



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA

SEZIONE LAVORO

La Corte d'Appello, nella persona dei consiglieri
Carlo Coco
Marcella Angelini
Roberto Pascarelli
ha pronunciato la seguente

Presidente
Consigliere relatore
Consigliere

SENTENZA

nella causa di II grado iscritta al n. 669/2022 RGA promossa da:

JULIE- KOKKALOU (C.F. KKKJLU81A50Z211B), con il patrocinio dell'avv. Angela CODECA' (ammessa al PSS con delibera Ordine Avvocati Bologna del 15/12/2022) - domiciliata telematica

appellante

contro

INPS (C.F. 80078750587), con il patrocinio dell'avv. Roberta LEZZI - domiciliata telematica

appellato

*posta in decisione all'udienza collegiale del 7/9/2023,
udita la relazione della causa fatta dal Consigliere dott. Marcella Angelini;
viste le conclusioni dalle medesime parti rassegnate e come in atti;
esaminati gli atti e i documenti di causa,*

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

Come correttamente riassunto nella sentenza appellata, "con ricorso depositato in data 16.11.2021, la ricorrente indicata in epigrafe conveniva innanzi al Tribunale di Bologna, in funzione Giudice del Lavoro, l'INPS chiedendo che, previa sospensione inaudita altera parte ovvero in contraddittorio, dell'avviso di pagamento emesso dall'ente previdenziale per l'importo di euro 2.124,48 e del provvedimento ricevuto in data 19.10.2021, venisse accertato e dichiarato il suo diritto a percepire il reddito di cittadinanza a partire dal 7.10.2020 e, per l'effetto, fosse dichiarata l'illegittimità della revoca di tale beneficio e, dunque, infondata la pretesa dell'ente di restituire delle somme legittimamente versate alla ricorrente a titolo di Reddito di cittadinanza. La ricorrente, nell'invocare la tutela ex art. 24, co. 6 D. Lgs. n. 46/99, allegava di vertere in una grave situazione di precarietà economica, avendo

SENTENZA N. <u>415/2023</u>
Depositata il <u>22 SET. 2023</u>
R.G. n. <u>669/22</u>
Cron. n. <u>1783/23</u>

percepito nel 2020 un importo complessivo di euro 2.244,00 già complessivo di Reddito di cittadinanza”.

Con la sentenza qui appellata, il Tribunale di Bologna, respinte alcune eccezioni preliminari dell'INPS, ha rigettato il ricorso della Kokkalou (compensate le spese del grado), ricordando le norme di rilievo nella materia in esame (legge n. 26/2019, art. 2 comma 1¹ e art. 5 D.L. n. 4/2019, conv. in L.26/2019, commi 4 e 5²) ed evidenziando come dai dati messi a disposizione dalle amministrazioni comunali (sole competenti al riguardo) emergesse il difetto di una condizione legittimante la fruizione del beneficio, ovvero il fatto che *“Al momento della presentazione della domanda di RdC ella non aveva perfezionato il requisito dei due anni continuativi di residenza in Italia: risulta documentato che la stessa ricorrente è iscritta all'Anagrafe del Comune di Crevalcore dal 6/12/2018 (doc. 3 INPS), con provenienza dal Regno Unito”* – irrilevante la circostanza che in precedenza la ricorrente avesse lavorato in Italia.

Ha proposto appello la Kokkalou sulla base di un motivo sostanzialmente unico, articolato in due capi, concernente errore di diritto laddove il primo Giudice ha basato la propria decisione sul mero dato “anagrafico”, senza considerare che l'iscrizione nei registri anagrafici ha valore pubblicitario e non costitutivo e che lo stesso art. 5 comma 3 DL 4/19³ prevede il potere/dovere dell'INPS di effettuare controlli utili ad

¹ “1. Il Rdc e' riconosciuto ai nuclei familiari in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, dei seguenti requisiti: a) con riferimento ai requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, il componente richiedente il beneficio deve essere cumulativamente (1): 1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare, come individuato dall'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, 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 (2); 2) residente 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 continuativo; ...”

² “...4. Nelle more del completamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente, resta in capo ai comuni la verifica dei requisiti di residenza e di soggiorno, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), secondo modalità definite mediante accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. L'esito delle verifiche è comunicato all'INPS per il tramite della piattaforma di cui all'articolo 6, comma 1, finalizzata al coordinamento dei comuni. L'Anagrafe nazionale di cui al primo periodo mette comunque a disposizione della medesima piattaforma le informazioni disponibili sui beneficiari del Rdc, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. 5. I requisiti economici di accesso al Rdc, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), si considerano posseduti per la durata della attestazione ISEE in vigore al momento di presentazione della domanda e sono verificati nuovamente solo in caso di presentazione di nuova DSU, ferma restando la necessità di aggiornare l'ISEE alla scadenza del periodo di validità dell'indicatore. Gli altri requisiti si considerano posseduti sino a quando non intervenga comunicazione contraria da parte delle amministrazioni competenti alla verifica degli stessi. In tal caso, l'erogazione del beneficio e' interrotta a decorrere dal mese successivo a tale comunicazione ed e' disposta la revoca del beneficio, fatto salvo quanto previsto all'articolo 7. Resta salva, in capo all'INPS, la verifica dei requisiti autocertificati in domanda, ai sensi dell'articolo 71 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445”

³ 3. Il Rdc e' riconosciuto dall'INPS ove ricorrano le condizioni. Ai fini del riconoscimento del beneficio, l'INPS verifica, entro cinque giorni lavorativi dalla data di comunicazione di cui al comma 1, il possesso dei requisiti per l'accesso al Rdc sulla base delle informazioni pertinenti disponibili nei propri archivi e in quelli delle amministrazioni titolari dei dati. A tal fine l'INPS acquisisce, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e fermi restando i dati di cui al comma 2, dall'Anagrafe tributaria, dal Pubblico registro automobilistico e dalle altre amministrazioni pubbliche detentrici dei dati, le informazioni necessarie ai fini



accertare la sussistenza dei presupposti, attività che l'Istituto invece non ha svolto e che avrebbe permesso di riscontrare positivamente la domanda della ricorrente.

Si è ricostituito il contraddittorio con la costituzione dell'INPS, che ha resistito al gravame, chiedendone il rigetto.

La causa è stata istruita con l'acquisizione della documentazione già prodotta dalle parti ed è stata decisa come da infrascritto dispositivo, per i seguenti motivi.

L'appello è infondato.

L'istituto che qui rileva è stato definito dalla Corte Costituzionale nei suoi tratti più caratterizzanti e distintivi rispetto ad altre precedenti e affini provvidenze: *“Rispetto al precedente istituto del reddito di inclusione, dunque, il reddito di cittadinanza si caratterizza per una spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo e per un più stringente meccanismo della condizionalità, cioè per un'accentuazione degli impegni assunti dai beneficiari. Inoltre, rispetto al reddito di inclusione il reddito di cittadinanza è destinato a una platea più ampia di beneficiari, in quanto è prevista una soglia economica d'accesso più alta (art. 2, comma 1, lettera b). Per altro verso, come visto, il d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ha previsto un forte allungamento del periodo necessario di residenza in Italia (da due a dieci anni).*

... «la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica. Ciò differenzia la misura in questione da altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità. Così, ad esempio, per quelle prestazioni che si configurano quali misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa, come la pensione d'inabilità civile [...] diretta alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili e alla tutela di bisogni primari della persona [...]». La pronuncia richiama anche la pensione di cittadinanza («misura di mero contrasto alla povertà delle persone anziane») e l'assegno sociale («volto a far fronte a un particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza»), osservando che «[p]er tali provvidenze non è prevista la sospensione nel caso di misure cautelari personali». Il reddito di cittadinanza, invece, «non ha natura meramente assistenziale, proprio perché accompagnato da un percorso formativo e d'inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo».

... Nel caso in esame questa Corte non può che ribadire che il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica

della concessione del Rdc. Con provvedimento dell'INPS, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, sono definite, ove non già disciplinate, la tipologia dei dati, le modalità di acquisizione e le misure a tutela degli interessati. In ogni caso, la valutazione e l'eventuale riconoscimento da parte dell'INPS avvengono entro la fine del mese successivo alla trasmissione della domanda all'Istituto



attiva del lavoro e di integrazione sociale. 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, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (salve le esclusioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, del d.l. n. 4 del 2019). È inoltre prevista la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni (art. 7, comma 5, del d.l. n. 4 del 2019)" [Corte Costituzionale, 25/01/2022, n.19]

Ciò rende dunque essenziale alla sua concessione la verificata sussistenza di quella continuità di presenza e di quel radicamento territoriale che la residenza è volta a comprovare.

Il sistema funzionale a questa dimostrazione, poi, passa attraverso autorità tipiche e dotate di strumenti di accertamento – se del caso in collaborazione con il soggetto interessato – dettagliatamente previsti dall'art. 6 DL 28/1/2019 n. 4: "Al fine di consentire l'attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, assicurando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo del programma del Rdc, è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Sistema informativo del Reddito di cittadinanza. Nell'ambito del Sistema informativo operano due apposite piattaforme digitali dedicate al Rdc, una presso l'ANPAL, per il coordinamento dei centri per l'impiego, e l'altra presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il coordinamento dei comuni, in forma singola o associata. Le piattaforme rappresentano strumenti per rendere disponibili le informazioni alle amministrazioni centrali e ai servizi territoriali coinvolti, nel rispetto dei principi di minimizzazione, integrità e riservatezza dei dati personali. A tal fine, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti l'ANPAL e il Garante per la protezione dei dati personali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è predisposto un piano tecnico di attivazione e interoperabilità delle piattaforme e sono individuati misure appropriate e specifiche a tutela degli interessati, nonché modalità di accesso selettivo alle informazioni necessarie per il perseguimento delle specifiche finalità e adeguati tempi di conservazione dei dati" e, con specifico riferimento al dato della residenza, che qui rileva, dall'art. 5 già citato (cfr. nota 2).

Esso non può essere sostituito da modalità diverse, per quanto eventualmente basate su fonti ufficiali e pubbliche, poiché ciò renderebbe il beneficio sia più oneroso per l'ente deputato alla sua erogazione (gravato di attività istruttoria più complessa) sia di incerta incidenza sul bilancio statale, per la possibilità che si individuino dei beneficiari della prestazione non censiti dall'anagrafe del Paese.

Ciò impedisce di fare riferimento alla giurisprudenza indicata da parte appellante – peraltro riferita ad altri e del tutto diversi fini (per esempio Sez. 3^a,



Sentenza n. 2814 del 10/3/2000⁴) – e consente invece, se mai, di richiamare (ex aliis) Cassazione civile sez. trib., 17/3/2020, n.7352, resa bensì in tutt'altra materia, ma la cui *ratio* più si attaglia al caso di specie⁵.

Si condivide infatti la considerazione dell'Istituto appellato secondo cui *“la ratio della disciplina in materia di autocertificazioni è quella di semplificare e snellire l'azione amministrativa, confidando sul principio di auto-responsabilità del dichiarante e il legislatore, anche con riferimento a RdC ha inteso ribadire coerentemente un principio di riequilibrio sociale, il cui funzionamento presuppone necessariamente una leale cooperazione fra cittadino e amministrazione, che sia ispirata alla massima trasparenza ed alla verità delle dichiarazioni rese dal soggetto che se ne assume pienamente la responsabilità (in tale senso, ad esempio, Corte Cassazione, n. 5289 del 2020): la domanda è del 2020, la residenza è dal 2018 e prima è stata autodichiarata la provenienza dal regno Unito”* (pag. 5 mem. cost.).

A ciò si aggiunga – ma ciò dicasi *ad abundantiam* – che la documentazione prodotta e tanto meno le prove orali di cui è chiesta ammissione consentirebbero di provare la residenza della ricorrente con le caratteristiche richieste dalla norma.

L'appello deve dunque essere respinto.

Le spese del grado possono essere nuovamente compensate per la mancanza di specifici precedenti nella giurisprudenza di legittimità e per la stessa natura della prestazione in domanda

Deve altresì darsi atto della sussistenza dei presupposti processuali per l'applicazione del novellato disposto dell'art. 131^{1-quater}, D.P.R. n. 115/02, ai fini del versamento da parte dell'appellante di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello per l'impugnazione, se ed in quanto dovuto

⁴ *“la citazione di un imprenditore individuale ovvero di una impresa individuale ha come destinatario la persona fisica dell'imprenditore stesso e va quindi notificata a quest'ultimo secondo le regole delle notificazioni a persone fisiche ex art. 138 e segg. cod. proc. civ., privilegiando, circa il luogo in cui la notifica deve essere eseguita, la residenza effettiva, mentre la residenza anagrafica può costituire soltanto un indizio - presunzione per la sua individuazione; indizio che può essere superato sulla base di qualsivoglia elemento di convincimento idoneo a dimostrare la dimora abituale del soggetto in luogo diverso”*

⁵ *“la previa residenza anagrafica (ovvero il previo svolgimento di attività lavorativa) nel Comune dove si intende acquistare un immobile costituisce presupposto necessario ai fini del godimento dei benefici fiscali per l'acquisto della prima casa e ciò sia con riferimento agli atti soggetti ratione temporis alla disciplina di cui al D.L. 7 febbraio 1985, convertito nella L. 5 aprile 1985, n. 118, sia con riferimento a quelli soggetti ratione temporis alla L. 31 dicembre 1991, n. 415. Il requisito in questione può essere dimostrato solo attraverso le risultanze anagrafiche, a nulla rilevando una residenza di fatto (ex multis: sent. 4628/2008; 23579/2012; 8415/2013)”*

P.q.m.

La Corte d'Appello - sezione lavoro, definitivamente pronunciando sull'appello proposto da KOKKALOU JULIE-avverso la sentenza n. 294/2022 del Tribunale di Bologna resa e pubblicata il giorno 20/7/2022, ogni diversa e contraria domanda o eccezione disattesa, assorbita o respinta,

1. rigetta l'appello
2. compensa integralmente le spese del grado;
3. dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per l'applicazione del novellato disposto dell'art. 13^{1-quater}, D.P.R. n. 115/02, ai fini del versamento da parte dell'appellante di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello per l'impugnazione, se ed in quanto dovuto

Bologna, 7/9/2023

Il Consigliere est.
dott. Marcella Angelini

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Dott. Germano Virzi

Il Presidente
dott. Carlo Coco

minuta depositata il giorno

14.9.2023



IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Dott. Germano Virzi