

N. R.G. 99/2024



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
il Tribunale Ordinario di Novara**

in funzione di giudice del lavoro, nella persona del dott. Gabriele Molinaro, all'udienza del 29.5.2025, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa di primo grado iscritta al n. r.g. **99/2024** promossa da:

GARCIA BARCO LENIN ALFREDO (c.f. GRCLNL92S03Z605S), ammesso al patrocinio a spese dello Stato, elettivamente domiciliato in Novara, via Dominioni n. 1, presso lo studio dell'Avv. BARDESONO LICIA, che lo rappresenta e difende, giusta procura in calce al ricorso introduttivo;

- *ricorrente*

contro

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (c.f. 80078750587), in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato presso gli uffici dell'Istituto in Novara, C.so della Vittoria n. 8, rappresentato e difeso dall'Avv. PASUT FRANCO, giusta procura generale in atti;

- *convenuto*

OGGETTO: Altre controversie in materia di previdenza obbligatoria
i Difensori delle parti, come sopra costituiti, così

CONCLUDEVANO

PER IL RICORRENTE LENIN ALFREDO GARCIA BARCO:

In via pregiudiziale, alla luce delle istanze di rimessione alla Corte di Giustizia UE del Tribunale di Bergamo e alla Corte Costituzionale della Corte di Appello di Milano, della normativa de quo, sospendere il presente giudizio in attesa delle pronunce.

In via principale, nel merito, accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta dell'Inps consistente nell'aver revocato con provvedimento del 22.10.2023 l'erogazione del RDC a causa della sola mancanza del requisito di pregressa residenza decennale in Italia e aver chiesto la restituzione delle somme erogate e, di conseguenza, anche ex art. 28 c. 5 D. Lgs. 150/11 quale piano di rimozione:



- accertare e dichiarare che quanto percepito dal ricorrente nel periodo aprile 2021 – luglio 2022 è legittimo e nulla dovrà essere restituito all’Inps, ordinando a quest’ultimo di sospendere eventuali procedure di riscossione eventualmente attivate
- condannare l’Inps in persona del legale rappresentante pro tempore a pagare al ricorrente quanto dovuto a titolo di RDC nella medesima misura riconosciuta sino al completamento delle 18 mensilità, e pertanto per ulteriori 2 mensilità, o in subordine, a titolo di risarcimento del danno patrimoniale, ovvero la diversa somma che il Giudice vorrà liquidare, oltre al risarcimento dei danni patrimoniali consistenti in altrettante mensilità per il periodo in cui avrebbe potuto ottenere un nuovo accesso al R.D.C. e non ha potuto a causa della revoca ovvero da settembre 2022 sino a dicembre 2023 o per un periodo maggiore o minore ritenuto di legge, avendo tutti i requisiti di legge eccetto che la residenza decennale pregressa
- Ordinare all’Inps di ammettere il ricorrente anche per eventuali domande successive di assistenza al reddito, senza il requisito della residenza decennale in Italia pregressa.

PER IL CONVENUTO INPS:

- Disporre, ai sensi dell’art. 213 cpc, la richiesta di informazioni al Comune di Novara sugli accertamenti relativi alla permanenza sul territorio del Sig. GARCIA BARCO LENIN ALFREDO.
 - Dichiarare l’inammissibilità e l’infondatezza dell’atto introduttivo avverso in riferimento ad ogni eccezione di asserito comportamento discriminatorio dell’Istituto.
 - In ogni caso rigettare il ricorso proposto da GARCIA BARCO LENIN ALFREDO e mandare l’Istituto resistente assolto dalle domande tutte proposte nei propri confronti.
- Con vittoria di spese ed onorari, come per legge.

FATTO E DIRITTO

Con ricorso depositato in data 29.1.2024, LENIN ALFREDO GARCIA BARCO ricorreva al Tribunale di Novara, in funzione di giudice del lavoro, per sentire accogliere le sopra indicate conclusioni.

Riferiva il ricorrente che il 22.12.2023, gli era stata comunicata dall’INPS la revoca del reddito di cittadinanza, per mancanza del requisito della residenza decennale in Italia e gli era stata intimata la restituzione della somma percepita, pari a euro 8.000 (doc. 3 ric.).

Di essere nato in Ecuador e titolare di cittadinanza spagnola, essendosi trasferito in Spagna, all’età di nove anni. Dal 21.11.2018, era residente a Novara (doc. 11 ric.).

Ignaro del requisito normativo della residenza decennale in Italia e titolare di un ISEE pari a zero (doc. 4 ric.) aveva presentato domanda per ottenere il reddito di cittadinanza, che era stata accolta, sicché egli aveva percepito euro 500 mensili per 16 mesi.

Argomentava nel senso che il requisito della residenza decennale (art. 2, d.l. n. 4/2019), si ponesse in contrasto con le direttive europee nn. 2000/43, 2000/78 e 2006/54,



determinando una discriminazione indiretta, in quanto esso rischiava di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri.

Rammentava che il Tribunale di Bergamo aveva già disposto rinvio pregiudiziale alla CGUE e che la Commissione europea aveva aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, per violazione del regolamento 2011/492 e della direttiva 2004/38.

Deduceva altresì la violazione degli artt. 3, 11 e 117 Cost., richiamando un'ordinanza della Corte d'appello di Milano, che aveva rimesso la relativa questione alla Corte costituzionale.

Si costituiva l'INPS, con memoria difensiva depositata il 7.5.2024.

Osservava che la revoca del reddito di cittadinanza non aveva finalità e carattere discriminatori, ma era stata disposta in applicazione della normativa, in seguito all'accertamento, da parte del Comune di Novara, dell'assenza del requisito della residenza decennale in Italia. Sosteneva il carattere vincolante del provvedimento dell'Amministrazione comunale.

Produceva la domanda e il riepilogo dei pagamenti.

Rammentava, quindi, la normativa applicabile al reddito di cittadinanza e i requisiti richiesti per la sua fruizione, relativi a residenza e soggiorno, reddito e patrimonio e compatibilità. Rammentava che l'art. 7, d.l. n. 4/2019, imponeva la revoca immediata della prestazione, in caso di accertamento della non corrispondenza al vero delle informazioni indicate nella domanda.

L'art. 2, comma 1, lett. a) del d.l. n. 4/2019, aveva previsto che spettasse agli enti territoriali comunali la verifica dei requisiti di residenza e soggiorno. Essi provvedevano, poi, alla loro registrazione sulla piattaforma Gepi e quindi, in caso di accertamento della carenza di uno di essi, l'INPS provvedeva alla revoca del beneficio.

Evidenziava, quindi, l'onere del ricorrente di dimostrare il possesso di tutti i requisiti per ottenere la prestazione richiesta, anche al fine di ottenere l'accoglimento della domanda di accertamento negativo dell'indebito.

Argomentava, infine, sull'assenza di discriminazione e in ogni caso sul fatto che la revoca fosse stata disposta in seguito a un provvedimento del Comune di Novara e non dell'INPS, in diretta attuazione del disposto normativo.

All'udienza odierna, udite le conclusioni delle parti, la causa veniva posta in decisione.

1. Il ricorso non è fondato e deve essere respinto.

In primo luogo, sia – per cenni – nell'atto introduttivo, sia nel corso delle udienze, la Difesa di parte ricorrente ha contestato che Garcia Barco non ha ricevuto, prima della comunicazione del 22.10.2023 (doc. 3 ric.) un formale provvedimento di revoca della prestazione. Nel corso della discussione odierna, ha dedotto l'illegittimità della condotta



dell'INPS, che aveva rimesso al Comune il provvedimento di revoca, di propria spettanza.

Anche a prescindere dall'univoca formulazione della nota INPS citata, dove espressamente viene menzionata la revoca, la questione non è decisiva.

Si deve, infatti, rammentare che il processo previdenziale è un giudizio sul rapporto e non sull'atto, sicché il giudice non può arrestarsi all'esame dei profili formali, ma deve verificare se sussistono, o meno, i requisiti previsti dalla legge con riguardo alla pretesa previdenziale oggetto di causa.

Univoca giurisprudenza di legittimità, riferita a prestazioni previdenziali (ma analoghi principi valgono per quelle aventi natura assistenziale o mista) ha statuito che *“il pensionato che chiedi l'accertamento negativo della sussistenza del suo obbligo di restituire quanto percepito, ha l'onere di provare i fatti costitutivi del diritto alla prestazione già ricevuta ovvero l'esistenza di un titolo che consenta di qualificare come adempimento quanto corrispostogli (v., fra le tante, Cass. n. 1228 del 2011; Cass. n. 2739 del 2016; Cass. n. 31832 del 2019)”* (Cass., sez. lav., 30.6.2021, n. 18615 e già prima sez. un., 4.8.2010, n. 18046). Appare evidente che tale principio deve applicarsi, a maggior ragione, quando oltre all'accertamento negativo dell'indebito, la parte agisca per ottenere la corresponsione della prestazione in sé.

2. Nel merito, il ricorrente contesta la legittimità del requisito della residenza decennale di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), n. 2, d.l. n. 4/2019, argomentando nel senso che lo stesso costituisce discriminazione indiretta nei confronti degli stranieri.

Della questione si è, dapprima, occupata la Corte di giustizia dell'U.E., nella sentenza resa il 29.7.2024, nelle cause riunite C-122/22 e C-223/22, ove si poneva il problema della discriminazione indiretta, a danno di cittadini di Paesi terzi, titolari di permesso di soggiorno di lunga durata. Basandosi sulla qualificazione in termini assistenziali, proposta dal giudice rimettente, la Corte ha dichiarato che il requisito della residenza decennale si pone in contrasto con l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

Al di là della questione di qualificazione della natura della provvidenza, la pronuncia europea non è immediatamente applicabile al ricorrente, il quale è, pacificamente, cittadino di altro Stato membro dell'U.E. e non di uno Stato terzo.

Su un caso sostanzialmente analogo al presente (cittadino europeo che chiedeva il reddito di cittadinanza, ma non era in possesso del requisito della residenza decennale), si è recentemente pronunciata la Corte costituzionale, con la sentenza n. 31/2025, depositata il 20.3.2025. Nell'esaminare la questione alla luce della giurisprudenza europea, la Corte ha preso le mosse dalla propria giurisprudenza, che ha confermato, per cui *“Si è quindi ribadito 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 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)» (ancora sentenza n. 19 del 2022). In definitiva, gli strumenti apprestati non consistono in meri sussidi per rispondere alla situazione di povertà, dal momento che il beneficio economico erogato è inscindibile da una più complessa e qualificante componente di inclusione attiva, diretta a incentivare la persona nell'assunzione di una responsabilità sociale, che si realizza attraverso la risposta positiva agli impegni contenuti in un percorso appositamente predisposto e che dovrebbe condurre, per questa via, all'uscita dalla condizione di povertà". Si giunge, quindi, innanzitutto a escludere la natura meramente assistenziale della provvidenza.

Il giudice delle leggi esclude, quindi, che la presenza di un requisito di residenza costituisca discriminazione indiretta vietata, poiché "Non trattandosi di una prestazione meramente assistenziale, un requisito di radicamento territoriale non è di per sé implausibile: questa Corte, del resto, rispetto a una misura (attinente alla concessione di mutui agevolati) che non ha incidenza su diritti fondamentali, ha precisato che «non è manifestamente irragionevole, nel contesto di risorse finanziarie comunque non illimitate, che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio già vanti un legame duraturo», per cui non ha censurato «il requisito della residenza protratta per almeno otto anni» (sentenza n. 53 del 2024). Un requisito di residenza pregressa, peraltro, non appare, di per sé, determinare una violazione del divieto di discriminazione indiretta e delle relative disposizioni del diritto dell'Unione, che pure vengono in considerazione nella questione in esame. Per quanto un tale requisito ponga di fatto il cittadino italiano in una posizione più favorevole, non di meno la discriminazione indiretta ben può ritenersi giustificata quando sussistono ragioni che la rendono necessaria e proporzionata".

La durata decennale del requisito viene, tuttavia, ritenuta irragionevole, sulla scorta della seguente motivazione: "8.2.– Tuttavia, nonostante tali considerazioni – che non si oppongono, ex se, alla possibilità di prevedere un requisito di residenza pregressa, quando si tratti di prestazioni non meramente assistenziali caratterizzate da un complesso progetto di inclusione lavorativa e sociale – il periodo di residenza decennale istituisce una barriera temporale all'accesso al Rdc che trascende del tutto la ragionevole correlazione con le finalità di quest'ultimo. A differenza di altre misure, come l'assegno sociale, che questa Corte ha ritenuto correlate allo «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» (sentenza n. 50 del 2019 e ordinanza n. 29 del 2024), il progetto di inclusione previsto dal Rdc non guarda, come invece le suddette misure, al concorso realizzato nel passato, ma alle chances dell'integrazione futura, mirando alla prospettiva dello stabile inserimento lavorativo e sociale della persona coinvolta. In



quest'ottica il gravoso termine del pregresso periodo decennale non appare ragionevolmente correlato alla funzionalità precipua del Rdc e si pone in violazione dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost. Tali principi, infatti, si oppongono alla discriminazione, anche indiretta (come di recente ribadito con la sentenza n. 25 del 2025), prodotta da una barriera temporale, effetto del requisito censurato, che, sebbene applicato a ogni richiedente, appare artificialmente finalizzata al solo tentativo di limitare l'accesso alla prestazione, favorendo i cittadini italiani già residenti (più facilitati – come peraltro dimostrano i dati segnalati dal giudice rimettente – a integrare tale requisito), a scapito sia di quelli di altri Stati membri dell'Unione, sia di quelli di Paesi terzi. Del resto, proprio il termine decennale è stato la causa dell'apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea nei confronti dell'Italia sia per la discriminazione indiretta, sia per la discriminazione a danno degli stessi italiani, a cui il requisito poteva, in effetti, precludere la possibilità di trasferirsi a lavorare fuori dal Paese. Tale procedura è stata chiusa solo a seguito dell'abrogazione del Rdc a decorrere dal 1° gennaio 2024 e alla sua sostituzione con l'assegno di inclusione, dove il termine di residenza pregressa è stato ridotto a cinque anni, non più oggetto di contestazione a livello della Commissione europea.

8.3.– Alla luce di tutte queste considerazioni e nell'ottica di allontanarsi il meno possibile dal bilanciamento che, nella sua discrezionalità, è stato operato dal legislatore, la ragionevole correlazione con la misura del Rdc appare ricomponibile proprio in riferimento a quest'ultimo termine di cinque anni. Questo dato temporale, infatti, non solo è quello assunto, come detto, dal legislatore nazionale all'interno dell'assegno di inclusione, “erede” del Rdc, ma è anche quello che, in sostanza, è stato giudicato non irragionevole, ai sensi dell'art. 3 Cost., da questa Corte nella sentenza n. 19 del 2022, in quanto dimostra la «relativa stabilità della presenza sul territorio»; non è poi di certo irrilevante che esso sia anche quello previsto dall'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e quello che, da ultimo, è stato indicato dalla stessa sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22, N. D., in riferimento a cittadini di Paesi terzi, come periodo che «testimoni[a] il “radicamento del richiedente nel paese in questione”». Il termine di cinque anni si presenta, quindi, come una grandezza pre-data idonea a costituire un punto di riferimento presente nell'ordinamento (ex multis, sentenze n. 128, n. 90 e n. 6 del 2024 e n. 95 del 2022) utilizzabile al fine di ricomporre la ragionevole correlazione con il requisito di radicamento territoriale. Deve quindi essere accolta la prima questione formulata in via subordinata dal giudice rimettente, per cui va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, nella parte in cui prevedeva che il beneficiario del reddito di cittadinanza dovesse essere residente in Italia «per almeno 10 anni», anziché prevedere «per almeno 5 anni», per violazione dell'art. 3 Cost.

8.4.– In questi termini, si ricompone armonicamente anche il rapporto con la sentenza della Corte di giustizia 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22,



N. D., dal momento che, in riferimento a qualsiasi cittadino, sia italiano, sia degli altri Stati membri, sia di Paesi terzi, viene espunto con efficacia erga omnes dall'ordinamento nazionale il requisito della residenza decennale, ritenuto, da tale sentenza, contrastante, in riferimento però ai soli cittadini di Paesi terzi, con l'ordinamento dell'Unione europea. Si evita così, oltretutto, l'insorgere di una discriminazione alla rovescia altrimenti effettivamente prospettabile, come giustamente rilevato dalla difesa delle parti private, in relazione ai cittadini dell'Unione europea, che rimanevano ancora soggetti al termine decennale. Infatti, come questa Corte ha già rilevato nella sentenza n. 1 del 2025, la «pronuncia di incostituzionalità, nel caducare un requisito che ha valenza generale, consente di porre rimedio alle incongruenze di una disciplina che per tutti, cittadini e stranieri, prescrive il requisito della residenza decennale. Si scongiura così il rischio delle “discriminazioni a rovescio”, che una disapplicazione, circoscritta ai soggiornanti di lungo periodo tutelati dalla direttiva 2003/109/CE, non mancherebbe di generare a danno degli altri beneficiari delle provvidenze»”.

Ne consegue una declaratoria di illegittimità costituzionale di tipo manipolativo, che sostituisce il termine di durata della residenza minima per fruire del beneficio da dieci anni a cinque.

3. Deve, quindi, farsi applicazione, in questa sede, della disposizione dell'art. 2, comma 1, lett. a), n. 2, d.l. n. 4/2019, come risultante dalla succitata sentenza costituzionale e verificarsi, quindi, se il ricorrente, al momento della presentazione della domanda, fosse “residente in Italia per almeno 5 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”.

La Corte costituzionale ha già offerto ampie e convincenti argomentazioni, con puntuali rinvii alla giurisprudenza della Corte di giustizia, circa la conformità di tale requisito ridotto alla normativa europea, sicché non appare esservi alcuno spazio ulteriore per sollevare dubbi davanti al Giudice di Lussemburgo.

4. Il ricorrente ha allegato e documentato (doc. 11 ric.) di essere iscritto all'anagrafe italiana dal 28.11.2018. Dalla documentazione prodotta da entrambe le parti (doc. 3 ric. e doc. 1 INPS) risulta che la domanda di reddito di cittadinanza è stata presentata nel 2021.

Risulta, quindi, evidente l'assenza del requisito della residenza, richiesto dalla normativa applicabile, anche in seguito alla declaratoria di parziale illegittimità costituzionale.

Corretta è, quindi, la determinazione dell'INPS di revocare il beneficio e considerare indebiti i ratei già percepiti. Risulta, peraltro, dal doc. 1 INPS che, in sede di domanda, il ricorrente ha attestato “di aver risieduto in Italia per almeno 10 anni”, sicché deve escludersi che egli versasse in buona fede e che l'indebito sia imputabile a errore dell'Istituto.

5. La novità della questione, sulla quale sono intervenute, in corso di causa, una pronuncia della Corte di giustizia e una della Corte costituzionale, entrambe le quali



hanno statuito principi innovativi e rilevanti per la decisione, giustifica la compensazione delle spese processuali.

P. Q. M.

Il Tribunale Ordinario di Novara, in funzione di giudice del lavoro, definitivamente pronunciando, ogni contraria e ulteriore istanza, domanda ed eccezione disattesa, così provvede:

- 1) **rigetta** il ricorso;
 - 2) **compensa** integralmente tra le parti le spese processuali.
- Così deciso il 29.5.2025.

Il giudice
Dott. Gabriele Molinaro

