

Versão anonimizada

Tradução

C-112/22 – 1

Processo C-112/22

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

17 de fevereiro de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Tribunale di Napoli (Tribunal de Nápoles, Itália)

Data da decisão de reenvio:

16 de fevereiro de 2022

Arguida:

CU

[Omissis]

TRIBUNALE DI NAPOLI

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

UFFICIO IX

**(Tribunal de Nápoles, secção do juiz responsável pelo inquérito penal,
Gabinete IX, Itália)**

O juiz da audiência preliminar, [omissis]

[Omissis] [processo]

OBSERVA

[Omissis] [processo]

Arguida: CU [omissis] [dados da arguida e mandatário judicial]

Vítima: Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministério da Economia e Finanças) [omissis]. [mandatário judicial]

1. PROCESSO PRINCIPAL

(v. artigo 94.º Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e ponto 22, 1.ª parte, das Recomendações à atenção dos órgãos jurisdicionais nacionais, relativas à apresentação de processos prejudiciais, a seguir «Recomendações»)

1. Acusação

Crime previsto e punido no **art. 7 comma 1 D.L. 28 gennaio 2019 n.4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019 n.º 26 (artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 4, convertido, com alterações, na Lei n.º 26, de 28 de março de 2019)**, por, através de pedido de rendimento de cidadania apresentado em 27 de agosto de 2020, ter falsamente declarado preencher o requisito de residência de 10 anos em Itália à data do pedido, em especial por ter tido a sua primeira residência desde 29 de março de 2012, em Nápoles, [omissis], pelo que obteve, assim, indevidamente, o montante total de 3 414,40 euros.

[Omissis]

2. Apresentação sucinta do processo

* Com pedido de submissão a julgamento que deu entrada a 1 de dezembro de 2021, o procurador do Ministério Público no Tribunale di Napoli (Tribunal de Nápoles, Itália), [omissis], deduziu acusação contra a arguida pelo crime que se segue.

O juiz responsável pelo inquérito penal fixou a audiência preliminar para 8 de fevereiro de 2022.

[Omissis]. [processo]

Na presente audiência, [omissis] [processo], o juiz apresentou pedido de decisão prejudicial junto do Tribunal de Justiça da União Europeia relativo a uma questão de interpretação.

2. DIREITO NACIONAL

(v. artigo 94.º Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e ponto 22, 2.ª parte das Recomendações)

1 Disposições nacionais invocadas

art. 7 comma 1 D.L. 28 gennaio 2019 n.4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019 n.º 26 (artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 4 de 28 de

janeiro de 2019, convertido, com alterações, na Lei n.º 26 de 28 de março de 2019)

O artigo 7.º (sanções) no n.º 1 prevê: «À exceção dos atos que constituam um crime mais grave, quem, com o fim de obter indevidamente o benefício previsto no artigo 3.º, preste declarações ou utilize documentos falsos ou que atestem factos não verdadeiros, ou omita informações devidas, é punido com pena de prisão de dois a seis anos».

O âmbito de aplicação da norma incriminatória deve ser analisado em correlação estreita com o artigo 2.º, n.º 1, alínea a) do mesmo Decreto-Lei.

*Artigo 2.º (beneficiários), no n.º 1 prevê: «O Rdc (rendimento de cidadania) é atribuído aos agregados familiares que, no momento da apresentação do pedido e durante todo o período de pagamento da prestação, preencham cumulativamente os seguintes requisitos: a) relativamente aos requisitos de nacionalidade, residência e permanência, o membro que solicita o benefício deve **cumulativamente**: 1) possuir nacionalidade italiana ou de um país que faça parte da União Europeia, ou o seu familiar, conforme especificado pelo artigo 2.º, n.º 1, alínea b) do decreto legislativo 6 febbraio 2007, n.º 30 (Decreto Legislativo n.º 30, de 6 de fevereiro de 2007), que seja titular do direito de residência ou do direito de residência permanente, ou cidadão de país terceiro que possua autorização de residência UE para residentes de longa duração; 2) **ser residente em Itália há, pelo menos, 10 anos, e ininterruptamente nos últimos dois anos, considerados no momento da apresentação do pedido e durante todo o período de pagamento da prestação**».*

A conjugação das duas normas enquadra o tipo penal imputado à arguida, que em 27 de agosto de 2020 apresentou pedido de rendimento de cidadania atestando preencher o requisito da residência de dez anos em Itália à data do pedido, apesar do registo da sua primeira residência datar de 29 de março de 2012.

Também não se pode argumentar que não foi averiguada a veracidade da sua residência (e, portanto, a eventualidade de ser residente antes daquela data, apesar de isso não resultar da base de dados) por [omissis] CU declarar que chegou a Itália em fevereiro de 2012 [omissis].

2 Jurisprudência nacional relevante

O crime por falsas declarações sobre a residência de dez anos não foi objeto de decisão da Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) e não foram encontradas, na jurisprudência, decisões anteriores relevantes para a solução do litígio.

São apresentadas decisões jurisprudenciais anteriores de legalidade e de constitucionalidade sobre, respetivamente, a) a interpretação do requisito do carácter intencional na obtenção do benefício, que deve estar presente na declaração falsa na aceção do artigo 7.º do Decreto Legislativo n.º 4/2019, b) a

declaração de inconstitucionalidade da lei regional da Regione Lombardia (Região da Lombardia) na parte em que subordina o acesso ao benefício de habitação pública à residência superior a cinco anos, e c) a constitucionalidade demonstrada do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Decreto Legislativo n.º 4/2019, na parte que exclui do âmbito dos beneficiários os titulares de autorização única de trabalho e de autorização de residência por, pelo menos, um ano.

a) Corte di Cassazione (Tribunal da Cassação), Secção 3 -, Acórdão n.º 44366 de 15 de setembro de 2021 [omissis]

Constitui o crime previsto no artigo 7.º do d.l. 28 gennaio 2019, n.º 4, convertito, com modifiché, dalla legge 28 marzo 2019, n.º 26 (Decreto Legislativo n.º 4 de 28 de janeiro de 2019, convertido, com alterações, na Lei n.º 26 de 28 de março de 2019), as indicações falsas dos dados factuais mencionados na autodeclaração com vista à obtenção do «rendimento de cidadania» ou a omissão, ainda que parcial, de informação devida, quando necessária para a obtenção do benefício, a que, de outro modo, não teria direito. (Na fundamentação, o Tribunal esclareceu que o legislador, com a expressão «com vista a obter indevidamente o benefício», pretendeu tipificar, em termos concretos, o perigo resultante da falsidade ou omissão das declarações, limitando a sua relevância apenas aos casos em que a intenção do agente seja obter um benefício indevido através das mesmas).

b) Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 44, de 28 de janeiro de 2020

O artigo 22.º, n.º 1, alínea b), da legge reg. Lombardia n.º 16 del 2016 (Lei Regional da Lombardia n.º 16 de 2016), na parte em que determina o requisito da residência (ou do trabalho) superior a cinco anos na região como condição de acesso ao benefício de habitação pública, é contrária aos princípios de igualdade e razoabilidade previstos no artigo 3.º, primeiro parágrafo, da Constituição, por gerar uma desigualdade de tratamento não razoável desfavorável para quem, nacional ou estrangeiro, não cumpra tal, bem como ao princípio de igualdade material previsto no artigo 3.º, segundo parágrafo, da Constituição, por esse requisito ser contrário à função social da habitação pública.

c) Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 19, de 25 de janeiro de 2022

Não têm fundamento as questões de constitucionalidade do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), n.º 1), do d.l. n.º 4/2019 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), conv., com modificazioni, nella l.n. 26/2019 (Decreto Legislativo n.º 4/2019 Disposizioni urgentes em matéria de rendimento de cidadania e de pensões, convertido, com alterações, na Lei n.º 26/2019) na parte em que excluem do rendimento de cidadania os titulares de autorização única de trabalho previsto no artigo 5.º, n.º 8.1, do d.lg. n.º 286/1998 (Decreto Legislativo n.º 286/1998), ou de autorização de residência por, pelo menos, um ano previsto no artigo 41.º, do d.lg. n.º 286/1998 (Decreto Legislativo n.º 286/1998). O rendimento de cidadania não é apenas uma medida de combate à pobreza, mas prossegue objetivos diferentes e mais vastos de política ativa de emprego e de

integração social. Uma vez que o seu horizonte temporal não é de curto prazo, a titularidade do direito de residir de maneira estável em Itália não é um requisito alheio à razão de ser deste benefício.

3. DISPOSIÇÕES DE DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

(v. artigo 94.º Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e ponto 23 das Recomendações)

artigo 18.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

artigo 45.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 492/11 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União (JO 2011, L 141, p. 1) artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva (UE) n.º 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004, L 16, p. 44)

artigo 29.º da Diretiva (UE) 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (JO 2011, L 337, p. 9)

artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

artigos 30.º e 31.º da Carta Social do Conselho da Europa

4. APRESENTAÇÃO SUCINTA DA FUNDAMENTAÇÃO DO PEDIDO DE DECISÃO PREJUDICIAL

(v. artigo 94.º Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e ponto 22, 3.ª parte, das Recomendações)

REENVIO PARA INTERPRETAÇÃO:

Existe a dúvida de que a legislação nacional que exige a residência por dez anos (dos quais os últimos ininterruptamente) para aceder a uma prestação de assistência como o rendimento de cidadania, de modo a garantir um nível mínimo de subsistência, seja contrária aos princípios previstos no direito [da União] nas normas acima mencionadas, por aplicar a um cidadão de um país terceiro, para mais beneficiário de uma autorização de residência de longa duração, um tratamento diferente do previsto para os cidadãos residentes no território nacional.

Isto porque o subsídio constituído pelo rendimento de cidadania se enquadra numa das três categorias previstas no artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 (segurança social, assistência social e proteção social na aceção da legislação nacional).

Também não é aplicável o n.º 4 do mesmo artigo por não se verificar que o Estado italiano, quando adotou a legislação em matéria de rendimento de cidadania, tenha expressado a vontade de limitar a igualdade de tratamento em matéria de assistência social de proteção social às prestações essenciais. No entanto, em qualquer caso, essa exclusão não seria aplicável, uma vez que o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 4 de 2019 no último período do n.º 1 estabelecer que *o rendimento de cidadania constitui o nível essencial das prestações dentro dos limites dos recursos disponíveis*.

Além disso, no âmbito de um pedido de decisão prejudicial submetido pelo Tribunale di Bolzano (Tribunal de Bolzano), com, o Tribunal de Justiça, por Acórdão de 24 de abril de 2012 (processo C-571/10), declarou que a legislação da Provincia autonoma di Bolzano (Província Autónoma de Bolzano, Itália) no domínio de ajuda à habitação, na parte em que prevê um tratamento menos favorável para os residentes de longa duração não nacionais da União Europeia, era contrária ao direito da União (em especial, o artigo 11.º, n.º 1, alínea d) da Diretiva 2003/109, que consagra a igualdade de tratamento para as prestações sociais, de assistência social e proteção social).

O Tribunal de Justiça da União Europeia também incluiu entre as vantagens sociais que devem ser reconhecidas igualmente aos trabalhadores de outros Estados-Membros, conforme o artigo 7.º, n.º 2 do Regulamento 492/01, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, o Minimax belga, prestação de assistência social comparável ao rendimento de cidadania italiano (Acórdãos 249/83 e 122/84).

Ao invés, não há nenhuma decisão do Tribunal de Justiça sobre a norma relevante no processo pendente neste órgão jurisdicional.

A interpretação do direito da União Europeia é importante para efeitos da decisão, porquanto a não aplicação da disposição legal que estabelece a residência por dez anos para o acesso ao rendimento de cidadania, por ser contrária ao direito europeu, implicaria o afastamento do pressuposto de facto que atribui relevância criminal à declaração da arguida. Com efeito, a não aplicação da norma respeitante à obrigação de declarar a residência de dez anos, resultaria na irrelevância do conteúdo da declaração não verdadeira na aceção da norma penal prevista no artigo 7.º, n.º 1 do Decreto Legislativo n.º 4/2019. Poderia traduzir-se numa situação de *abolitio criminis*, por aplicação do princípio da retroatividade da norma penal mais favorável.

A decisão deste órgão jurisdicional pode, portanto, passar de uma condenação a pena de prisão de dois a seis anos (por ter recebido perto de 3000 euros de subsídio) para uma absolvição por o facto não estar previsto na lei como crime.

A solução desta dúvida quanto à interpretação é especialmente relevante porque, como já referido, a arguida admitiu ter entrado em Itália menos de dez anos antes do pedido de subsídio, e portanto, este órgão jurisdicional está impedido de se pronunciar sobre a não verificação da residência efetiva.

5. ARGUMENTOS ESSENCIAIS DAS PARTES NO PROCEDIMENTO PRINCIPAL

(v. artigo 94.º Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e ponto 23 das Recomendações)

As partes, [OMISSIS], aderem à iniciativa deste órgão jurisdicional de apresentar [pedido de decisão prejudicial] ao Tribunal de Justiça para submeter as questões prejudiciais seguintes, considerando fundada a dúvida de que a disposição de direito nacional relevante para a decisão do caso poderá ser contrária às referidas normas [do direito da União].

6. OPINIÃO DO ÓRGÃO JURISDICIONAL DE REENVIO

(v. artigo 94.º Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e ponto 24 das Recomendações)

A previsão legal da residência de dez anos (ininterrupta nos últimos dois anos) é desfavorável para os cidadãos de Estados terceiros não pertencentes à UE, que gozam de uma proteção específica com base na legislação da União, como os residentes de longa duração, que podem obter o direito de residência permanente num Estado da UE após residirem cinco anos no Estado-Membro de acolhimento, como a Itália [Diretiva (UE) 2003/109, artigo 4.º]. O mesmo é verdade para os italianos que regressam a Itália após terem residido noutro Estado da UE (Acórdão C-370/90). São ainda discriminados os titulares do estatuto de refugiado, relativamente aos quais a Diretiva (UE) 2011/95, no artigo 29.º, impõe aos Estados-Membros que garantam a assistência social necessária nas mesmas condições que os nacionais desse Estado-Membro.

No entanto, não se verifica que semelhante restrição esteja prevista para qualquer dos instrumentos de assistência social análogos introduzidos nos outros Estados-Membros.

Mediante circular de esclarecimento de 14 de abril de 2020 o Ministero del Lavoro (Ministério do Trabalho) considerou mesmo necessário solicitar aos serviços públicos para pedirem aos beneficiários do rendimento de cidadania que provassem a residência efetiva por dez anos (e a de dois anos ininterrupta),

podendo também, contrariamente aos registos públicos, ser apresentada prova de facto, salientando, no entanto, que a verificação da residência apenas na base de dados pode ser, ela própria objeto de uma utilização ilícita. A circular refere ainda o Acórdão n.º 44 de 2020 do Tribunal Constitucional, que fixou limites muito rígidos à possibilidade de restrição do acesso a subsídios ou apoios de carácter primário ao preenchimento dos requisitos de residência demasiado exigentes.

7. QUESTÕES PREJUDICIAIS SUBMETIDAS AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(v. artigo 94.º Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e ponto 26 das Recomendações)

Por estes motivos o órgão jurisdicional, tendo em conta o artigo 267.º TFUE, decide o seguinte:

São submetidas ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais:

- 1) O direito da União, em especial o artigo 18.º do Tratado da União Europeia, o artigo 45.º do Tratado da União Europeia, o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 492/11, o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva (UE) 2003/109, o artigo 29.º da Diretiva (UE) 2011/95, o artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os artigos 30.º e 31.º da Carta Social do Conselho da Europa, opõem-se a uma legislação nacional como a que resulta da conjugação dos artigos 7.º, n.º 1, e artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 4, de 28 de janeiro de 2019, convertido, com alterações, na Lei n.º 26, de 28 de março de 2019, na parte em que subordina o acesso ao rendimento de cidadania ao requisito da residência em Itália há, pelo menos, 10 anos (dos quais os últimos dois anos, no momento da apresentação do pedido e durante todo o período de pagamento da prestação, ininterruptamente), reservando, assim, um tratamento menos favorável aos cidadãos italianos, aos cidadãos europeus titulares do direito de residência ou de residência permanente, ou residentes de longa duração não nacionais da União que residam há menos dez anos ou há 10 anos, mas não de maneira ininterrupta nos últimos dois, comparativamente com os que pertencem às mesmas categorias que residem há dez anos, dos quais os últimos dois ininterruptamente?

Em caso de resposta afirmativa à questão anterior:

- 2) O direito da União, em especial o artigo 18.º do Tratado da União Europeia, o artigo 45.º do Tratado da União Europeia, o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 492/11, o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva (UE) 2003/109, o artigo 29.º da Diretiva (UE) 2011/95, o artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os

artigos 30.º e 31.º da Carta Social do Conselho da Europa, opõem-se a uma legislação nacional como a que resulta da conjugação do disposto nos artigos 7.º, n.º 1, artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 4, de 28 de janeiro de 2019, convertido, com alterações, na Lei n.º 26, de 28 de março de 2019, na parte em que reserva um tratamento diferente aos residentes de longa duração, que podem obter um direito de residência permanente num Estado-Membro depois de terem residido durante cinco anos no Estado-Membro de acolhimento, e aos residentes de longa duração residentes há dez anos, dos quais os últimos dois ininterruptamente?

- 3) O direito da União, em especial o artigo 18.º do Tratado da União Europeia, o artigo 45.º do Tratado da União Europeia, o artigo 7.º, n.º 2 do Regulamento (UE) 492/11, artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva (UE) 2003/109, artigo 29.º da Diretiva (UE) 2011/95 opõem-se a uma legislação nacional como a que resulta da conjugação dos artigos 7.º, n.º 1 e artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 4, de 28 de janeiro de 2019, que impõe aos cidadãos italianos, da União Europeia e de países terceiros a obrigação de residência de dez anos (dos quais os últimos dois ininterruptamente) para ter direito ao rendimento de cidadania?
- 4) O direito da União, em especial o artigo 18.º do Tratado da União Europeia, o artigo 45.º do Tratado da União Europeia, o artigo 7.º, n.º 2 do Regulamento (UE) 492/11, o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva (UE) 2003/109, o artigo 29.º da Diretiva (UE) 2011/95, o artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os artigos 30.º e 31.º da Carta Social do Conselho da Europa, opõem-se a uma legislação nacional como a que resulta da conjugação dos artigos 7.º, n.º 1, e artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 4, de 28 de janeiro de 2019, na parte em que, para efeitos da obtenção do rendimento de cidadania, obriga os cidadãos italianos, da União Europeia e de países terceiros a declararem que residiram durante dez anos em Itália, dos quais os últimos dois ininterruptamente, implicando as falsas declarações sérias consequências de natureza criminal?

CONCLUSÕES FINAIS

PELOS FUNDAMENTOS EXPOSTOS

Suspende o processo até decisão do Tribunal de Justiça, *[omissis]* *[processo]*

[Omissis] *[instruções à Secretaria para o envio do presente despacho ao Tribunal de Justiça]*

[Omissis] *[indicação dos contactos do órgão jurisdicional e das partes]*

Nápoles, 16 de fevereiro de 2022 *[omissis]*

[Omissis] [assinaturas]

DOCUMENTO DE TRABALHO