

# Versione anonimizzata

C-223/22 - 1

Causa C-223/22

## Domanda di pronuncia pregiudiziale

### Data di deposito:

29 marzo 2022

### Giudice del rinvio:

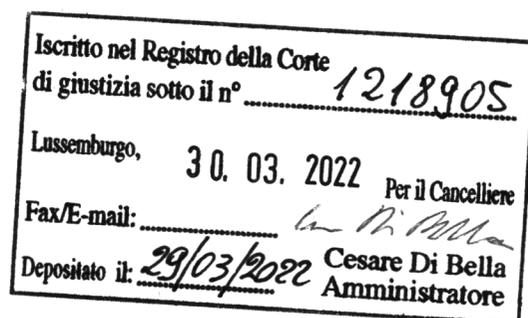
Tribunale di Napoli (Italia)

### Data della decisione di rinvio:

22 marzo 2022

### Imputata:

ND



[OMISSIS]

## TRIBUNALE DI NAPOLI

### SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

#### UFFICIO XIII

Il Giudice dell'udienza Preliminare, [OMISSIS]

[OMISSIS] [procedura]

considerato che analoga questione è stata rimessa alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea da questo Ufficio Sez. IX con ordinanza del 16 febbraio 2022 nel procedimento n. 14720/21 con motivazioni condivise dallo scrivente;

[OMISSIS] [procedura]

### OSSERVA

[OMISSIS] [procedura]

Imputata: **ND** [OMISSIS]

[OMISSIS] [*dati dell'imputato e rappresentante in giudizio*]

Persone offese: Inps e Ministero dell'Economia e delle Finanze [OMISSIS]  
[*rappresentante in giudizio*]

## **1. PROCEDIMENTO PRINCIPALE**

(v. art. 94 RdP e punto 22,1° paragrafo, delle Raccomandazioni)

### **1. Capi di imputazione**

1. del reato di cui all'art. 7 comma 1 e comma 3 — in relazione all'art. 2 comma 1 lettera c bis D.L. 28 gennaio 2019 nr. 4 convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, per avere relativamente alla richiesta di erogazione del reddito di cittadinanza presentata in data 9 ottobre 2020, accolta con decorrenza dal mese di novembre 2020 fino al gennaio 2021, percependo indebitamente la somma di euro 3186,66, falsamente attestato la ricorrenza dei presupposti per la corresponsione del beneficio, in particolare dichiarava falsamente di essere residente nel territorio italiano da almeno dieci, percependo indebitamente fino al gennaio 2021 la somma complessiva di euro 3186,66

[OMISSIS]

[OMISSIS] [*elementi di fatto non rilevanti ai fini della questione pregiudiziale*]

### **2. Esposizione succinta del procedimento**

\* Con richiesta di rinvio a giudizio depositata in data 25 settembre 2021 il Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, [OMISSIS], chiedeva il rinvio a giudizio della imputata per [due] capi di imputazione [OMISSIS], essendo in tal sede rilevante il capo 1).

Il Giudice per le indagini preliminari fissava udienza preliminare alla data del 9.2.2022.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [*procedura*]

[OMISSIS] [*procedura*] [A]ll'odierna udienza, [OMISSIS] [il Giudice] rinviava pregiudizialmente alla Corte di Giustizia della Unione Europea per l'interpretazione.

## 2. DIRITTO NAZIONALE

(v. art. 94 RdP e punto 22, 2° paragrafo, delle Raccomandazioni)

### 1 *Disposizioni nazionali richiamate*

**art. 7 comma 1 D.L. 28 gennaio 2019 n.4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019 n. 26**

L'art. 7 (sanzioni) al comma 1 stabilisce: *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.*

La portata della norma incriminatrice deve essere analizzata in stretta correlazione con l'art. 2 comma 1 lettera a) dello stesso decreto legge.

*Art. 2 (beneficiari) al comma 1 prevede: Il Rdc (Reddito di cittadinanza) è riconosciuto ai nuclei familiari in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, dei seguenti requisiti: a) con riferimento ai requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, il componente richiedente il beneficio deve essere **cumulativamente**: 1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare, come individuato dall'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; 2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.*

Il combinato disposto delle due norme inquadra la fattispecie di reato contestata alla imputata, che alla data del 9.10.2020 ha inoltrato richiesta di reddito di cittadinanza attestando il requisito della residenza in Italia da dieci anni al momento della domanda, risultando invece registrata la sua prima residenza alla data del 24.3.2013.

Neppure può sostenersi che non sia stata indagata la effettività della residenza (e quindi la eventualità che ella fosse già residente da prima di quella data nonostante ciò non risultasse dai registri anagrafici).

### 2 *Giurisprudenza nazionale in materia*

Il reato integrato dalla falsa dichiarazione della residenza decennale non è oggetto di sentenze della Corte di Cassazione massimate e nella giurisprudenza di merito non sono stati ritrovati precedenti rilevanti per la decisione.

Si illustrano i precedenti di giurisprudenza di legittimità e costituzionale, rispettivamente a) sulla interpretazione del requisito della intenzionalità dell'ottenimento del beneficio, di cui deve essere munita la falsa dichiarazione ai sensi dell'art. 7 del d.l. 4/2019, b) sulla dichiarata illegittimità costituzionale della legge regionale della Regione Lombardia nella parte in cui condiziona l'accesso al beneficio dell'alloggio pubblico alla residenza ultra- quinquennale, e c) sulla ritenuta legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 1 lettera a) del d.l. 4/2019 nella parte in cui esclude dai beneficiari i titolari del permesso unico di lavoro e del permesso di soggiorno da almeno un anno.

**a) Cass. Sez. 3 -, Sentenza n. 44366 del 15/09/2021 [OMISSIS]**

Integrano il delitto di cui all'art. 7 d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modifiche, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, le false indicazioni dei dati di fatto riportati nell'autodichiarazione finalizzata all'ottenimento del "reddito di cittadinanza" o le omissioni, anche parziali, di informazioni dovute, ove strumentali al conseguimento del beneficio, cui altrimenti non si avrebbe diritto. (In motivazione, la Corte ha chiarito che il legislatore, con l'espressione "al fine di ottenere indebitamente il beneficio", ha inteso tipizzare, in termini di concretezza, il pericolo derivante dalla falsità o dall'omissività delle dichiarazioni, limitandone la rilevanza ai soli casi in cui l'intento dell'agente sia quello di conseguire, per il tramite delle stesse, un beneficio non dovuto).

**b) Corte Costituzionale, sentenza n. 44 del 28 gennaio 2020**

L'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.

**c) Corte Costituzionale, sentenza n. 19 del 25 gennaio 2022**

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett., a), n. 1), d.l. n. 4/2019 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), conv., con modificazioni, nella l. n. 26/2019 nella parte in cui escludono dal reddito di cittadinanza i titolari di permesso unico di lavoro previsto dall'art 5, comma 8.1, d.lg. n. 286/1998, o di permesso di soggiorno di almeno un anno previsto dall'art. 41, d.lg. n. 286/1998. Il reddito di cittadinanza non è una semplice misura di contrasto alla povertà ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. Poiché il suo orizzonte temporale non è di breve periodo, la titolarità del diritto di soggiornare

stabilmente in Italia non è un requisito privo di collegamento con la ragion d'essere del beneficio previsto.

### **3. DISPOSIZIONI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**

(v. art. 94 RdP e punto 23 delle Raccomandazioni)

art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

art. 7 comma 2 del Regolamento UE 492/11

art. 11 paragrafo 1.d) della Direttiva Ue 2003/109

art. 29 Direttiva Ue 2011/95

art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

artt. 30 e 31 della Carta sociale del Consiglio d'Europa

### **4. BREVE ILLUSTRAZIONE DEI MOTIVI DEL RINVIO PREGIUDIZIALE**

(v. art. 94 RdP e punto 22, 3° paragrafo, delle Raccomandazioni)

#### **RINVIO PER INTERPRETAZIONE:**

Sussiste il dubbio che la disciplina nazionale che prevede la residenza per dieci anni (di cui gli ultimi due continuativi) per accedere a uno strumento assistenziale quale il reddito di cittadinanza, utile ad assicurare un livello minimo di sussistenza, sia in contrasto con i principi fissati dal diritto comunitario nelle norme succitate, in quanto riserva a un cittadino di un paese terzo, anche beneficiante di un permesso di soggiorno di lungo periodo, un trattamento diverso da quello riservato ai cittadini residenti sul territorio nazionale.

Tanto si ritiene, in quanto il sussidio costituito dal reddito di cittadinanza rientra in una delle tre categorie contemplate dall'art 11 comma 1 paragrafo d) della Direttiva 2003/109 (prestazioni sociali, assistenza sociale, e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale).

Non è inoltre applicabile il comma 4 dello stesso articolo in quanto non risulta che lo Stato italiano, quando ha adottato la normativa in materia di reddito di cittadinanza, abbia esplicitato la volontà di limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali. In ogni caso peraltro, tale esclusione non sarebbe stata operativa, in quanto l'art. 1 del decreto legge 4 del 2019 all'ultimo periodo del comma 1 stabilisce che *il*

*reddito di cittadinanza costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili.*

Inoltre, nell'ambito di un giudizio instaurato su rinvio pregiudiziale del Tribunale di Bolzano, con sentenza del 24 aprile 2012 (causa C-571/10) la Corte di Giustizia ha sancito che la normativa della Provincia autonoma di Bolzano in materia di sussidio per l'alloggio, nella parte in cui prevedeva un trattamento peggiorativo per gli stranieri residenti soggiornanti di lungo periodo non appartenenti all'Unione europea, fosse contraria al diritto comunitario (in particolare all'art. 1 comma 1 lettera d) della direttiva 2003/109, che sancisce la parità di trattamento per le prestazioni sociali, di assistenza sociale e di protezione sociale).

La Corte Ue ha ricompreso tra i vantaggi sociali che devono essere riconosciuti anche ai lavoratori di altri Stati membri ex art. 7 paragrafo 2 del Reg. 492/01 sulla libera circolazione dei lavoratori, anche il Minimex belga, prestazione di assistenza sociale comparabile al reddito di cittadinanza italiano (sentenze 249/83 e 122/84).

Non risulta al contrario nessuna pronuncia della Corte di Giustizia sulla norma rilevante nel giudizio instaurato davanti a questo giudice.

L'interpretazione del diritto dell'Unione Europea è rilevante ai fini della decisione, in quanto la disapplicazione per contrarietà al diritto europeo della disposizione di legge che prevede la decennialità della residenza per l'accesso al reddito di cittadinanza determinerebbe il venir meno del presupposto di fatto che connota la dichiarazione della imputata di rilevanza penale. La inapplicabilità della norma relativa all'obbligo di dichiarare la residenza decennale, infatti, farebbe venir meno la rilevanza del contenuto della dichiarazione non vera ai sensi della norma incriminatrice prevista dall'art. 7 comma 1 del d.l. 4/2019. Potrebbe ravvisarsi un caso di *abolitio criminis*, con applicazione del principio della retroattività favorevole della norma penale.

La pronuncia di questo giudice potrebbe dunque convertirsi da una condanna a una pena contenuta tra i due e i sei anni di reclusione (per aver percepito circa 3000 euro di sussidio) in una assoluzione perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

La soluzione della questione interpretativa è particolarmente rilevante in quanto, come già sopra rappresentato, la imputata ha ammesso di aver fatto ingresso in Italia meno di dieci anni prima dalla richiesta del sussidio, e dunque a questo giudice è impedito di argomentare sul mancato accertamento della effettività della residenza.

## **5. ARGOMENTI ESSENZIALI DELLE PARTI NEL PROCEDIMENTO PRINCIPALE**

(v. art. 94 RdP e punto 23 delle Raccomandazioni)

Il pubblico ministero si è rimesso al giudice in relazione alla richiesta del difensore della imputata, accolta da questo giudice di rinviare alla Corte di Giustizia per sottoporre le seguenti questioni pregiudiziali, ritenendo fondato il dubbio che vi sia contrasto con la disposizione di legge nazionale che viene in rilievo per la definizione del giudizio e le norme comunitarie richiamate.

## **6. PUNTO DI VISTA DEL GIUDICE DEL RINVIO**

(v. art. 94 RdP e punto 24 delle Raccomandazioni)

La previsione normativa della residenza decennale (con continuità degli ultimi due anni) è pregiudizievole rispetto ai cittadini di stati terzi extra Ue, che godono di una specifica tutela sulla base della legislazione dell'Unione, quali i soggiornanti di lungo periodo, che possono acquisire un diritto permanente di soggiorno in uno Stato Ue dopo aver risieduto per cinque anni nello Stato membro di accoglienza, come l'Italia (direttiva Ue 2003/109 articolo 4). Altrettanto è a dirsi degli italiani che rientrano in Italia dopo un periodo di residenza in un altro Stato Ue (sentenza C-370/90). Discriminati sono anche i titolari dello status di rifugiato, con riguardo ai quali la direttiva Ue 2011/95 all'art. 29 impone agli Stati Ue di assicurare un'adeguata assistenza sociale a parità di condizioni con i cittadini dello Stato Ue.

Non risulta peraltro che analoga limitazione sia prevista per alcuno degli analoghi strumenti di assistenza sociale introdotti negli altri Paesi Europei.

Con circolare di chiarimenti del 14.4.2020 il Ministero del Lavoro ha persino ritenuto necessario esprimersi per sollecitare i servizi anagrafici a chiedere ai beneficiari del reddito di cittadinanza di dimostrare la sussistenza della residenza decennale (e di quella della biennale continuatività) effettiva, ovvero provabile anche di fatto, in contrasto con i registri pubblici, peraltro evidenziando che l'accertamento meramente anagrafico della residenza può essere esso stesso fonte di strumentalizzazione. La circolare richiama persino la sentenza 44 del 2020 della Corte Costituzionale, indicando che la Consulta ha fissato limiti molto rigidi alla possibilità di condizionare l'accesso a sussidi o sostegni di carattere primario al possesso di requisiti di residenza troppo stringenti.

## **7. RINVIO DELLE QUESTIONI PREGIUDIZIALI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA**

(v. art. 94 RdP e punto 26 delle Raccomandazioni)

Per questi motivi il Giudice, visto l'articolo 267 TFUE, così provvede:

sono sottoposte alla Corte di Giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:

1) se il diritto dell'Unione, e in particolare l'articolo 18 del Trattato sull'Unione Europea, l'articolo 45 del Trattato sull'Unione Europea, articolo 7 comma 2 del Regolamento UE 492/11, l'articolo 11 paragrafo 1.d) della Direttiva Ue 2003/109, l'articolo 29 Direttiva Ue 2011/95, l'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, gli articoli 30 e 31 della Carta sociale del Consiglio d'Europa, ostino a una normativa nazionale quale quella contenuta nel combinato disposto degli articoli 7 comma 1 e 2 comma 1 lettera a) del decreto-legge 28 gennaio 2019 n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019 n. 26, nella parte in cui condiziona l'accesso al reddito di cittadinanza al requisito della residenza in Italia per almeno 10 anni (di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo) riservando così un trattamento peggiore ai cittadini italiani, europei titolari del diritto di soggiorno o di soggiorno permanente, o extra-europei soggiornanti di lungo periodo residenti da meno di dieci anni o da dieci anni di cui gli ultimi due non continuativi rispetto alle stesse categorie residenti da dieci anni di cui gli ultimi due in modo continuativo;

Nel caso in cui la precedente questione venga risolta affermativamente:

2) se il diritto dell'Unione, e in particolare l'articolo 18 del Trattato sull'Unione Europea, l'articolo 45 del Trattato sull'Unione Europea, articolo 7 comma 2 del Regolamento UE 492/11, l'articolo 11 paragrafo 1.d) della Direttiva Ue 2003/109, l'articolo 29 Direttiva Ue 2011/95, l'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, gli articoli 30 e 31 della Carta sociale del Consiglio d'Europa, ostino a una normativa nazionale quale quella contenuta nel combinato disposto degli articoli 7 comma 1 e 2 comma 1 lettera a) del decreto-legge 28 gennaio 2019 n.4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019 n. 26, nella parte in cui riserva un trattamento diverso ai soggiornanti di lungo periodo, che possono acquisire un diritto permanente di soggiorno in uno Stato Ue dopo aver risieduto per cinque anni nello Stato membro di accoglienza, e i soggiornanti di lungo periodo residenti da dieci anni di cui gli ultimi due in modo continuativo;

3) se il diritto dell'Unione, e in particolare l'articolo 18 del Trattato sull'Unione Europea, articolo 45 del Trattato sull'Unione Europea, articolo 7 comma 2 del Regolamento UE 492/11, articolo 11 paragrafo 1.d) della Direttiva Ue 2003/109, articolo 29 Direttiva Ue 2011/95 ostino a una normativa nazionale quale quella contenuta nel combinato disposto degli articoli 7 comma 1 e 2 comma 1 lettera a) del decreto-legge 28 gennaio 2019 n. 4, che impone ai cittadini italiani, europei ed extraeuropei l'obbligo di residenza decennale (e la continuità degli ultimi due anni) per accedere al beneficio del reddito di cittadinanza;

4) se il diritto dell'Unione, e in particolare l'articolo 18 del Trattato sull'Unione Europea, l'articolo 45 del Trattato sull'Unione Europea, articolo 7 comma 2 del Regolamento UE 492/11, l'articolo 11 paragrafo 1.d) della Direttiva

Ue 2003/109, l'articolo 29 Direttiva Ue 2011/95, l'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, gli articoli 30 e 31 della Carta sociale del Consiglio d'Europa, ostino a una normativa nazionale quale quella contenuta nel combinato disposto degli articoli 7 comma 1 e 2 comma 1 lettera a) del decreto-legge 28 gennaio 2019 n. 4, nella parte in cui, al fine di ottenere il beneficio del reddito di cittadinanza, obbliga i cittadini italiani, europei ed extraeuropei a dichiarare di aver risieduto per dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, in Italia, facendo discendere dalla falsa dichiarazione severe conseguenze di rilevanza penale.

## **FORMULE CONCLUSIVE**

### **PQM**

Sospende il procedimento fino alla pronuncia della Corte di giustizia, [OMISSIS]  
[*procedura*]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [*istruzioni alla cancelleria per la trasmissione della presente ordinanza alla Corte di giustizia*]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [*indicazione dei recapiti del giudice e delle parti*]

Napoli, 22 marzo 2022