

**Sentenza n. 805/2025**

**Registro generale Appello Lavoro n. 943/2021**



**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

La Corte d'Appello di Milano, sezione lavoro, composta da:

Dott. Giovanni CASELLA

PRESIDENTE REL.

Dott.ssa Maria Rosaria CUOMO

CONSIGLIERA

Dott.ssa Benedetta PATTUMELLI

CONSIGLIERA

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile in grado d'appello avverso l'ordinanza del Tribunale di Milano del 27/07/2021, est. Dott.ssa Eleonora De Carlo, discussa all'udienza collegiale del 15 ottobre 2025 e promossa

**DA**

[REDAZIONE SOTTOSEGUITA DA UNA LINEA DI TRAVERSINA CON RIGA DI SPALLI] rappresentati e difesi dagli Avv.ti Alberto Guariso, Livio Neri e Ilaria Sticchi, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dei primi due in Milano, via Giulio Uberti n. 6

**APPELLANTI**

**CONTRO**

**INPS - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Milano, presso il proprio Ufficio legale in via Savarè n. 1, difeso e rappresentato dall'Avv. Carla Maria Omodei Zorini

**APPELLATO**

I procuratori delle parti, come sopra costituiti, così precisavano le

**CONCLUSIONI**

**PER GLI APPELLANTI:**

"a) accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'INPS consistente - nell'aver disposto, con circolare 43 del 20.3.2019 che il Rdc può essere ottenuto solo da coloro che possono far valere 10 anni di residenza in Italia; - nell'aver sospeso l'erogazione alle ricorrenti del Rdc a causa della asserita mancanza del requisito di dieci anni di pregressa residenza in Italia; e conseguentemente, ai fini della cessazione della discriminazione e della rimozione degli effetti, anche quale piano di rimozione ex art. 28, c. 5 Dlgs 150/11 in via principale

## Sentenza n. cronol. 3616/2025 del 21/10/202

b) assumere, nell'ambito dei poteri conferiti dal predetto comma 5, ogni opportuno provvedimento finalizzato a far sì che l'INPS si adegui, nei confronti di tutti coloro che hanno a suo tempo presentato domanda, alle statuzioni di cui alla sentenza Corte Cost. 31/2025;

c) condannare l'INPS, in persona del legale rappresentante pro tempore a pagare a ciascuna/ciascun ricorrente l'importo spettante a titolo di RDC nella medesima misura riconosciuta sino al momento della sospensione (o nella diversa misura docvuta) per la parte successiva alla sospensione stessa e sino al completamento del periodo di 18 mesi, ferma la verifica di tutti i requisiti previsti dal DL 4/19

diversi dalla residenza decennale;

in subordine,

d) Condannare l'INPS a pagare al ciascuna/ciascun ricorrente la medesima somma di cui al punto c) a titolo di risarcimento del danno patrimoniale da discriminazione come richiesto a pag. 31 del ricorso in appello, o la diversa somma ritenuta di giustizia, anche a seguito di liquidazione equitativa, indicando a tal fine una somma non inferiore a euro 500 per ogni mese mancante al completamento dei diciotto mesi di prestazione.

Con vittoria di spese e competenze per entrambi i gradi di giudizio, da distrarsi in favore dei sottoscritti procuratori antistatari, ivi compreso il rimborso del contributo unificato”.

### **PER L'APPELLATO:**

“respingere l'impugnazione proposta e tutte le domande formulate e preciseate nell'atto di riassunzione del giudizio confermando integralmente l'ordinanza emessa nel giudizio Tribunale di Milano R.g.n. 9591/20.

Si richiamano integralmente le conclusioni tratte in primo grado qui ritrascritte:

In via preliminare e/o pregiudiziale,

- dichiarare l'inammissibilità ed infondatezza dell'azione antidiscriminatoria proposta;

- omissione

Nel merito

Rigettare il ricorso e tutte le domande svolte perché inammissibili ed infondate in fatto ed in diritto e comunque prive di prova.

In via istruttoria si formula opposizione alle istanze istruttorie nuove proposte in sede di riassunzione nonché all'acquisizione della documentazione nuova prodotta ex adverso. Si formula comunque opposizione alle istanze istruttorie formulate e riformulate in questa sede di gravame in quanto generiche indeterminate irrilevanti esplorative e quindi in sostanza inammissibili. In caso di ammissione si chiede di essere ammessi alla prova contraria.

Spese, diritti e onorari del secondo grado come per legge.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari di giudizio”.

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Con ricorso ex artt. 28 d.l.gs. 150/11 e 44 T.U. immigrazione (“Azione civile contro la discriminazione”) e 702bis c.p.c., depositato il 18 novembre 2020, M [REDACTED]

[REDACTED], cittadini di uno Stato comunitario (Romania) e privi della residenza nello stato italiano per almeno dieci anni, hanno convenuto l'INPS avanti al Tribunale di Milano-Sezione Lavoro, chiedendo:

preliminarmente

- il preventivo rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE alla Corte di Giustizia Europea formulando il quesito riguardante la compatibilità con il diritto dell'Unione dell'art. 2 comma 1 lett. a del DL 4/2019 in relazione al requisito dei

10 anni di residenza nello stato italiano al fine di accedere alla prestazione di cui è causa (Reddito di Cittadinanza-RDC);

-l'accertamento della natura discriminatoria della condotta assunta dall'ente previdenziale con particolare riguardo, da un lato, al disposto della circolare n. 43/19 che prevede il requisito della residenza decennale in Italia e, dall'altro, alla sospensione dell'erogazione del beneficio nei confronti di tutte le ricorrenti ad eccezione della sig.ra [REDACTED] (che non ha mai presentato domanda);

In via principale

- la modifica della circolare sopra richiamata e la condanna dell'ente previdenziale al pagamento in favore di ciascuna ricorrente dell'importo spettante a titolo di RDC anche per la parte successiva alla sospensione e sino al completamento dei 18 mesi previsti dalla legge ferma la verifica degli ulteriori requisiti ammettendo le ricorrenti alle rispettive domande anche per i periodi successivi;

In linea subordinata

Condannare l'ente previdenziale al risarcimento del supposto danno patito da ciascun ricorrente quale risarcimento per la subita discriminazione nella misura della prestazione non frutta ulteriormente ordinando all'INPS di ammettere i ricorrenti alla procedura per l'attribuzione del beneficio;

Infine, con riferimento alla posizione della sig.ra [REDACTED] condannare l'ente previdenziale al risarcimento del danno da discriminazione quantificato in Euro 9.000,00 ulteriormente ordinando di ammettere la predetta alla domanda di RDC anche per i periodi successivi ferma la verifica degli ulteriori requisiti di legge.

I ricorrenti hanno sostenuto tali conclusioni ritenendo che il requisito della decennalità della residenza nello stato italiano richiesto dalla norma per la fruizione del beneficio fosse contrastante con la normativa ed il diritto comunitario per violazione del diritto alla parità del trattamento ed al divieto di discriminazione in ragione della nazionalità. I ricorrenti evidenziano altresì l'ipotesi di un contrasto di tale requisito con la Carta Costituzionale, in particolare, con riferimento agli artt. 3, 4, 35, 38 nonché 117 cost.

L'I.N.P.S. si costituiva in giudizio, contestando gli assunti avversari e domandando il rigetto del ricorso, previa eccezione di inammissibilità di quest'ultimo.

Il Giudice, con ordinanza riservata del 27/07/2021, ha respinto il ricorso, rilevando la legittimità della disposizione nazionale censurata e la conseguente assenza di discriminazione nei confronti delle ricorrenti, condannando queste ultime, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite in favore di I.N.P.S., determinate in complessivi € 3.000,00, oltre spese generali 15% e accessori di legge.

In particolare, il Tribunale ha rigettato, innanzitutto, la domanda di [REDACTED] "a fronte della mancata presentazione della domanda, nemmeno

in formato cartaceo, non [potendo], in concreto, ritenersi compiuta una qualsivoglia discriminazione in danno di tale ricorrente ed imputabile all'I.N.P.S.”. Nel merito, il Tribunale ha ritenuto che “Nel caso di specie, in primo luogo, è insussistente una discriminazione diretta tra i cittadini italiani e gli altri dell’UE, in ragione del tenore della previsione normativa contestata da parte ricorrente. Infatti, ..., la norma parifica il requisito di residenza per entrambe le categorie di soggetti predetti, risultando così salva la parità di trattamento tra loro. Del resto, la Corte di Giustizia, espressamente affermava che “Come la Corte ha più volte avuto modo di affermare, lo *status* di cittadino dell’Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri, che consente a chi tra di essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, nella sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato FUE, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni al riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico (sentenza del 20 settembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, Racc. pag. I-6193, punto 31, e dell’11 luglio 2002, D’Hoop, C-224/98, Racc. pag. I-6191, punto 28) (sentenza Corte di Giustizia Seconda Sezione 4 ottobre 2012 nella causa C-75/11).

Deve essere altresì esclusa, nella fattispecie in esame, la sussistenza di una discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità in danno dei cittadini comunitari, quali sono tutti i ricorrenti. Infatti, la concessione del reddito, non a caso denominato dal legislatore, “di cittadinanza”, presuppone la sussistenza di un concreto e duraturo requisito di stabile collegamento del richiedente, cittadino italiano, comunitario o extracomunitario che sia, con il territorio dello Stato italiano e con il suo mercato del lavoro. Il legislatore, nell’introdurre tale istituto, ha previsto, infatti, non solo requisiti di reddito e patrimoniali, ma anche di collegamento con il territorio del Paese che lo eroga.

La ragionevolezza di una analoga scelta legislativa, volta alla selezione della platea dei destinatari di un beneficio, è già stata oggetto di vaglio da parte della Corte Costituzionale, con la sentenza del 15/03/2019, n. 50. Tale decisione superava i dubbi di legittimità costituzionale riferiti all’assegno sociale, in quanto concesso solo agli aventi diritto che “abbiano soggiornato legalmente in via continuativa per almeno dieci anni nel territorio nazionale”, con riguardo ai cittadini extracomunitari (art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 - Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria- convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133). La Corte ha, quindi, ampiamente affrontato il tema del riconoscimento di tale beneficio, a condizione di un requisito di residenza prolungata. Peraltro, pur intervenendo con riguardo alla condizione dei cittadini extracomunitari, la Corte Costituzionale afferma principi che sono applicabili analogamente al caso di specie e alla condizione dei cittadini comunitari ricorrenti”.

Il primo Giudice ha poi richiamato, a sostegno del proprio argomentare, la giurisprudenza della Corte di Giustizia e, in particolare, la sentenza del 4 ottobre 2012, causa C-75/11 e quella del 23 marzo 2004, causa C-138/02.

In conclusione, quindi, il Tribunale ha rilevato che “il reddito di cittadinanza, ..., è subordinato ad un requisito di residenza, che prescinde dalla cittadinanza, in quanto tale presupposto è applicabile a tutti i cittadini dell’Unione, italiani compresi. La residenza protratta nel tempo sul territorio italiano costituisce il dato da cui poter inferire l’inserimento socio-giuridico del cittadino, sia italiano che europeo, nel contesto nazionale, come sancito dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di Giustizia, nella citata sentenza. Infatti, il reddito di cittadinanza non è concesso nemmeno al cittadino italiano, che si sia, negli ultimi due anni, assentato dal territorio nazionale, nonostante le condizioni di bisogno che quest’ultimo possa avere. Con ciò, il legislatore nazionale legittimamente pretende per tutti, italiani e cittadini dell’UE, l’esistenza di un comprovato e significativo legame con il territorio dello Stato concedente il reddito di cittadinanza. I punti 66 e seguenti della citata decisione della Corte di Giustizia confermano la ragionevolezza di tale previsione nazionale: infatti, si impone la verifica dell’esistenza di un nesso reale tra il mercato geografico del lavoro interessato ed il reddito di cittadinanza, anche a voler qualificare quest’ultimo quale vantaggio sociale. Sul punto, deve essere richiamato, in particolare, quanto stabilito dalla citata sentenza della Corte di Giustizia ai punti 58 e 67, di cui sopra. Inoltre, come preteso dalla Corte di Giustizia, la concessione del reddito di cittadinanza dipende da “criteri chiari e conosciuti in anticipo”, di cui alla disciplina riportata in premessa.

Peraltro, l’art. 3, comma 2, del D. lgs. n. 215/2003, di cui sopra, esclude la configurabilità di una discriminazione, diretta o indiretta che sia, per “le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni nazionali e le condizioni relative all’ingresso, al soggiorno, all’accesso all’occupazione, all’assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato, nè qualsiasi trattamento, adottato in base alla legge, derivante dalla condizione giuridica dei predetti soggetti”.

Inoltre – sempre ad avviso del Tribunale – “il requisito di residenza oggetto di causa, nel limitare la concessione del reddito di cittadinanza, è in linea con il dettato del secondo comma dell’art. 24, della Direttiva 2004/38, sopra citato. Tale disposizione, in deroga al primo comma, consente, infatti, agli Stati membri ospitanti altri cittadini dell’UE, di non attribuire “prestazioni di assistenza sociale”, tra cui rientra il reddito di cittadinanza, durante il periodo individuato dalla lettera b) dell’art. 14 della Direttiva di ricerca di un posto di lavoro nel territorio nazionale. Del resto, il decimo considerando della direttiva 2004/38/CE, richiamato nella parte in diritto che precede, espressamente prevede la necessità di “evitare che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante”. Ciò consente agli Stati di subordinare a condizioni il

diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per un periodo superiore a tre mesi. Tra le condizioni predette deve iscriversi anche il requisito di residenza oggetto di causa, che porta, infatti, non solo alla verifica dell'effettivo legame tra la persona e lo Stato italiano, ma anche ad un contenimento della spesa pubblica correlata alla concessione del reddito di cittadinanza. Tale principio è stato fatto espressamente proprio dalla Corte di Giustizia ... Grande Sezione, sentenza 11 novembre 2014”.

Il Tribunale continua poi affermando: “Del resto, come indicato da I.N.P.S. in memoria, il legislatore ha già introdotto altre forme di assistenza, con funzioni differenti, quali il reddito di emergenza. Quest'ultimo, infatti, non presuppone una durata minima di permanenza in Italia e tutela le esigenze rappresentate da parte ricorrente, a suo dire, neglette dalla vigente previsione del requisito di accesso al reddito di cittadinanza.

Inoltre, se la tesi di parte ricorrente fosse accolta, quest'ultima condurrebbe a conseguenze paradossali: se al cittadino comunitario fosse concesso il reddito di cittadinanza a prescindere da un requisito di residenza sul territorio italiano per una certa durata, tale requisito permarrebbe, nella previsione normativa, per i cittadini italiani. Questi ultimi sarebbero, allora, vittime di discriminazione rispetto a tutti gli altri cittadini dell'UE. Per i cittadini italiani permarrebbe, infatti, il limite costituito dalla residenza decennale, congiuntamente al possesso continuativo di tale requisito negli ultimi due anni.

Parimenti, sempre se la tesi di parte ricorrente fosse fondata e la si volesse condurre alle sue conseguenze, la pretesa di un qualsivoglia collegamento con il territorio italiano, anche se ridotto ad un solo giorno, non potrebbe che determinare una discriminazione tra cittadini dell'UE provenienti dai Paesi confinanti all'Italia, rispetto a quelli residenti nei Paesi europei geograficamente più distanti dall'Italia. Per questi ultimi, il maturare del requisito di residenza, anche di un solo giorno, sarebbe statisticamente più arduo rispetto agli altri cittadini europei provenienti da Paesi prossimi all'Italia, con una paradossale discriminazione indiretta. Infatti, i cittadini dei Paesi limitrofi, proprio per la vicinanza geografica, più agevolmente potrebbero avere un qualsiasi accesso al territorio italiano e, quindi, beneficierebbero del reddito di cittadinanza, a discapito di altri cittadini dell'UE, pur astrattamente parimenti titolati ma di fatto svantaggiati. È evidente, quindi, che, l'introduzione da parte del legislatore di un criterio del tutto ragionevole, che comprova il legame effettivo del richiedente con il territorio dello Stato italiano ed il suo mercato di lavoro. Peraltro, se il requisito di residenza fosse espunto del tutto dalla disciplina del reddito di cittadinanza, quest'ultimo dovrebbe essere concesso a tutti i cittadini dell'UE, che presentino domanda sulla base di soli presupposti patrimoniali e reddituali, nonostante il beneficio in questione sia erogato da uno Stato nazionale, che ragionevolmente mette a bilancio una significativa spesa in favore di chi dimostri un legame con lo Stato medesimo.”

Avverso tale ordinanza

[REDACTED] hanno proposto  
appello per i seguenti motivi:

- 1) il primo giudice ha confuso le norme e i principi giurisprudenziali che regolano l'accesso alle prestazioni di cittadini che non hanno diritto al soggiorno con le norme e i principi applicabili ai cittadini che hanno diritto al soggiorno, applicando alle ricorrenti i primi, senza chiedersi se esse rientrano nel primo o nel secondo gruppo;
- 2) ha così ignorato che le ricorrenti hanno diritto al soggiorno in quanto è stato ad esse riconosciuto con l'iscrizione anagrafica e comunque in quanto lavoratrici, in quanto familiari di lavoratori, in quanto genitori di minori che stanno completando la scuola dell'obbligo;
- 3) non ha quindi potuto esaminare (avendone negato "a monte" l'applicabilità) se un requisito così prolungato contrasti con il predetto principio *ex art. 24, par. 1 della direttiva*;
- 4) ha totalmente ignorato l'applicabilità o meno alla vicenda dell'*art. 7, comma 2 Regolamento 492/2011 "relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione"* (d'ora in poi per brevità "Regolamento").

-Ad avviso degli appellanti, il primo giudice ha basato la propria decisione su pronunce della Corte UE che riguardavano cittadini *privi del diritto al soggiorno e inattivi*, non avvedendosi che i ricorrenti hanno *diritto al soggiorno e sono lavoratori ai sensi della direttiva 2004/38*.

Il primo giudice ha basato la sua decisione su una lunghissima trascrizione della sola sentenza *Collins* del 2004 (23.3.2004, C-1387/02). Il Giudice ha così trascurato non solo che la sentenza è antecedente a tutte le norme invocate in ricorso (Regolamento e direttiva) ma soprattutto che si riferisce al caso di un cittadino dell'Unione che non era qualificabile come lavoratore e non aveva diritto al soggiorno. Basta a tal fine leggere la risposta ai primi due quesiti ai quali la Corte ha contestualmente risposto: in particolare il punto 33 ("una persona che si trova nella situazione del ricorrente nella causa principale non è un lavoratore...") e punto 44 ("una persona che si trova nella situazione del ricorrente nella causa principale non ha un diritto al soggiorno"): conseguentemente la Corte risponde al terzo quesito (quello sul diritto alla prestazione) esclusivamente basandosi sul Trattato e quindi chiedendosi se un diritto alla parità possa discendere direttamente dalla cittadinanza europea in quanto tale.

Anche il richiamo del Tribunale alla sentenza *Dano* (11.11.2014, C-333/13) risulta erronea in quanto tale pronuncia, pur basata sulla direttiva 2004/38, è anch'essa riferita a cittadini che non hanno diritto al soggiorno. Ciò risulta con tutta evidenza anche dalla sola lettura del dispositivo, ove la Corte afferma che l'*art. 24 comma 1 della direttiva non ostava alla esclusione dei cittadini migranti di altri Stati membri da prestazioni di assistenza sociale "allorché tali cittadini di altri*

*Stati membri non godono di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38  
nello Stato membro ospitante.”*

Anche il riferimento alla terza sentenza (sentenza 4.10.12, C-75/11) appare erroneo trattandosi invero di pronunzia riguardante i diritti degli *studenti* (e non dei lavoratori).

Ciò premesso, gli appellanti, oltre ad essere in Italia da molti anni [REDACTED]  
[REDACTED] hanno diritto al soggiorno e sono lavoratori ai sensi della direttiva 2004/38: la questione è talmente pacifica che non può neppure essere fatta oggetto di impugnazione, posto che la sussistenza di detti requisiti è stata chiaramente esposta al par. 2 del ricorso, non è stata contestata dall'INPS e non è stata negata dal primo Giudice, che si è limitato a ignorare completamente la questione.

Le modalità, infatti, con le quali l'ordinamento prevede la verifica delle condizioni che fondano il diritto al soggiorno dei cittadini dell'Unione sono previste dall'art. 7 Dlgs 30/2007 e consistono nell'iscrizione anagrafica, prevista dall'art. 9 del decreto stesso.

In sede di iscrizione all'anagrafe il cittadino dell'Unione deve infatti dimostrare di essere lavoratore dipendente o autonomo (nel senso che si dirà poi) o di essere familiare di un lavoratore dipendente o autonomo o di avere “risorse economiche sufficienti per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale nel periodo di soggiorno”: una volta effettuate tali verifiche, che competono all'amministrazione comunale, il cittadino dell'Unione formalizza il suo diritto al soggiorno per un periodo superiore a 3 mesi e, decorsi 5 anni, acquisisce il diritto al soggiorno permanente ai sensi dell'art. 14 dlgs 30/2007.

Tale ultimo diritto è irrevocabile, nel senso che prescinde dalle eventuali successive modifiche della sua situazione economica e personale. Il punto è disciplinato dall'art. 16, par. 1 della direttiva, a norma del quale il diritto al soggiorno permanente “non è subordinato alle condizioni di cui al capo terzo” e dunque neppure alla condizione di “non diventare un onere eccessivo per il sistema sociale dello stato membro ospitante”.

Le ricorrenti sono tutte iscritte all'anagrafe (d'altra parte se così non fosse, non avrebbero neppure potuto presentare domanda di Rdc e ottenerlo) e dunque la sussistenza del loro diritto al soggiorno è già stata accertata in tale sede.

Le ricorrenti [REDACTED] hanno anche acquisito (già alla data della domanda del Rdc) il diritto al soggiorno permanente essendo regolarmente soggiornanti da oltre 5 anni.

Non solo: le ricorrenti rientrano nella nozione di lavoratore di cui alla direttiva; vale infatti a seconda delle condizioni delle ricorrenti, il riferimento all'art. 7, par. 3, ai sensi del quale il cittadino che cessa di essere lavoratore subordinato o autonomo conserva tale qualità nei seguenti casi:

- quando abbia lavorato per più di un anno e si sia poi registrato come disoccupato (è il caso delle ricorrenti [REDACTED] e del ricorrente [REDACTED]);

- quando abbia lavorato per meno di un anno e si sia registrato come disoccupato (in tal caso la qualità di lavoratore permane ai sensi della direttiva per almeno sei mesi, periodo esteso ad un anno dal d.lgs. di attuazione n. 30/2007, art. 7, comma 3): è la condizione della ricorrente [REDACTED];

- quando l'interessato abbia lavorato e sia temporaneamente inabile al lavoro: è la condizione della ricorrente [REDACTED], che è titolare di un attestato di invalidità comunque soggetto a revisione e dunque di per sé non in contrasto con il requisito di una “condizione temporanea di invalidità”.

- quando l'interessato, indipendentemente dalla sua attività lavorativa più o meno lunga, è familiare di lavoratore o comunque di soggetto che abbia diritto al soggiorno: è la condizione prevista dal par 1, lett. d) dell'art. 7 cit. della direttiva, in cui rientrano ancora il ricorrente [REDACTED] e le ricorrenti [REDACTED] e [REDACTED].

Infine la intervenuta confusione tra cittadini aventi o non aventi diritto al soggiorno ha esplicato ulteriori effetti negli erronei richiami che il primo giudice ha operato alla direttiva 2004/38: sia laddove, a pag. 9, richiama il considerando 219, sia, soprattutto laddove, affrontando il tema della parità di trattamento imposta dall'art. 24 della direttiva, inspiegabilmente cita solo il secondo comma di detto articolo, il quale prevede che “In deroga al paragrafo 1, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b)”.

La condizione delle ricorrenti non ha nulla a che vedere non solo con i primi tre mesi di soggiorno, ma neppure con “il periodo più lungo previsto all'art. 14, par. 4 lett.b)”; tale disposizione riguarda infatti i soggetti che non sono lavoratori (i lavoratori stanno nella lettera a) del par. 4 cit.), che sono entrati in Italia per cercare lavoro e che non possono essere allontanati solo perché dimostrano di essere alla ricerca di una occupazione con buone possibilità di trovarla: in pratica la lettera b) riguarda condizioni come quella del sig. *Collins*, che con l'entrata in vigore della direttiva, avrebbe forse potuto vantare un diritto al soggiorno, ma al quale lo Stato avrebbe comunque potuto negare la prestazione appunto perché rientra nelle condizioni di cui alla lettera b).

Dunque, il primo giudice avrebbe dovuto avvedersi che, aprendosi il comma 2 con l'espressione “in deroga al par. 1”, era necessario verificare se le ricorrenti si trovassero nell'ambito soggettivo di applicazione della deroga. Qualora se lo fosse chiesto avrebbe agevolmente potuto concludere che le ricorrenti non sono in tale condizione.

In conclusione, quindi, sotto il profilo della direttiva, può affermarsi che le ricorrenti hanno diritto al soggiorno (a seconda dei singoli casi) sotto molteplici profili:

- perché sono iscritte all'anagrafe ai sensi degli artt. 7 e 9 Dlgs 30/2007;
- perché, pur avendo cessato il lavoro “conservano la qualità di lavoratori subordinati” ai sensi dell'art. 7, par. 3 della direttiva;

- perché, risiedendo legalmente in Italia da più di cinque anni, hanno maturato il diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'art. 16 direttiva;
- perché sono familiari di cittadini dell'Unione che hanno lo status di lavoratori subordinati ai sensi del comma 1, lett. d), dell'art. 7 direttiva.

Conseguentemente alle ricorrenti si applica il comma 1 dell'art. 24 direttiva, che sancisce il diritto inderogabile alla parità di trattamento e il divieto di discriminazione e che (come ricorda tra le molte il punto 49 della sentenza 4.10.2012, C-75/1111) si applica anche con riferimento alle discriminazioni indirette.

Il primo giudice ha ulteriormente errato nell'omettere completamente l'esame del Regolamento in tre punti decisivi: a) laddove stabilisce la parità di trattamento in materia di vantaggi sociali; b) laddove stabilisce il diritto al soggiorno e alla parità di trattamento in favore dei genitori di minori che stanno completando un ciclo scolastico; c) laddove garantisce la parità di trattamento nelle modalità di accesso all'impiego.

Il Giudice, pur non indicando un motivo per cui il Regolamento – invocato in ricorso – dovrebbe essere irrilevante, ne ha completamente omesso l'esame. Tale omissione avrebbe una giustificazione solo se alle ricorrenti fosse stato riconosciuto il diritto alla parità di trattamento *ex art. 24* della direttiva, ma posto che tale diritto non è stato (erroneamente) riconosciuto, il Giudice avrebbe dovuto passare all'esame del Regolamento.

Ai sensi dell'art. 7, par. 2 del Regolamento “*il lavoratore cittadino di uno Stato membro, qualunque sia il suo luogo di residenza*” (la locuzione è nel comma 1, richiamato dal comma 2) “*gode, in particolare, sul territorio di uno Stato membro degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali*”.

Secondo la CGUE, costituiscono “vantaggi sociali” i “vantaggi che, connessi o meno con un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali, in ragione principalmente del loro status obiettivo di lavoratori o del semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale e la cui estensione ai cittadini di altri Stati membri risulta quindi atta a facilitare la loro mobilità all'interno dell'Unione e pertanto, la loro integrazione nello Stato membro ospitante” (cfr. CGUE, sentenza 18.12.2019 in causa C-447/18, UB, punto 47).

Dal punto di vista degli effetti della norma *ratione personae*, la Corte ha chiarito che l'art. 7, par. 1 – al quale il par. 2 fa riferimento – comprende anche gli ex-lavoratori (restando esclusi solo coloro che cercano lavoro, ma non hanno mai lavorato); e che l'art. 7, par. 2 costituisce espressione del principio generale di parità di trattamento fra lavoratori nazionali e lavoratori di altri Stati membri, di cui all'art. 45, par. 2 TFUE (così la recente sentenza 6.10.2020 in causa C-181/19).

Quanto alla ampiezza della norma *ratione materiae*, la Corte UE ha incluso nell'ampia nozione sopra definita varie prestazioni assistenziali del tutto analoghe al Rdc:

- il reddito garantito alle persone anziane in Belgio;
- l'indennità denominata "minimo di mezzi di esistenza" o "Minimex" pure prevista dalla legislazione belga;
- l'assegno speciale di vecchiaia in Francia;
- l'assegno per disabili adulti in Belgio.

Alla luce di tale giurisprudenza deve ritenersi che il Rdc costituisca vantaggio sociale e come tale deve essere riconosciuto a tutti i lavoratori dell'Unione in condizioni di parità, come previsto appunto dall'art. 7, co. 2 del Regolamento.

Ai sensi dell'art. 10 del Regolamento

"i figli del cittadino di uno Stato membro, che sia o sia stato occupato sul territorio di un altro Stato membro, sono ammessi a frequentare i corsi d'insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato, se i figli stessi vi risiedono".

La CGUE nella sentenza 6.10.2020 C-181/19 ha affermato che l'art. 10 cit. fonda non solo un diritto autonomo di soggiorno in capo al figlio "scolarizzato", valido fino a che egli intenda proseguire gli studi nello Stato membro ospitante, ma anche un corrispondente diritto di soggiorno a favore del genitore affidatario, anche se non più lavoratore: ciò allo scopo di valorizzare la libera circolazione dei lavoratori, attraverso la garanzia di condizioni ottimali di integrazione per i familiari dei lavoratori stessi (cfr. punti 34-39), posto che negare al genitore il soggiorno nello Stato membro ospitante avrebbe l'effetto di compromettere il diritto del figlio a proseguire gli studi in quello Stato.

Ne segue che il diritto al soggiorno delle ricorrenti trova ulteriore fondamento anche nell'art. 10 del Regolamento.

Oltre a ciò, la medesima sentenza ha chiarito che le condizioni predette (sussistenza di un figlio minore che frequenta la scuola) fondano non solo il diritto al soggiorno, ma anche il diritto ai vantaggi sociali e alle prestazioni sociali garantite al cittadino dello Stato membro ospitante: in pratica, il diritto alla parità di trattamento in materia di vantaggi sociali, che è connesso inizialmente allo *status* di lavoratore del genitore (art. 7, par. 2 Regolamento) permane dopo la perdita di tale *status* di lavoratore nel caso in cui i figli e i genitori affidatari abbiano acquisito un diritto al soggiorno *ex art. 10*.

Il principio enunciato è dunque il seguente:

"i soggetti titolari di un diritto di soggiorno sulla base dell'art. 10 del regolamento n. 492/2011 godono altresì del diritto alla parità di trattamento in materia di concessione di vantaggi sociali previsto all'art. 7, paragrafo 2, del medesimo regolamento, anche qualora tali soggetti non possano più avvalersi dello *status* di lavoratore da cui essi hanno inizialmente tratto il loro diritto di soggiorno." (p. 55).

Analogo diritto alla parità di trattamento sussiste infine, ai sensi dell'art. 1, co. 2 del Regolamento, per quanto riguarda l'accesso all'impiego. Detta norma prevede che il cittadino di uno Stato membro (e dunque anche il cittadino che non sia attuale lavoratore) "gode in particolare, sul territorio di un altro Stato membro,

[Sentenza n. cronol. 3616/2025 del 21/10/2025](#)

della stessa priorità riservata ai cittadini di detto Stato per l'accesso agli impieghi disponibili”.

Il Rdc, pur non instaurando una priorità nel senso di “precedenza” (peraltro impensabile in assenza di un sistema di collocamento pubblico), pone i titolari in una condizione di rilevante vantaggio nell'accesso al lavoro, specie per le fasce di popolazione con minor qualificazione professionale, che sono anche quelle con minore reddito e quindi quelle che accedono alla provvidenza in esame.

Depongono in tal senso numerose disposizioni del DL 4/19: ad es. l'art. 4 comma 1, che introduce un “progetto personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo che prevede attività (...) di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonchè altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale”.

A ciò si aggiunga che l'art. 8 DL 4/19 prevede l'esonero contributivo totale (nei limiti del Rdc, che normalmente supera ampiamente il costo dei contributi) per il datore di lavoro che assuma il percettore di Rdc; un meccanismo, dunque, talmente favorevole che ha i medesimi effetti di un vero e proprio diritto di precedenza del percettore di Rdc rispetto ai non percettori in analoghe condizioni. Il percettore di RDC gode quindi di una “priorità di fatto” nell'accesso agli impieghi disponibili che deve essere offerta a tutti i cittadini UE in analoghe condizioni, senza discriminazioni indirette connesse alla nazionalità.

Infine, va richiamato che anche il Regolamento, pur riguardando lavoratori ed ex lavoratori, distingue la posizione di questi due gruppi da coloro che esercitano il diritto alla mobilità al solo fine di cercare lavoro, ma non hanno mai acquisito lo *status* di lavoratori: e che proprio la più volte citata sentenza *Collins* avrebbe consentito al Giudice di apprezzare, anche con riguardo al Regolamento, la differenza dei due gruppi.

Si legge infatti ai punti 30 e 31:

“la giurisprudenza della Corte opera una distinzione tra i cittadini degli Stati membri che non hanno ancora contratto un rapporto di lavoro nello Stato membro ospitante dove cercano un impiego e quelli che lavoravano già al suo interno o che, avendovi svolto un lavoro ma il cui rapporto di lavoro essendo cessato, continuano ad essere considerati lavoratori (...).

Infatti, mentre i cittadini degli Stati membri che si spostano per cercare un impiego beneficiano del principio della parità di trattamento solo per l'accesso al lavoro, quelli che hanno già avuto accesso al mercato del lavoro possono pretendere, in base all'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 (oggi sostituito dal Regolamento 492/2011, ndr), gli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali”.

In conclusione, sotto tutti i profili indicati, le ricorrenti hanno diritto alla parità di trattamento in tema di vantaggi sociali ai sensi dell'art. 7, par. 2 Regolamento 492/11; e il RDC costituisce vantaggio sociale.

Il primo giudice, ad avviso delle appellanti, avrebbe errato laddove ha totalmente omesso l'esame del requisito di *proporzionalità*.

Corollario immediato del diritto alla parità di trattamento è che eventuali requisiti che possano costituire discriminazione indiretta devono essere sottoposti al vaglio proprio delle "cause di giustificazione" e dunque della legittimità del fine e dell'utilizzo di mezzi proporzionati e necessari: avendo negato il diritto alla parità, il primo giudice non ha ovviamente effettuato il vaglio di proporzionalità.

Se invece avesse considerato le pronunce che hanno esaminato requisiti di lungo-residenza con riferimento a cittadini dell'Unione con diritto al soggiorno, avrebbe agevolmente potuto prendere atto che la Corte UE ha sancito l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di requisiti ben meno gravosi di quello in esame, ad esempio:

- a) l'anzianità di residenza quinquennale ai fini della concessione del "reddito minimo garantito" (CGUE, Commissione c. Lussemburgo, 20.6.02, con particolare riferimento al contrasto con l'art. 7 c. 2 del Regolamento CEE n. 1612/68 ora 492/2011);
- b) l'anzianità di residenza nell'anno antecedente alla nascita per un assegno di natalità (CGE, Commissione c. Lussemburgo, 10.3.93, C-111/91, anche questa riferita al contrasto con l'art. 7 c. 2 del Regolamento n. 1612/68 ora 492/2011);
- c) un "periodo consistente di residenza" nello Stato che erogava il beneficio dell'"Income Support" ("Sussidio integrativo del reddito") - CGE 25.02.1999 Swaddling C-90/97;
- d) l'anzianità di residenza di tre anni per essere ammessi ad una borsa di studio (CGUE, Commissione c. Paesi Bassi, 14.06.2012, causa C-542/09);
- e) l'anzianità di residenza di 15 anni per l'"assegno speciale di vecchiaia": CGE, Frascogna, 6.6.1985, causa C-157/84;
- f) l'anzianità di residenza di 5 anni in Belgio per l'accesso al già citato "Minimex" CGE, Scrivner, 27.3.1985, causa C-122/84, sempre riferita alla violazione dell'art. 7.2 del regolamento 1612/1968/18.

La Corte UE ha anche affrontato la questione se un requisito di lungo residenza, pur essendo indirettamente discriminatorio, possa ritenersi giustificato dalla necessità di assicurare, in materia di prestazioni sociali, un "collegamento reale e sufficiente" fra il destinatario del beneficio e lo Stato che lo eroga.

In proposito ha affermato:

- in primo luogo, che i requisiti di residenza incidono sulla libertà di circolazione e pertanto possono essere giustificati solo da "motivi imperativi di interesse generale"; tra tali motivi non rientrano le mere considerazioni di bilancio che possono trovare risposta in altre limitazioni che non influiscono sulla libertà di circolazione;
- in secondo luogo, che "il fatto di aver avuto accesso al mercato del lavoro di uno Stato membro determina, in linea di principio, il nesso di integrazione sufficiente nella società di detto Stato, idoneo a consentire loro di avvalersi in tale Stato del principio della parità di trattamento rispetto ai lavoratori nazionali con riferimento ai vantaggi di natura sociale" (ancora sentenza 14.06.2012, citata), il

che nel caso di specie è già risolutivo, perché tutte le ricorrenti hanno avuto accesso al lavoro;

- in terzo luogo, che il riferimento alla residenza non può mai essere “troppo esclusivo”, sussistendo altri requisiti (e in particolare le relazioni familiari) che possono manifestare tale collegamento (così la sentenza 21.7.2011 *Stewart*, C-503/09, che ha ritenuto troppo esclusivo un requisito di sole 26 settimane di residenza nelle ultime 52 per un assegno per persone disabili).

Nel caso di specie, il requisito è assolutamente esclusivo e considera il mero dato temporale della durata della residenza.

D'altra parte, che il legislatore non fosse per nulla interessato ad una effettiva valutazione del “nesso reale” è dimostrato dal fatto che gli otto anni (su 10) “non continuativi” possono essere anche collocati 20 anni prima, o distribuiti nell'arco di 30 e più anni: circostanze ovviamente del tutto insignificanti rispetto al “nesso reale” con il territorio, o quantomeno assai meno significanti di quanto possa essere, ad esempio, una famiglia regolarmente residente in Italia, l'inserimento scolastico dei figli, il lavoro pregresso, i legami sociali con organizzazioni di volontariato, la disponibilità di un alloggio pubblico ecc.: tutte circostanze che le ricorrenti avrebbero potuto far valere, ma che l'ordinamento non considera.

In conclusione:

- a) i  
requisiti di lungo residenza possono violare il predetto principio di parità, perché vengono più difficilmente conseguiti dai cittadini degli altri Stati membri (dovendosi considerare discriminatori anche i requisiti “indistintamente applicabili che possono essere soddisfatti più agevolmente dai lavoratori nazionali che dai lavoratori migranti...21);
- b) ta  
le effetto può ritenersi ammissibile solo se il requisito è proporzionato, non eccede quanto necessario e non è non troppo esclusivo: il requisito decennale è inutilmente esclusivo ed eccede quanto necessario, perché la stessa esigenza di un “nesso reale” può e deve essere conseguita con altri e più significativi criteri.

Il primo giudice avrebbe ancora errato perché, avendo negato il diritto alla parità di trattamento e affermato una assoluta libertà dello Stato membro di stabilire requisiti di lungo-residenza, non ha potuto neppure esaminare in concreto se il requisito in esame avesse effetti indirettamente discriminatori rispetto ai cittadini di altri Stati UE.

Come si è visto, l'affermazione appena richiamata alla lettera a) è stata formulata dalla Corte UE senza neppure la necessità di una particolare verifica statistica, essendo ovvio che un requisito di residenza prolungata in uno Stato è più facilmente conseguibile dai cittadini nazionali che dagli stranieri.

Se il Giudice non avesse negato a monte l'esistenza di un vincolo di parità di trattamento avrebbe comunque potuto procedere ad un ulteriore esame riferito alla specifica situazione italiana.

Avrebbe così potuto considerare i dati già forniti in ricorso (e non contestati dall'INPS) ed altri assolutamente notori; e cioè:

- nel 2009 i cittadini italiani residenti in Italia erano 55.598.15122; nel 2019 sono scesi a 55.157.00023; quindi, salvo modesti effetti della rotazione (qualcuno se ne è andato, altri sono arrivati) la totalità degli italiani residenti nel 2019 può vantare 10 anni di residenza in Italia;

- nel medesimo periodo gli stranieri sono passati da 3.402.435 nel 2009 a 5.234.000 nel 2019, con un incremento di 1.832.000 pari al 35% degli stranieri attualmente residenti. Ne consegue che quantomeno il 35% degli stranieri presenti in Italia nel 2019 non ha 10 anni di residenza.

La "maggiore difficoltà" degli stranieri a conseguire il requisito (cui fa riferimento la giurisprudenza della Corte UE) è dunque del 35% contro zero.

Può aggiungersi che i dati INPS segnalano (cfr. *Report* giugno 2021, ma le percentuali erano identiche nei mesi precedenti) che la ripartizione del Rdc per cittadinanza è la seguente: l'86% dei richiedenti è di cittadinanza italiana, il 9% dei richiedenti è di cittadinanza extra-UE, il 4% è un cittadino europeo; l'1% è di familiari di tutti i casi precedenti: per un totale quindi del 13% di stranieri.

Parallelamente, il più recente report ISTAT sulla povertà segnala che l'incidenza della povertà assoluta è del 25,3% per le famiglie con almeno un componente straniero, cioè più di 4 volte la quota di famiglie italiane, per le quali la percentuale di poveri assoluti è del 6%: ne segue che la quota di stranieri beneficiari di una prestazione espressamente finalizzata al contrasto della povertà dovrebbe essere almeno il quadruplo della quota di stranieri complessivamente presenti sul territorio nazionale (8,4% del totale dei residenti) ed ammontare quindi almeno al 30% e non al 13% come è attualmente. Dunque, il requisito discriminatorio non è solo astrattamente idoneo a conseguire l'effetto di svantaggio per gli stranieri, ma – come è anche facilmente intuibile – lo ha effettivamente ottenuto riducendo grandemente l'accesso degli stranieri al beneficio.

Può aggiungersi che, nell'ambito della valutazione di proporzionalità, il primo Giudice avrebbe potuto utilmente considerare la situazione degli altri paesi europei.

A tal fine le ricorrenti avevano segnalato in primo grado che nessun paese europeo prevede requisiti di residenza di questa entità per prestazioni di contrasto alla povertà.

Ad avviso degli appellanti, infine, l'ordinanza deve ritenersi erronea nella parte in cui ha limitato il riferimento ai precedenti della Corte Costituzionale alla sola sentenza 50/2019.

Così motivando la Giudice ha ignorato non solo che le argomentazioni di cui a detta sentenza sono state già sostanzialmente disattese (nel senso di ritenute applicabili al solo istituto dell'assegno sociale) dalle note ordinanze di Cassazione relative al *bonus bebé* (Ordinanze 16164 e 16167 del 2019, che hanno espressamente preso le distanze dalla sentenza 50/19); non solo che la giurisprudenza successiva della Corte costituzionale ha affermato con forza che il riferimento delle politiche di *welfare* deve essere esclusivamente il bisogno e non la pregressa presenza sul territorio (cfr. sentenze 44/00, 7/121, 9/21); ma soprattutto che la diversità radicale dei due istituti impedisce di trasporre automaticamente sul Rdc argomentazioni relative all'assegno sociale.

Quest'ultimo infatti è una prestazione a tempo indeterminato che giunge al termine della vita lavorativa e per la quale può forse ipotizzarsi quella natura di "corrispettivo solidaristico di quanto doverosamente offerto" dall'interessato nella vita pregressa di cui parla la citata sentenza 50/2019.

Per contro, il Rdc è una prestazione temporanea (18 mesi) finalizzata all'uscita dalla povertà (anche estrema) e all'inserimento sociale e lavorativo: riservarla a chi tale inserimento ha già conseguito (e sempre che la mera pregressa residenza sia sintomatica di tale inserimento e di tale "nesso reale") appare una contraddizione inestricabile e rende la previsione incompatibile con l'art. 3 Cost.

L'INPS si è regolarmente costituita per il gravame, chiedendo il rigetto dell'appello e l'integrale conferma dell'ordinanza impugnata.

Con ordinanza del 30 maggio 2022 il Collegio ha sollevato l'eccezione di incostituzionalità che è stata decisa dalla Corte Costituzionale con la sentenza 20.3.2025 n. 31.

A seguito di detta sentenza il requisito della residenza decennale imposto dalla norma censurata (l'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del DL 28.1.2019, n. 4 convertito in L. 28.3.2019, n. 26) è stato sostituito con il requisito di residenza quinquennale anche discontinua, fermo restando – come in precedenza – l'ulteriore requisito della continuità applicabile al solo biennio antecedente la domanda, mentre il periodo residuo (in precedenza di 8 anni, ora di soli 3) può anche essere discontinuo.

Con ricorso del 16-5-2025, le appellanti hanno riassunto il giudizio, chiedendo l'accoglimento delle loro domande, affermando di essere tutte in possesso del requisito quinquennale.

Si è regolarmente costituito l'INPS con memoria del 1°-10-2025, eccependo l'inammissibilità di tutte le domande nuove formulate e della documentazione nuova prodotta in questa ulteriore fase del giudizio.

L'istituto nega che sia sussistente la discriminazione là dove viene previsto un requisito temporale di radicamento sul territorio per i beneficiari alla luce della

**Sentenza n. cronol. 3616/2025 del 21/10/2025**

complessità del beneficio che persegue non solo obiettivi di contrasto alla povertà quale mera prestazione assistenziale ma anche e prioritariamente la realizzazione di politiche attive del lavoro a fini di inclusione sociale.

L'INPS non ritiene condivisibile l'affermazione avversaria secondo cui alla luce della sentenza della Consulta non possa rilevare la pacifica ed accertata non veridicità delle dichiarazioni rese dalle ricorrenti in sede di domanda.

In giudizio risulta infatti pacifico come tutte le ricorrenti in sede di domanda abbiano effettuato dichiarazioni mendaci.

In particolare, in caso di dichiarazioni non corrispondenti al vero, viene in rilievo l'art. 7 del D.L. n. 4 del 2019 che prevede al comma 1 l'applicazione di sanzioni penali (cit.: Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di ottenere indebitamente il beneficio di cui all'articolo 3, rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute, è punito con la reclusione da due a sei anni), nonché ai commi 4 e ss. le sanzioni amministrative della revoca e della decadenza dalla prestazione/beneficio.

Infine, l'Istituto ritiene che non sia stato provato in capo agli appellanti il requisito della residenza quinquennale, in quanto "Quello della residenza, infatti, è un requisito oggettivo e di durata che può trovare la propria sicura attestazione unicamente dalle certificazioni municipali che nel caso di specie non sono risultate all'epoca conformi e non lo sono neppure nell'attualità".

All'udienza di discussione la causa è stata decisa come da dispositivo in calce.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

L'appello è fondato e merita accoglimento per le motivazioni di seguito precise.

La Corte Costituzionale, nella sentenza 31/2025, dopo aver chiarito la natura composita del RDC, ha affermato che, nonostante non sia irragionevole 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 [la Corte Costituzionale] 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.

**Sentenza n. cronol. 3616/2025 del 21/10/2025**

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 egualanza, 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.

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

**Sentenza n. cronol. 3616/2025 del 21/10/2025**

residente in Italia «per almeno 10 anni», anziché prevedere «per almeno 5 anni», per violazione dell'art. 3 Cost.

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”».

Sulla base di tali argomentazioni, si deve necessariamente concludere che l'operato dell'INPS, consistito nel revocare il RDC agli appellanti perché privi del requisito della pregressa residenza decennale, abbia integrato una condotta indirettamente discriminatoria ai danni dei cittadini eurounitari.

Eliminato il requisito della residenza decennale, occorre in questa sede verificare la sussistenza in capo agli appellanti del requisito della pregressa residenza quinquennale (l'unico requisito contestato dall'INPS che – per tale ragione – ha revocato il beneficio già concesso).

Prima di entrare nel merito di questa questione, occorre considerare le eccezioni preliminari sollevate dall'INPS in sede di riassunzione.

In particolare, l'ente appellato ha sostenuto che la revoca del beneficio sarebbe, in ogni caso, legittima a fronte di una dichiarazione comunque falsa resa dai ricorrenti sul possesso del requisito della residenza decennale ed ha eccepito, altresì, l'inammissibilità delle nuove prove documentali prodotte dagli appellanti in sede di riassunzione al fine di provare il requisito della residenza *di fatto* quinquennale in quanto tardive e, comunque, irrilevanti poiché per l'INPS farebbe fede solamente la residenza anagrafica, risultante cioè dai pubblici registri.

**Sentenza n. cronol. 3616/2025 del 21/10/2025**

In relazione al primo aspetto, occorre precisare che l'art.7 del citato d.l. 4 del 2019 disponeva, al comma 1, che, salvo che il fatto costituisse un reato più grave, chiunque "al fine di ottenere indebitamente" il reddito di cittadinanza, rendeva o utilizzava dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero ometteva informazioni dovute, era punito con la reclusione da due a sei anni.

Circa l'interpretazione di questa norma, si erano formati due orientamenti della giurisprudenza penale in ordine agli elementi costitutivi del delitto di false dichiarazioni rese per conseguire il reddito di cittadinanza.

Secondo un primo orientamento, integravano il delitto le false dichiarazioni o le omissioni di informazioni dovute, anche parziali, indipendentemente dalla effettiva sussistenza delle condizioni per l'ammissione al beneficio, trattandosi di un reato di condotta e di pericolo, in quanto diretto a tutelare l'amministrazione contro dichiarazioni mendaci, venendo in considerazione la lesione del patto di leale cooperazione tra cittadino e Stato.

Secondo altro indirizzo (inaugurato con Cass. n. 44366 del 2021), si riteneva invece che integrassero il delitto in questione soltanto le false dichiarazioni o le omissioni strumentali al conseguimento del beneficio, cui l'istante non avrebbe avuto diritto, con conseguente assenza di rilevanza penale di false dichiarazioni che avessero riguardato un requisito o un elemento non impeditivo della prestazione.

La diatriba è stata composta dalle Sezioni Unite penali della Corte di cassazione, con la sentenza n. 49686 del 13 luglio 2023, intervenuta nelle more di questo grado di giudizio, che ha aderito al secondo orientamento.

A sostegno di questa conclusione le Sezioni Unite hanno valorizzato un argomento letterale e anche un argomento sistematico.

Quanto al primo argomento, hanno osservato che la norma fa specifico riferimento allo scopo di ottenere '*indebitamente*' il reddito di cittadinanza, così qualificando il dolo specifico del delitto.

Non può quindi trascurarsi l'inserimento di questo elemento nella fattispecie delittuosa perché, diversamente, il legislatore avrebbe ritenuto sufficiente ad integrare il reato il solo fine di ottenere il beneficio, senza aggiungere il termine "*indebitamente*", nel senso che sarebbe stato sufficiente pretendere la consapevolezza della falsità delle informazioni date (o della doverosità di quelle omesse) per ritenere punibile la condotta posta in essere nella prospettiva del conseguimento del risultato.

In altre parole, se il reato sussistesse a prescindere dall'effettivo diritto dell'interessato ad ottenere il beneficio, l'avverbio '*indebitamente*' finirebbe per attribuire al dolo specifico lo stesso contenuto di quello generico: l'agente verrebbe punito perché rende dichiarazioni consapevolmente false (o scientemente omette informazioni dovute) nella prospettiva di conseguire il beneficio, pur sapendo di rendere, a tal fine, dichiarazioni false o di omettere informazioni dovute.

Ben più coerente con il dato testuale è invece la soluzione che attribuisce all'avverbio '*indebitamente*' un contenuto autonomo che qualifica il dolo specifico diversificandolo rispetto alla mera consapevolezza della falsità delle informazioni date (o omesse) per ottenere il beneficio, con conseguente sussistenza del reato soltanto nel caso in cui l'agente renda false dichiarazioni su dati o fatti constitutivi in assenza dei quali non avrebbe avuto diritto alla prestazione (così percependola indebitamente).

Per quanto riguarda l'argomento sistematico, le Sezioni Unite hanno rilevato che la lettura dell'art.7 nel suo complesso dà conto del fatto che l'omessa comunicazione delle variazioni di reddito o del patrimonio, nonché delle altre informazioni dovute ai fini della revoca o della riduzione del beneficio, è penalmente sanzionata purché i dati non comunicati siano rilevanti (così il reato previsto dal comma 2 dell'art.7, secondo cui l'omessa comunicazione di variazioni sopravvenute dei requisiti alla base del reddito di cittadinanza è rilevante soltanto quando si tratta di "informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio ..."; e così il fatto che in caso di decadenza dal beneficio nei casi previsti dal comma 6, ossia nei casi in cui la dichiarazione mendace porti all'erogazione al nucleo familiare della prestazione in misura maggiore rispetto a quanto sarebbe spettato, l'ente deve recuperare soltanto "quanto versato in eccesso" e non l'intero ammontare delle somme corrisposte a titolo di reddito di cittadinanza).

Se ne deduce, pertanto, che l'omessa comunicazione di dati *non rilevanti* non integra reato e costituisce, dunque, puramente o semplicemente un fatto atipico che non reca alcuna offesa al patrimonio e agli interessi pubblici dell'ente erogante.

Con l'immediata conseguenza che soltanto le false dichiarazioni su requisiti necessari e indispensabili per ottenere il beneficio, che in assenza degli stessi non sarebbe spettato, integrano il delitto previsto dall'art.7, comma 1.

Il bene tutelato da entrambe le fattispecie penali di cui al comma 1 e al comma 2 dell'art.7, sempre secondo le Sezioni Unite, è pertanto costituito dal patrimonio dell'ente (o dalle risorse economiche da destinare alla prestazione) e non da un generico dovere di lealtà verso lo Stato, ovvero dalla fede pubblica (come nel reato di falso).

Il dolo specifico, in questo contesto, svolge una *funzione selettiva* tra condotte penalmente rilevanti e quelle che tali non sono, estromettendo dalla fattispecie quelle insuscettibili di mettere in pericolo il bene protetto.

Se l'agente ha comunque diritto al beneficio, la non corrispondenza al vero delle informazioni rese a tal fine non qualifica il falso come "inutile", ma rende puramente e semplicemente atipica la condotta, nel senso che dovendo escludersi la natura indebita del beneficio stesso, viene meno un elemento del fatto tipico.

Conclusivamente, le Sezioni Unite hanno affermato il principio secondo cui le omesse o le false dichiarazioni contenute nell'autocertificazione finalizzata a conseguire il reddito di cittadinanza integrano il delitto di cui all'art.7 soltanto se

sono funzionali ad ottenere il beneficio, o il maggiore ammontare dello stesso, beneficio o ammontare che, diversamente, non sarebbe spettato o non sarebbe spettato nella misura erogata.

E' indubbio che questi principi devono essere traslati anche in sede civile, per quanto attiene alla rilevanza delle false dichiarazioni contenute nella domanda amministrativa di reddito di cittadinanza e agli effetti conseguenti per quanto attiene alla revoca della prestazione (con efficacia retroattiva e obbligo del beneficiario di restituire quanto indebitamente percepito), di cui al comma 4 dell'art.7.

Anche con riferimento a quest'ultima fattispecie, le false dichiarazioni o le omesse comunicazioni, in linea con le fattispecie di rilievo penale, comportano la revoca della prestazione soltanto se relative ad un requisito necessario e indispensabile per ottenere il reddito di cittadinanza, laddove quando riguardino un requisito indifferente a questi ultimi fini, perdono di rilievo.

Questo è, infatti, un principio generale più volte affermato dalla giurisprudenza civile con riferimento al contenuto delle autocertificazioni dell'interessato non veritiero, ad esempio, nel caso di dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà per l'accesso a concorsi pubblici, riportanti dati non corrispondenti al vero, ma irrilevanti, perché non impeditivi ai fini dell'ammissione alla procedura concorsuale o dell'attribuzione dei punteggi come nel caso di chi si dichiari falsamente incensurato e poi si scopra che in realtà è stato destinatario di condanne, ma per reati non ostativi all'ammissione alla procedura concorsuale.

Con riferimento a quest'ultima ipotesi, la Suprema Corte (vedi, *ex plurimis*, Cass., 11/07/2019, n. 18699) ha chiarito che, "allorquando la legge (o anche un bando di concorso, purchè non in contrasto con la legge), rispetto ad un certo requisito, tra cui quello relativo alle pregresse condanne penali, stabilisca una regola certa di incompatibilità con l'accesso al pubblico impiego, la decadenza operi di diritto, al di fuori di un procedimento disciplinare, quale effetto del manifestarsi di un vizio "genetico" del contratto. Il tutto secondo un inquadramento che manifesta linearità rispetto alla ricostruzione delle relazioni tra procedimenti di scelta del dipendente da parte della P.A. e rapporto di lavoro quale impostata da questa Corte di legittimità, allorquando si è reiteratamente sostenuto che l'atto con il quale l'amministrazione revochi un'assunzione o un incarico a seguito dell'annullamento della procedura concorsuale o dell'inosservanza dell'ordine di graduatoria "equivale alla condotta del contraente che non osservi il contratto stipulato ritenendolo inefficace perché affetto da nullità, trattandosi di un comportamento con cui si fa valere l'assenza di un vincolo contrattuale" (Cass. nn. 8328/2010, 19626/2015, 13800/2017, 7054/2018, 194/2019), ovverosia, secondo un più risalente ma pur sempre valido precedente, a decadenza in questi casi va apprezzata "semplicemente in termini di rifiuto dell'amministrazione scolastica di continuare a dare esecuzione al rapporto di lavoro a causa della nullità del contratto per violazione di norma imperativa" (Cass. 13150/2006). La

**Sentenza n. cronol. 3616/2025 del 21/10/202**

*ratio* delle norme in esame non è dunque quella di perseguire con misura indiscriminata qualsiasi falsità e del resto questa Corte (Cass. 23 settembre 2016, n. 18719), nel ritenere che "la non veridicità della dichiarazione sostitutiva presentata alla P.A. comporta la decadenza dai benefici eventualmente conseguiti, ai sensi del D.P.R. n. 445 del 2000, art. 75" ha avuto cura di precisare che ciò costituiva "effetto dell'assenza, successivamente accertata, dei requisiti richiesti" per tali evidentemente intendendosi i requisiti sostanziali che le dichiarazioni sono chiamate ad attestare. In senso non dissimile, nella giurisprudenza amministrativa, v. Consiglio di Stato, sez. V, 13 novembre 2015, n. 5192.

La tutela dell'affidamento della P.A. rispetto alle autocertificazioni, su cui fa leva la Corte territoriale al fine di escludere la rilevanza dell'accertamento in concreto dell'incidenza che quanto erroneamente dichiarato o tacito, non può infatti giungere, pena l'intollerabile rinuncia ad un confacente rapporto di adeguatezza col caso concreto (v. Corte Costituzionale 329/2007, cit.), fino al punto di determinare la necessaria caducazione di un rapporto di lavoro rispetto al quale l'erroneità o l'insufficienza dichiarativa non siano con certezza influenti sotto il profilo del diritto sostanziale.

Sicchè è solo la falsità sui dati sicuramente decisivi per l'assunzione che comporterà la decadenza, senza possibilità di qualsivoglia valutazione di diverso tipo".

Nel caso di specie, gli appellanti, in sede della prima domanda di reddito di cittadinanza, hanno dichiarato di essere in possesso del requisito della residenza decennale, quando in realtà non lo erano (potendo invece vantare – vedi *infra* – il requisito della residenza quinquennale).

Sennonché, questo requisito è oggi venuto meno (con efficacia retroattiva) per effetto della dichiarazione di incostituzionalità della norma che lo aveva previsto, dovendo ridursi il tempo di residenza in questione a 5 anni.

Deve quindi escludersi che la dichiarazione inveritiera rilasciata dagli appellanti in sede di prima domanda di reddito di cittadinanza integri, sotto questo profilo, la fattispecie di cui al comma 4, dell'art.7 del d.l. n.4 del 2019 (con tutte le conseguenze in materia di revoca della prestazione e di indebito, applicate dall'Inps e confermate dal giudice di primo grado), riguardando la sussistenza di un requisito che è stato dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale ed in quanto tale è stato eliminato da quelli originariamente prescritti dalla norma per aver diritto al reddito di cittadinanza, e che pertanto non era necessario ai fini dell'ottenimento di quest'ultimo beneficio.

Si tratta pertanto di una dichiarazione falsa relativa ad un dato (quello della residenza decennale) non rilevante per l'ottenimento della prestazione.

Oltretutto, i ricorrenti hanno ragione quando osservano che, essendo obbligatoria la presentazione della domanda telematica, secondo il modello predisposto dall'INPS, non sarebbe stato loro possibile non barrare la casella relativa alla

residenza decennale (contestando la legittimità di questo requisito), in quanto la domanda non sarebbe stata accettata dal sistema telematico e ciò, nei fatti, avrebbe comportato la mancata presentazione della domanda, con perdita della prestazione, pur sussistendo il diritto (una volta provato il contrasto del requisito della residenza decennale sia con i principi unionali, sia con quelli costituzionali). Sennonché, è pure vero che le dichiarazioni in esame potrebbero comunque integrare la fattispecie di cui al citato comma 4 dell'art.7, sotto diverso profilo, laddove i ricorrenti non avessero neppure i 5 anni di residenza in Italia.

Ciò perché il requisito della residenza in Italia non è stato completamente annullato dalla sentenza di incostituzionalità, ma è stato ridotto da 10 anni a 5 (di cui gli ultimi due anni continuativi, non essendo stata quest'ultima condizione toccata dalla pronuncia di incostituzionalità).

Con la conseguenza che la dichiarazione dei ricorrenti, se questi non fossero in possesso neppure della residenza quinquennale, resterebbe falsa e idonea a comportare la revoca del reddito di cittadinanza, perché riguarderebbe un requisito indispensabile per ottenere la prestazione, requisito in assenza del quale la prestazione non sarebbe spettata.

Occorre allora vagliare se i ricorrenti alla data di presentazione della domanda di reddito di cittadinanza fossero residenti in Italia da almeno 5 anni.

Sorge a questo punto il problema di individuare quale sia il concetto di "residenza" cui fa riferimento la norma: se debba, cioè, trattarsi di residenza formale, come risultante dai registri anagrafici, ovvero di residenza sostanziale o "di fatto", come dedotto dai ricorrenti.

Ebbene, ritiene il Collegio che, nella specie, l'interpretazione del concetto di residenza quale residenza effettiva e non meramente formale, sia da preferire in quanto maggiormente coerente con la normativa unionale (art.45 TFUE, in materia di libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione), la quale rimanda ad un concetto di effettività della residenza o della dimora.

D'altro canto, ogni qualvolta la legge impone un vincolo con il territorio, non può che trattarsi di un vincolo reale ed effettivo.

Lo stesso Ministero del Lavoro, con le circolari n.1319 e n.3803 del 2020, ha chiarito che il requisito della residenza, per quanto attiene al reddito di cittadinanza, deve intendersi riferito all'effettiva presenza del richiedente sul territorio italiano e non all'iscrizione anagrafica, essendo pertanto possibile per l'interessato fornire prova della sua presenza continuativa sul territorio italiano, a prescindere dalla sua iscrizione nei registri anagrafici (ed essendo, di contro, sempre possibile per l'INPS provare che, nonostante la residenza formale, lo straniero abbia invece risieduto di fatto fuori dall'Italia).

L'attestazione come risultante dai registri anagrafici costituisce quindi una mera *presunzione* del luogo di residenza, superabile con altri oggettivi e univoci elementi di riscontro consentiti dall'ordinamento.

E' peraltro indubbio che la diversa interpretazione potrebbe portare ad una discriminazione indiretta ai danni dei cittadini di paesi terzi e anche dell'Unione, essendo particolarmente restrittiva.

Ed invero, non può non osservarsi che il requisito della residenza incide principalmente sui cittadini stranieri, tra i quali figurano, in particolare i cittadini di paesi terzi, notoriamente meno stanziali e con maggiori difficoltà ad ottenere una formale residenza continuativa (come anche rilevato dalla recente sentenza della Corte di Giustizia del 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/2022 e C-223/2022, che ha ritenuto che l'art.11, paragrafo 1, lett.d, della direttiva 2003/109/CE, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, letto alla luce dell'art.34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, osti ad una normativa come quella italiana che richiede il requisito della residenza decennale, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo).

Deve pertanto affermarsi che la residenza rilevante ai fini che qui rilevano è quella effettiva, con facoltà dell'interessato di fornirne prova, indipendentemente dall'esistenza di una residenza formale (e, in contrapposizione, con facoltà dell'INPS di provare che nonostante la residenza formale, lo straniero non abbia mai risieduto in Italia o lo abbia fatto per un periodo inferiore a quello risultante dalla residenza formale).

Raggiunta questa conclusione, non resta che verificare se gli appellanti, applicando il concetto della residenza effettiva, fossero effettivamente residenti in Italia nei 5 anni anteriori alla data di presentazione della domanda di reddito di cittadinanza.

Poiché nelle more del giudizio è intervenuta la sentenza additiva della Corte Costituzionale che ha modificato la norma di riferimento, è evidente che gli appellanti sono legittimati a produrre tutti i documenti idonei a provare la sussistenza del 'nuovo' requisito della residenza quinquennale.

La situazione in cui si trovano le parti deve ritenersi analoga a quella che si verifica nel giudizio di rinvio, in cui è preclusa la richiesta di nuove prove, salvo che la necessità di nuove istanze sorga dalla stessa sentenza di cassazione.

Anche in tale sede i limiti all'ammissione delle prove concernono l'attività delle parti e non si estendono ai poteri del giudice, ed in particolare a quelli esercitabili d'ufficio.

Nel rito del lavoro, infatti, occorre contemperare il principio dispositivo con quello di verità, pertanto, ai sensi dell'art. 437, comma 2, c.p.c., il deposito in appello di documenti non prodotti in prime cure non è oggetto di preclusione assoluta ed il giudice può ammettere, anche d'ufficio, detti documenti ove li ritenga indispensabili ai fini della decisione, in quanto idonei a superare l'incertezza dei fatti costitutivi dei diritti in contestazione (vedi, Cass., 20/03/2019, n.7883).

Nella specie, i documenti prodotti dagli appellanti, oltre che resasi necessari dall'intervento additivo della Corte Costituzionale, assumono un carattere di

indispensabilità perché determinano il superamento dell'incertezza sul possesso in capo agli appellanti del necessario requisito della pregressa residenza quinquennale.

Sulla base dei suddetti documenti (non specificamente contestati dall'INPS), emerge quanto segue:

- la ricorrente [REDACTED] risiede in Italia dal 12.2.2014 (cfr. certificato storico di residenza – doc. 2 fasc. primo grado) e ha presentato domanda in data 27.1.2020 (cfr. doc. 8). Ne deriva, quindi, che al momento della domanda erano intercorsi 5 anni e 11 mesi;
- la signora [REDACTED] risiede in Italia dal 31.5.2012 (cfr. certificato storico di residenza – doc. 19) e ha presentato domanda a febbraio 2020. Tra iscrizione e domanda sono intercorsi più di 7 anni;
- la signora [REDACTED] risiede in Italia dal 31.5.2012 (cfr. certificato storico di residenza – doc. 32). Tra iscrizione e domanda sono intercorsi anche in questo caso più di 7 anni;
- La signora [REDACTED] è iscritta all'anagrafe del Comune di Milano dal 1.5.2019 e ha presentato domanda di RDC pochi mesi dopo, in data 15.10.2019.

Risulta però che fosse presente in Italia dal 21.3.2019 allorchè ha avviato un rapporto di lavoro domestico poi cessato il 30.6.2019 (cfr. scheda anagrafico professionale – doc. 14). Era inoltre certamente presente in Italia nel luglio 2005 allorchè è nato a Milano il figlio D [REDACTED] e nel marzo 2008 allorchè è nato a Calcinato (BG) il figlio [REDACTED] (cfr. certificato di stato di famiglia - doc. 12). Tale contesto rende del tutto implausibile che l'appellante possa essersi allontanata dal territorio nazionale, con un figlio in tenera età e una gravidanza in corso tra il 2005 e il 2008 (potendosi quindi dare per acquisita la presenza per i 3 anni sopra indicati). Gli ulteriori elementi che confermano la presenza della ricorrente in Italia risultano dalla relazione predisposta dal Direttore della Comunità di Sant'Egidio ONLUS in data 18.3.2020 (in epoca precedente alla revoca del RDC intervenuta nel settembre successivo) dalla quale risulta (doc. 13):

- che i servizi di sostegno della Comunità di Sant'Egidio conoscono la signora [REDACTED] dal 2009;
- che la signora [REDACTED] è in cura presso il reparto di Pneumatologia dell'Ospedale San Paolo dal 2017: necessita di erogazione di ossigeno ed è stata proposta per operazione di trapianto dei polmoni;
- che dal 2014 al 2018 è stata in cura presso la dott.ssa [REDACTED], medico della clinica San Carlo di Paderno Dugnano, che l'ha periodicamente visitata;
- che i figli minori (nel 2019 rispettivamente di 14 e 11 anni) sono stati ininterrottamente iscritti alla scuola dell'obbligo in istituti scolastici di Milano che hanno regolarmente frequentato e ancora frequentavano al momento della domanda di RDC. Ciò costituisce prova certa della presenza non solo dei figli, ma

anche della appellante (non essendo i figli pacificamente affidati ad altri da alcun provvedimento del Tribunale, deve necessariamente ritenersi che fossero componenti del nucleo familiare della appellante, non potendo costituire nucleo a sé stante); il doc. 55 contiene dichiarazione dell'ufficio scolastico regionale, redatta in data 12.3.2020 (e già allegata alla citata relazione), dalla quale risulta l'iscrizione continuativa dei figli Michele Daniel e David a istituti comprensivi statali di Milano dal 2014 al 2020 (vedi *sub* doc. 55 dichiarazione dell'ufficio scolastico regionale redatta in data 12.3.2020 (e già allegata alla citata relazione) dalla quale risulta l'iscrizione continuativa dei figli [REDACTED] e [REDACTED] a istituti comprensivi statali di Milano dal 2014 al 2020;

- che la signora [REDACTED] è invalida civile e necessita di cure continuative, il che rende parimenti implausibile che la stessa si sia allontanata dal territorio nazionale, rendendo le cure ancora più difficili;
- che anche il figlio David soffre di una patologia ortopedica;
- il Comune di Milano, in risposta alla domanda di assegnazione dell'alloggio popolare del novembre 2019, ha riconosciuto alla ricorrente la residenza in Milano per un periodo superiore a 10 anni, ma inferiore a 15 (doc.59);
- la signora [REDACTED] è iscritta all'anagrafe del Comune di Milano dal 30.6.2016 (cfr. certificato di residenza doc. 38) e ha presentato domanda di RDC in data 21.6.2019, cioè tre anni dopo.

Era certamente presente in Italia anche nelle seguenti date:

- il 26.5.2016 allorchè ha presentato domanda di accertamento dello stato di invalidità del figlio (doc.40);
- il 16.5.2016 allorchè ha avviato un rapporto di lavoro dipendente come da scheda anagrafico professionale del centro per l'impiego (doc.42).

La situazione familiare è descritta nella relazione prodotta *sub* doc. 41 (redatta dalla Comunità di Sant'Egidio in data 14.7.2019, prima dei fatti di causa) dalla quale risulta:

- che gli operatori della Comunità di Sant'Egidio seguono la ricorrente dal 2014;
- che il figlio minore è gravemente invalido ("sordità neurosensoriale profonda e Ritardo cognitivo") e risiede in Italia dal maggio 2014; stante l'assenza del padre (il nucleo è composto dalla sola ricorrente e dal figlio, come risulta dallo stato di famiglia *sub* doc. 39) doveva necessariamente risiedere con la madre;
- che gli operatori della comunità hanno seguito con continuità la ricorrente dal 2014, nel luogo della sua residenza di allora, in Milano via Salvanesco;

Inoltre, la dottoressa [REDACTED] (nella relazione redatta in data 13.7.2019) ha confermato di aver periodicamente visitato la signora CORUGA dal settembre 2013 al dicembre 2015 e che le visite sono avvenute ogni mese (*sub* doc. 61).

L'appellante ha altresì prodotto:

- "scheda utente" della "opera san francesco per i poveri" che attesta visita all'ambulatorio della associazione in data 30.9.2015 (doc.62)

- “elenco visite” presso la stessa associazione dalla quale risulta la visita della ricorrente il 5 e il 9 ottobre 2015 (doc.63)
- N. 2 multe per trasporto senza biglietto in data 1.7.2013 e 17.9.14 (doc.64)
- dichiarazioni della signora [REDACTED] che attesta di aver incontrato mensilmente la signora [REDACTED] negli anni 2013 – 2014 fornendole pacchi alimentari (doc.65);
- certificato del pronto soccorso per ricovero del figlio in data 7.1.2015 (doc.66);
- il sig. [REDACTED] è iscritto all'anagrafe del Comune di Milano dal 11.1.2016 (cfr. certificato storico – doc. 46) e ha fatto domanda di RDC in data 6.2.2020 (doc.53) allorchè aveva maturato 4 anni e un mese di iscrizione anagrafica.

E’ stato però certamente presente sul territorio nazionale dal 1.3.2013 al 8.10.2018 (cfr. scheda anagrafico professionale, doc. 51), avendo lavorato in detto periodo con rapporti di lavoro subordinato alle dipendenze di varie imprese o associazioni, senza continuità assoluta ma comunque con successioni ravvicinate (qualche mese), il che rende in ogni caso del tutto implausibile che il ricorrente possa aver lasciato il territorio nazionale tra un rapporto di lavoro e l’altro. In ogni caso la sola durata dei singoli rapporti di lavoro (durante i quali il ricorrente si trovava evidentemente in Italia) integra comunque il requisito richiesto.

Dall'esame dei predetti documenti emerge in modo evidente il possesso in capo ai richiedenti del requisito della pregressa residenza quinquennale.

Conseguentemente, in riforma della ordinanza impugnata, previo accertamento del carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'INPS consistente nell'aver disposto, con circolare 43 del 20.3.2019, che il RDC può essere ottenuto solo da coloro in possesso del requisito di 10 anni di pregressa residenza in Italia e nell'aver sospeso l'erogazione agli appellanti – quali cittadini eurocomunitari – del RDC a causa della mancanza del suddetto requisito, l'INPS è tenuta a corrispondere a ciascun appellante l'importo spettante a titolo di RDC nella medesima misura riconosciuta al momento della sospensione sino al completamento del periodo di 18 mesi, ferma la verifica di tutti gli requisiti previsti dal DL 4/19.

Considerato che il RDC è stato successivamente abrogato e sostituito da altre misure di sostegno, lo scrivente Collegio, ai fini della rimozione degli effetti, ordina all'INPS di cessare la condotta discriminatoria, riconoscendo – nel caso ovviamente di posizioni ancora *aperte* e di diritti ancora validamente e tempestivamente azionabili – il RDC a quei cittadini eurocomunitari che, nel vigore del DL 4/2019, risultavano in possesso del requisito di residenza quinquennale in Italia al momento della presentazione della domanda in ossequio a quanto deciso dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 31/2025.

**Sentenza n. cronol. 3616/2025 del 21/10/2025**

Le spese del doppio grado sono poste a carico della parte soccombente e liquidate come da dispositivo, in ragione della controversia e delle tabelle dei compensi professionali di cui al DM n. 55 del 10 marzo 2014, come modificato dal decreto 13-8-2022, n. 147.

**P.Q.M.**

In riforma della ordinanza riservata del 27/07/2021 del Tribunale di Milano,

a) dichiara il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'INPS consistente - nell'aver disposto, con circolare 43 del 20.3.2019, che il RDC può essere ottenuto

solo da coloro in possesso del requisito di 10 anni di pregressa residenza in Italia; - nell'aver sospeso l'erogazione agli appellanti – quali cittadini eurocomunitari – del RDC a causa della mancanza del suddetto requisito;

conseguentemente, ai fini della cessazione della discriminazione e della rimozione degli effetti,

b) ordina ad INPS di cessare la condotta descriminatoria, riconoscendo il RDC ai cittadini eurocomunitari che – nel vigore del DL 4/2019 – risultavano in possesso del requisito di residenza quinquennale in Italia al momento della presentazione della domanda in ossequio a quanto deciso dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 31/2025;

c) condanna, pertanto, l'INPS a corrispondere a ciascun appellante l'importo spettante a titolo di RDC nella medesima misura riconosciuta al momento della sospensione sino al completamento del periodo di 18 mesi, ferma la verifica di tutti i requisiti previsti dal DL 4/19 diversi dalla residenza decennale;

d) condanna l'appellato al pagamento delle spese del doppio grado liquidate in euro 4.000,00 oltre spese generali ed accessori di legge, da distrarre a favore dell'avvocato antistatario.

Milano, 15 ottobre 2025

IL PRESIDENTE EST.  
(dott. Giovanni Casella)