizzati al contrasto alla povertà, sostenendo che l'esclusione degli stranieri non in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo non solo sarebbe stata irragionevole e, pertanto, in contrasto con l'art. 3 Cost., ma avrebbe impedito anche il soddisfacimento di bisogni primari, ponendosi così in violazione anche delle disposizioni costituzionali a tutela della famiglia e dell'art. 14 CEDU.

3. *Precedenti consolidati e nuovi strumenti*

La Corte costituzionale motivato il rigetto delle due domande, seguendo il medesimo percorso argomentativo ed anzi richiamando espressamente, nella [sentenza n. 34/2022](#), il suo appena formulato precedente [n. 19/2022](#).

Con riguardo al reddito di cittadinanza, la Corte, dapprima, osserva che il beneficio «*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*

⁴ Anche nel caso del reddito di inclusione la condizione economica è valutata con riferimento al nucleo familiare del richiedente, che deve essere in possesso congiuntamente di: 1) un valore dell'ISEE, in corso di validità, non superiore ad euro 6.000; 2) un valore dell'ISRE non superiore ad euro 3.000; 3) un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore ad euro 20.000;

4) un valore del patrimonio mobiliare, non superiore ad una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000;

5) un valore non superiore alle soglie di cui ai numeri 1 e 2 relativamente all'ISEE e all'ISRE riferiti ad una situazione economica aggiornata nei casi e secondo le modalità di cui agli articoli 10 e 11;

Sono previste regole analoghe a quelle stabilite per il reddito di cittadinanza con riguardo al godimento di beni durevoli.

diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale», e che «[a] tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari», il cui inadempimento implica la decadenza dal beneficio.

Le differenze tra reddito di inclusione e reddito di cittadinanza – che, per espressa ammissione della Corte, si connoterebbe per *«una più spiccata finalizzazione all’inserimento lavorativo»*, oltre che per un maggior peso degli impegni in capo ai beneficiari e una più alta soglia economica d’accesso – non prevarrebbero sui caratteri comuni alle due misure ed alla base della dichiarazione di non fondatezza delle questioni sollevate.

La Corte non si sofferma, infatti, sugli aspetti definitivi, quanto, piuttosto, con riguardo al reddito di cittadinanza, sui meccanismi di condizionalità, e, con riguardo al reddito di inclusione, sulla necessaria adesione al progetto personalizzato unito alla natura non prettamente economica del beneficio, per dichiarare non fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 Cost. Ha cura, però di ribadire, in entrambi i casi, l’inciso per cui *«[l]a conclusione di non fondatezza così raggiunta non esclude che resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla “sopravvivenza dignitosa” e al “minimo vitale”»*.

Parimenti non fondate vengono dichiarate le questioni sollevate per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 14 CEDU. La Corte si rifà anche qui, ad una sua precedente sentenza, la [n. 187/2010](#), in cui aveva dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale formulate con riferimento all’art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, laddove si subordinava l’accesso all’assegno sociale al possesso della carta di soggiorno. Con riferimento a tale censura – sempre riprendendo il precedente – si rileva che: *«[c]iò che dunque assume valore dirimente» è «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 costitutivo, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto»*.

La funzione assume, dunque, valore qualificante, per cui, ove si tratti di una provvidenza destinata a far fronte al sostentamento della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con la Carta costituzionale; specularmente, qualora il beneficio persegua più ampi obiettivi di inclusione sociale e lavorativa, tale contrasto non vi sarebbe.

Vengono, infine, dichiarate infondate anche le questioni sollevate con riferimento all’art. 3, primo comma Cost., per cui, anche qualora si qualificassero le prestazioni come esterne *«al nucleo dei bisogni essenziali»* della persona, il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo sarebbe comunque costituzionalmente illegittimo per l’assenza di una ragionevole correlazione con le situazioni di bisogno in vista delle quali la prestazione è prevista. In maniera piuttosto *tranchant* la Corte ritiene che il raffronto tra il requisito e le finalità perseguite dalle misure non conduca a conclusioni di irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, poiché il permesso di soggiorno di lungo periodo è concesso qualora ricorra una serie di presupposti che testimoniano della relativa stabilità della presenza sul territorio, e il suo regime si colloca nella logica di una ragionevole prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante⁵. Ciò precisato, la ragionevole correlazione tra il requisito fissato dalla norma censurata e

⁵ Più precisamente, in base all’art. 9, commi 1 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), esso può essere chiesto in presenza di quattro requisiti: a) «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità»; b) «disponibilità di un reddito non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale»; c) «alloggio idoneo»; d) «superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana». Il permesso è a tempo indeterminato

la *ratio* delle due provvidenze discenderebbe dalla circostanza, richiamata in più parti, che esse non si risolverebbero in un mero sussidio economico, ma comporterebbero anche l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari, diretta ad immettere il nucleo familiare beneficiario in un «*percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale*» (così nella [sentenza n. 34/2022](#)).

4. *Integrazione per il lavoro o tramite il lavoro?*

L'argomentazione appena ripresa impone un immediato confronto con le precedenti [sentenze nn. 329/2011](#) e [50/2019](#), richiamate anche dalle sentenze qui in commento.

La prima atteneva alla legittimità costituzionale della normativa sull'indennità di frequenza per i minori invalidi, nella parte in cui subordinava l'erogazione di tale indennità alla titolarità della carta di soggiorno⁶. In tal sede, la Corte, rifacendosi ai principi posti a base della [sentenza n. 187 del 2010](#) (ripresa anche dal giudice *a quo* nella [sentenza n. 19/2022](#)), aveva evidenziato come la provvidenza in questione rappresentasse un'erogazione destinata, non già ad integrare il minor reddito in relazione alle condizioni soggettive e alle diminuite capacità di guadagno, ma a fornire un sostentamento: «*in linea, evidentemente, con i principi di inderogabile solidarietà sociale [...] che non ammettono distinzioni di sorta in dipendenza di qualsiasi tipo di qualità o posizione soggettiva e, dunque, anche in ragione del diverso status di cittadino o di straniero*». L'indennità di frequenza – destinata a soddisfare non solo i bisogni connesso alla perdita o diminuzione della capacità di guadagno, ma anche esigenze formative e di assistenza – avrebbe potuto, quindi, iscriversi nel novero delle provvidenze “polifunzionali”, sicché il condizionamento, rappresentato dalla titolarità della carta di soggiorno, avrebbe finito per determinare, per un periodo minimo di cinque anni (i.e. il periodo necessario al rilascio della carta), una vanificazione della misura, incompatibile non soltanto con le esigenze di “effettività” e di soddisfacimento, che i diritti fondamentali naturalmente presuppongono, ma anche con la stessa specifica funzione della indennità di frequenza⁷.

Più recente è la [sentenza n. 50/2019](#), che ha statuito sulla legittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), nella parte in cui questa subordinava il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno, ossia il corrispondente dell'attuale permesso di soggiorno europeo per soggiornanti di lungo periodo⁸.

In tale contesto, rifacendosi a quanto statuito dalla ancora precedente [sentenza n. 222/2013](#)⁹, la Corte aveva già affermato (come nelle pronunce in commento) come il legislatore possa legittimamente riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi

(art. 9, comma 2, t.u. immigrazione) e fra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei requisiti di cui sopra (cioè, del reddito e dell'alloggio idoneo).

⁶ In particolare, la Corte era stata chiamata a giudicare la legittimità costituzionale del coordinato disposto degli articoli 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi) e 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001).

⁷ La Corte richiama i suoi precedenti n. 306/2008, in tema di indennità di accompagnamento, n. 11/2009 in tema di pensione di inabilità, e n. 187/2010, con la quale era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità.

⁸ Per commenti alla sentenza, F. PIZZOLATO, *La “social card” all'esame della Corte Costituzionale*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, a. XX, n. 2, 2010, 349-359; E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Vol. 55, n. 1, 2010, 164-182.

⁹ La sentenza riguardava gli articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale).

equiparate soggiornanti in Italia, «*il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza*». Secondo la Corte, cittadini italiani e comunitari, da un lato, e cittadini extracomunitari, dall'altro, avrebbero dovrebbero essere considerati egualmente nell'accesso all'assistenza sociale solo con riguardo a servizi e prestazioni afferenti soddisfazione di «*un bisogno primario dell'individuo*», che non tollererebbe «*un distinguo correlato al radicamento territoriale*». Non era stato ritenuto, pertanto, discriminatorio richiedere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale presupposto per godere di una provvidenza economica – l'assegno sociale appunto – rivolto ai soggetti che avevano compiuto 65 anni e che «*alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro*» per fornire un sostegno, o meglio un «*corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società*» da parte della collettività nella quale tali soggetti avevano operato.

Anche alla luce dei due precedenti appena citati, il ragionamento della Corte nelle pronunce qui in commento si espone, allora, ad almeno due criticità.

Nel confronto con la [pronuncia n. 329/2011](#) – per cui, per provvidenze c.d. “polifunzionali”, andrebbe garantita un'eguaglianza assoluta tra cittadini e stranieri – non si comprende perché al reddito di cittadinanza e al reddito di inclusione – che, per stessa ammissione della Corte, non si “risolvono” in meri strumenti di assistenza sociale – non sia stata riconosciuta tale qualificazione. Se gli strumenti *de quibus* sono innegabilmente finalizzati all'inclusione nel mondo del lavoro del beneficiario, d'altro canto, non si può negare come tali strumenti realizzino lo scopo (espressamente dichiarato) di garantire proprio il sostentamento dell'individuo nel periodo antecedente l'accettazione di una nuova occupazione, per il reddito di cittadinanza, o la messa in atto del progetto personalizzato, per il reddito di inclusione.

Ma gli elementi di criticità paiono ancor più evidenti nel confronto con la [pronuncia n. 50/2019](#). La differenza tra lo strumento dell'assegno sociale, destinato a chi esce dal mondo del lavoro, è apprezzabile con il reddito di inclusione, ma diviene a dir poco lampante con il reddito di cittadinanza, essendo soprattutto quest'ultimo strumento precipuamente finalizzato all'*inserimento* nel mondo del lavoro, non certo a garantire una sorta di ricompensa al soggetto che ne esce.

Problematico è, poi, l'assunto per cui l'inserimento o il re-inserimento nel mondo del lavoro costituirebbe necessariamente un passaggio, logico o fattuale, successivo all'integrazione del soggetto nella società. Più in linea con il dato costituzionale, per cui la Repubblica è «*fondata sul lavoro*», sarebbe considerare proprio il lavoro lo strumento di integrazione per eccellenza, permettendo allo straniero di contribuire «*al progresso materiale o spirituale della società*». Considerazioni analoghe sono riportate, peraltro, anche nella [sentenza n. 196/2021](#), sempre attinente il reddito di inclusione, nella parte in cui si dà atto delle osservazioni del giudice *a quo*, secondo il quale il condizionamento al progetto di inclusione e, dunque, la garanzia connessa al suo radicamento territoriale riguarderebbero il futuro della prestazione, sicché sarebbe incoerente dare rilievo al radicamento passato¹⁰.

Devono, infine, rilevarsi le criticità – su cui la Corte sorvola – connesse all'ancoraggio di simili strumenti al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo, atteso che quest'ultimo spesse volte non viene rilasciato anche ad alcuni soggetti, che risiedono nel territorio italiano da lungo tempo. Basti fare riferimento ai casi di cui ai giudizi *a quibus*: la fattispecie di cui alla prima sentenza riguardava, infatti, L.E., cittadina nigeriana, in Italia sin dal 1996 e titolare dal 12 gennaio 2017 di un permesso di soggiorno per “attesa occupazione”, in attesa di rinnovo; quella di cui alla seconda sentenza J.C.C., cittadina boliviana soggiornante in Italia dal 2010.

¹⁰ La sentenza si conclude con una dichiarazione di inammissibilità, in quanto il giudice *a quo* avrebbe ommesso di argomentare sulla permanente applicabilità della norma censurata nei giudizi pendenti, nonostante l'abrogazione; oltre che non aver preso in considerazione la norma transitoria contenuta nell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019 e la sua specifica portata in relazione al caso oggetto del suo giudizio, come invece sarebbe stato necessario per dare conto della rilevanza della questione. Sempre ad una dichiarazione di inammissibilità si era pervenuti nella sentenza n. 146/2020.

Il tema di fondo diviene, allora, quello trattato anche nel [precedente n. 50/2019](#), ossia quello della limitatezza delle risorse disponibili, per cui «*al di là del confine invalicabile*» delle prestazioni attinenti alla tutela dei bisogni primari dell'individuo, rientra nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi o addirittura escludere l'accesso a determinate previdenze.

5. (Non tanto) tra le righe, le motivazioni finanziarie: livelli essenziali delle prestazioni e limite delle risorse disponibili

La questione è evocata espressamente nella [sentenza n. 19/2022](#). Senza alcuna sollecitazione al riguardo da parte della Presidenza del Consiglio e dell'INPS, la Corte si sofferma sull'art. 12 del decreto censurato, non menzionato dal giudice *a quo*, afferente alle disposizioni finanziarie per l'attuazione del reddito di cittadinanza, che fissava il limite legislativo di spesa a 5.907 milioni di euro per il 2019, 7.167 milioni per il 2020, di 7.391 milioni per il 2021 e di 7.246 milioni annui a decorrere dal 2022. La Corte evidenzia, altresì, come tale autorizzazione di spesa sia stata già incrementata in maniera considerevole per gli anni a venire.

Non bisogna, qui, dimenticare la tensione che lo sfioramento dei vincoli di bilancio programmato per il 2020, proprio in ragione di strumenti “costosi” come il reddito di cittadinanza, ha prodotto tra il Governo italiano e la Commissione europea. Il ritardo accumulato nell'approvazione di bilancio, proprio in ragione di tali interlocuzioni, è stato in tale circostanza talmente ampio da sfociare nell'iniziativa di un gruppo di parlamentari di minoranza rivoltosi alla Corte costituzionale, con il dichiarato intento di «*ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo disegnato dall'art. 72 Cost. e soprattutto, con specifico riferimento alla legge di bilancio, dall'art. 81 Cost. e dall'art. 97, comma 1, Cost.*».¹¹ La vicenda costituisce un *unicum* non solo nel panorama delle pronunce della Corte, ma anche nelle prassi applicative del *Two-pack* con riferimento alla verifica dei *draft budgetary plans* degli Stati da parte della Commissione: con la lettera del 22 ottobre 2019, da cui prendeva via il lungo *iter* di rimbalzi tra Bruxelles e Roma che ha poi portato all'approvazione del bilancio *in extremis* di cui si è detto, infatti, per la prima volta la Commissione evidenziava una «*inosservanza particolarmente grave*» degli impegni assunti dal nostro Paese.¹²

¹¹ Il giudizio (come noto) si è concluso con un'ordinanza di inammissibilità. Per i commenti alla pronuncia, tra i tanti, A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in [federalismi.it](#), 20 febbraio 2019; RENZO DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in [federalismi.it](#), 20 febbraio 2019; S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza»*. Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019, in *Rivista AIC*, 1/2019; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019; N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in [federalismi.it](#), 20 febbraio 2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in [federalismi.it](#), 20 febbraio 2019; G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, in [Osservatorio sulle fonti](#); A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in [federalismi.it](#), 20 febbraio 2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in [federalismi.it](#), 20 febbraio 2019; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo ... virtuale o in astratto (Nota minima a Corte costituzionale n. 17 del 2019)*, in questa [Rivista](#), 11 febbraio 2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in [federalismi.it](#), 4, 2019.

¹² Sull'*iter* di approvazione della legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2019, si vedano G. DI COSIMO, *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze, ma non le procedure*, in [lacostituzione.info](#), 27 dicembre, 2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in [federalismi.it](#), 4, 2019.

Nelle sentenze in commento, la Corte pare ancora sensibile a quanto avvenuto in tale situazione, tentando di individuare un limite al potere di spesa del legislatore. Il ragionamento allora è chiaro: qualora una prestazione attenga ai diritti fondamentali degli individui (non dei cittadini o dei residenti di lungo periodo, si badi), tale prestazione *deve* essere garantita dallo Stato, sicché l'individuazione di eventuali limiti di accesso, anche in ragione del limite delle risorse disponibili, sarebbe costituzionalmente illegittima. Nel caso in cui, d'altro canto, la prestazione si ponga al di fuori di quel nucleo minimo di diritti, allora il legislatore potrà legittimamente – e secondo lo scopo della prestazione stessa – individuare alcuni requisiti per l'accesso, bilanciando *ratio* della misura in questione e limite di spesa. Resta compito della Corte costituzionale valutare l'aderenza, anzitutto al principio di ragionevolezza di tali requisiti.

Nulla di nuovo, trattandosi di un ragionamento in linea con altre pronunce in cui la Corte si è trovata a dover affrontare il tema della naturale tensione tra necessaria tutela delle posizioni giuridiche soggettive protette dalla Costituzione e limitatezza delle risorse finanziarie¹³.

¹³ Sia consentito rinviare a M. ROMA, [Tendenze della giurisprudenza costituzionale sulla regola di copertura finanziaria delle leggi](#), in questa [Rivista](#), 2020/II, 336.