

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DI APPELLO DI ANCONA

Sezione Lavoro e Previdenza

composta dai magistrati:

- | | |
|-------------------------|------------------|
| 1. dr. Luigi Santini | Presidente |
| 2. dr. Angela Quitadamo | Consigliere rel. |
| 3. dr. Arianna Sbanò | Consigliere |

All'esito della camera di consiglio, tenutasi ai sensi dell'art. 127 ter cpc; lette le note illustrative, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. 432 del Ruolo Generale Lavoro dell'anno 2024

TRA

LAGUNA TRUJILLO GUILLERMO, rappresentato e difeso per procura alle liti in atti dall'Avv. Mariella Michele

Parte appellante

E

INPS – ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, rappresentato e difeso per procura alle liti in atti dall'Avv. Luzi Marco e dall'Avv. Salvati Valeria

Parte appellata

Conclusioni come in atti

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato in data 17 maggio 2024, Laguna Trujillo Guillermo adiva il Tribunale di Pesaro – Sezione Lavoro – chiedendo l'annullamento del provvedimento del 27 aprile 2023 con cui l'INPS – Direzione Provinciale di Pesaro – aveva respinto la domanda amministrativa presentata il 2 marzo 2023, volta ad ottenere l'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge n. 335/1995, per asserita mancanza del requisito del soggiorno legale e continuativo nel territorio nazionale per dieci anni antecedenti la domanda (art. 20, comma 10, del d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008).

Il ricorrente impugnava altresì, per mero scrupolo difensivo, i successivi provvedimenti di conferma del rigetto comunicati via PEC in data 20 settembre 2023 (prot. nn. 5900.20/09/2023.0180503 e 0180512), nonché la delibera n. 243787 del 15 febbraio 2024 con la quale l'INPS respingeva definitivamente il ricorso amministrativo.

Esponendo di aver fatto ingresso in Italia il 27 dicembre 2011 per ricongiungersi al figlio



regolarmente soggiornante e alla nuora, cittadina italiana, ottenendo dalla Questura di Pesaro-Urbino il rilascio, in data 30 marzo 2012, di una carta di soggiorno per congiunti di cittadini UE, con validità quinquennale fino al 29 marzo 2017. Da allora aveva sempre mantenuto la residenza anagrafica nel Comune di Pesaro, dove vive stabilmente con la moglie (anch'ella cittadina cubana e titolare di carta di soggiorno), il figlio, la nuora e la nipote.

A sostegno del proprio radicamento territoriale, il ricorrente richiama la continuità dell'assistenza sanitaria in Italia (documentata da dichiarazione del medico di base, dott.ssa Lulli, e dall'iscrizione al centro diabetologico di Pesaro) e allegava la documentazione sanitaria attestante la cura di una patologia oncologica (adenocarcinoma prostatico), che richiede periodici controlli nel territorio nazionale.

Egli ammetteva di essersi temporaneamente allontanato dall'Italia solo in occasione di gravi e documentati motivi personali e familiari:

- nel 2013, a seguito del decesso della madre e, successivamente, della figlia, rimasta vittima di un incidente stradale a Cuba, dovendo occuparsi delle relative successioni e della nipote minore rimasta orfana;
- nel 2019, per ragioni di salute e per assistere la medesima nipote, non potendo poi rientrare a causa del blocco dei voli internazionali imposto dall'emergenza pandemica da Covid-19, che si protrasse fino a luglio 2020;
- infine, tra giugno 2022 e gennaio 2023, per reperire e legalizzare presso il Consolato italiano la documentazione matrimoniale richiesta dall'INPS.

L'INPS si costituiva resistendo alla domanda e rilevando che, secondo le risultanze acquisite dalla Questura e dai passaporti, il ricorrente aveva trascorso all'estero complessivamente oltre cinque anni nel decennio di riferimento, con periodi di assenza prolungati e non giustificati, tali da interrompere la continuità del soggiorno. Veniva altresì evidenziato che la prima carta di soggiorno, con validità fino al 29 marzo 2017, non era stata rinnovata a tempo indeterminato proprio in ragione degli allontanamenti, comportando l'emissione di una nuova carta con validità quinquennale.

Con sentenza n. 281/2024, emessa in data 4 dicembre 2024, il Tribunale di Pesaro, in funzione di giudice del lavoro, rigettava il ricorso, ritenendo non provato il requisito del soggiorno legale continuativo per almeno dieci anni sul territorio nazionale, alla luce dei plurimi e lunghi periodi di assenza documentati, e compensava integralmente le spese di lite.

Con ricorso in appello depositato in data 20 dicembre 2024, Laguna Trujillo Guillermo ha impugnato la sentenza n. 281/2024 del Tribunale di Pesaro, deducendo l'erroneità della decisione e sostenendo che il primo giudice avrebbe indebitamente interpretato il requisito della "continuità" come "ininterrotta permanenza", mentre la legge e la giurisprudenza di legittimità (in particolare,



Cass. n. 16989/2019) richiedono solo un radicamento effettivo e duraturo, non escluso da temporanei allontanamenti giustificati.

L'appellante ribadisce di avere mantenuto residenza, legami familiari e centro di vita in Italia, e di essere stato assente solo per periodi giustificati da cause di forza maggiore o eventi familiari straordinari, chiedendo, per l'effetto, la riforma della sentenza impugnata e la condanna dell'INPS all'erogazione dell'assegno sociale a decorrere dal 1° marzo 2023.

Nel giudizio di appello si è costituito l'INPS, il quale ha resistito all'impugnazione proposta da Laguna Trujillo Guillermo, chiedendone il rigetto e la conferma della sentenza di primo grado, ribadendo la correttezza della decisione impugnata e richiamando il disposto dell'art. 20, comma 10, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge n. 133/2008, che subordina l'erogazione dell'assegno sociale al soggiorno legale e continuativo per almeno dieci anni sul territorio nazionale.

L'Istituto ha sottolineato come la disposizione persegua l'obiettivo di assicurare l'erogazione della prestazione assistenziale a soggetti effettivamente radicati nel tessuto socio-economico italiano, e che, nella specie, il ricorrente avrebbe soggiornato all'estero per un periodo complessivo di circa cinque anni, come da risultanze comunicate dalla Questura di Pesaro e dai riscontri dei passaporti, idonee ad interrompere il requisito della continuità. Ha inoltre sostenuto che il titolo di soggiorno in sé non sia sufficiente a comprovare la permanenza effettiva e continuativa sul territorio nazionale, dovendo questa essere dimostrata da una presenza stabile e non meramente formale.

Allo scadere dei termini assegnati alle parti per il deposito di note illustrative ai sensi dell'art.127 ter c.p.c., la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello non è fondato per le ragioni di seguito esposte.

Innanzitutto, va evidenziato che non risultano contestati dall'INPS gli ulteriori presupposti richiesti dalla normativa ai fini del riconoscimento della prestazione assistenziale in oggetto, vale a dire l'età anagrafica e la condizione reddituale di bisogno.

Ciò premesso, in punto di diritto, con riguardo al requisito della permanenza continuativa per almeno dieci anni sul territorio italiano (sul quale l'INPS ha fondato il rigetto della domanda di assegno sociale presentata da Laguna Trujillo Guillermo) si impone una preliminare ricostruzione del quadro normativo di riferimento, al fine di chiarire il significato e la portata della previsione legislativa.

Ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, l'assegno sociale è riconosciuto *“ai cittadini italiani, residenti in Italia, che abbiano compiuto 65 anni (67 anni a*



decorrere dal 1° gennaio 2019) e si trovino nelle condizioni reddituali di cui al presente comma". La natura della prestazione è assistenziale e prescinde da qualsiasi requisito contributivo, essendo destinata a garantire un minimo vitale a soggetti privi di mezzi adeguati di sussistenza.

Con specifico riguardo ai cittadini stranieri, l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, nel richiamare l'art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ha disposto che l'assegno sociale e le provvidenze economiche aventi natura di diritti soggettivi sono concessi agli stranieri "titolari di carta di soggiorno", prevedendo altresì che l'equiparazione con i cittadini italiani sia consentita, per le altre prestazioni e servizi sociali, agli stranieri muniti di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Il citato art. 41 del T.U. immigrazione dispone a sua volta che i titolari di tali titoli di soggiorno sono equiparati ai cittadini italiani ai fini dell'accesso alle provvidenze e prestazioni economiche di assistenza sociale.

Successivamente, il legislatore è nuovamente intervenuto sul punto con l'art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale *"è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale"*.

Tale disposizione ha introdotto un ulteriore presupposto oggettivo per l'accesso alla prestazione da parte degli stranieri extracomunitari, volto a restringere la platea dei beneficiari ai soggetti effettivamente e stabilmente radicati sul territorio italiano, in un'ottica di riequilibrio della spesa assistenziale e di tutela del principio di sostenibilità. Il legislatore ha così inteso evitare che l'assegno sociale possa essere fruito sulla base della sola iscrizione anagrafica, esigendo invece la prova di un radicamento effettivo e protratto nel tempo.

L'INPS, con proprie indicazioni amministrative, ha precisato che la continuità del soggiorno deve essere intesa nel senso di una presenza stabile, effettiva e ininterrotta, stabilendo che assenze dal territorio italiano superiori a 29 giorni consecutivi possano comportare la perdita del beneficio, salvo comprovati motivi sanitari. Tuttavia, tali previsioni, contenute in circolari e regolamenti interni, pur rappresentando utili indicazioni operative per l'attività amministrativa, non costituiscono fonte normativa vincolante e non possono introdurre requisiti ulteriori o più restrittivi rispetto a quelli fissati dalla legge, né derogare ai principi generali dell'ordinamento e della giurisprudenza consolidata in materia di residenza e radicamento territoriale.

Nella fattispecie, l'INPS contesta il diritto all'assegno sociale negato dalla sentenza impugnata a Laguna Trujillo Guillermo, in quanto, quale cittadino di nazionalità cubana, quest'ultimo non sarebbe in possesso dell'ulteriore requisito introdotto dall'articolo 20, comma 10, della legge n.133/2008, del soggiorno continuativo ultradecennale in Italia, ritenendo che i periodi



di assenza del ricorrente dall'Italia non sarebbero stati di breve durata, né tutti giustificati dalla pandemia da Covid-19.

Ciò posto, come affermato dalla Cassazione (si veda, tra le altre, Cass. civ. n. 18189/2019), il concetto di residenza legale e continuativa deve essere interpretato in senso sostanziale e non meramente formale o burocratico. La residenza giuridicamente rilevante si identifica con il luogo in cui la persona ha la propria dimora abituale, e la sua continuità non può ritenersi interrotta per la sola circostanza di allontanamenti temporanei dal territorio, soprattutto se dettati da esigenze familiari o personali, e seguiti da un ritorno presso il luogo di radicamento originario.

In particolare, è stato chiarito che l'assenza temporanea, anche superiore a trenta giorni, non implica di per sé la perdita del requisito, in quanto la norma richiede un "soggiorno legale e continuativo" e non una permanenza ininterrotta e fisica senza soluzione di continuità, dovendosi piuttosto verificare se vi sia stata una reale interruzione del legame stabile e duraturo con il territorio italiano.

La stessa Suprema Corte ha specificato il contenuto del principio anzidetto, stabilendo quanto segue: *"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"* (così Cass. n. 16989/2019).

Premesso quanto sopra, nel caso di specie la documentazione in atti, correttamente valutata dal giudice di primo grado, evidenzia plurimi e prolungati periodi di assenza dal territorio nazionale che, complessivamente considerati, coprono un arco temporale superiore a cinque anni nell'ambito del decennio antecedente alla presentazione della domanda di assegno sociale.

Dalla ricostruzione dei fatti operata sulla base dei documenti acquisiti, risulta che l'appellante, entrato in Italia nel dicembre 2011, ha effettivamente mantenuto la residenza anagrafica nel Comune di Pesaro, ma si è allontanato dal territorio nazionale per periodi di notevole durata:

– per circa dieci mesi nel corso del 2013, recandosi a Cuba a seguito del decesso della madre e, successivamente, della figlia;



– nuovamente tra novembre 2019 e luglio 2020, in occasione di un viaggio programmato per motivi di salute, il cui rientro è stato posticipato per effetto delle restrizioni legate alla pandemia da Covid-19;

– infine, tra giugno 2022 e gennaio 2023, per un periodo di oltre sette mesi, al fine di reperire documenti anagrafici e matrimoniali da presentare all'INPS.

Tali allontanamenti, sebbene in parte giustificati da ragioni personali e familiari, non possono essere qualificati come brevi o meramente occasionali, trattandosi di permanenze all'estero prolungate e ripetute nel tempo, tali da determinare una frattura sostanziale nella continuità del soggiorno legale sul territorio nazionale.

Le motivazioni addotte dall'appellante (lutti familiari, esigenze di salute, impedimenti burocratici e limitazioni dovute alla pandemia) non sono, di per sé, idonee a neutralizzare l'effetto interruttivo derivante da un'assenza di così lunga durata, protrattasi per complessivi oltre cinque anni nell'arco del decennio considerato.

La ratio della disposizione di cui all'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112/2008, come convertito nella legge n. 133/2008, è infatti quella di riservare l'erogazione dell'assegno sociale a soggetti che abbiano stabilmente vissuto in Italia, in modo continuativo, e che abbiano consolidato un effettivo legame territoriale e sociale con la comunità nazionale.

Significativo, sotto questo profilo, è il fatto che lo stesso Ufficio Immigrazione, a seguito dei ripetuti allontanamenti, non abbia rinnovato all'appellante la carta di soggiorno a tempo indeterminato, ma abbia rilasciato un nuovo titolo quinquennale, motivando tale scelta proprio con l'interruzione della regolare presenza sul territorio nazionale.

Tale circostanza conferma, in termini oggettivi, che la continuità del soggiorno non può dirsi realizzata nei termini richiesti dalla normativa.

Non può pertanto essere condivisa la prospettazione difensiva dell'appellante, secondo la quale la continuità dovrebbe essere intesa in senso puramente sostanziale, sulla base del radicamento familiare e affettivo in Italia.

Il requisito del soggiorno legale e continuativo, per come formulato dal legislatore, postula infatti una presenza effettiva e stabile sul territorio nazionale per un periodo almeno decennale, e non può essere soddisfatto sulla sola base di elementi di natura relazionale o anagrafica.

La continuità del soggiorno legale, distinta dalla mera residenza anagrafica, implica un effettivo e costante radicamento fisico nel Paese, incompatibile con ripetuti allontanamenti di lunga durata.

Come sopra evidenziato, la giurisprudenza di legittimità, anche di recente, ha ribadito che l'accertamento del requisito del soggiorno continuativo spetta al giudice di merito, il quale deve



verificare, alla luce delle risultanze istruttorie, se la permanenza sia stata effettiva e ininterrotta, tenendo conto non solo della formale residenza anagrafica, ma anche della concreta presenza e del mantenimento stabile del centro di vita nel territorio nazionale.

Nel caso in esame, l'insieme degli elementi raccolti dimostra che le lunghe e reiterate assenze dall'Italia, pari a oltre metà del periodo di riferimento, hanno interrotto la continuità del soggiorno, facendo venir meno il requisito oggettivo richiesto dalla legge per l'accesso alla prestazione assistenziale.

Non può ritenersi sufficiente, a tal fine, il radicamento familiare o la permanenza della residenza formale, poiché tali fattori non compensano la mancanza del requisito di effettiva e ininterrotta presenza sul territorio nazionale per dieci anni consecutivi.

Deve quindi confermarsi integralmente la valutazione operata dal giudice di primo grado, che ha correttamente escluso la sussistenza del requisito di cui all'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112/2008, ritenendo legittimo il provvedimento di rigetto adottato dall'INPS.

Da quanto esposto, ne consegue la conferma della sentenza impugnata.

Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P. Q. M.

La Corte così provvede: 1) rigetta l'appello e, per l'effetto, conferma integralmente la sentenza impugnata; 2) condanna l'appellante a rifondere alla parte appellata le spese del presente grado di giudizio, che liquida in complessivi euro 1.800,00, oltre rimborso forfetario delle spese generali nella misura del 15%, I.V.A. e C.N.P.A.F. come per legge; 3) dichiara la ricorrenza dei presupposti per il versamento, da parte dell'appellante, del doppio del contributo unificato, ai sensi dell'art.13, comma 1 quater, D.P.R. 115/2002, inserito dall'art.1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012 n.228, fatti salvi eventuali motivi di esenzione.

Ancona, 6 novembre 2025

Il Consigliere est.
dott.ssa Angela Quitadamo

Il Presidente
dott. Luigi Santini

Sentenza redatta con la collaborazione del dr. Lorenzo Donninelli, assegnato all'UPP di questa Corte

