

---

**ADiM BLOG**  
**Maggio 2023**  
**ANALISI & OPINIONI**

---

*I "nuovi" requisiti per l'accesso degli stranieri extra-UE all'assegno di  
inclusione*

*Alessio Caracciolo*

Ricercatore in Diritto del Lavoro  
Università di Modena e Reggio Emilia

*Parole Chiave*

*Assegno di Inclusione – Requisiti – Legittimità Costituzionale – Permessi di Soggiorno – “Decreto  
Lavoro”*

*Abstract*

*Il nuovo assegno di inclusione ripropone gli stessi dubbi di legittimità costituzionale che si erano posti per il reddito di inclusione e per il reddito di cittadinanza, trattandosi di una misura che nasce con l'intento di contrastare la povertà e rimettere in funzione l'atrofico sistema dei servizi per l'impiego ma che, in concreto, lascia senza tutela una porzione considerevole dei soggetti più a rischio di esclusione sociale. Il contributo pone degli interrogativi sul piano dell'opportunità della scelta di limitare i potenziali beneficiari sulla base della cittadinanza e della regolarità del titolo di soggiorno, proponendo una revisione sistematica che tenga conto delle esigenze concrete dei soggetti più svantaggiati.*

## 1. Introduzione

La nuova misura di sostegno al reddito introdotta dal Capo I del D.L. n. 48/2023 (“Decreto Lavoro”) è disegnata sullo scheletro delle sue antecedenti, rappresentandone inevitabilmente un’evoluzione nonostante l’evidente sforzo di discostarsene (quantomeno sul piano testuale, con effetti a tratti nocivi sulla sintassi e sulla comprensibilità del testo, come si proverà a dimostrare).

Abbandonato il riferimento esplicito alla “cittadinanza” quale presupposto intrinseco per l’ottenimento del beneficio (circostanza in realtà già smentita dal testo della disciplina previgente, a dispetto del nome<sup>1</sup>), il legislatore ha delineato la platea dei beneficiari del nuovo Assegno di Inclusione (di qui innanzi, AdI) sulla base dei criteri di cui all’[art. 2, comma 2, lett. a\), D.L. 4 maggio 2023, n. 48](#), ossia il richiedente deve essere cumulativamente: 1) cittadino dell’Unione o suo familiare che sia 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, ovvero titolare dello status di protezione internazionale; 2) residente in Italia per almeno cinque anni dal momento della presentazione della domanda, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo; 3) residente in Italia. Tale requisito è esteso ai componenti del nucleo familiare che rientrano nel parametro della scala di equivalenza di cui al comma 4».

È chiara l’esclusione dei lavoratori extracomunitari non lungo-soggiornanti nonché dei richiedenti una delle forme di protezione internazionale, nonostante anche in questi casi la residenza possa protrarsi per il tempo richiesto dalla norma. *Nulla quaestio*, inoltre, sull’impossibilità di accedere alla misura per gli stranieri sprovvisti di permesso di soggiorno, ancora una volta invisibili agli occhi di un legislatore che proclama «la straordinaria necessità e urgenza di orientare l’azione di Governo [...] per una efficace lotta al lavoro sommerso e al caporalato», senza occuparsi delle principali vittime di questi due odiosi fenomeni.

Archiviata con tiepida soddisfazione l’inclusione del «titolare dello status di protezione internazionale, di cui al [decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251](#)» tra i potenziali beneficiari dell’AdI – in realtà, tardivo adeguamento all’[art. 26, Dir. 2011/95/CE](#) in previsione dell’ennesima procedura di infrazione (A. GUARISO) – occorre cercare di chiarire i dubbi di cui è portatrice la disposizione di cui all’[art. 2, D.L. n. 48/2023](#), mantenendo come stella polare due dei pilastri portanti della Costituzione: il lavoro e l’assistenza sociale (artt. 1-4-35-38) e la solidarietà sociale (artt. 2 e 3).

---

<sup>1</sup> «Trattasi di rilievo comune tra i commentatori, visto che la legge n. 26/2019, diversamente dal significato che all’espressione per lo più si attribuisce nella letteratura teorica e nel dibattito internazionale, *non* configura il RdC come “una garanzia di reddito parziale, non necessariamente sufficiente a soddisfare i propri bisogni, per tutti i cittadini [...]”» (S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2019, n. 2, p. 248, nota 724).

## ***2. La perseverante esclusione degli stranieri extra-Ue in base al permesso di soggiorno posseduto***

Se la *ratio* delle limitazioni disposte per la fruizione delle misure di sostegno al reddito è quella di evitare che il beneficiario «divenga un onere a carico dell'assistenza sociale»<sup>2</sup>, non deve sorprendere il *revirement* della Corte costituzionale che, con una serie di sentenze recenti<sup>3</sup>, ha ritenuto legittimo il requisito del permesso di soggiorno per lungo soggiornanti per l'accesso all'assegno sociale, al reddito di inclusione e al reddito di cittadinanza. Eppure, dalle posizioni espresse dalla stessa Corte tra il 2005 e il 2018<sup>4</sup> (salvo alcune eccezioni, che hanno tuttavia rappresentato un precedente per il nuovo orientamento<sup>5</sup>), sarebbe stato possibile pervenire alle conclusioni opposte<sup>6</sup>, valorizzando la garanzia del soddisfacimento delle esigenze primarie rispetto alla valutazione di un criterio fortemente discusso<sup>7</sup> come quello del "radicamento territoriale" (A. GUARISO; M. SAVINO). Invece, a partire dalla sentenza [Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50](#), la limitatezza delle risorse disponibili ha giustificato il ritorno del «nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica e l'erogazione della provvidenza». A tutto voler concedere, questa motivazione non regge: non sembra, infatti, che il possesso di uno specifico permesso di soggiorno possa dire molto sul grado di coinvolgimento politico, economico e sociale. Ove si volessero ritenere i requisiti temporali e reddituali che consentono di ottenere il permesso per lungo soggiornanti come indicativi del raggiungimento di un comprovato livello di integrazione, ciò potrebbe esser fatto a prescindere dal possesso del titolo, ricorrendo in sede di valutazione della singola domanda di AdI<sup>8</sup> alla verifica del possesso dei requisiti piuttosto che dello *status*. Questa conclusione è sorretta anche dalla necessità, per i beneficiari dell'AdI, di dimostrare, in sede di presentazione della richiesta, le proprie condizioni economiche, mediante la produzione di idonea documentazione reddituale, nonché la residenza attuale e pregressa. Questa modifica

---

<sup>2</sup> Cfr. [l'art. 7, comma 1, Dir. 2004/38/CE](#).

<sup>3</sup> [Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50](#); [Corte cost., 25 gennaio 2022, n. 19](#); [Corte cost., 17 febbraio, 2022, n. 34](#).

<sup>4</sup> [Corte cost., 2 dicembre 2005, n. 432](#); [Corte cost., ord. 21 febbraio 2008, n. 32](#); [Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 40](#); [Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 2](#); [Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 4](#); [Corte cost., 7 giugno 2013, n. 133](#); [Corte cost., 4 luglio 2013, n. 172](#); [Corte cost., 24 maggio 2018, n. 106](#); [Corte cost., 25 maggio 2018, n. 107](#).

<sup>5</sup> [Corte cost., 19 luglio 2013, n. 222](#); [Corte cost., 28 maggio 2014, n. 141](#).

<sup>6</sup> Era, questo, l'auspicio anche di A. GARILLI, *La sicurezza sociale degli immigrati alla ricerca della solidarietà perduta*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, n. 2, pp. 268 ss., spec. p. 269, che criticava in modo puntuale sia la norma censurata che le ricostruzioni operate in [Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50](#).

<sup>7</sup> Cfr. [Corte cost., 24 maggio 2018, n. 106](#); [Corte cost., 25 maggio 2018, n. 107](#); [Corte cost., 25 maggio 2021, n. 9](#).

<sup>8</sup> Era possibile pervenire alla stessa proposta anche in merito al reddito di cittadinanza: sul punto, sia consentito il rinvio alle posizioni espresse nella relazione dal titolo "Il sostegno al reddito per gli stranieri provenienti da Paesi extra-UE" in occasione del Convegno in memoria del Prof. Mario Giovanni Garofalo, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", 5 dicembre 2022.

consentirebbe anche di superare le criticità connesse alle lungaggini burocratiche relative all'ottenimento del permesso di soggiorno per lungo soggiornanti.

È interessante rilevare che, nella descrizione dell'ultima procedura di infrazione in materia a carico dell'Italia ([INFR\(2022\)4024](#)), il "reddito di cittadinanza" è qualificato come *social welfare benefit* (prestazione di sicurezza sociale, nella [traduzione ufficiale italiana](#)), a sottolineare quanto già sostenuto dal Tribunale di Napoli<sup>9</sup> in merito all'analogia con la recente posizione espressa dalla Corte di Giustizia UE sul rapporto tra cumulo di funzioni<sup>10</sup> e riconducibilità di una misura (l'assegno di natalità) nel novero delle prestazioni sociali. Alla stessa conclusione deve pervenirsi per il nuovo AdI, stante l'inequivoca riproposizione, ad opera dell'[art. 1, commi 1 e 2, D.L. 48/2023](#), della funzione di «contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli», nella forma sia di «sostegno economico» che di «inclusione sociale e professionale». La speranza è, quindi, che la Corte di Giustizia UE, tornando a pronunciarsi sulla legittimità dell'esclusione di alcuni soggetti da una prestazione di natura (almeno parzialmente) assistenziale<sup>11</sup>, possa indicare una posizione più inclusiva, e che la stessa sia seguita in futuro anche dalla Corte costituzionale, che potrebbe tornare al filone interpretativo precedente.

### ***3. La condizione degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio dello Stato***

Le criticità sopra evidenziate sono acuite per chi, invece, non ha alcun titolo di soggiorno, visto che nemmeno la disciplina e la giurisprudenza a livello euro-unitario sembrano essere d'aiuto. Il punto dolente è dato dalla configurazione – nella maggior parte delle disposizioni nazionali ed europee – di un doppio binario di diritti basato sulla regolarità della permanenza sul territorio dello Stato membro, che alimenta il divario tra soggetti in condizione di vulnerabilità e a rischio di esclusione sociale. Lo straniero "irregolarmente" presente sul territorio, infatti, non può sottoscrivere un contratto di lavoro<sup>12</sup>, non gode della parità di trattamento, non può sperare (salvo miracolose "sanatorie"<sup>13</sup>) di ottenere un permesso di soggiorno, ed è costretto alla stessa condizione di "clandestinità" condannata nella propaganda politica.

Eppure, se lo straniero extracomunitario "irregolare" è presente sul territorio e, dovendo provvedere al proprio sostentamento, svolge un'attività lavorativa (questa, sì, *irregolare*), è evidente che la sua condizione avvantaggia chiunque tragga beneficio dalla sua prestazione (in termini economici e di maggior potere negoziale) e penalizza al contempo il lavoratore (che

---

<sup>9</sup> Con la [domanda di pronuncia pregiudiziale depositata il 30 marzo 2022](#).

<sup>10</sup> Il riferimento è a [CGUE, CG, 2 settembre 2021, C-350/2020, §60](#).

<sup>11</sup> Sulla natura assistenziale della misura previgente, v. D. Garofalo, *Il minimo previdenziale ed assistenziale: bisogno presunto versus bisogno accertato*, in *Lav. Giur.*, 2019, n. 11, p. 981.

<sup>12</sup> V. l'[art. 22, comma 12, D. lgs. 25 luglio 1998, n. 286](#).

<sup>13</sup> In merito all'ultima, v. [W. CHIAROMONTE, M. D'ONGHIA, Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti, in Dir. imm. citt., 2020, n. 3, pp. 1 ss.](#); più in generale sullo strumento (anche indiretto, per mezzo dell'utilizzo distorto del decreto flussi), v. M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, Cacucci, Bari, 2017, p.137 ss., spec. p. 139.

non vede riconosciuto alcun diritto, se non quelli economici *ex art. 2126 c.c.*), lo Stato (che non può incamerare nulla in termini di gettito fiscale) e l'Unione Europea stessa (il cui corretto funzionamento del mercato interno è minato dalle pratiche di *dumping* salariale connaturate al lavoro nero).

#### 4. Le obiezioni più frequenti

Contro l'ampliamento della platea dei beneficiari delle misure di sostegno al reddito e di politica attiva sono generalmente mosse svariate obiezioni. Al netto delle posizioni politiche ontologicamente avverse al fenomeno migratorio, che si nutrono di timori infondati, la riflessione può essere circoscritta a due problematiche: la sicurezza del territorio e la scarsità delle risorse finanziarie.

I possibili rischi legati alla pubblica sicurezza sarebbero scongiurati – o, quantomeno, ridimensionati – proprio dal rafforzamento dei percorsi di inclusione socio-lavorativa degli extracomunitari, utili a contrastare i noti fenomeni di ghettizzazione e diffusione delle mafie straniere. Infatti, dato che molto spesso la condizione di “irregolarità” del soggiorno non è connessa alle modalità di ingresso ma è sopravvenuta rispetto alle stesse, l'introduzione di un meccanismo strutturale di regolarizzazione del titolo consentirebbe invece di contrastare l'illegalità. Perciò, con l'esclusione dei casi in cui la normativa vigente prevede l'impossibilità di ottenere o rinnovare il permesso di soggiorno per l'aver commesso determinati reati, anche lo straniero che appartiene alle “fasce deboli”<sup>14</sup> dovrebbe essere messo in condizione di partecipare attivamente a un percorso di inclusione sociale e professionale.

Con riferimento alla seconda questione, invece, il problema è purtroppo concreto e affonda le radici nel novellato art. 81 Cost.<sup>15</sup> che, nel vincolare ogni misura al “pareggio di bilancio”, ha dato in modo indiretto la possibilità di giustificare un fenomeno tristemente riconducibile alla logica del “meno riconosco, meno spendo”. È chiaro che, se gli stranieri extracomunitari irregolari sono visti solo come «potenziali delinquenti o poveracci in fuga da condizioni disastrose di vita»<sup>16</sup>, il timore insito nel riconoscimento per questi ultimi di diritti ulteriori è che ciò divenga solo un costo per la collettività. Ma, a ben vedere, la collettività sta già pagando costi ben superiori in termini economici (come detto, mancato gettito e *dumping*) e, soprattutto, di civiltà giuridica: relegare delle persone a essere “ultimi” solo sulla base della provenienza<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Così l'[art. 1, D.L. 4 maggio 2023, n. 48](#).

<sup>15</sup> Sul rapporto tra diritti sociali e vincoli di bilancio, v. da ultimo D. GAROFALO, *I diritti sociali nella bufera della pandemia*, in W.P. ADAPT, 2023, n. 5.

<sup>16</sup> M. McBritton, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, cit., p. 21. A questa considerazione si può pervenire anche analizzando il fenomeno noto come *crimmigration*, in merito alle quali cfr. G.L. GATTA, *La pena nell'era della “crimmigration”: tra Europa e Stati Uniti*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2018, pp. 675 ss.

<sup>17</sup> Tale considerazione si riferisce anche alla posizione di favore che è stata concessa al popolo ucraino rispetto a tanti altri popoli che egualmente sono in fuga dalla guerra: sul punto, v. la posizione di [M. AMBROSINI, Il “Decreto Cutro” e la nuova strategia di differenziazione: ucraini e lavoratori stranieri sì, richiedenti asilo no](#). Ciò non in senso riduttivo per gli ucraini, ai quali è stato giustamente dato asilo, ma

è una posizione ingiustificabile sia sul piano giuridico che su quello etico.

Piuttosto, per superare entrambe le criticità richiamate, occorrerebbe valorizzare l'apporto concreto che le comunità di arrivo potrebbero ricevere da una maggior inclusione socio-lavorativa degli stranieri, che ben potrebbero contribuire, insieme agli altri soggetti ammessi a svolgere le attività di cui agli [artt. 5 e 6, D.L. 4 maggio 2023, n. 48](#), a colmare le tante inefficienze con le quali, periodicamente, le Amministrazioni sono chiamate a fare i conti.

## 5. Conclusioni

Per quanto sin qui analizzato, l'esclusione dei cittadini stranieri extracomunitari in possesso di titoli abilitativi al soggiorno sul territorio diversi dal permesso per lungo-soggiornanti trova ancor meno ragioni che in passato. La situazione degli "irregolari" è, se possibile, ancor più grave, in quanto la loro esclusione è giustificata sul piano sia del diritto interno che di quello euro-unitario, ma – stante l'obiettivo dichiarato di realizzare una maggiore "inclusione sociale" – essi necessiterebbero di misure analoghe per consentire l'uscita da una situazione di illegalità apparentemente inevitabile.

In un simile scenario privo di vincitori (se non le agromafie), serve un'inversione di rotta, da perseguire attraverso una riforma che parta dalla presa di coscienza che non si può concretamente immaginare di rimpatriare il [mezzo milione](#) (stimato) di "irregolari" presenti sul territorio procedendo al ritmo di [cinquemila all'anno](#) con l'inevitabile conseguenza che la maggior parte di loro rimarrà sul territorio. Poiché, nella maggior parte dei casi, si tratta di persone che hanno già intrapreso un percorso di integrazione nel tessuto socioeconomico e, sia pur con tutte le innumerevoli complicazioni dettate dal loro *status* giuridico, vivono in Italia da molto più tempo dei cinque anni richiesti per l'AdI, si potrebbe valutare l'ipotesi che chi è sprovvisto del permesso di soggiorno possa ottenerne uno "per attesa occupazione" nelle more del completamento di un «percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa» ([art. 6, D.L. 4 maggio 2023, n. 48](#)), al termine del quale potrebbe conseguire uno "per casi speciali", rientrando così nel mercato del lavoro regolare e sfuggendo al caporalato. Una simile possibilità potrebbe consentire anche di responsabilizzare le Istituzioni nazionali ed europee, nonché gli altri Stati membri interessati in misura minore dal fenomeno migratorio (pur considerando i movimenti secondari), troppo spesso sordi alle istanze di maggior collaborazione da parte dei Paesi di primo ingresso ([M. SAVINO](#)).

## APPROFONDIMENTI

### Dottrina:

W. CHIAROMONTE, M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi,*

espansivo nei confronti degli altri che sono costretti a superare la machiavellica procedura del *credibility assessment*.

*finalità e limiti*, in *Dir. imm. citt.*, n. 3/2020, pp. 1 ss.;

A. GARILLI, *La sicurezza sociale degli immigrati alla ricerca della solidarietà perduta*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2/2020, pp. 247 ss.;

D. GAROFALO, *I diritti sociali nella bufera della pandemia*, in *W.P. ADAPT*, n. 5/2023;

D. GAROFALO, *Il minimo previdenziale ed assistenziale: bisogno presunto versus bisogno accertato*, in *Lav. Giur.*, n. 11/2019, pp. 977 ss.;

G.L. GATTA, *La pena nell'era della "crimmigration": tra Europa e Stati Uniti*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2018, pp. 675 ss.;

S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 2/2019, pp. 248 ss.;

A. 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 *Dir. imm. citt.*, n. 3/2018, pp. 1 ss.;

M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, Cacucci, Bari, 2017, pp. 1 ss.;

M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, p. 41 ss.

**Per citare questo contributo:** A. CARACCILO, *I "nuovi" requisiti per l'accesso degli stranieri extra-UE all'assegno di inclusione*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, maggio 2023.