

Versión anonimizada

Traducción

C-112/22 - 1

Asunto C-112/22

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

17 de febrero de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Tribunale di Napoli (Tribunal Ordinario de Nápoles, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

16 de febrero de 2022

Encausada:

CU

[*omissis*]

TRIBUNALE DI NAPOLI

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

UFFICIO IX

**(TRIBUNAL ORDINARIO DE NÁPOLES, SECCIÓN DE INSTRUCCIÓN,
SALA IX)**

El juez de la vista preliminar, [*omissis*]

[*omissis*] [*procedimiento*]

OBSERVA

[*omissis*] [*procedimiento*]

Encausada: CU [*omissis*] [*datos de la encausada y de su representante procesal*]

Perjudicado: Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Hacienda) [*omissis*]. [*representante judicial*]

1. LITIGIO PRINCIPAL

[Véase el artículo 94 del [Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia (en lo sucesivo, «RdP»)] y el punto 22, primer guion, de las Recomendaciones [a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales, en lo sucesivo «Recomendaciones»] ¹⁾

1. Cargos

Delito tipificado y castigado por el **artículo 7, apartado 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019 n.4 (Decreto-ley n.º 4, de 28 de enero de 2019), convalidado con modificaciones mediante la legge 28 marzo 2019 n.º 26 (Ley n.º 26, de 28 de marzo de 2019)**, al haber declarado falsamente en una solicitud de renta garantizada de ciudadanía presentada el 27 de agosto de 2020 que cumplía el requisito de llevar residiendo diez años en Italia en el momento de la presentación de la solicitud, en particular, invocando como fecha de primera residencia el 29 de marzo de 2012 en Nápoles, [*omissis*], obteniendo así indebidamente un importe total de 3 414,40 euros.

[*omissis*]

2. Breve exposición del procedimiento

* Mediante escrito de acusación presentado el 1 de diciembre de 2021, el Fiscal de la Fiscalía de la República ante el Tribunale di Napoli, [*omissis*], solicitó la apertura de juicio oral contra la encausada por el cargo indicado a continuación.

El juez de instrucción fijó una vista preliminar para el 8 de febrero de 2022.

[*omissis*]. [*procedimiento*]

En esta vista, [*omissis*] [*procedimiento*] el juez planteó una petición de decisión prejudicial de interpretación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2. DERECHO NACIONAL

(véase el artículo 94 del RdP y el punto 22, segundo guion, de las Recomendaciones)

1 Disposiciones de Derecho nacional invocadas

* NdT: El órgano jurisdiccional remitente parece referirse a las Recomendaciones 2012/C-338/01.

Artículo 7, apartado 1, del Decreto-ley n.º 4, de 28 de enero de 2019, convalidado con modificaciones mediante la Ley n.º 26, de 28 de marzo de 2019

El artículo 7 (Sanciones) establece lo siguiente en su apartado 1: *A menos que el hecho sea constitutivo de un delito más grave, quién preste o utilice declaraciones o documentos falsos o que acrediten circunstancias que no son ciertas o que omita información para obtener de forma indebida la prestación prevista en el artículo 3 será castigado con una pena de prisión de dos a seis años.*

El alcance de esa norma debe analizarse en relación con el artículo 2, apartado 1, letra a), del citado Decreto-ley.

Según el apartado 1 del artículo 2 (Beneficiarios): Tendrán derecho a la Rgc (Renta garantizada de ciudadanía) los núcleos familiares que, en el momento de la presentación de la solicitud y mientras perciban la prestación, cumplan de forma acumulativa los siguientes requisitos: a) en lo que respecta a los requisitos de nacionalidad, residencia y estancia, el núcleo solicitante debe responder, de forma acumulativa, a los siguientes criterios: 1) tener la nacionalidad italiana o de un país de la Unión Europea, o ser miembro de la familia de un nacional italiano o de un país de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, letra b), del Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n.º 30 (Decreto Legislativo n.º 30, de 6 de febrero de 2007), que tenga derecho de residencia o un derecho de residencia permanente o nacional de un tercer país que sea titular de un permiso de residencia UE de larga duración; 2) haber residido al menos diez años en Italia, los dos inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud y mientras se esté percibiendo la prestación, de forma ininterrumpida.

Ambas normas constituyen el marco del tipo delictivo que se imputa a la encausada que, el 27 de agosto de 2020, presentó una solicitud de renta garantizada de ciudadanía alegando que llevaba diez años residiendo en Italia cuando presentó la solicitud a pesar de que la primera fecha de residencia que consta registrada es el 29 de marzo de 2012.

No cabe tampoco afirmar que no se haya investigado su residencia efectiva (y, por consiguiente, la posibilidad de que fuera residente antes de la fecha que consta registrada a pesar de que ello no se desprende del padrón) por cuanto [omissis] la propia CU ha declarado que llegó a Italia en febrero de 2012 [omissis].

2 Jurisprudencia nacional sobre la materia

El delito consistente en formular declaraciones falsas sobre la residencia decenal no ha sido aún analizado en ninguna sentencia de la Corte di Cassazione (Tribunal Supremo de Casación) reseñada y no se han hallado en la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales inferiores precedentes relevantes para este asunto.

A continuación se exponen varios precedentes hallados en la jurisprudencia de casación y constitucional, respectivamente, a) sobre la interpretación del requisito de dolo para la obtención de la prestación que debe acompañar a la declaración falsa a que hace referencia el artículo 7 del Decreto-ley n.º 4/2019, b) sobre la inconstitucionalidad declarada de la ley regional de la Región de Lombardía que supedita el acceso a la prestación de vivienda pública a una período de residencia superior a cinco años y c) sobre la constitucionalidad del artículo 2, apartado 1, letra a) del Decreto-ley n.º 4/2019 que excluye de la categoría de beneficiarios a los titulares de un permiso único de trabajo y de un permiso de residencia de al menos un año de duración.

a) Corte Suprema di Cassazione Sala 3 -, sentencia n.º 44366, de 15 de septiembre de 2021 [omissis]

Es constitutivo del delito tipificado en el artículo 7 del Decreto-ley n.º 4, de 28 de enero de 2019, convalidado con modificaciones mediante la Ley n.º 26, de 28 de marzo de 2019, incluir datos fácticos falsos en las declaraciones dirigidas a la obtención de la «renta garantizada de ciudadanía» u omitir, incluso de forma parcial, la información exigida para obtener la prestación a la que no se tendría derecho en caso contrario. (En su motivación, el citado Tribunal aclaró que mediante la expresión «para obtener de forma indebida la prestación» el legislador pretendió concretar el carácter lesivo del riesgo derivado de la falsedad u omisión en las declaraciones, circunscribiendo su pertinencia exclusivamente a aquellos casos en los que la intención del actor sea conseguir, a través de ellas, una prestación indebida).

b) Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional), sentencia n.º 44, de 28 de enero de 2020

El artículo 22, apartado 1, letra b), de la Ley n.º 16 de la Región de Lombardía, de 2016, en la parte en la establece como requisito para poder acceder a la prestación de alojamiento en viviendas públicas haber residido (o trabajado) durante más de cinco años en la región es contrario tanto a los principios de igualdad y carácter razonable consagrados en el artículo 3, párrafo primero, de la Constitución italiana, al establecer una diferencia de trato injustificada en perjuicio de quién no lo reúna, sea este nacional o extranjero, como con el principio de igualdad material consagrado en el artículo 3, párrafo segundo, de la Constitución italiana, al ir en contra de la función social de la vivienda pública.

c) Corte Costituzionale, sentencia n.º 19, de 25 de enero de 2022

Resultan infundadas las imputaciones de inconstitucionalidad formuladas contra el artículo 2, apartado 1, letra a), punto 1, del d.l. n.º 4/2019 (Disposizioni urgenti in materia di renta garantizada de ciudadanía e di pensioni) [Decreto-ley n.º 4/2019 (Disposiciones urgentes en materia de renta garantizada de ciudadanía y pensiones)], convalidado con modificaciones mediante la Ley n.º 26/2019, en la parte en la que excluye que los titulares del permiso único de trabajo previsto en el

artículo 5, apartado 8.1, del Decreto Legislativo n.º 286/1998 o del permiso de residencia de al menos un año previsto en el artículo 41 del Decreto Legislativo n.º 286/1998 puedan beneficiarse de una renta garantizada de ciudadanía. La renta garantizada de ciudadanía no es una simple medida de lucha contra la pobreza, sino que persigue objetivos distintos y más estructurados de política de empleo activa y de integración social. Dado que no está prevista para ser disfrutada durante un período breve, el requisito de ser titular del derecho a residir de forma estable en Italia no carece de vinculación con la razón de ser de la prestación prevista.

3. DISPOSICIONES DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

(Véase el artículo 94 RdP y el punto 23 de las Recomendaciones)

Artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Artículo 7, apartado 2, del Reglamento UE 492/11

Artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva UE 2003/109

Artículo 29 de la Directiva UE 2011/95

Artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Artículos 30 y 31 de la Carta Social Europea del Consejo de Europa

4. BREVE EXPOSICIÓN DE LA FUNDAMENTACIÓN DE LA PETICIÓN DE DECISIÓN PREJUDICIAL

(Véase el artículo 94 RdP y el punto 22, tercer guion, de las Recomendaciones)

PETICIÓN DE DECISIÓN PREJUDICIAL DE INTERPRETACIÓN:

Surge la duda de si la normativa nacional que establece como requisito para poder obtener una prestación como la renta garantizada de ciudadanía que pretende asegurar un nivel mínimo de subsistencia, haber residido diez años en Italia (los dos últimos de forma ininterrumpida), es contraria a los principios sentados por el Derecho de la Unión en las normas antes citadas al dispensar a los nacionales de terceros países, incluso titulares de un permiso de residencia de larga duración, un trato distinto al que se aplica a los nacionales que residen en territorio nacional.

Ello se debe a que la prestación que constituye la renta garantizada de ciudadanía está comprendida en una de las tres categorías establecidas en el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109 (prestaciones de la seguridad social,

de la asistencia social y de la protección social tal como se definen en la legislación nacional).

Tampoco resulta aplicable el apartado 4 de dicho artículo, pues no consta que el Estado italiano, al adoptar la normativa sobre renta garantizada de ciudadanía, haya manifestado expresamente su voluntad de limitar la igualdad de trato, en lo que concierne a la asistencia social y la protección social, a las prestaciones básicas. En cualquier caso, tal exclusión no habría surtido efectos toda vez que el artículo 1 del Decreto-ley n.º 4/2019 dispone en la última frase del apartado 1 que *la renta garantizada de ciudadanía constituye el nivel esencial de las prestaciones dentro del límite de los recursos disponibles*.

Asimismo, en un procedimiento prejudicial iniciado a petición del Tribunale di Bolzano (Tribunal Ordinario de Bolzano), el Tribunal de Justicia declaró, mediante sentencia de 24 de abril de 2012 (asunto C-571/10), que la normativa de la Provincia autónoma de Bolzano en materia de ayuda a la vivienda era contraria al Derecho de la Unión [en particular al artículo 1, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, que consagra la igualdad de trato en lo que respecta a las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social] en la medida en que establecía un trato desfavorable para los nacionales de países no pertenecientes a la Unión Europea residentes de larga duración.

El Tribunal de Justicia ha incluido en las ventajas sociales que deben reconocerse a los trabajadores de otros Estados miembros con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento 492/11 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, el Minimax belga, prestación de la asistencia social comparable a la renta garantizada de ciudadanía italiana (sentencias 249/83 y 122/84).

En cambio, no consta que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado sobre la norma pertinente en el procedimiento sustanciado ante este tribunal.

La interpretación del Derecho de la Unión resulta relevante para adoptar una decisión dado que la inaplicación por incompatibilidad con el Derecho de la Unión de la norma que establece el requisito de haber residido durante diez años en Italia para poder beneficiarse de la renta garantizada de ciudadanía acarrearía la desaparición del presupuesto de hecho que atribuye relevancia penal a la declaración de la encausada. En efecto, la inaplicabilidad de la norma que obliga a efectuar la declaración sobre la residencia decenal privaría de relevancia al contenido de la declaración falsa en el sentido de la norma penal recogida en el artículo 7, apartado 1, del Decreto-ley n.º 4/2019. Podría producirse una *abolitio criminis*, resultando aplicable el principio de retroactividad de la norma penal más favorable.

Por consiguiente, la resolución de este tribunal podría pasar de ser una condena a una pena de entre dos y seis años de prisión (por haber percibido una ayuda por un importe aproximado de 3 000 euros) a una absolución, al no estar tipificado ese hecho como un delito.

La respuesta a esta petición de interpretación es particularmente importante dado que, como ya se ha indicado, la encausada admite haber entrado en Italia menos de diez años antes de solicitar la ayuda de manera que este tribunal no puede invocar que no se haya comprobado la efectividad de su residencia.

5. ALEGACIONES ESENCIALES DE LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO PRINCIPAL

(Véase el artículo 94 RdP y el punto 23 de las Recomendaciones)

Las partes [*omissis*] apoyan la iniciativa de este tribunal de plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, al considerar fundada la duda de si la disposición legal nacional pertinente para la resolución del presente procedimiento es contraria a las normas de la Unión antes citadas.

6. PUNTO DE VISTA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL REMITENTE

(Véase el artículo 94 RdP y el punto 24 de las Recomendaciones)

La norma que prevé el requisito de haber residido en Italia durante diez años (los dos últimos, de forma ininterrumpida) resulta desfavorable para los nacionales de terceros países ajenos a la Unión que disfrutan de una protección específica sobre la base de la legislación de la Unión, como los residentes de larga duración que pueden obtener un derecho de residencia permanente en un Estado miembro de la Unión tras haber residido durante cinco años en el Estado miembro de acogida, como Italia (Directiva UE 2003/109, artículo 4). Cabe afirmar lo mismo en lo que respecta a los nacionales que regresan a Italia tras un período de residencia en otro Estado miembro de la Unión (sentencia C-370/90). También se discrimina a las personas que tienen reconocido el estatuto de refugiado respecto de los cuales el artículo 29 de la Directiva UE 2011/95 impone a los Estados miembros de la Unión la obligación de velar por que reciban una asistencia social adecuada en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro.

Tampoco consta que se haya previsto una limitación similar con respecto a alguno de los instrumentos de asistencia social análogos introducidos en los demás países de la Unión.

Mediante circular aclaratoria de 14 de abril de 2020, el Ministerio de Trabajo consideró incluso necesario manifestarse para requerir a los servicios de empadronamiento que soliciten a los beneficiarios de la renta garantizada de ciudadanía que demuestren su residencia efectiva durante diez años (los dos últimos de forma ininterrumpida), incluso mediante hechos que desmientan la información que consta en los registros públicos, poniendo así de manifiesto que la apreciación de la residencia exclusivamente a la luz de los datos del padrón puede ser, en sí, fuente de irregularidades. Esa circular se refiere incluso a la

sentencia 44 de 2020 de la Corte Costituzionale, indicando que dicho órgano jurisdiccional ha establecido unos límites muy rígidos en lo que concierne a la posibilidad de supeditar la obtención de ayudas o prestaciones básicas al cumplimiento de requisitos de residencia excesivamente restrictivos.

7. CUESTIONES PREJUDICIALES PLANTEADAS AL TRIBUNAL DE JUSTICIA

(Véase el artículo 94 RdP y el punto 26 de las Recomendaciones)

Por los motivos expuestos, el juez adopta la siguiente resolución con arreglo al artículo 267 TFUE:

Se acuerda plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las siguientes cuestiones prejudiciales:

- 1) ¿Se opone el Derecho de la Unión y, en particular, los artículos 18 y 45 del Tratado de la Unión Europea, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento UE 492/11, el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva UE 2003/109, el artículo 29 de la Directiva UE 2011/95, el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los artículos 30 y 31 de la Carta Social del Consejo de Europa, a una normativa nacional como la recogida en el artículo 7, apartado 1, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra a), del decreto-legge 28 gennaio 2019 n.4 (Decreto-ley n.º 4, de 28 de enero de 2019), convalidado con modificaciones mediante la legge 28 marzo 2019 n.º 26 (Ley n.º 26, de 28 de marzo de 2019), en la medida en que esta supedita el acceso a la renta garantizada de ciudadanía al requisito de haber residido en Italia al menos durante 10 años (los dos últimos inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud y mientras se esté percibiendo la prestación, de forma ininterrumpida) dispensando así a los nacionales italianos, a los nacionales de la Unión titulares de un permiso de residencia o de un permiso de residencia permanente o a los nacionales de terceros países residentes de larga duración que lleven residiendo en Italia menos de diez años o diez años, pero los dos últimos no de forma ininterrumpida, un trato menos favorable que el que dispensa a esas mismas categorías de personas que lleven residiendo diez años en su territorio, los dos últimos de forma ininterrumpida?

En caso respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial:

- 2) ¿Se opone el Derecho de la Unión y, en particular, los artículos 18 y 45 del Tratado de la Unión Europea, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento UE 492/11, el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva UE 2003/109, el artículo 29 de la Directiva UE 2011/95, el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión

Europea y los artículos 30 y 31 de la Carta Social del Consejo de Europa, a una normativa nacional como la recogida en el artículo 7, apartado 1, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra a), del Decreto-ley n.º 4, de 28 de enero de 2019, convalidado con modificaciones mediante la Ley n.º 26, de 28 de marzo de 2019, en la medida en que esta dispensa un trato distinto a los residentes de larga duración, que pueden adquirir un derecho de residencia permanente en un Estado miembro de la Unión tras haber residido durante cinco años en el Estado miembro de acogida, y a los residentes de larga duración que llevan residiendo diez años [en Italia], los dos últimos, de forma ininterrumpida?

- 3) ¿Se opone el Derecho de la Unión y, en particular, los artículos 18 y 45 del Tratado de la Unión Europea, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento UE 492/11, el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva UE 2003/109 y el artículo 29 de la Directiva UE 2011/95, a una normativa nacional como la recogida en el artículo 7, apartado 1, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra a), del Decreto-ley n.º 4, de 28 de enero de 2019, que impone a los nacionales italianos, de la Unión y de terceros países la obligación de haber residido durante diez años (los dos últimos de forma ininterrumpida) para poder beneficiarse de la renta garantizada de ciudadanía?
- 4) ¿Se opone el Derecho de la Unión y, en particular, los artículos 18 y 45 del Tratado de la Unión Europea, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento UE 492/11, el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva UE 2003/109, el artículo 29 de la Directiva UE 2011/95, el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los artículos 30 y 31 de la Carta Social del Consejo de Europa, a una normativa nacional como la recogida en el artículo 7, apartado 1, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra a), del Decreto-ley n.º 4, de 28 de enero de 2019, convalidado con modificaciones mediante la Ley n.º 26, de 28 de marzo de 2019, en la medida en que, para que puedan beneficiarse de la renta garantizada de ciudadanía, obliga a los nacionales italianos, de la Unión y de terceros países a declarar que han residido en Italia durante diez años, los dos últimos de forma ininterrumpida, estableciendo graves consecuencias penales en caso de falsedad?

FÓRMULAS FINALES

POR LOS MOTIVOS EXPUESTOS

Suspende el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia dicte su resolución, [omissis] [procedimiento]

[omissis] *[instrucciones a la secretaría para dar traslado de esta resolución al Tribunal de Justicia]*

[omissis] *[indicación de los datos de contacto del órgano jurisdiccional y de las partes]*

Nápoles, 16 de febrero de 2022 [omissis]

[omissis] *[firmas]*

DOCUMENTO DE TRABAJO