



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**TRIBUNALE DI CIVITAVECCHIA**  
**SEZIONE LAVORO**

Il Tribunale di Civitavecchia, in persona del Giudice Dott.ssa Irene Abrusci ha pronunciato e pubblicato la seguente

**SENTENZA**

nella causa iscritta al n. 2371 RG degli Affari Contenziosi Lavoro dell'anno 2023 e vertente

TRA

elettivamente domiciliato in Roma, via Oslavia 30, nello studio dell'Avv. Giulia Crescini che lo rappresenta e difende per procura alle liti (ammesso in via anticipata e provvisoria, al Patrocinio a Spese dello Stato, ai sensi dell'art. 126 n. 115/02, a fronte di domanda n. 20/2024 presentata in data 24/01/2024)

**RICORRENTE**

E

INPS, elettivamente domiciliato presso lo studio legale dell'Avv. Emilia Riposati Via Lungoportò Gramsci 53 Civitavecchia, rappresentato e difeso dall'Avv. Claudia Ruperto per procura generale alle liti

**RESISTENTE**

Nonché

ASGI – Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione APS, rappresentata e difesa dagli avvocati Alberto Guariso e Livio Neri per procura alle liti

Confederazione Generale Italiana del lavoro CGIL, domiciliata in Roma via Nizza n. 59 presso lo studio legale dell'Avv. Amos Andreoni che la rappresenta e difende per procura alle liti

**TERZI INTERVENUTI**





## FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso depositato in data 7.12.2023 :sponeva che – dopo quasi venti anni di permanenza in Italia, svolgendo attività lavorativa – in data 08.02.2023 avanzava domanda di assegno mensile di assistenza ai mutilati ed invalidi parziali non ricoverati e veniva riconosciuto invalido totale e permanente, con inabilità lavorativa pari al 100% e con necessità di assistenza continua, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani, ma la domanda veniva respinta da INPS per mancanza del requisito costituito dal permesso di soggiorno di almeno un anno (art. 41 TU Immigrazione) in quanto, al momento della domanda, i era titolare di permesso di soggiorno per cure mediche avente durata di 6 mesi. Ritenendo che il diniego al godimento della prestazione assistenziale abbia costituito una discriminazione in ragione della nazionalità, il ricorrente avanzava ricorso ex art. 28 d.lgs. 150-2011 chiedendo al Tribunale di:

- accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'INPS consistente nell'aver rifiutato il riconoscimento dell'assegno di invalidità al ricorrente per il mancato possesso di un titolo di soggiorno di durata almeno annuale e per l'effetto, previa lettura costituzionalmente orientata della normativa e disapplicazione della decisione del Comitato Provinciale accertare e dichiarare il diritto del ricorrente a percepire, anche con effetto retroattivo alla domanda, le somme dovute a titolo di assegno mensile di invalidità civile già oggetto di domanda dovute e spettanti e, per l'effetto, condannare l'I.N.P.S. all'erogazione delle predette somme riconosciute dovute dal giorno della presentazione della domanda, oltre ad interessi e rivalutazione dal dovuto al saldo;

- in via subordinata ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 41 c. 1 D.Lgs 286/98 nella parte in cui contiene la disposizione di cui sopra per contrasto con gli artt. 2,3, e 117 primo comma Cost. e delle altre norme che il Giudice vorrà indicare e quindi in caso di esito positivo accertare e dichiarare il diritto del ricorrente a percepire, anche con effetto retroattivo alla domanda, le somme dovute a titolo di assegno mensile di invalidità civile già oggetto di domanda dovute e spettanti e, per l'effetto,





condannare l'I.N.P.S. all'erogazione delle predette somme riconosciute dovute dal giorno della presentazione della domanda, oltre ad interessi e rivalutazione dal dovuto al saldo.

INPS si costituiva in giudizio sostenendo che non possa ravvisarsi alcuna disparità di trattamento tra cittadini stranieri invalidi e cittadini italiani invalidi, né alcuna violazione delle norme della Carta Costituzionale dal momento che l'attuale quadro normativo impone che, per la concessione di benefici assistenziali (tra cui l'assegno di invalidità richiesto dal ricorrente) debba ricorrere la condizione, indicata nell'art. 41 TU immigrazione, costituita dalla titolarità del permesso di soggiorno di almeno un anno.

Con atti di intervento depositati rispettivamente l'8.02.2024 ed il 12.02.2024 la Confederazione Generale Italiana del lavoro e l'Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione APS aderivano alle richieste avanzate dal ricorrente, chiedendone l'accoglimento.

Respinta la domanda di concessione di un provvedimento cautelare *inaudita altera parte* con decreto del 15.12.2023, la causa veniva assegnata a questo magistrato che, all'udienza del 22.02.2024, udita la discussione dei procuratori delle parti, si riservava la decisione sulla domanda cautelare. A seguito di rinuncia alla domanda cautelare da parte del ricorrente, previa concessione di un termine per note difensive, la causa veniva discussa e decisa all'udienza odierna come da dispositivo.

2. Osserva, innanzitutto, il Tribunale che la prestazione assistenziale oggetto di domanda, ovvero -secondo quanto dedotto nel ricorso e non contestato da INPS - l'assegno mensile di assistenza agli invalidi parziali previsto dall'art. 13, l. 118/1971, viene qualificata, dalla costante giurisprudenza intervenuta su tema, quale "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 dunque, viene ascritta tra i parametri di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato (cfr., per tutte, Corte Cost., sentenza n. 187/2010).

Ed, infatti, trattasi di un assegno mensile di euro 242,84 per tredici mensilità, concesso, a carico dello Stato ed erogato dall'INPS a favore degli invalidi civili di età compresa fra il diciottesimo e il sessantaquattresimo anno nei cui confronti sia accertata una riduzione della capacità lavorativa, nella misura pari o superiore al 74 per cento, che non svolgono attività lavorativa e per il tempo in cui tale condizione sussiste (art. 13 cit.).





3. Tanto acclarato, occorre premettere che, come più volte chiarito dalla Corte Costituzionale, a fronte di provvidenze destinate a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost. nonché con il principio di non discriminazione sancito dall’art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo (e, dunque, anche con l’art. 117 Cost.).

Come noto, l’art. 14 cit. afferma che “Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione”.

Sul punto, la Corte di Strasburgo ha precisato che *“perché si ponga una questione sotto il profilo dell’articolo 14 deve esservi una disparità di trattamento tra persone poste in situazioni analoghe. Una tale disparità è discriminatoria se non è basata su una giustificazione oggettiva e ragionevole, ossia se non persegue uno scopo legittimo o se non vi è un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito”* (così, tra le tante, Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo dell’8 aprile 2014 - Ricorso n. 17120/09 Dhahbi c. Italia).

Proprio in applicazione di tali principi, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 187 del 2010 ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordinava 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 della legge 30 marzo 1971, n. 118, ritenendo che tale condizione configurasse un discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, dunque contrastante con il principio di non discriminazione.

4. Sennonché, la Corte Costituzionale ha scrutinato la legittimità costituzionale del solo art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 – unica norma sottoposta al suo vaglio – e non anche dell’art. 41 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) che, anche nel testo





vigente all'epoca, subordinava la fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale alla titolarità di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

5. Proprio sulla scorta di tale norma INPS ha rigettato domanda avanzata dal ricorrente. Pacifica la sussistenza del requisito sanitario e di quello reddituale, l'Istituto previdenziale ha ritenuto non integrato il requisito costituito dalla titolarità di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, interpretando la disposizione normativa nel senso che sia necessario possedere, al momento della domanda di godimento della prestazione, un permesso di durata almeno annuale (a prescindere dalla durata dei titoli di soggiorno posseduti in precedenza). Al momento della domanda, invero, il ricorrente era titolare di permesso di soggiorno per cure mediche, rilasciato in data 1.02.2023 ed avente durata fino al 1.08.2023 (all. 6 di parte ric.).

6. Stando così le cose, osserva il Tribunale che, ove fosse seguita siffatta interpretazione dell'art. 41 cit., la norma risulterebbe palesemente in contrasto con il principio di non discriminazione sopra richiamato.

Ed, infatti, al pari di quanto segnalato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 187 del 2010 con riferimento all'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, la condizione posta al godimento della prestazione assistenziale in esame – costituita, secondo l'interpretazione indicata nel punto che precede, dalla titolarità al momento della domanda di godimento della prestazione, un permesso di soggiorno di durata almeno annuale – configurerebbe un discrimine tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, privo di giustificazione oggettiva e ragionevole.

Tale conclusione appare evidente se si considera che il possesso, al momento della domanda di godimento della prestazione, di un permesso di soggiorno di durata almeno annuale, non è requisito idoneo a dimostrare il carattere non episodico e di non breve durata della permanenza in Italia dello straniero: come emerge dal caso di specie, invero, uno straniero potrebbe aver legittimamente soggiornato per anni presso il territorio dello Stato ma essere titolare al momento della domanda di prestazione assistenziale di un permesso di durata minore proprio in ragione del fatto che ha perso la capacità lavorativa (si consideri che il permesso di soggiorno per cure ex art. 19, comma 2, lett. d-bis, dlgs 286-98 può essere concesso per durata massima di un anno e, spesso, viene concesso per durata minore, salva





possibilità di rinnovo senza limiti di durata totale); d'altro canto, potrebbe essere titolare di un permesso di soggiorno di durata annuale uno straniero appena giunto nel territorio dello Stato e, dunque, allo stato privo di legame con il territorio.

7. Assodato che la norma in esame, così come interpretata dall'Istituto previdenziale, si pone in contrasto con la Carta Costituzionale, vale rammentare che prima di procedere a sollevare questione di legittimità costituzionale, il giudice ha l'obbligo di procedere a verificare se sia possibile interpretare la norma in ottica costituzionalmente orientata.

Ebbene, l'art 41 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 richiedendo la titolarità "di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno" a ben vedere non impedisce di ritenere configurato il requisito in parola quando, al momento della domanda, lo straniero è in possesso di permesso di soggiorno di durata che, sommata a quella dei permessi in precedenza goduti, arriva alla soglia di un anno. In altri termini, la norma non richiede che la durata non inferiore ad un anno debba essere raggiunta con un solo titolo di soggiorno e non anche con la somma di più titoli di soggiorno.

Interpretando l'art. 41 cit. nel senso che la condizione per poter beneficiare di prestazioni assistenziali da parte dello straniero sia costituita dall'essere in possesso di permesso di soggiorno che, sommato alla durata dei permessi in precedenza goduti, legittimi la sua permanenza nello Stato per almeno un anno, verrebbero meno gli elementi di irragionevolezza evidenziati con riferimento alla norma scaturente dalla diversa interpretazione fatta propria dall'INPS.

Il differente requisito previsto per i soli stranieri, infatti, risulterebbe oggettivo e ragionevole, rispondente all'esigenza di escludere dal godimento delle prestazioni assistenziali solo gli stranieri soggiornanti in Italia in modo episodico e saltuario (non raggiungendo il loro titolo di soggiorno neppure sommato con i precedenti titoli la durata complessiva di un anno).

Del resto, una interpretazione di tal fatta del dato normativo è stata fatta propria – più o meno esplicitamente – dalla giurisprudenza di merito e di legittimità intervenuta sul tema.

Particolarmente significativa appare la sentenza n.13789 del 2021, con la quale la S.C. ha respinto il motivo di ricorso con il quale veniva dedotta violazione o falsa applicazione del D.L. 25 luglio 1998, n. 286, art. 41, in relazione alla L. 11 febbraio 1980, n. 18, art. 1, per avere la Corte d'appello condannato l'Inps al pagamento dell'indennità di accompagnamento nonostante la comprovata mancanza del possesso legale del permesso di soggiorno di durata





annuale al momento della presentazione della domanda amministrativa, affermando che *"una volta espunta la condizione della necessità della carta di soggiorno, l'attribuzione nei confronti di cittadini extracomunitari dell'indennità di accompagnamento, prestazione che coinvolge una serie di valori di essenziale risalto - quali la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie - è condizionata esclusivamente dal legale soggiorno nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico"* e che *"i giudici del merito hanno compiuto una valutazione adeguata del requisito in argomento, tenendo conto dei permessi di soggiorno ripetutamente goduti dal richiedente, sufficienti a individuare, al di là della durata di ciascuno di essi e indipendentemente dal periodo successivo alla presentazione della domanda amministrativa, il carattere non episodico e di non breve durata della legale permanenza dello straniero nello stato italiano"*.

Anche la giurisprudenza di merito intervenuta sul tema ha attribuito rilievo determinante al carattere non episodico e di non breve durata della legale permanenza dello straniero nello Stato italiano (cfr. Tribunale di Ancona, sentenza del 24.11.2021; Tribunale di Perugia, sentenza del 12.01.2024, in atti).

8. L'aver ravvisato l'esperibilità di un percorso ermeneutico che rende l'art 41 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 compatibile con la Carta Costituzione impone di decidere la controversia al vaglio proprio sulla scorta di tale interpretazione costituzionalmente orientata.

Si deve, dunque concludere che, al momento della domanda amministrativa, presentata nel febbraio 2023, il ricorrente era in possesso di tutti i requisiti per poter ottenere l'erogazione dell'assegno di invalidità ex art. 13, l. 118/1971. Oltre ai requisiti reddituale e sanitario – come detto non oggetto di contestazione – il ricorrente, infatti, titolare di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno ai sensi dell'art 41 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, considerando la sommatoria tra il permesso di soggiorno vigente al momento della domanda (6 mesi) ed i precedenti permessi di soggiorno (Inps non ha contestato quanto allegato nel ricorso in ordine alla circostanza che il ricorrente sia stato titolare di permessi di soggiorno per motivi di lavoro subordinato dal 28.05.2003 al 28.05.2004 e dal 28.05.2004 al 28.05.2006).

Di qui l'illegittimità del diniego opposto da INPS al godimento della prestazione assistenziale, diniego che ha determinato una discriminazione a danno del ricorrente: omettendo di interpretare la norma contenuta nell'art. 41 cit. in ottica costituzionalmente orientata, invero, l'Istituto previdenziale ha finito con il subordinare il godimento dell'assegno







di invalidità ex art. 13, l. 118/1971 da parte del ricorrente alla presenza di un requisito non ragionevole e proporzionale.

9. Alla luce delle svolte considerazioni, in accoglimento della domanda attorea, deve essere dichiarato il diritto del ricorrente a percepire l'assegno mensile di assistenza agli invalidi parziali previsto dall'art. 13, l. 118/1971 e INPS va condannato al pagamento dei relativi ratei nella misura di legge con decorrenza dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda, oltre interessi legali dal 121° giorno dalla domanda amministrativa al saldo.

10. La novità della questione e la considerazione che si è pervenuti alla decisione operando una interpretazione costituzionalmente orientata dal testo normativo – oggettivamente di difficile lettura – rende equa la compensazione tra le parti delle spese di lite.

#### PQM

Ogni altra istanza disattesa, accertata la natura discriminatoria del diniego opposto da INPS, dichiara il diritto del ricorrente a percepire l'assegno mensile di assistenza agli invalidi parziali previsto dall'art. 13, l. 118/1971 dalla domanda amministrativa (08.02.2023) e condanna INPS al pagamento dei relativi ratei nella misura di legge con decorrenza dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda, oltre interessi legali dal 121° giorno dalla domanda amministrativa al saldo.

Spese compensate.

Civitavecchia, 18.04.2024

**IL GIUDICE**

Dott.ssa Irene Abrusci

