

N. R.G. 99/2022



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DI APPELLO DI BOLOGNA
SEZIONE LAVORO

SENTENZA N. 792/2022
Depositata il 5 DIC. 2022
R.G. n. 99/22
Cron. n. 2879/22

La Corte, composta dai sigg. magistrati:
dott. Carlo Coco Presidente
dott. Valeria Vaccari Consigliere rel.
dott. Marcella Angelini Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa di II Grado iscritta al n. r.g. 99/2022 promossa da:

AHMED ETTAOUSSE (C.F. TTSHMD50A01Z330T), nato a Es Saouira (Marocco) l'1/1/1950 e residente a Casalgrande (RE) via Luigi Galvani 3 rappresentato e difeso per procura agli atti del fascicolo telematico dall'avv. FABBRI GIAN LUCA ed elettivamente domiciliato in SASSUOLO (MO) VIA TIEN AN MEN 9 presso il difensore avv. FABBRI GIAN LUCA

APPELLANTE

contro

INPS (C.F. 80078750587), con sede in Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso per procura generale alle liti dall'avv. ROMBALDI GIAN MARIO e dall'avv. MANZI ORESTE ed elettivamente domiciliato in BOLOGNA VIA GRAMSCI 6/8 presso l'UFFICIO LEGALE della SEDE PROVINCIALE INPS

APPELLATO

CONCLUSIONI

Conclusioni di parte appellante come da pag. 10-11 del ricorso in appello

Conclusioni di parte appellata come da pag. 8 della memoria di costituzione in appello

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con ricorso avanti al Tribunale di Reggio Emilia Ettaousse Ahmed, premesso: 1) di avere presentato in data 20/9/2019 domanda amministrativa avente ad oggetto richiesta di assegno sociale per titolari di carta di soggiorno; 2) di avere avuto comunicato in data 11/10/2019 provvedimento di rigetto con la seguente motivazione *"da verifica sui passaporti presentati il soggetto risulta essersi assentato dal territorio italiano per periodi superiori ai 90 giorni"* e pertanto per causale non contemplata come

pagina 1 di 11

causa ostativa della normativa di riferimento; 3) di avere prodotto documentazione attestante come le date di ingresso e di uscita fossero precedenti alla data di presentazione della domanda all'INPS e i periodi di soggiorno all'estero mai superiori a 90 giorni; chiedeva dichiarare nullo il provvedimento di diniego e conseguentemente condannare INPS al pagamento dell'assegno sociale in suo favore dalla data di presentazione della domanda con tutti gli arretrati maturati, oltre accessori.

Si costituiva in giudizio INPS il quale rilevava come tra i requisiti imprescindibili per la concessione della prestazione assistenziale rientrasse la residenza effettiva, stabile e continuativa per almeno dieci anni sul territorio nazionale sicchè assenze continuative protratte per periodi superiori a 89 giorni interrompevano il decorrere del termine decennale che riprendeva ex novo dalla data del rientro in Italia.

Rappresentava come il ricorrente avesse già presentato precedenti domande di analogo tenore: una in data 22/5/2019 respinta per falsa dichiarazione di coniugio con cittadina italiana, una successiva in data 11/6/2019 respinta per totale assenza di ogni documentazione necessaria e una ulteriore in data 5/7/2019 respinta a causa dell'incompletezza delle certificazioni reddituali estere.

Rilevava come i documenti a corredo dell'ultima domanda proposta fossero costituiti da copie di passaporti privi dell'attestazione di conformità dalla cui consultazione emergevano peraltro assenze dal territorio eurounitario superiori a 89 giorni, così escludendosi la concorrenza del requisito della residenza effettiva, stabile e continuativa per almeno dieci anni.

Concludeva con richiesta di reiezione della domanda.

Il primo giudice, senza esperimento di attività istruttoria, respingeva la domanda.

Osservava *“Va ricordato che il soggiorno continuativo per almeno dieci anni (ossia la concreta continuativa presenza sul territorio dello Stato) è una situazione fattuale e dunque, non può essere desunta soltanto da dati puramente formali quali la residenza anagrafica, poiché agli stessi non si accompagna automaticamente una situazione di soggiorno continuativo sul territorio.*

L'art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, ha stabilito che «a decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno 10 anni nel territorio nazionale».

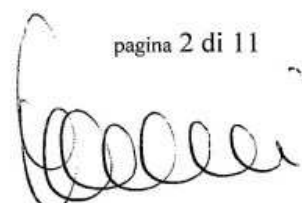
Il requisito della continuità della permanenza sul territorio nazionale richiesto non solo allo straniero lungo soggiornante, ma anche al cittadino italiano (in tal senso anche Ord. n. 197/2013 Corte Cost.) è da ritenersi aggiuntivo rispetto alla titolarità del permesso di soggiorno e non può essere configurato come un limite alla libertà di circolazione. La continuità della permanenza va valutata, avuto riguardo all'ampiezza dell'arco temporale previsto dalla norma, come indicativa di un radicamento con il territorio da non identificare con la assoluta costante ed ininterrotta permanenza del soggetto sul territorio nazionale (cfr Corte Cass. 16989/2019).

Spettava quindi al ricorrente provare la continuità della permanenza nel territorio nazionale per il periodo di 10 anni e a tal fine il ricorrente avrebbe dovuto allegare una serie di elementi di fatto onde consentire al giudicante di verificare l'effettivo radicamento.

Orbene, parte ricorrente si è limitata a fornire all'INPS una serie di fotocopie di passaporti in relazione ai quali l'Ente ha rilevato che non è neppure nota la conformità all'originale.

All'udienza del 6/7/2021 è stato esibito il passaporto rilasciato nel 2015.

Osservato che si tratta di documento troppo recente rispetto al periodo di 10 anni indicato dalla norma, osserva il giudicante che la permanenza nel territorio dello Stato deve essere provata con una serie di elementi che attengono alle condizioni abitative, familiari, lavorative da cui si possa effettivamente avere un quadro generale della permanenza in Italia nel periodo indicato dalla norma. Questo non significa- come sopra precisato- che lo straniero non possa allontanarsi dal territorio



nazionale, ma comunque deve essere data prova di un radicamento sul territorio che rimanga tale anche nel caso di visite all'estero.

Tanto chiarito, gli elementi offerti dal ricorrente sono scarsi.

Il requisito della permanenza in Italia non è automaticamente dimostrato dalla titolarità di permesso di soggiorno, né dalla formale residenza.

L'unico passaporto esibito in originale è quello rilasciato nel 2015 attualmente in possesso del ricorrente, documento che, di per se stesso, non può fornire la prova richiesta relativa al periodo di dieci anni.

Peraltro dal documento risulta che l'Etaoussi è rimasto per lunghi periodi all'estero: dal 7/8/2015 al 20/2/2016, dal 23/7/2016 al 30/9/2016, dal 25/12/2016 al 12/5/2017, dal 22/12/2018 al 29/3/2019, nel prospetto viene indicata la data di uscita dall'Italia del 12/12/2019, ma non risulta quella di rientro.

Se è indubbio che il ricorrente si è trattenuto all'estero per lunghi periodi, in tale situazione sarebbe stato tanto più rilevante fornire elementi concreti a sostegno del mantenimento della permanenza in Italia.

Le stesse osservazioni vanno estese agli altri passaporti prodotti con l'istanza amministrativa, evidenziandosi che in ogni caso si tratta di copie semplici e che dalle stesse risultano comunque soggiorni all'estero di lunga durata.

In conclusione il ricorrente non ha offerto né in sede amministrativa, né in questa sede elementi che provino il requisito della permanenza in Italia per 10 anni richiesto dalla norma".

Avvero la predetta sentenza proponeva appello Ettaousse Ahmed.

Col primo motivo affermava erronea valutazione del fatto ed errore di diritto nella motivazione concernente il rigetto della domanda, erronea valutazione nella sentenza della documentazione prodotta concernente i passaporti datati 7/11/2005 e 8/4/2015.

Affermava che il passaporto del 2005 era stato direttamente prodotto in giudizio da INPS, mentre il successivo del 2015 era stato esibito in originale all'udienza del 6/7/2021 sicché entrambi i passaporti erano veri e fidefacenti, con evidente errore valutativo posto in essere dal primo giudice.

Col secondo motivo affermava parimenti erronea la motivazione della sentenza di prime cure per quanto concernente la residenza anagrafica e la carta di soggiorno di lungo periodo posto che, a contrario di quanto sostenuto, erano stati prodotti in giudizio certificati anagrafici fidefacenti di residenza sin dall'anno 2002, circostanza per la quale egli aveva anche ottenuto il rilascio della carta di soggiorno con validità illimitata per soggiornante di lungo periodo UE in data 29/6/2019.

Concludeva chiedendo che in riforma della sentenza di primo grado fossero accolte le conclusioni rassegnate in primo grado.

Si costituiva in giudizio INPS chiedendo il rigetto del gravame e ribadendo le proprie difese.

Orbene deve in primis essere rilevato come, in carenza di contestazioni da parte dell'ente previdenziale in relazione agli ulteriori requisiti richiesti dalla legge per l'attribuzione del beneficio per cui è causa, l'accertamento demandato nel presente procedimento afferisca la congruità della documentazione presentata dall'appellato al fine di documentare la condizione della permanenza decennale richiesta dalla norma.

Secondo il testo dell'art. 3 comma 6 legge n. 335/95 che disciplina l'istituto in esame "Con effetto dal 1° gennaio 1996, in luogo della pensione sociale e delle relative maggiorazioni, ai cittadini italiani, residenti in Italia, che abbiano compiuto 65 anni e si trovino nelle condizioni reddituali di cui al presente comma è corrisposto un assegno di base non reversibile fino ad un ammontare annuo netto da imposta pari, per il 1996, a lire 6.240.000, denominato "assegno sociale". Se il soggetto possiede redditi propri l'assegno è attribuito in misura ridotta fino a concorrenza dell'importo predetto, se non coniugato, ovvero fino al doppio del predetto importo, se coniugato, ivi computando il reddito del coniuge comprensivo dell'eventuale assegno sociale di cui il medesimo sia titolare. I successivi incrementi del reddito oltre il limite massimo danno luogo alla sospensione dell'assegno sociale. Il reddito è costituito dall'ammontare dei redditi coniugali, conseguibili nell'anno solare di riferimento.



L'assegno è erogato con carattere di provvisorietà sulla base della dichiarazione rilasciata dal richiedente ed è congruato, entro il mese di luglio dell'anno successivo, sulla base della dichiarazione dei redditi effettivamente percepiti. Alla formazione del reddito concorrono i redditi, al netto dell'imposizione fiscale e contributiva, di qualsiasi natura, ivi compresi quelli esenti da imposte e quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva, nonché gli assegni alimentari corrisposti a norma del codice civile. Non si computano nel reddito i trattamenti di fine rapporto comunque denominati, le anticipazioni sui trattamenti stessi, le competenze arretrate soggette a tassazione separata, nonché il proprio assegno e il reddito della casa di abitazione. Agli effetti del conferimento dell'assegno non concorre a formare reddito la pensione liquidata secondo il sistema contributivo ai sensi dell'art. 1, comma 6, a carico di gestioni ed enti previdenziali pubblici e privati che gestiscono forme pensionistiche obbligatorie in misura corrispondente ad un terzo della pensione medesima e comunque non oltre un terzo dell'assegno sociale".

A norma dell' articolo 20, comma 10, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 , convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, a decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale e' corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale.

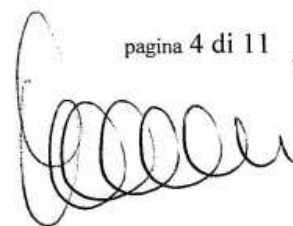
Secondo la giurisprudenza di legittimità a cui si ritiene di dare continuità, che ha operato un compendio dell'evoluzione storica dell'istituto in accordo con le modifiche legislative e la giurisprudenza anche costituzionale intervenuta sul punto, "Lo straniero extracomunitario ha diritto al riconoscimento dell'assegno sociale di cui all' art. 3, comma 6, della l. n. 335 del 1995 , alla condizione del possesso della carta di soggiorno a tempo indeterminato - ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - nonché, a decorrere dal 1° gennaio 2009, per effetto dell' art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008 , conv. con modif. nella l. n. 133 del 2008 , del soggiorno legale, in via continuativa, per almeno dieci anni, nel territorio nazionale, senza che tale requisito possa essere considerato quale limite alla libertà di circolazione di cui agli artt. 16, comma 2, Cost. , 21 e 45 del T.F.U.E. , perché non implica alcun divieto violativo della libera scelta del singolo e si sostanzia in un radicamento territoriale che non si identifica con la assoluta, costante ed ininterrotta permanenza sul territorio nazionale" (Cassazione civile , sez. lav. , 25/06/2019 , n. 16989)

Spiega la Corte in motivazione "6. La L. n. 335 del 1995, art. 3 comma 6, ha introdotto l'assegno sociale (in luogo della preesistente pensione sociale) riservandone il diritto ai soli ai cittadini italiani, residenti in Italia.

7. Successivamente, la L. n. 40 del 1998, art. 39, ha disposto al comma 1 che "Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti".

8. Si è quindi effettuata la equiparazione tra cittadini italiani residenti in Italia e gli stranieri titolari di carta o di permesso di soggiorno, ai fini del diritto alle prestazioni assistenziali, senza invero richiedere, in aggiunta, il requisito della stabile dimora in Italia, ravvisato come necessario dalla giurisprudenza costituzionale (fra le tante, Corte Cost. nn. 306 del 2008 e 187 del 2010).

9. La L. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)", ha subordinato il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo) ha disposto "ai sensi del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 41 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono



concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno".

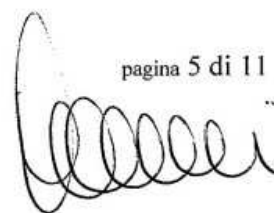
10. La carta di soggiorno è stata sostituita dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (id est, soggiornanti da almeno cinque anni), di cui al D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 9, come sostituito dal D.Lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, art. 1 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), e ha, quindi, assunto la denominazione di "permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo", a seguito della modifica in tal senso apportata alla rubrica del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 9, dalla disposizione finale di cui al D.Lgs. 13 febbraio 2014, n. 12, art. 3 (Attuazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale).

11. Il D.L. 25 giugno 2008, n. 112, art. 20, comma 10 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito, con modificazioni, nella L. 6 agosto 2008, n. 133, ha stabilito che "a decorrere dal 1 gennaio 2009, l'assegno sociale di cui alla L. 8 agosto 1995, n. 335, art. 3, comma 6, è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno 10 anni nel territorio nazionale".

12. Il legislatore del 2008, a decorrere dal 2009, ha fissato, per gli "aventi diritto", un oggettivo criterio di radicamento temporale al territorio, sintetizzato dal soggiorno legale, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale. Peraltro, anche in riferimento alla disciplina anteriore alla predetta riscrittura degli elementi costitutivi dell'assegno sociale, il tema e la necessità del radicamento territoriale per l'aspirante al beneficio erano comunque emersi sia per la peculiare prestazione in cui si risolve l'assegno sociale sia quanto al soggiorno legale in Italia dello straniero extracomunitario aspirante alla prestazione.

13. Ed infatti, questa Corte, con la sentenza n. 24981 del 6 dicembre 2016 ha affermato (in continuità con principi enunciati da Cass. n. 22261 del 30 ottobre 2015 e, in precedenza, da Cass. n. 10460 del 2013) che "in tema di corresponsione dell'assegno sociale di cui alla L. n. 335 del 1995, art. 3, comma 6, non è irragionevole la previsione di cui alla L. 28 dicembre 2000, n. 388, art. 80 comma 1, applicabile *ratione temporis*, che subordina il godimento per gli stranieri legalmente residenti in Italia alla titolarità della carta di soggiorno, indicativa del radicamento sul territorio, trattandosi di emolumento che prescinde dallo stato di invalidità e, pertanto, non investe la tutela di condizioni minime di salute o gravi situazioni di urgenza" (v. pure Cass. n. 3521 del 2014). Tale principio ha trovato conferma anche alla luce della coeva ordinanza della Corte costituzionale, n. 180 del 2016, che, nel riaffrontare la questione di legittimità costituzionale della L. n. 388 del 2000, citato art. 80, comma 19, "nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da almeno dieci anni, del beneficio dell'assegno sociale previsto dalla L. n. 335 del 1995, art. 3, comma 6 e successive integrazioni", ha rilevato e ribadito che la L. 6 agosto 2008, n. 133, art. 1, comma 1, "appare comunque indicativo dell'orizzonte entro il quale il legislatore ha ritenuto di disporre in una materia del tutto singolare come questa dell'assegno sociale, dal momento che il nuovo e più ampio limite temporale richiesto ai fini della concessione del beneficio risulta riferito non solo ai cittadini extracomunitari ma anche a quelli dei Paesi UE e financo - stando allo stretto tenore letterale della norma - agli stessi cittadini italiani (Corte Cost. n. 197 del 2013).

14. Il Giudice delle leggi aveva già escluso la violazione dei principi enunciati dall'art. 14 della CEDU, e dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, in quanto "da un lato, non risulterebbe evocabile alcun elemento di discriminazione tra cittadini extracomunitari, a seconda che risultino o no titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, e, dall'altro lato, neppure sussisterebbe una disparità di trattamento tra cittadini stranieri e italiani, posto che il



requisito temporale del soggiorno riguarderebbe tutti i potenziali fruitori del beneficio" (Corte Cost. n. 197 del 2013 cit.).

15. Il limite della stabile permanenza (per dieci anni) sul territorio nazionale come requisito per ottenere il riconoscimento del predetto beneficio era pure stato ravvisato come adottato, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente "restrittivo", sul presupposto, per tutti "gli aventi diritto", di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato e, del resto, in esatta corrispondenza alla previsione del termine legale di soggiorno richiesto per il conseguimento della cittadinanza italiana, a norma della L. 5 febbraio 1992, n. 91, art. 9, comma 1, lett. f), (Nuove norme sulla cittadinanza) (Corte Cost. n. 197 del 2013 cit.).

16. La giurisprudenza costituzionale, sempre in materia di misure di assistenza sociale da garantire ai cittadini extracomunitari in possesso di titoli validi di soggiorno ma non della carta di soggiorno, ora permesso di lungo soggiorno, ha precisato la necessità che, fermi gli ulteriori presupposti richiesti per la fruizione delle misure di assistenza sociale, "nell'ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari, di cui al D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 41 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) - il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale" (Corte Cost. n. 230 del 2015).

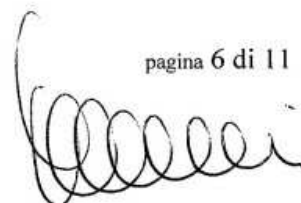
17. La recente sentenza della Corte Costituzionale, n. 50 del 2019, ha nuovamente affrontato i dubbi di legittimità costituzionale della L. n. 388 del 2000, art. 80, comma 19, nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di lungo soggiorno) e ha ritenuto il soddisfacimento di tale condizione per il solo straniero extracomunitario non irragionevole in virtù del fatto che l'assegno sociale è misura che, rivolgendosi a chiunque abbia compiuto 65 anni di età, persegue finalità peculiari e diverse rispetto a quelle proprie delle misure di assistenza legate a specifiche esigenze di tutela sociale della persona che non tollerano discriminazioni, come nel caso delle invalidità psicofisiche.

18. In tale sentenza è stato affermato che "Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)."

19. In quest'ottica la Corte ha precisato che il riferimento agli "aventi diritto" presuppone la ricorrenza, in capo a questi ultimi, di tutti i requisiti espressamente previsti dalla legge, tra i quali la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, cui si aggiunge la condizione del soggiorno continuativo per almeno dieci anni.

20. Il Giudice delle leggi ha richiamato la giurisprudenza costituzionale che aveva già chiarito che "entro i limiti consentiti dall'art. 11 della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), cui ha conferito attuazione il D.Lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 (...), e comunque nel rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo assicurati dalla Costituzione e dalla normativa internazionale, il legislatore (può) riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi 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" (sentenza n. 222 del 2013).

21. Ha ribadito che la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di "un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale" (sentenza n. 222 del 2013), riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona.



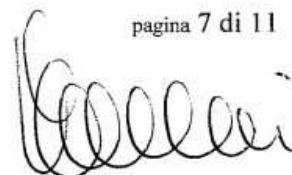
22. Ha delineato il beneficio dell'assegno sociale non già come componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38 Cost., comma 1, riserva al "cittadino") ma come necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.) e ha ancora una volta ricordato che per "la limitatezza delle risorse disponibili, al di là del confine invalicabile appena indicato, rientra dunque nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l'accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori. Per esse, laddove è la cittadinanza stessa, italiana o comunitaria, a presupporre e giustificare l'erogazione della prestazione ai membri della comunità, viceversa ben può il legislatore esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo; in tal modo, le provvidenze divengono il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo.

23. Ha poi chiarito che "la titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, diversamente dalla mera residenza legale in Italia, è subordinata a requisiti (la produzione di un reddito; la disponibilità di un alloggio; la conoscenza della lingua italiana: del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 9) che sono in sé indici non irragionevoli di una simile partecipazione; essa perciò rappresenta l'attribuzione di un peculiare status che comporta diritti aggiuntivi rispetto al solo permesso di soggiorno; infatti, consente (D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 9) di entrare in Italia senza visto, di svolgervi qualsiasi attività lavorativa autonoma o subordinata, di accedere ai servizi e alle prestazioni della pubblica amministrazione in materia sanitaria, scolastica, sociale e previdenziale, e di partecipare alla vita pubblica locale. Il permesso di cui al D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 9, che ha durata indeterminata, consente l'inclusione dello straniero nella comunità nazionale ben distinguendo il relativo status dalla provvisorietà in cui resta confinato il titolare di permesso di soggiorno di cui al D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 5".

24. Il Giudice delle leggi, con la recente decisione ha pertanto ritenuto non discriminatorio, né manifestamente irragionevole che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo sia il presupposto per godere di una provvidenza economica, quale l'assegno sociale, che si rivolge a chi abbia compiuto 65 anni di età, trattandosi di persone che ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.). E' risultata così confermata la discrezionalità del legislatore nel riconoscere una prestazione economica al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano.

25. Per la Corte costituzionale sotto nessun profilo, pertanto, può ritenersi violato l'art. 3 Cost., con riferimento a quegli stranieri che, invece, tale status non hanno e "Neppure è convincente il rilievo, secondo il quale sarebbe manifestamente irragionevole subordinare il conseguimento dell'assegno sociale al possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, posto che quest'ultimo viene ottenuto solo se si ha un reddito di importo pari all'assegno sociale stesso. Non è infatti detto che lo straniero, una volta conseguito il permesso di soggiorno di lunga durata, che è di regola permanente (art. 8 della direttiva 2003/109/CE), sia poi in grado di preservare le condizioni economiche che glielo hanno consentito. In tali casi, la vocazione solidaristica dell'assegno sociale torna a manifestarsi, in quanto esso soccorre chi, nonostante l'ingresso stabile nella collettività nazionale, sia poi incorso in difficoltà che ne hanno determinato l'indigenza ed è di tutta evidenza che l'assegno sociale, in questi casi, presuppone la perdita di quel reddito la cui esistenza aveva concorso al perfezionamento dei requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo".

26. Ha ritenuto, inoltre, non violato l'art. 117 Cost., comma 1, in relazione all'art. 14 CEDU, essendo non discriminatorio, per le ragioni enunciate, il criterio adottato quanto alla parificazione dei cittadini stranieri a quelli italiani in una prestazione di welfare sganciata dallo status lavorativo. Continua la



sentenza n. 50: "Come si è detto, l'assegno sociale per chi abbia 65 anni (che dal 1 gennaio 2019 spetta a coloro che abbiano raggiunto l'età di 67 anni) è una prestazione sociale riservata a coloro che, privi di reddito adeguato e di pensione, abbiano raggiunto un'età in linea di massima non più idonea alla ricerca di un'attività lavorativa e che mantengano comunque la effettiva residenza in Italia; tale prestazione è pertanto legittimamente riservata ai cittadini italiani, ai cittadini Europei e ai cittadini extracomunitari solo se titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo".

27. Infine, il Giudice delle leggi ha ricordato che nella giurisprudenza della Corte costituzionale l'elemento di discriminazione basato sulla cittadinanza è stato ritenuto in contrasto con l'art. 3 Cost. e con lo stesso divieto di discriminazione formulato dall'art. 14 CEDU, solo con riguardo a prestazioni destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla "garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto" (sentenza n. 187 del 2010) o comunque destinate alla tutela della salute e al sostentamento connesso all'invalidità (sentenza n. 230 del 2015), di volta in volta con specifico riguardo alla pensione di inabilità, all'assegno di invalidità, all'indennità per ciechi e per sordi e all'indennità di accompagnamento (sentenze n. 230 e n. 22 del 2015, n. 40 del 2013, n. 329 del 2011, n. 187 del 2010, n. 11 del 2009 e n. 306 del 2008) e l'assegno sociale non è equiparabile a tali prestazioni.

28. In definitiva, il Giudice delle leggi ha ribadito che il legislatore può legittimamente prevedere specifiche condizioni per il godimento delle prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari della persona, purchè tali condizioni non siano manifestamente irragionevoli nè intrinsecamente discriminatorie, com'è appunto nella specie la considerazione dell'inserimento socio-giuridico del cittadino extracomunitario nel contesto nazionale, come certificata dal permesso di soggiorno UE di lungo periodo, al quale l'ordinamento fa conseguire il riconoscimento di peculiari situazioni giuridiche che equiparano il cittadino extracomunitario - a determinati fini - ai cittadini italiani e comunitari (Corte Cost. n. 50 del 2019 cit.).

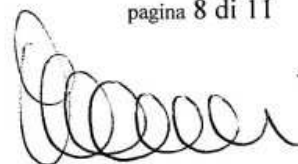
29. Pertanto, il requisito della continuità della permanenza sul territorio nazionale richiesto non solo allo straniero lungo soggiornante, ma anche al cittadino italiano (in tal senso anche Ord. n. 197/2013 Corte Cost.) è da ritenersi aggiuntivo rispetto alla titolarità del permesso di soggiorno e non può essere configurato come un limite alla libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost., comma 2, ed agli artt. 21 e 45 del T.F.E.U. (ex artt. 18 e 39 del Trattato della Comunità Europea) non contenendo alcun divieto violativo della libera scelta del singolo ed anche in considerazione del fatto che la continuità della permanenza va valutata, avuto riguardo all'ampiezza dell'arco temporale previsto dalla norma, come indicativa di un radicamento con il territorio da non identificare con la assoluta costante ed ininterrotta permanenza del soggetto, appunto, sul territorio nazionale".

Ciò premesso quanto all'inquadramento giuridico della fattispecie Ettaousse, sul quale gravava il relativo onere della prova, ha inteso fornire evidenza del requisito, in questa sede controverso, attraverso una produzione documentale allegata al ricorso introduttivo del giudizio avente ad oggetto "copia carta di identità e permesso di soggiorno" e "copia del passaporto con timbri".

Dalla copia della carta di identità si evince come alla data 9/3/2016 Ettaousse Ahmed risultasse residente in Casalgrande via Luigi Galvani 3 e dalla copia del permesso di soggiorno emerge come il predetto abbia ricevuto attestazione di soggiornante di lungo periodo UE in data 29/5/2019.

E' stato poi prodotto il passaporto rilasciato all'appellante in data 8/4/2015 rispetto al quale, secondo quanto affermato dal primo giudice con contenuti non oggetto di contestazione "Etaoussi è rimasto per lunghi periodi all'estero: dal 7/8/2015 al 20/2/2016, dal 23/7/2016 al 30/9/2016, dal 25/12/2016 al 12/5/2017, dal 22/12/2018 al 29/3/2019, nel prospetto viene indicata la data di uscita dall'Italia del 12/12/2019, ma non risulta quella di rientro".

Emerge poi dal verbale del 6/7/2021 come l'originale del predetto passaporto sia stato esibito dal difensore di Ettaousse con contestuale deposito di prospetto delle entrate/uscite in Italia come risultanti dal passaporto avente risultanze conformi rispetto a quelle come sopra compendiate dal primo giudice.



INPS a corredo della memoria di costituzione in primo grado ha poi prodotto copia parziale del passaporto rilasciato il 7/11/2005 con validità 6/11/2010 e del passaporto rilasciato il 31/3/2010 con validità fino al 31/12/2014 individuando tali copie, prive di ogni attestazione di conformità, come prodotte dall'appellante nel corso del procedimento amministrativo.

Quanto ai requisiti previsti in relazione alle certificazioni rilasciate da enti di Stati esteri, l'art. 2, primo e secondo comma, del D.P.R. 394/1999, recante la disciplina regolamentare di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero a norma dell'art. 1, sesto comma, d.lgs. n. 286/1998, all'art. 2 riguardante i rapporti con la pubblica amministrazione, stabilisce quanto segue *"1. I cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui all' articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 , limitatamente agli stati, fatti e qualità personali certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici o privati italiani, fatte salve le disposizioni del testo unico o del presente regolamento che prevedono l'esibizione o la produzione di specifici documenti.*

2. Gli stati, fatti, e qualità personali diversi da quelli indicati nel comma 1, sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, legalizzati ai sensi dell' articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200 , dalle autorità consolari italiane e corredati di traduzione in lingua italiana, di cui l'autorità consolare italiana attesta la conformità all'originale. Sono fatte salve le diverse disposizioni contenute nelle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia. L'interessato deve essere informato che la produzione di atti o documenti non veritieri è prevista come reato dalla legge italiana e determina gli effetti di cui all'articolo 4, comma 2, del testo unico.

2-bis. Ove gli stati, fatti e qualità personali di cui al comma 1 non possono essere documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati da competenti autorità straniere, in ragione della mancanza di una autorità riconosciuta o della presunta inaffidabilità dei documenti, rilasciati dall'autorità locale, rilevata anche in sede di cooperazione consolare Schengen locale, ai sensi della decisione del Consiglio europeo del 22 dicembre 2003, le rappresentanze diplomatiche o consolari provvedono al rilascio di certificazioni, ai sensi dell' articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200 , sulla base delle verifiche ritenute necessarie, effettuate a spese degli interessati".

L'art. 3 del D.P.R. n. 445/2000, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, pone invece le seguenti norme: *"1. Le disposizioni del presente testo unico si applicano ai cittadini italiani e dell'Unione Europea, alle persone giuridiche, alle società di persone, alle pubbliche amministrazioni e agli enti, alle associazioni e ai comitati aventi sede legale in Italia o in uno dei Paesi dell'Unione Europea. 2. I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle legge e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero. 3. Al di fuori dei casi previsti al comma 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia e il paese di provenienza del dichiarante. 4. Al di fuori dei casi di cui ai commi 2 e 3 gli stati, le qualità personali e i fatti, sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atto o documenti non veritieri".*

L'art. 33, secondo e terzo comma, del suddetto testo unico prevede infine che *"(l)e firme sugli atti e documenti formati all'estero da autorità estere e da valere nello Stato sono legalizzate dalle*



rappresentanze diplomatiche o consolari italiani all'estero. Le firme apposte su atti e documenti dai competenti organi delle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane o dai loro funzionari da loro delegati non sono soggette a legalizzazione. Si osserva l'articolo 31. Agli atti e documenti indicati nel comma precedente, redatti in lingua straniera, deve essere allegata una traduzione in lingua italiana certificata conforme al testo straniero della competente rappresentanza diplomatica o consolare, ovvero da un traduttore ufficiale".

Appare evidente che le copie solo parziali dei passaporti prodotte a corredo della domanda amministrativa e riversate agli atti del presente procedimento dall'INPS non siano idonee ad attestare il contenuto di quanto in esso rappresentato, contestato da INPS fin dalla costituzione in giudizio e non ritenuto consono alla prova neppure nella fase amministrativa, in quanto del tutto prive dei requisiti come sopra individuati per operarne l'utilizzabilità.

Corretto deve pertanto dirsi il percorso logico-motivazionale del primo giudice che ha ritenuto non congruamente provata la ricorrenza del requisito della continuità della permanenza del cittadino straniero sul territorio nazionale italiano al fine di valutarne il radicamento

Ed invero da un lato deve rilevarsi come questo implicasse la prova di situazioni fattuali inerenti circostanze coinvolgenti non solo la astratta sussistenza di una residenza in Italia ovvero una certa presenza sul relativo territorio, ma il concreto radicamento del richiedente l'assegno sul territorio nazionale italiano, da valutarsi sotto un profilo fattuale a contenuto dinamico quale concreto prioritario legame con il predetto territorio quale sede principale degli affari ed interessi come emergente dallo svolgimento di attività lavorativa, dalla disponibilità di un luogo di abitazione e dalla concreta permanenza in esso per una porzione del tutto prioritaria, con solo circoscritti momenti di allontanamento, dalla presenza di concreto inserimento stabile e attivo nella collettività e comunità italiana fornita a mezzo di elementi di ciò dimostrativi.

Nel caso di specie unico elemento fornito fidefacente in quanto esibito in originale è il passaporto emesso l'8/4/2015 di per sé non idoneo ad attestare quel radicamento decennale, che come sopra argomentato, costituisce oggetto della prova richiesta, sia in quanto avente validità temporale quinquennale e non piuttosto decennale come necessario, sia in quanto contenere circostanze contrarie a quanto oggetto di prova dimostrando lunghi e frequenti allontanamenti dal territorio dello Stato italiano, peraltro ampiamente superiori ai 90 giorni, intervallo individuato dalla normativa in vigore come afferente alla durata massima del soggiorno di breve durata nello spazio Schengen e pertanto in via interpretativa idoneo a ravvisare a contrario, ove superato, una assenza non meramente transitoria dal territorio dello stato italiano, implicante evidente prova contraria del radicamento ed anzi la sussistenza di interessi tuttora coltivati e prioritari territorialmente collocati altrove e segnatamente fuori dal territorio europeo.

Ne consegue l'assenza dei presupposti di legge per il riconoscimento dell'assegno sociale.

L'appello deve essere conclusivamente respinto.

Le spese del grado seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

Sussistono i presupposti processuali per il raddoppio del c.d. contributo unificato, ove dovuto, di cui all'art. 13 comma 1 quater del D.P.R. 115/02.

P.Q.M.

La Corte, ogni contraria istanza disattesa e respinta, definitivamente decidendo, respinge l'appello;

condanna Ettaousse Ahmed alla rifusione delle spese del grado in favore di INPS che liquida in complessivi € 2.000,00 oltre al 15% a titolo di rimborso spese forfetarie ed oltre IVA e CPA come per legge.

Dichiara sussistenti i presupposti processuali per il raddoppio del c.d. contributo unificato, ove dovuto, di cui all'art. 13 comma 1 quater del D.P.R. 115/02.

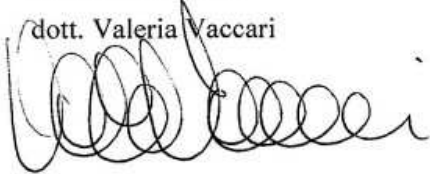
pagina 10 di 11



Bologna 22/11/2022

Il Consigliere est.

dott. Valeria Vaccari



(minuta depositata il 29/11/2022)

Il Presidente

dott. Carlo Coco



IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Dott. Germano Virzi



IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Dott. Germano Virzi