



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA
Sezione controversie del lavoro

SENTENZA N. 600/2023
Depositata il 4 DIC. 2023
R.G. n. 313/23
Cron. n. 230/2023

composta dai Signori Magistrati:

Dott.ssa Elena Vezzosi

Presidente

Dott.ssa Marcella Angelini

Consigliere

Dott. Luca Mascini

Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa di appello iscritta al n. 313/2023 R.g.l.,
avverso la sentenza del Tribunale di Bologna n. 160 del 9.3.2023, notificata
il 15.5.2023;

avente ad oggetto: assegno sociale,

promossa da:

I.N.P.S., rappresentato e difeso dall'avv. Ester Cascio ed elettivamente
domiciliato nell'Ufficio legale della Sede provinciale in Bologna- appellante;

nei confronti di:

Ghazoul Fatna, rappresentata e difeso dagli avv. Stefano Vancini e Federico
Matta ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Bologna -
appellato;

posta in decisione all'udienza collegiale del 16.11.2023,

viste le conclusioni assunte dai procuratori delle parti, come in atti trascritte,

udita la relazione della causa fatta dal relatore dott. Luca Mascini;

esaminati gli atti e i documenti di causa,

Rilevato in fatto e ritenuto in diritto

1. Con ricorso depositato in data 14.4.2022 dinanzi al Tribunale di Bologna Sez. Lavoro, Ghazoul Fatna chiedeva, nel legittimo contraddittorio con l'INPS, l'accoglimento delle seguenti conclusioni *"(...) accertare e dichiarare il diritto della ricorrente al percepimento dell'assegno sociale, stante l'esistenza dei presupposti di legge, e per l'effetto condannare INPS in persona del leg. pro tempore a corrispondere a favore della signora Ghazoul Fatna l'assegno sociale nella misura spettante per legge, con decorrenza dal 18/12/2018, quale data in cui è stata depositata la domanda amministrativa, oltre al versamento degli interessi legali e rivalutazione monetaria calcolati dal 121° giorno successivo alla domanda, nonché dalla successiva maturazione dei ratei sino al saldo. Il tutto con vittoria di compensi e spese di causa"*. L'allora ricorrente evidenziava di poter godere della prestazione sul presupposto della *"permanenza nel territorio nazionale per almeno 10 anni"*, unico requisito necessario a tal fine ed unica circostanza menzionata dall'Istituto anche in sede di ricorso amministrativo.

Si costituiva in giudizio l'I.N.P.S. sostenendo l'infondatezza del ricorso in ragione dell'assenza non soltanto del requisito predetto ma anche del requisito reddituale, nulla avendo allegato e documentato l'allora ricorrente in ordine alla propria posizione, stante, come noto, l'insufficienza dell'autocertificazione di parte per assolvere al relativo onere.

Il Tribunale di Bologna, istruita la causa documentalmente, così statuiva: *"accerta e dichiara il diritto della ricorrente alla erogazione dell'assegno sociale, con decorrenza dal 18.12.2018; • dichiara tenuta e condanna l'INPS, nella persona del legale rappresentante pro tempore, al pagamento in favore della sig.ra Ghazoul Fatna dell'assegno sociale nella misura spettante per legge, con decorrenza dal 18.12.2018, quale data in cui è stata depositata la domanda amministrativa, oltre al versamento degli interessi legali e rivalutazione monetaria calcolati dal 121° giorno successivo alla domanda, nonché dalla successiva maturazione dei ratei sino al saldo; • condanna la convenuta alla rifusione in favore della ricorrente delle spese processuali che liquida in € 3000,00 oltre IVA, CPA e spese forfettarie ex lege da distrarsi in favore del procuratore attoreo dichiaratosi antistatario"*.

Il primo Giudice, in estrema sintesi, nella gravata sentenza, dopo aver sommariamente ricostruito i fatti sottoposti alla sua valutazione, osservava che l'allora ricorrente avrebbe fornito la prova in giudizio di essere in possesso del requisito della stabile residenza nel territorio italiano per almeno dieci anni, osservando che *"nel caso di specie, l'oggetto della decisione deve ritenersi circoscritto alla valutazione circa la sussistenza del requisito della stabile*

residenza per almeno dieci anni nel territorio italiano, quale unico motivo di rigetto della domanda da parte dell'INPS in sede amministrativa; gli altri requisiti richiesti dalla normativa per poter accedere al beneficio dell'assegno sociale, quali l'età anagrafica e i limiti di reddito, devono ritenersi pacifici in quanto non contestati da INPS".

Con ricorso depositato in data 13.6.2023 l'I.N.P.S. ha proposto appello nei confronti della predetta sentenza, chiedendo a questa Corte di: *"(...) riformare la sentenza del Tribunale di Bologna n. 160/2023 e, per l'effetto respingersi integralmente il ricorso proposto da GHAZOUL FATNA perché infondato in fatto e in diritto.*

Con vittoria di spese, competenze e onorari di causa di entrambi i gradi di giudizio".

L'Istituto appellante ha integralmente censurato la gravata sentenza sulla scorta di tutte le eccezioni già svolte in primo grado, rilevandone il mancato e/o l'erroneo esame da parte del Giudice *a quo*.

In particolare, con il primo motivo l'Istituto censura la decisione del Tribunale di ritenere sussistente il requisito del soggiorno in via continuativa per almeno 10 anni sul territorio nazionale *ex art. 20, comma 10, del d. l. n. 112/2008, "senza tenere conto delle altre circostanze di fatto (pacifiche) relative al suo ritorno nel Paese d'origine per più di 1 anno (cfr memoria di costituzione Inps "dal 19.6.2014 al 20.11.2015 per un periodo complessivo di quasi 14 mesi (il primo dal 19.6.2014 al 09.02.2015, per quasi 8 mesi, il secondo, a distanza di appena 3 mesi, dal 22.5.2015 al 20.11.2015, per altri 6 mesi). Si era, infatti, rilevato come un tempo così lungo di permanenza all'estero, per di più nel proprio Paese d'origine, non poteva non avere efficacia sul requisito della decennale permanenza continuativa sul territorio italiano, in quanto avrebbe dovuto essere valutato, piuttosto, come indicativo della volontà di spezzare quel legame con il territorio italiano, tanto da non farne più la propria dimora abituale, a prescindere e al di là di ogni burocratica certificazione di residenza".* Per altro verso, il Tribunale avrebbe dovuto tenere conto del sistema complessivo di norme che regolano la condizione dell'extracomunitario in Italia, ed applicare, per analogia, altra norma, avente medesima ratio: *"l'Istituto, con propria circolare, pubblicata a dicembre del 2022, la n. 131/22, proprio al fine di superare le difficoltà applicative della norma, ha chiarito, su parere conforme del Ministero del Lavoro, che, al fine di individuare i criteri utili alla verifica del requisito del soggiorno continuativo di dieci anni nel territorio dello Stato italiano, deve trovare applicazione in via analogica, attesa la medesima ratio, l'articolo 9, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", relativo al rilascio*

del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, secondo il quale “le assenze dello straniero dal territorio nazionale non interrompono la durata del periodo di cui al comma 1 [5 anni] e sono incluse nel computo del medesimo periodo quando sono inferiori a sei mesi consecutivi e non superano complessivamente dieci mesi nel quinquennio, salvo che detta interruzione sia dipesa dalla necessità di adempiere agli obblighi militari, da gravi e documentati motivi di salute ovvero da altri gravi e comprovati motivi”.

Con il secondo motivo, l'Istituto appellante, richiamata la contestazione compiuta nella memoria di costituzione in primo grado (“nel ricorso manca qualsiasi allegazione o produzione documentale relativa alla situazione reddituale”), censura la sentenza nella parte in cui “Il Tribunale non ha fatto corretta applicazione dei principi generali vigenti in punto di ripartizione dell'onere, posto che nel ricorso mancava qualsiasi allegazione o produzione documentale relativa alla situazione reddituale. Si era detto, per altro verso, che dalla circostanza che il provvedimento di diniego fosse limitato quanto a motivazione al mancato requisito della stabile ed effettiva residenza per almeno dieci anni sul territorio italiano non potesse derivarne, de plano, la pacifica sussistenza di tutti gli altri requisiti richiesti dalla norma, come erroneamente ritenuto dall'originaria ricorrente e come in ogni caso, secondo i principi generali in materia di ripartizione dell'onere probatorio, è onere di chi chiede in giudizio una prestazione dimostrare l'esistenza di tutti gli elementi costitutivi del diritto, con relativo onere di allegazione e di documentazione; onere nella specie che non veniva assolto. Vi è inoltre da dire come il giudice ordinario sia, come noto, giudice del rapporto e non dell'atto, con la necessaria conseguenza che tale tipo di giudizio non ha ad oggetto la legittimità di atti o provvedimenti amministrativi (peraltro di natura ricognitoria, come in questo caso) ma l'accertamento del diritto soggettivo alla prestazione oggetto di causa, di talché chi intende far valere il proprio diritto deve dimostrare in giudizio di essere in possesso di tutti i requisiti”.

Con il terzo motivo, l'Istituto censura la sentenza nella parte in cui ha sullo stesso addossato il pagamento delle spese di lite.

L'appellata, ritualmente costituitosi in giudizio, ha analiticamente contestato la fondatezza dell'avversa impugnazione, chiedendone il rigetto con conseguenziale integrale conferma della pronuncia gravata, il tutto con vittoria delle spese del grado.

2. L'appello non è inammissibile, come eccepito dalla sig.ra Ghazoul, in ragione del fatto che l'impugnazione proposta non avrebbe “una ragionevole probabilità di essere accolta. Infatti i motivi di appello esposti da parte avversa ripropongono questioni di diritto già specificatamente affrontate in sede di giudizio di primo grado ed oggetto di sentenza”, ben potendo la parte soccombente in primo

grado insistere per l'accoglimento di rilievi ed eccezioni erroneamente disattese dal primo Giudice, trattandosi tra l'altro di rilievi condivisibili, come di seguito dimostrato.

3. Tanto premesso circa lo svolgimento del giudizio, rileva la Corte che l'appello proposto dall'I.N.P.S. risulta meritevole di accoglimento per le ragioni appresso indicate.

Ai sensi dell'art. 3, comma 20, della l. n. 335/1995: *"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 conguagliato, 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'articolo 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".*

Ai sensi dell'art. 41 del d. lgs. n. 286/98 *"1. 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”.

Ai sensi dell’art 80, comma 19, della l. n. 388/2000 “Ai sensi dell’articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l’assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l’equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno”.

E, infine, ai sensi dell’art. 20, comma 10, del d. l. n. 112/2008, convertito con modificazioni con legge n. 133/2008 “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 dieci anni nel territorio nazionale”.

Richiamato il quadro normativo di riferimento, si osserva, quanto al primo motivo di appello, che nel caso di specie non viene in rilievo la mancanza del titolo per il soggiorno previsto dalla normativa richiamata ma soltanto l’aspetto di fatto del carattere continuativo della permanenza nel territorio nazionale per un periodo di dieci anni. La residenza della persona ex art. 43 c.c., richiamata nella sentenza impugnata, è determinata dall’abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, caratterizzata dalla permanenza per un periodo apprezzabile e dall’intenzione di abitarvi in modo stabile, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali, familiari ed affettive (Cass., 15.2.2021, n. 3841). Ora, se è vero che la permanenza sul territorio nazionale va riferita al decennio iniziato il 31.5.2008, data in cui l’interessata ha stabilito la propria residenza in Italia (o al più il 9.10.2008, data di iscrizione all’anagrafe del Comune di Valsamoggia, o al limite a considerare il decennio terminato con la presentazione della domanda amministrativa il 18.12.2018), è altresì vero che il rientro e la permanenza nel Paese di origine dal 19.6.2014 al 20.11.2015 per un periodo complessivo di quasi 14 mesi (il primo dal 19.6.2014 al 9.2.2015, per quasi 8 mesi, il secondo, a distanza di appena 3 mesi, dal 22.5.2015 al 20.11.2015, per altri 6 mesi) non consente verosimilmente di affermare che l’appellata abbia mantenuto in Italia, per questi consistenti periodi, le normali relazioni sociali, familiari ed affettive. E ciò anche a considerare che il periodo di ritorno nel Paese di origine, superiore complessivamente ad un anno nel decennio, non è stato motivato con la necessità di ottemperare ad obblighi imposti dall’Autorità pubblica o con la semplice scelta, invero improbabile in considerazione della durata del periodo, di doversi sottoporre

a cure o di voler trascorrere il periodo estivo o le festività. La doglianza dell'I.N.P.S., quindi, non appare fuori fuoco.

A ciò va aggiunta, in relazione al secondo motivo di appello, la ancor più pregnante ragione di accoglimento del gravame legata al dato che l'appellata, in spregio all'onere probatorio su di lui gravante, non ha fornito prova di essere in possesso del requisito reddituale necessario al conseguimento dell'assegno sociale, non potendo considerarsi sufficiente a tal fine, come tempestivamente eccepito dall'I.N.P.S. nella propria memoria di costituzione in primo grado, l'autocertificazione allegata al ricorso introduttivo. Anche in questo caso il Tribunale di Bologna non ha fatto corretta applicazione dei principi generali vigenti in punto di ripartizione dell'onere probatorio, posto che nel ricorso mancava, qualsiasi allegazione o produzione documentale relativa alla situazione reddituale. Né in senso contrario vale obiettare che il provvedimento dell'I.N.P.S. di diniego dell'assegno sociale fosse limitato, quanto a motivazione, alla mancanza del requisito della stabile ed effettiva residenza per almeno dieci anni sul territorio italiano. Ed invero sia il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, sia il possesso del requisito reddituale stabilito alla legge, sono fatti costitutivi della domanda, la cui mancanza può essere rilevata in ogni stato e grado del processo, anche in assenza di contestazione specifica (ma non è questo il caso; si veda, sul punto, tra le altre Cass. n. 22899/2011).

Va peraltro escluso che, in relazione ai predetti requisiti, possa configurarsi una "pista probatoria", percorribile da questa Corte, atteso che *"nel rito del lavoro, solo nel caso in cui il materiale istruttorio acquisito al processo indichi "piste probatorie" significative ai fini della ricerca della verità, ovvero allorché le risultanze di causa offrano significativi dati di indagine, il giudice, anche in grado di appello, ove reputi insufficienti le prove già acquisite, è tenuto ad esercitare il potere-dovere, previsto dall'art. 437 c.p.c., di provvedere anche d'ufficio agli atti istruttori sollecitati da tale materiale probatorio e idonei a superare l'incertezza sui fatti costitutivi dei diritti in contestazione, ferma restando sempre la necessità che i fatti stessi siano stati allegati nell'atto introduttivo"* (così Cass. n. 18252 / 2011 e nel medesimo senso, del necessario presupposto di *semiplena probatio* dei fatti allegati, v. Cass. n. 19358/2015 e 15925 / 2020).

Quanto precede si afferma tenuto conto dei principi applicabili anche in *subiecta materia*, pacificamente evincibili dalle seguenti massime, secondo cui *"in tema di assegno di invalidità previsto a favore degli invalidi civili dalla L. n. 118 del 1971, i requisiti socio-economici (reddituale e dello stato di incollocazione al lavoro) rappresentano elementi costitutivi del diritto alla prestazione assistenziale, la cui prova è a carico del soggetto richiedente, non potendo qualificarsi gli stessi, quindi, come mere condizioni di erogazione del beneficio, accertabili in sede*

extragiudiziale” (v. Cass. nn. 4067/2002; 13967/2002; 14035/2002; 13046/2003; 13279/2003; 13966/2003; 14696/2007; 22899/2011; 8856 / 2017) e secondo cui *“nei giudizi volti al riconoscimento del diritto alla pensione o ad assegno di invalidità civile, il requisito reddituale, al pari dei requisiti salutarî e di quello socio – economico, cosiddetto della incollocazione al lavoro, costituisce elemento costitutivo del diritto, la cui sussistenza va verificata anche d’ufficio ed è preclusa solo dalla relativa non contestazione, ove la situazione reddituale sia stata specificamente dedotta, nonché dal giudicato, nel caso in cui non sia stato proposto sul punto specifico motivo di appello”* (Cass. sent. n. 16395 / 2008, 6646 / 2012 e 17642 / 2016).

Per questi motivi, assorbenti rispetto ad ogni altro aspetto della controversia, l’appello proposto dall’I.N.P.S. va accolto con statuizioni come da dispositivo.

Le spese di entrambi i gradi del giudizio vengono compensate tra le parti, a fronte della complessità e controvertibilità delle questioni giuridiche per cui è causa, oggetto di contrastanti orientamenti giurisprudenziali, che concretizzano – a mente del dettato dell’art. 92 c.p.c. come risultante a seguito della Sentenza della Corte Costituzionale 19 aprile 2018, n. 77, che lo ha dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe ed eccezionali ragioni rispetto a quelle tipiche – quelle eccezionali ragioni che consentono la compensazione (in tutto o in parte) delle spese tra le parti (così anche Cass., 14.2.2019, n. 4360).

P.Q.M.

La Corte d’Appello – sezione lavoro, ogni diversa e contraria domanda o eccezione disattesa, assorbita o respinta, definitivamente decidendo:

accoglie l’appello proposto dall’I.N.P.S. e, in riforma della sentenza gravata, **rigetta** le domande proposte con il ricorso introduttivo del giudizio;

compensa le spese di entrambi i gradi del giudizio.

Così deciso in Bologna il 16.11.2023

Il Consigliere est.

dott. Luca Mascini
Luca Mascini

[minuta depositata il 30/11/2023]

IL DIRETTORE

Dott.ssa Anna Iuppo
Anna Iuppo

La Presidente

dott.ssa Elena Vezzosi
Elena Vezzosi

