

N. R.G. 433/2024



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
La Corte d'Appello di Ancona
sezione lavoro

in persona dei magistrati:

dott.	Luigi Santini	presidente
dott.ssa	Angela Quitadamo	consigliere
dott.ssa	Arianna Sbanò	consigliere rel.

Riuniti in camera di consiglio, all'esito dell'udienza del **6 novembre 2024**,
svoltasi mediante trattazione scritta disposta ai sensi dell'art. 127 ter c.p.c.; lette le note
depositate dalle parti ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 433 del Ruolo Generale Lavoro dell'anno 2024, promossa
con ricorso in appello depositato il 20/12/2024 da:

RANGEL COTO SONIA rappresentata e difesa dall'avv. MARIELLA MICHELE elett.te
dom.ta in VIA MANZONI 57, PESARO

APELLANTE

contro

I.N.P.S. – ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

rappresentato e difeso dall'avv. LUZI MARCO e dall'Avv. SALVATI VALERIA elett.te dom.to
presso l'INPS Ancona

APELLATA

avverso la sentenza n. 282/2024 resa dal Tribunale di Pesaro –Sezione Lavoro –
in data 4.12.2024

CONCLUSIONI: come in atti



MOTIVAZIONE

Rangel Coto Sonia propone appello avverso la sentenza n. 282/2024 resa dal Tribunale di Pesaro – Sezione Lavoro – in data 4.12.2024 con la quale il giudice ha rigettato la domanda dalla medesima presentata, volta ad ottenere il riconoscimento del diritto a percepire l'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge n. 335/95.

Il Tribunale, nel motivare il rigetto della domanda, ha ritenuto insussistente il requisito del soggiorno legale e continuativo per almeno dieci anni sul territorio italiano, prescritto per i cittadini extracomunitari ai fini dell'accesso alla prestazione. In particolare, il primo giudice ha valorizzato i dati trasmessi dall'INPS sulla base delle risultanze acquisite tramite la Questura e i passaporti, dai quali emergerebbero prolungati e reiterati periodi di assenza della richiedente dal territorio nazionale tali da interrompere la continuità del soggiorno. Ha inoltre osservato che, a fronte di tali risultanze, la generica contestazione della ricorrente – non supportata dalla produzione documentale richiesta, quali i passaporti – non sarebbe sufficiente ad assolvere all'onere probatorio gravante sul richiedente. È stato inoltre rilevato che il mancato rinnovo della carta di soggiorno originaria, determinato proprio dagli allontanamenti dall'Italia, confermerebbe la soluzione di continuità nel soggiorno rilevante ai fini della prestazione.

Avverso detta decisione, Rangel Coto Sonia ha proposto impugnazione, deducendo l'erroneità della sentenza nella parte in cui non avrebbe adeguatamente considerato gli elementi a supporto del proprio radicamento personale e familiare in Italia e contestando il rilievo attribuito alle informazioni comunicate dall'INPS, fondate su dati ritenuti parziali e non contestualizzati. L'appellante insiste per una interpretazione sostanziale del requisito del soggiorno, da valutarsi tenendo conto della complessiva stabilità e integrazione sociale dell'interessata.

Si è costituito in giudizio l'INPS, chiedendo il rigetto dell'appello in quanto infondato, e ribadendo la correttezza della sentenza impugnata.



L'Istituto, richiamando l'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112/2008, ha precisato che il requisito del soggiorno legale e continuativo per almeno dieci anni nel territorio nazionale deve essere inteso in senso sostanziale, ossia come effettiva e stabile permanenza nel territorio dello Stato, e non come mera residenza anagrafica o possesso di titolo di soggiorno.

A sostegno della propria tesi, l'INPS ha prodotto documentazione acquisita dalla Questura di Pesaro e dai controlli sui passaporti della ricorrente, da cui risultano plurimi e lunghi periodi di assenza dal territorio italiano, così individuati:

- dal 12 novembre 2012 al 27 dicembre 2013;
- dal 15 maggio 2014 al 26 dicembre 2014;
- dal 28 maggio 2015 al 27 aprile 2016;
- dal 17 luglio 2016 al 23 ottobre 2016;
- dal 1° luglio 2017 all'11 aprile 2018;
- dal 23 luglio 2018 al 13 ottobre 2018;
- dal 26 gennaio 2019 al 21 giugno 2019;
- dal 25 novembre 2019 al 27 luglio 2020;
- dal 9 giugno 2022 al 22 gennaio 2023.

Tali assenze, per una durata complessiva di oltre cinque anni, non sono state specificamente contestate dall'appellante e risultano documentate per tabulas.

È stato inoltre evidenziato dall'INPS che proprio la lunghezza e la frequenza degli allontanamenti avevano comportato il mancato rilascio di una carta di soggiorno a tempo indeterminato, con conseguente emissione di un nuovo titolo di soggiorno quinquennale nel 2017, in luogo del rinnovo della precedente, a conferma dell'interruzione della continuità del soggiorno.

La Corte, fissata udienza di trattazione scritta in seguito all'introduzione dell'art. 127 ter c.p.c., sulle conclusioni come in atti, si è riservata di decidere.

A giudizio del Collegio, l'appello è infondato.

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 Rangel Coto Sonia) 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 Rangel Coto Sonia, in quanto, quale cittadina di nazionalità cubana, quest'ultima 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 della 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).

Nel caso di specie, la documentazione in atti, correttamente valorizzata dal primo giudice, evidenzia numerosi e prolungati periodi di assenza dall'Italia, di durata complessiva superiore a cinque anni, tali da interrompere la continuità del soggiorno nel periodo rilevante (cfr., in particolare, doc. 1 della memoria di costituzione).

Le giustificazioni addotte dall'appellante (lutti familiari, necessità di assistenza a congiunti, impedimenti legati alla pandemia da Covid-19) non sono, di per sé, idonee a elidere l'effetto interruttivo di una permanenza all'estero tanto prolungata, che rivela un distacco non temporaneo ma sostanziale dal territorio nazionale. Tra l'altro le giustificazioni addotte, pur se pregnanti, riguardano solo tre periodi di allontanamento dal territorio italiano, laddove, dalle allegazioni dell'ente, risultano altri lunghi periodi di



permanenza nel paese di origine (vedi anni 2015, 2016, 2017, 2019) di durata anche eccedente i sei mesi privi di giustificazioni. È, d'altronde, la stessa parte appellante a ricordare come ai sensi dell'art. 10 co. 5 D.lgs. 30/2007 *“La carta di soggiorno mantiene la propria validità anche in caso di assenze temporanee del titolare non superiori a sei mesi l'anno, nonché di assenze di durata superiore per l'assolvimento di obblighi militari ovvero di assenze fino a dodici mesi consecutivi per rilevanti motivi, quali la gravidanza e la maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o distacco per motivi di lavoro in un altro Stato; è onere dell'interessato esibire la documentazione atta a dimostrare i fatti che consentono la perduranza di validità”*.

In questo senso, significativo è che l'interessata, a seguito dei predetti allontanamenti, abbia avuto la revoca della carta di soggiorno (in quanto “esodata”), per, poi, riottenere, una volta rientrata, un nuovo titolo quinquennale, proprio per la mancanza di continuità nella dimora in Italia.

Tale circostanza, unitamente alla durata degli allontanamenti, è incompatibile con la nozione di soggiorno legale e continuativo richiesta dal legislatore, e conferma l'insussistenza del requisito oggettivo alla data della domanda.

Non può pertanto condividersi la prospettazione dell'appellante, che tende a dilatare il significato del requisito di permanenza continuativa fino a renderlo privo di contenuto sostanziale, basandosi sul solo radicamento affettivo e familiare, elementi che, pur apprezzabili, non sostituiscono la necessaria effettività e legalità del soggiorno.

In linea con la giurisprudenza di legittimità, la valutazione dell'esistenza del requisito del soggiorno continuativo spetta al giudice di merito, che, alla luce delle risultanze istruttorie, deve accertare se la permanenza sia stata effettiva e ininterrotta. Nel caso in esame, correttamente il Tribunale ha ritenuto che le lunghe e ripetute assenze – per oltre metà del periodo decennale – escludano la continuità del soggiorno, giustificando il diniego della prestazione.

Ne consegue la conferma integrale della decisione impugnata.

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



P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando, contrariis reiectis, così provvede:

- Rigetta l'appello e, per l'effetto, conferma integralmente la sentenza impugnata;
- Condanna l'appellante a rifondere alla parte appellata le spese del presente grado di giudizio, che liquida in complessivi euro 1.800,00, il tutto oltre spese generali nella misura del 15% del compenso totale per la prestazione (art.2 D.M. 10.03.2014), I.V.A. e C.P.A.;
- Condanna la parte appellante al pagamento di un ulteriore importo, a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello già versato per l'impugnazione, salvi eventuali motivi di esenzione.

Così deciso in Ancona, 6 novembre 2025

Il Consigliere est.

Il Presidente

Dott.ssa Arianna Sbanò

Dott. Luigi Santini

Provvedimento redatto con la collaborazione del dott. Lorenzo Donninelli, addetto UPP.

