



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

La Corte d'Appello, in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott.ssa Marcella Angelini Presidente
dott.ssa Alessandra Martinelli Consigliere
dott. Roberto Pascarelli Consigliere relatore
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di II grado iscritta al n. **620/2024** RGA;
avverso la sentenza n. 147/2024 R.S. del Tribunale di Reggio Emilia, Sezione Lavoro,
emessa e pubblicata in data 02.04.2024, a definizione del giudizio rubricato al n. 802/2022
R.G.;

avente ad oggetto: assegno d'invalidità;
posta in discussione all'udienza collegiale tenutasi in data 13/11/2025;
promossa da:

BEN REBAH CHEDLY (C.F. BNRCDL59M27Z352M), residente in Reggio Emilia,
attualmente ristretto presso la Casa Circondariale di Reggio Emilia, rappresentato e difeso
dall'Avv. Marco Tavernese ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma,
Viale Gorizia 52;

appellante;

contro

I.N.P.S. - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, (C.F.:
80078750587), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso, congiuntamente e disgiuntamente, dagli Avv.ti Valeria Girolodi,
Oreste Manzi e Renato Vestini, con elezione di domicilio presso l'Ufficio Legale della
Sede Provinciale I.N.P.S. di Bologna, Via Milazzo n. 4/2, Bologna;

appellato;

udita la relazione della causa fatta dal Consigliere Roberto Pascarelli;
udita la lettura delle conclusioni assunte dai procuratori delle parti costituite, come in atti
trascritte;

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

Con ricorso depositato in data 7 novembre 2022 regolarmente notificato il sig. Ben Rebah



Chedly ha convenuto in giudizio innanzi al Tribunale di Reggio Emilia, Sezione Lavoro, l'I.N.P.S., per sentir accertare e dichiarare il proprio diritto al riconoscimento dell'assegno mensile di assistenza ad invalidi parziali non ricoverati e per l'effetto, condannare l'INPS al pagamento della prestazione da calcolarsi come per legge, con decorrenza dalla proposizione della domanda di riconoscimento ovvero da quella ulteriore e diversa ritenuta di giustizia.

Costui ha allegato di essere detenuto presso il carcere circondariale di Reggio Emilia, di aver proposto domanda per il riconoscimento del proprio diritto all'assegno di invalidità civile, di essere stato riconosciuto invalido dalla competente commissione ma di essersi visto negare la prestazione per carenza di valido permesso di soggiorno.

L'Istituto convenuto, non si è costituito ed è stato dichiarato contumace.

L'adito Tribunale, in adempimento dell'obbligo di verificare la sussistenza di tutti i presupposti indefettibili alla integrazione del diritto, alla luce della mancata produzione di valido permesso di soggiorno ed appurata l'impossibilità del ricorrente di produrlo, dell'udienza del 18.01.2024, ha disposto: *“l'acquisizione di informazioni da parte del Comune di Reggio Emilia in relazione alla carta d'identità rilasciata a Ben Rebah Chedly (...) chiedendo che specifichi ed esibisca il permesso di soggiorno o in difetto i documenti sulla base dei quali ha emesso la carta d'identità”*.

Il Comune di Reggio Emilia ha specificato di aver rilasciato la carta d'identità sulla base del certificato di detenzione provvedendo a depositarlo in atti.

Il giudizio è stato quindi discusso e deciso dando lettura della sentenza n. 147/2024 R.S. che ha rigettato il ricorso, compensando integralmente fra le parti le spese di lite.

Il Giudice *a quo*, in estrema sintesi, nella predetta sentenza, ha ritenuto che incombesse sull'allora ricorrente l'onere di provare il possesso dei requisiti indefettibili, presiedenti il riconoscimento del diritto alla prestazione richiesta, sia quelli sanitari, sia quelli reddituali sia quelli amministrativi, segnatamente il possesso del permesso di soggiorno. Atteso che il medesimo non è stato in grado di produrre titolo che attestasse la legittimità del suo soggiorno e della sua permanenza sul territorio italiano e che nemmeno l'indagine disposta d'ufficio dal Giudice ha permesso di rinvenire un documento di legittimo soggiorno, né sotto forma di permesso di soggiorno né sotto altra forma, il ricorso è stato reietto.

Avverso tale pronuncia ha interposto appello, con ricorso depositato telematicamente in data 20.09.2024, il sig. Ben Rebah Chedly chiedendo che questa Corte voglia: *“riformare integralmente l'impugnata sentenza (...) e, per l'effetto, accogliere le domande già rassegnate in primo grado”* all'uopo ritrascritte.

Nello spiegato atto di gravame l'odierno appellante, veicolando in questa sede in guisa di censure alla pronuncia impugnata le prospettazioni da lui già svolte nel corso del giudizio *a quo*, ha formulato i seguenti motivi di doglianza: *“1. sussistenza dei requisiti per l'erogazione della pensione di invalidità”; “2. principio di non discriminazione in tema di previdenza sociale nei riguardi dei detenuti”; “3. il documento di identità - prova*



indiretta del titolo di soggiorno”; “4. lo stato di detenzione legittimante la permanenza dello straniero sul territorio italiano”; “5. principio di non contestazione ex art. 115 cod. proc. civ.”.

L’INPS, ritualmente costituitosi in giudizio, ha diffusamente contestato la fondatezza degli avversi motivi di gravame, asseverando la correttezza e l’esaustività delle valutazioni compiute dal Giudice *a quo* nella gravata sentenza ed ha chiesto che questa Corte voglia: *“(…) Nel merito rigettare l’avverso ricorso in appello e tutte le domande ivi contenute, in quanto infondato in fatto e in diritto per le motivazioni di cui in premessa con integrale conferma della sentenza Tribunale di Reggio Emilia 147/2024 pubblicata in data 2/04/2024 Con vittoria di spese e compenso professionale”.*

Ricostituitosi il contraddittorio, la causa è stata istruita sulla scorta del compendio probatorio già acquisito in prime cure.

Tanto sinteticamente premesso circa lo svolgimento del giudizio, questa Corte ritiene che l’appello proposto dal sig. Ben Rebah Chedly non sia meritevole di accoglimento per le ragioni appresso indicate.

Va esaminato, innanzitutto, in quanto logicamente prioritario, il quinto motivo di gravame, afferente l’asserita applicabilità al caso di specie, del principio di non contestazione di cui all’art 115 c.p.c.

Ebbene, l’invocata disposizione statuisce che: *“Il giudice deve porre a fondamento della decisione le prove proposte dalle parti o dal pubblico ministero nonché i fatti non specificatamente contestati dalla parte costituita”.*

Atteso che l’INPS è stato dichiarato contumace in primo grado e dunque non si è costituito, è evidente che non possa ritenersi applicabile tale articolo al caso di specie.

In ogni caso la mancanza di permesso di soggiorno è stata allegata e comunque ammessa e non smentita proprio dall’allora ricorrente, pertanto il Giudice *a quo* ha deciso il giudizio proprio basandosi sui fatti ivi pacificamente allegati e non contestati dall’unica parte costituita.

La sentenza appellata, dunque, appare incensurabile nella parte in cui si afferma: *“... innanzitutto, ... stante la contumacia di Inps le circostanze di fatto dedotte da parte ricorrente devono essere provate e non possono ritenersi non contestate ex art. 115 cpc...”.*

In ragione di quanto sopra esposto, ad avviso del Collegio, il quinto motivo di appello va respinto.

Con riferimento al primo motivo di gravame, invece, va osservato che la sentenza della Consulta n 306/2008 (non 306/2010), di cui artatamente parte appellante estrapola un mero passaggio motivazionale, conclude, come correttamente riportato ed evidenziato nell’appellata sentenza, l’indispensabilità e la non surrogabilità del possesso, in capo al richiedente, di un valido titolo di legittimazione al soggiorno nel territorio dello Stato che ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata (ad evitare il cd turismo



assistenziale e previdenziale)

Ed invero l'art 80 L 388/200 è stato censurato laddove richiedeva la carta di soggiorno in quanto trattavasi di titolo di legittimazione presupponente, per il rilascio, il possesso di un reddito, circostanza in molti casi ostativa proprio al riconoscimento delle prestazioni assistenziali per cui è causa.

Orbene, la sentenza della Corte Costituzionale 187/2010, avente ad oggetto il diritto dei non cittadini al riconoscimento del diritto all'assegno di invalidità civile, ha statuito, in massima: *“È costituzionalmente illegittimo l'art. 80 comma 19 l. 23 dicembre 2000 n. 388, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 l. 30 marzo 1971 n. 118.*

Premesso che è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata e che tuttavia, una volta che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini; e premesso altresì che l'assegno di invalidità costituisce una erogazione destinata non già ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di "sostentamento", atto ad assicurarne la sopravvivenza, e cioè un istituto che si iscrive nei limiti e per le finalità essenziali che impongono l'eguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, la disposizione censurata viola il principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dall'art. 1 del Protocollo addizionale, nella interpretazione ad essi data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sent. n. 306 del 2008)”.

Ebbene, come correttamente rilevato nella sentenza del Tribunale di Reggio Emilia qui gravata, l'odierno appellante non possedeva, al momento della richiesta della prestazione per cui è causa un valido titolo che consentisse il legittimo soggiorno in Italia.

Ovviamente non rappresenta un omologo il provvedimento di carcerazione, che costringe colui che ne sia colpito a rimanere in *vinculis*, rinchiuso in un carcere ubicato nello stato fino all'espiazione della pena, con successivo provvedimento di espulsione e/o reimpatrio. Ovviamente inconferente l'art 1 primo protocollo CEDU che disciplina il diritto di proprietà, atteso che l'odierno giudizio non riguarda diritti reali né possesso.

L'appellata sentenza appare ovviamente del tutto armonica con i principi di non discriminazione ispirati alla nazionalità espressi dalle sentenze Koua Poirrez/Franci e Carlson e altri/Regno Unito, atteso che il Giudice *a quo* non ha operato discriminazione alcuna, essendosi limitata ad applicare la legge, ivi compreso l'art 41 Dlgs 286/998, citato



da parte appellante, ove statuisce: *“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 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.....*

Nel caso di specie, infatti, lo si ribadisce, il sig. Ben Rebah non ha mai posseduto permesso di soggiorno di nessuna durata, il Tribunale di Reggio Emilia, dunque, ha dovuto rigettare il ricorso introduttivo del giudizio, negando il diritto proprio in applicazione del principio di non discriminazione.

Infatti se i soggetti non carcerati possono accedere alle prestazioni assistenziali solo qualora in possesso di valido titolo di soggiorno, tale disposizione, in applicazione dell'art 3, 4 e 38 Cost., deve trovare applicazione anche ai detenuti in carcere.

Conseguentemente la sentenza del Tribunale di Reggio Emilia 147/2024 merita incondizionata conferma laddove ha statuito: *“ Tanto precisato si rileva che dalle informazioni assunte dalla questura di Reggio Emilia il ricorrente non risulta essere mai stato titolare di permesso di soggiorno e, quindi, regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato”*.

E' pacifico infatti che la costrizione conseguente ad una condanna alla detenzione ed all'incarcerazione non rappresenti un omologo della legittimità di permanenza nello stato, quanto piuttosto l'espiazione di una pena.

A ritenere il contrario, si consentirebbe a colo che delinquono di poter vantare proprio la condanna per il reato commesso al fine di fruire di prestazioni assistenziali che, per avventura, non sarebbero erogabili a soggetti che, pur sprovvisti di valido titolo di permanenza, si siano sempre attenuti allo scrupoloso rispetto di tutte le altre norme imperative nazionali, penali e non.

In altre parole il crimine verrebbe compensato con una erogazione in denaro che altrimenti il reo non avrebbe potuto conseguire; davvero un esito paradossale e certamente non perseguito e contrario agli intendimenti cui si sono ispirate le pronunce della Consulta.

Alla luce delle suesposte considerazioni anche il primo motivo di appello va respinto.

Va, poi, esaminato e disatteso anche il secondo motivo di appello, evidenziando, al riguardo, l'inconferenza rispetto al caso di specie della norme poste a tutela dei lavoratori detenuti, che afferiscono alle prestazioni legate allo svolgimento di attività lavorative ben diverse da quella di carattere meramente assistenziale oggetto dell'odierno giudizio.

L'appellante, inoltre, non risulta avere svolto lavoro in carcere e non sta chiedendo una prestazione legata allo stesso.

Al contrario chiede il riconoscimento del diritto ad una prestazione assistenziale del tutto avulsa da eventuali attività lavorative.

In proposito, fin dal lontano 1968, con la sentenza n 3 la Consulta, nel disaminare la legittimità costituzionale del 5 comma dell'art. 28 del codice penale ha nettamente e



recisamente differenziato le prestazioni la cui erogazione ed il cui diritto sia connesso e conseguenziale a prestazioni lavorative e/o al versamento della contribuzione dalle prestazioni aventi carattere meramente assistenziale, come l'assegno di invalidità civile. Ed invero la sentenza di prime cure, qui gravata, non ha discriminato l'allora ricorrente in quanto carcerato, ma si è limitata ad equipararlo a tutti gli stranieri privi di valido titolo di soggiorno, non riconoscendogli un illegittimo, ingiustificato privilegio per il solo motivo di trovarsi detenuto.

In proposito, va rimarcato il paradosso sotteso all'odierno appello ed alle pretese dell'allora ricorrente: se l'appellante non avesse compiuto un reato e non fosse stato condannato, essendo privo di permesso, non avrebbe potuto accedere alla prestazione richiesta.

Costui ne pretende il riconoscimento non per aver *“finalmente”* ricevuto il titolo di legittimazione, ma quale ricompensa della condanna alla detenzione.

Sul punto, inoltre, appaiono condivisibili e commendevoli, altresì, le considerazioni contenute nella sentenza gravata (ispirate alla sentenza della Consulta 137/2021, all'uopo ivi menzionata), ove si ha modo di leggere: *“(...) si evidenzia, inoltre, che la ratio della norma così come interpretata anche dalla Corte Costituzionale per estendere il beneficio anche agli stranieri privi della carta di soggiorno è quella di fornire alla persona regolarmente soggiornante un minimo di "sostentamento", atto ad assicurarne la sopravvivenza, requisito che a rigore non ricorre comunque dal momento che il ricorrente attualmente risulta ristretto in carcere. Ciò si può, del resto, desumere anche dalla pronuncia, seppur relativa a differente fattispecie, della Corte Costituzionale n.137/2021”*.

Tale pronuncia costituzionale, infatti, pur lasciando trapelare un atteggiamento di condivisione rispetto alla delineazione di uno "stato d'indegnità" ostativo alla percezione di determinate provvidenze pubbliche, gravante su chi sia risultato colpevole di peculiari delitti, nell'intento di assicurare il sostentamento ed i diritti fondamentali della persona e della personalità umana, ha dichiarato l'illegittimità delle misure restrittive, oggetto di scrutinio in tal sede, laddove prevedano la revoca delle prestazioni nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere, che non potrebbero disporre di mezzi di sostentamento ulteriori.

Ecco perché la considerazione del Giudice di prime cure, ispirata ad una profonda e consapevole conoscenza della normativa di settore e delle pronunce delle Corti di legittimità e di nomofilachia, appare incondizionatamente condivisibile.

L'appellante sta scontando la pena in regime carcerario, ove le sue esigenze di sostentamento, cura, di vitto e di alloggio oltre che di assistenza, vengono garantite a carico della comunità.

In ragione di quanto sopra esposto, anche il secondo motivo di appello va respinto.

Possono, poi, essere esaminati congiuntamente, in ragione della loro stretta



interconnessione logico-giuridica, il terzo ed il quarto motivo di appello.

Al riguardo, va preliminare disattesa l'erronea tesi di parte appellante secondo cui non sarebbe possibile rilasciare la carta di identità ai soggetti non titolari del permesso di soggiorno.

Ed invero, ai sensi della Circolare del Ministero degli Interni n. 16 del 2 aprile 2007, i cittadini extracomunitari iscritti come residenti possono avere la Carta di Identità anche se non hanno ancora il permesso di soggiorno.

Tale documento non rappresenta ovviamente un omologo del permesso di soggiorno, altrimenti la circolare non avrebbe previsto la possibilità di rilascio in attesa del permesso.

La carta si limita ad attestare l'identità del soggetto, non la legittimità della sua presenza e permanenza sul territorio dello stato, cui sovviene all'uopo il permesso di soggiorno, ai sensi della normativa non solo interna ma anche europea.

E' pacifico e non contestato che l'appellante non abbia mai posseduto e non possieda alcun permesso di soggiorno.

La carta di identità gli è stata rilasciata per richiesta della magistratura di sorveglianza non per legittimare la permanenza sul territorio, che è rimasta illegittima ad eccezione dell'obbligo di espiazione della pena carceraria (costui, se non riuscirà ad ottenere un permesso, dovrà essere rimpatriato e/o espulso ad espiazione conclusa) ma per poter attestare e verificare la sua identità.

Ed invero lo stato di detenzione non legittima la permanenza, costringe a sopportare la restrizione carceraria: concetti e situazioni circostanziali e fattuali intuitivamente e notoriamente ben diversi.

Correttamente ed incensurabilmente, dunque, la sentenza qui gravata stabilisce che: “*Attualmente è vero che è ristretto presso la Casa circondariale di Reggio Emilia a seguito di condanna definitiva ed in forza di ciò ha ottenuto la carta d'identità dal Comune di Reggio Emilia, tuttavia tale situazione non è equiparabile a quella dello straniero regolarmente soggiornante ai sensi della sopra menzionata pronuncia se letta nel suo complesso*”.

Pertanto, se l'espiazione della pena legittima la permanenza dello straniero, seppur irregolare, come allegato dall'odierno appellante, se ne ricava che costui rimane nello stato illegalmente, pertanto non vanta, ai sensi della normativa come interpretata dalla Corte costituzionale, il titolo di legittimazione indefettibile per accedere alle prestazioni assistenziali.

Nessuna rilevanza in senso contrario alle suesposte conclusioni può essere attribuita alle sentenze della Corte Cost. 226/2004 e 369/1999, di cui parte appellante offre una lettura, a dir poco, parziale e decontestualizzata.

In particolare, nella più recente C Cost 226/2004 si ha modo di leggere: “(...) sulla base della interpretazione accolta nell'ordinanza n. 369 del 1999, da cui questa Corte ritiene di non discostarsi, va riconosciuta natura amministrativa anche alla espulsione prevista



dall'art. 16, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998, posto che anche tale misura è subordinata alla condizione che lo straniero si trovi in taluna delle situazioni che costituiscono il presupposto dell'espulsione amministrativa disciplinata dall'art. 13, alla quale si dovrebbe comunque e certamente dare corso al termine dell'esecuzione della pena detentiva, cosicché, nella sostanza, viene solo ad essere anticipato un provvedimento di cui già sussistono le condizioni;

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5 e seguenti, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 24, 25, secondo comma, 27, 97, 101, secondo comma, 102, primo comma, e 111, commi primo e secondo, della Costituzione, dai Magistrati di sorveglianza di Alessandria, Cagliari, Reggio Emilia e Bologna, con le ordinanze in epigrafe.

Anche la sentenza C. Cass. 30130/2013, rimarca l'illegittimità della presenza nello stato dello straniero detenuto, limitandosi a procrastinare al momento successivo all'espiazione della pena il repatrio del medesimo.

In tale pronuncia, la Suprema Corte ha affermato: *“posto che è indubitabilmente contra legem la permanenza nello Stato di uno straniero che vi ha fatto ingresso clandestinamente, l'esecuzione della pena nei confronti dello stesso non può avvenire se non con modalità che non comportino la violazione o la elusione delle regulae iuris che statuiscono tale carattere di illegalità”.*

Il tenore della pronuncia è non solo chiaro ma adamantino e di significato opposto a quello propugnato dall'appellante.

In sostanza, il fatto stesso che il sig. Ben Rebah Chedly sia detenuto in Italia non lo legittima a soggiornare nello Stato, quanto ad espiaire ivi una pena detentiva, al termine della quale viene postergata l'espulsione.

La natura della residenza quale elemento costitutivo del diritto appare inconferente in mancanza dell'indefettibile presupposto parimenti costitutivo del permesso di soggiorno, in virtù del quale è stato respinto il ricorso di primo grado e deve essere respinto l'odierno ricorso in appello.

Per questi motivi, assorbenti di ogni altra questione dedotta in giudizio, l'appello proposto dal sig. Ben Rebah Chedly va respinto, con conseguente integrale conferma della sentenza gravata.

Le spese del grado seguono la soccombenza ex art. 91 c.p.c. e sono liquidate come da dispositivo, in applicazione dei parametri per attività, fase e valore di cui al D.M. 55/2014 e successive modifiche ed integrazioni, avuto riguardo, in particolare, al valore indeterminato della controversia, da considerarsi di bassa complessità, all'assenza di attività istruttoria in questo grado ed ai criteri di cui all'art. 4 del Decreto cit. (fra cui



l'esiguità degli incombenti difensivi posti in essere in favore dell'INPS).

Si dà, infine, atto della sussistenza dei presupposti processuali previsti dal novellato art. 13, co. 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 dovuto per l'impugnazione, se dovuto.

P.Q.M.

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

- rigetta l'appello proposto dal sig. Ben Rebah Chedly, con conseguente integrale conferma della sentenza gravata;
- condanna l'appellante al pagamento delle spese del grado che si liquidano nella somma di € 2.000,00 a titolo di compenso professionale, oltre accessori di legge;
- dà, infine, atto della sussistenza dei presupposti processuali previsti dal novellato art. 13, co. 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 dovuto per l'impugnazione, se dovuto.

Così deciso a Bologna, nella camera di consiglio del giorno 13.11.2025

Il Consigliere est

dott. Roberto Pascarelli

Il Presidente.

dott.ssa Marcella Angelini

