

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2022

FALSE DICHIARAZIONI PER OTTENERE IL REDDITO DI CITTADINANZA: PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ DEL REQUISITO SOGGETTIVO DELLA RESIDENZA DECENNALE IN ITALIA PER OTTENERE IL BENEFICIO E CONSEGUENZE IN SEDE PENALE

di Patrizia Brambilla

***Abstract:** Il contributo prende in analisi le fattispecie contenute nell'art. 7 del d.l. n. 4/2019, che sanzionano le false dichiarazioni o omissioni di informazioni dovute, poste in essere dal percettore del reddito di cittadinanza, prendendo le mosse dall'analisi dei requisiti richiesti ex lege per l'ottenimento del sussidio. Ci si soffermerà, in particolare, sul requisito soggettivo della residenza decennale in Italia, necessario ai fini dell'ottenimento del beneficio economico, rispetto a cui sono stati sollevati dubbi di legittimità costituzionale. Ci si interrogherà, quindi, sui possibili effetti, in relazione ai procedimenti penali pendenti, conseguenti ad un'eventuale abrogazione e/o dichiarazione di illegittimità costituzionale del requisito soggettivo, anche alla luce del recente contrasto giurisprudenziale sorto in merito all'individuazione del mendacio penalmente rilevante ai sensi dell'art. 7 citato.*

***Abstract:** The article analyses the offences contained in Art. 7 of Decree Law No. 4/2019, that punishes false declarations made by universal basic income recipients. The discussion starts from the analysis of the legal requirements for obtaining the economic aid, especially taking into consideration the subjective one of ten-year residence in Italy, which presents profiles of illegitimacy. The effects on pending criminal proceedings resulting from a possible repeal or declaration of constitutional illegality of the subjective requirement will therefore be questioned, also considering the case law dispute on the identification of false conducts criminally relevant pursuant to art. 7 cited.*

FALSE DICHIARAZIONI PER OTTENERE IL REDDITO DI CITTADINANZA: PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ DEL REQUISITO SOGGETTIVO DELLA RESIDENZA DECENNALE IN ITALIA PER OTTENERE IL BENEFICIO E CONSEGUENZE IN SEDE PENALE

di Patrizia Brambilla*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il Reddito di cittadinanza e i presupposti per l’ottenimento della misura: profili di illegittimità del requisito della residenza in Italia per almeno dieci anni. – 3. Il reato di “falso” al fine di ottenere indebitamente il RDC. – 4. Tutte le false dichiarazioni finalizzate ad ottenere il RDC sono punibili? Prime applicazioni giurisprudenziali delle fattispecie previste dall’art. 7, d.l. 4/2019. – 4.1. Tutti i mendaci sono punibili: la sentenza n. 5289 del 2019 della Corte di cassazione. – 4.2. L’orientamento più restrittivo adottato dalla Suprema Corte nella sentenza n. 44366 del 2021. – 5. La portata punitiva delle fattispecie previste dall’art. 7, d.l. 4/2019: spunti di riflessione a margine del dibattito giurisprudenziale. – 6. Le possibili conseguenze penalistiche derivanti dall’abrogazione o dalla dichiarazione di incostituzionalità del requisito soggettivo della residenza decennale in Italia per l’accesso al RDC. – 6.1. L’abrogazione del requisito soggettivo decennale: ipotesi di *abolitio criminis*? – 6.2. Possibili effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale del requisito della residenza decennale in relazione ai procedimenti penali pendenti. – 6.3. Possibili effetti della disapplicazione del requisito della residenza decennale da parte dei giudici ordinari per contrasto con la normativa europea.

1. Premessa

Il presente contributo si propone di prendere in analisi le problematiche sorte in fase di applicazione dei reati previsti dall’art. 7 del d.l. n. 4/2019, fattispecie che sanzionano le false dichiarazioni o omissioni di informazioni dovute, poste in essere dal percettore del reddito di cittadinanza.

Si tratta di un tema di grande attualità alla luce dell’elevatissimo numero di revoche del beneficio economico registrate lo scorso anno per carenza dei requisiti di accesso alla misura (e, in particolare, per carenza del requisito soggettivo della residenza in Italia per dieci anni previsto dall’art. 2 del decreto citato¹), che si tradurranno presumibilmente in altrettanti procedimenti penali, soprattutto nei confronti di stranieri, per aver reso false dichiarazioni sul possesso del requisito soggettivo richiamato.

* Assegnista di ricerca in Diritto Penale presso L’Università degli Studi di Brescia.

1. Dai dati contenuti nel *Report trimestrale* dell’Istat pubblicato lo scorso gennaio su Reddito/Pensione di cittadinanza e Reddito di emergenza, reperibile sul sito internet dell’Istituto, risulta che nel corso del 2021 il beneficio è stato revocato a quasi 110 mila nuclei e la motivazione più frequente la revoca è rappresentata proprio dall’accertamento della «mancanza del requisito di residenza decennale in Italia».

La trattazione prenderà le mosse proprio dall'analisi dei requisiti richiesti *ex lege* per l'ottenimento del sussidio, tra cui rientra il requisito della residenza decennale in Italia (che, come si vedrà, è fortemente criticato dalla dottrina poiché ritenuto discriminatorio – anche perché esclude gran parte degli stranieri dalla fruizione del reddito di cittadinanza² – e rispetto a cui sono stati sollevati dubbi di illegittimità costituzionale).

Dopo una breve disamina della disciplina procedimentale e sostanziale della misura del reddito di cittadinanza e, in particolare, delle fattispecie di reato sopra richiamate, verrà analizzato il contrasto giurisprudenziale sorto in ordine alla rilevanza penale delle false dichiarazioni per ottenere il beneficio. Una recente sentenza della Corte di cassazione³, infatti, prendendo le distanze da alcuni precedenti di legittimità⁴ – che avevano ritenuto punibili ai sensi dell'art. 7 tutte le false indicazioni od omissioni di informazioni dovute, anche parziali, da parte del richiedente il reddito di cittadinanza, indipendentemente dall'accertamento dell'effettiva sussistenza delle condizioni per l'ammissione al beneficio – ha fornito un'interpretazione restrittiva dell'art. 7 del d.l. 4/2019, ritenendo sussistente il reato in parola solo quando le condotte di mendacio siano finalizzate ad ottenere il beneficio del reddito di cittadinanza e il richiedente in concreto non ne abbia il diritto.

Tale interpretazione restrittiva – che esclude dal novero delle condotte penalmente rilevanti i falsi che non abbiano in concreto determinato l'erogazione del beneficio in misura superiore a quella in concreto spettante in assenza del mendacio – consente di interrogarsi sulle possibili conseguenze penalistiche, rispetto ai procedimenti penali pendenti, derivanti da un'eventuale abrogazione o dichiarazione di illegittimità costituzionale del requisito soggettivo per l'ottenimento della misura della residenza decennale sul territorio dello Stato.

2. Come dimostrano le statistiche Istat sulla povertà assoluta in Italia (pubblicate nel 2020 ma relative all'anno 2019), gli individui stranieri in povertà assoluta sono quasi un milione e 400 mila, con una incidenza pari al 26,9%, contro il 5,9% dei cittadini italiani. Cfr. ISTAT, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019, report* reperibile sul sito dell'Istituto nazionale. Le più recenti stime dell'Istat hanno messo in luce, inoltre, come la crisi economica anche connessa alla situazione pandemica che ha interessato il nostro Paese a partire dai primi mesi del 2020 abbia aggravato la condizione delle famiglie composte da soli stranieri, che ha raggiunto un'incidenza nel 2021 pari al 30,6%. Cfr. ISTAT, *Nel 2021 stabile la povertà assoluta*, 8 marzo 2022, reperibile sul sito internet dell'Istat. A fronte di tali dati, tuttavia, la quota di stranieri che nel 2021 è risultata beneficiaria della misura è pari al solo 9% del totale delle richieste: nell'87% dei casi, infatti, il richiedente la prestazione risulta di cittadinanza italiana. Tali dati sono contenuti nel *Report trimestrale* pubblicato lo scorso gennaio su Reddito/Pensione di cittadinanza e Reddito di emergenza, reperibile sul sito internet dell'Istat.

3. Cass., 30 novembre 2021, n. 44366.

4. Tale orientamento è stato sostenuto anzitutto dalla sentenza della Cassazione n. 5289 del 2019, con nota di M. Carani, *Una prima lettura della disciplina penale in materia di reddito di cittadinanza*, in *Cass. pen.*, fasc.4, 2021, p. 1297 ss.

2. Il Reddito di cittadinanza e i presupposti per l'ottenimento della misura: profili di illegittimità del requisito della residenza in Italia per almeno dieci anni

Il d.l. 4/2019⁵ (recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni»), convertito con modifiche dalla l. 26/2019⁶, ha introdotto due nuove misure di protezione sociale, denominate reddito di cittadinanza (d'ora in poi RDC) e pensione di cittadinanza (PDC)⁷ poste «a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché dirett(e) a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro»⁸.

Il RDC rientra tra le misure di integrazione reddituale inquadrabili nel paradigma del c.d. reddito minimo⁹, poiché si connota come strumento condizionato e selettivo¹⁰, che richiede ai beneficiari di farsi parte attiva nel mercato del lavoro; infatti, per ottenere il sussidio il beneficiario deve manifestare la propria disponibilità verso il lavoro, attraverso la sottoscrizione, con il Centro per l'impiego, di un patto per il lavoro, per la formazione o per l'inclusione sociale¹¹.

5. D.l. 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni).

6. L. 28 marzo 2019, n. 26, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

7. Il RDC, in presenza di nuclei familiari composti da una o più persone di età pari o superiore a 67 anni, ai sensi del co. 2 dell'art. 1 del d.l. 4/2019, è denominato PDC.

8. Art. 1, co. 1, d.l. 4/2019.

9. Cfr. sul punto G. Morgese, *Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza*, in *Studi sull'integrazione europea*, XIV, 2019, p. 655. Per reddito minimo si intende quel «sostegno economico pari almeno al livello di sussistenza, destinato a tutti coloro, individui o famiglie, che versino in condizioni di effettivo bisogno per mancanza di un reddito e di un patrimonio sufficiente ad avere assicurata l'esistenza, indipendentemente da qualsiasi altra considerazione su età, sesso, condizione lavorativa... (cosiddetto universalismo selettivo)», erogato a condizione che «il beneficiario, in cambio della prestazione assistenziale, [si renda] disponibile a svolgere un lavoro o altra attività socialmente utile, naturalmente qualora sia nell'età e nelle condizioni fisiche e mentali per farlo», cfr. C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 31-32.

10. Si veda: E. Dagnino, *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul decreto-legge n. 4/2019 convertito in legge n. 26/2019*, nota a Corte cost., 9.1.2019, n.4, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc. 3, 2019, p. 967, secondo cui la misura risponderebbe ad una scelta legislativa improntata ad un universalismo selettivo «ovvero della creazione di una misura che sia erogata, su base familiare, a tutti i soggetti che si trovino in uno stato di bisogno (a prescindere da categorizzazioni), ma condizionata alla prova dei mezzi (condizionalità in senso oggettivo ... e alla attivazione del soggetto per la fuoriuscita da tale stato di bisogno attraverso il lavoro (condizionalità in senso soggettivo)». Si rinvia rispetto alla categorizzazione della condizionalità in senso oggettivo e soggettivo a: F. Ravelli, *Condizionalità e "merito" nel sistema di sicurezza sociale italiano*, in *Diritti, lavori, mercati*, n. 3, 2018, p. 586.

11. Cfr. F. Polacchini, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in federalismi.it, 2019, p. 4.

I presupposti per poter beneficiare della misura sono anzitutto di natura economica, rilevando la condizione di povertà desumibile da specifici requisiti patrimoniali e reddituali¹² (posseduti cumulativamente da tutti i componenti del nucleo del quale fa parte il richiedente).

Per quanto riguarda i requisiti soggettivi, l'art. 2 del d.l. 4/2019 ricomprende tra i beneficiari i nuclei familiari in cui il componente richiedente sia cittadino italiano, cittadino di uno Stato membro dell'UE (o suo familiare) titolare del diritto di soggiorno o di soggiorno permanente, oppure cittadino di Paese terzo soggiornante di lungo periodo (art. 2, co. 1, lett. a), n. 1). Il richiedente deve, inoltre, risiedere in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo (art. 2, co. 1, lett. a), n. 2); è bene precisare come il requisito faccia riferimento alla residenza effettiva e non a quella anagrafica¹³. Infine, il richiedente non deve essere sottoposto a misura cautelare personale o condannato per alcuni reati nei dieci anni precedenti (art. 2, co. 1, lett. c-*bis*).

La dottrina ha sin da subito evidenziato alcuni profili di illegittimità in relazione alla previsione del requisito della residenza per almeno dieci anni in Italia e, rispetto agli stranieri cittadini di Paesi terzi, del requisito del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo¹⁴, criteri soggettivi di selezione particolarmente restrittivi,

12. L'art. 2, comma 1, lett. b) del d.l. 4/2019 individua i requisiti economici che deve possedere il nucleo familiare del richiedente: il valore dell'ISEE deve essere inferiore a euro 9.360; il patrimonio immobiliare non deve essere superiore a euro 30.000, esclusa la casa di abitazione; il patrimonio mobiliare non superiore a euro 6.000, aumentati in ragione del numero dei componenti, di figli successivi al primo e di persone in condizione di disabilità; il reddito familiare deve essere inferiore a euro 6.000 annui moltiplicati per il parametro della scala di equivalenza di cui al co. 4. Inoltre, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), nessun componente del nucleo familiare deve essere intestatario o avere disponibilità di alcuni beni durevoli.

13. A fronte di numerose revoche del beneficio del RDC da parte dei Comuni nei confronti di stranieri che di fatto risiedevano in Italia da almeno dieci anni, ma non possedevano il requisito della residenza anagrafica, la Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale – con nota n. 2243 del 20 marzo 2020 – ha richiesto al Ministero del lavoro e delle politiche sociali un parere in ordine alla possibilità di considerare la residenza effettiva, in luogo della residenza anagrafica, quale elemento per la verifica in capo ai richiedenti il beneficio del requisito previsto dall'art. 2, comma 1, lett. a), sub 2) del d.l. 4/2019. Il Ministero, con nota pubblicata il 14 aprile 2020, dopo aver richiamato la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione in merito alla possibilità di verifica della residenza effettiva attraverso numerosi mezzi di prova (cfr. *ex multis*, Cass. n. 4274/2019, in materia di regolarità delle notificazioni; Cass. n. 8628/2019, in relazione ai profili fiscali derivanti dall'accertamento dell'abitazione abituale), ha concluso che la *ratio* perseguita dal d.l. 4/2019 non può che intendersi riferita all'effettiva presenza del richiedente sul territorio italiano, al fine di beneficiare di una misura di contrasto alla povertà; pertanto il considerare il requisito della residenza effettiva in luogo di quella anagrafica risponde pienamente alla *ratio* perseguita dal legislatore.

14. Il permesso di soggiorno per lungo-soggiornanti è disciplinato dalla direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003 (relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), attuata in Italia dal d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), che ha modificato gli articoli 9 e 9-*bis* del TU immigrazione. Tale permesso si può ottenere dopo un soggiorno legale e ininterrotto di cinque anni nel territorio nazionale, previa dimostrazione da parte del richiedente della disponibilità di risorse stabili e regolari in misura sufficiente da non gravare sul sistema. In argomento si vedano: A. Di Stasi, *L'integrazione del lungo soggiornante*, in *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, a cura di G. Caggiano, Torino, Giappichelli, 2014, p. 241

soprattutto se messi a confronto con i requisiti di accesso stabiliti in altri ordinamenti europei¹⁵. È stato evidenziato, infatti, come essi comportino una discriminazione indiretta sia nei confronti dei cittadini comunitari¹⁶, che nei confronti dei cittadini di Paesi terzi.

Si deve notare come, tuttavia, in relazione al requisito del possesso del permesso per lungo-soggiornanti in capo ai richiedenti la misura¹⁷, una recentissima sentenza della Consulta ne abbia respinto le doglianze di illegittimità costituzionale¹⁸.

ss., e P. De Pasquale, *Il trattamento degli 'stranieri lungo soggiornanti' fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, a cura di S. Amadeo e F. Spitaleri, Torino, Giappichelli, 2015, p. 31 ss.

15. Cfr. sul punto: M. Vincieri, *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.1, 1 marzo 2020, p. 36 ss., che porta l'esempio dell'ordinamento francese e, in particolare, dei requisiti di accesso al *Prime d'activité*, regolato nel *Code de la sécurité sociale* (art. L842-2) – ove è precisato che il diritto al beneficio è riconosciuto ai cittadini francesi o a coloro che sono in possesso da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno che li autorizzi al lavoro. Inoltre l'A. richiama i requisiti soggettivi di accesso alla misura nel Regno Unito (il riferimento è al *Welfare Reform Act 2012*), ove alla residenza nel Paese per un determinato periodo di tempo è sostituito il requisito del solo viverci.

16. Cfr. G. Morgese, *op. cit.*, p. 659, il quale evidenzia come «il requisito della residenza non rappresenta una discriminazione direttamente basata sulla nazionalità – come tale vietata ad es. in base agli articoli 18 TFUE e 24 direttiva 2004/38 (per i cittadini europei e loro familiari), agli articoli 45 TFUE e 7, par. 2, regolamento 492/11 (per i lavoratori), e al citato art. 4 regolamento 883/04 (relativo ai sistemi di sicurezza sociale) – perché la novella legislativa lo estende anche ai cittadini italiani. Esso però, a nostro avviso, opera una discriminazione indiretta dato che sfavorisce i cittadini di altri Stati membri in misura maggiore rispetto ai cittadini italiani: per i primi, in gran parte nati e cresciuti al di fuori del territorio italiano, è oggettivamente più arduo soddisfare una condizione di questo tipo rispetto a chi, come i secondi, può più facilmente maturare i periodi di residenza utili».

17. La dottrina ha avuto modo di evidenziare come la possibilità per i soli lungo-soggiornanti di presentare domanda per ottenere il beneficio in commento fosse discriminatoria nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che, in base agli atti internazionali e UE di volta in volta rilevanti, hanno diritto alla parità di trattamento con i cittadini italiani nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale. Per approfondimenti cfr. *ivi*, pp. 664 ss., che ha evidenziato come il requisito citato fosse, per esempio, discriminatorio nei confronti dei cittadini di Paesi terzi titolari del permesso unico soggiorno-lavoro, disciplinato dalla direttiva 2011/9845 (attuata in Italia dal d.lgs. 40/2014); nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano lavoratori altamente qualificati in possesso della Carta blu UE, il cui ingresso e soggiorno in Italia è regolato dalla direttiva 2009/50/CE del Consiglio; nei confronti dei lavoratori stagionali, alla luce della direttiva 2014/36/CE, oltre che di alcune delle categorie di cittadini di Paesi terzi che soggiornano in Italia ai sensi della direttiva 2016/801/CE (tirocinanti e studenti in particolare). Inoltre, la possibilità per i lungo-soggiornanti di accedere al RDC si verifica «solo qualora essi non dispongano più del reddito minimo in costanza di soggiorno ultraquinquennale, e non invece se non hanno ancora acquisito la titolarità del permesso pur soddisfacendo il requisito del soggiorno medesimo», *ibidem*.

18. Il riferimento è a Corte cost., 25.1.2022, n. 19, che ha ritenuto non irragionevole il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo al fine di accedere al RDC, atteso che esso non rappresenta solo una misura di contrasto alla povertà, ma persegue obiettivi di integrazione sociale e di politica attiva del lavoro e, quindi, postula un radicamento nel territorio, così dichiarando in parte inammissibili e in parte infondate le questioni sollevate dal giudice *a quo*. Il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, aveva proprio dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, nella parte in cui, fra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di cittadinanza, richiede agli stranieri il «possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo». Secondo il Tribunale, infatti, la norma censurata sarebbe stata costituzionalmente illegittima in quanto, costituendo il reddito di cittadinanza una prestazione essenziale diretta a soddisfare bisogni primari della persona umana, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nella sua concessione sarebbe incostituzionale. Inoltre, anche qualora il reddito di cittadinanza fosse stato ritenuto «prestazione estranea al nucleo dei diritti essenziali» della persona, non sarebbe esistita una ragionevole correlazione tra il requisito e le situazioni di bisogno per le quali la prestazione è prevista.

Permangono, però, seri dubbi di compatibilità con il dettato costituzionale e con la normativa europea del secondo requisito, ovvero quello della necessaria residenza decennale e biennale continuativa in Italia¹⁹; senza addentrarci in questa sede nei profili più strettamente connessi al diritto antidiscriminatorio²⁰, basti rilevare in questa sede come la previsione di tale requisito escluda dal novero dei beneficiari della misura un'ampia quota di stranieri, inclusi i titolari di protezione internazionale²¹, che difficilmente possono documentare una residenza così lunga²². Ciò anche in ragione del fatto che, per un certo

19. Il 25 novembre 2020 le associazioni ASGI, Avvocati per niente, Naga e L'Altro diritto hanno depositato una denuncia alla Commissione europea chiedendo l'apertura di una procedura d'infrazione contro l'Italia in relazione al requisito dei 10 anni di residenza in Italia per l'accesso al reddito di cittadinanza. Si può leggere il testo della denuncia al link: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/La-Denuncia.pdf>. Per una sintesi delle ragioni della denuncia si rinvia a: E. Traversa, *Il reddito di cittadinanza sotto esame a Bruxelles. Il requisito della residenza da dieci anni in contrasto con la giurisprudenza Ue*, in *Il Sole 24 ore*, 3 dicembre 2020. A seguito di tale denuncia, il 13 luglio 2021 la Direzione Generale per l'occupazione, affari sociali e inclusione della Commissione europea ha confermato l'adozione nei confronti dell'Italia della procedura EU Pilot, con numero di riferimento EUP(2021)10017. Si segnala, inoltre, la recentissima ordinanza del 30 maggio 2022, con cui la Corte d'appello di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 2, lett. a), n. 2) del d.l. 4/2019, nella parte in cui prevede che il beneficiario del reddito di cittadinanza, cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, debba essere residente in Italia per almeno dieci anni, in relazione agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost. (questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; all'art. 24, co. 1, direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004 – relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; all'art. 7, par. 2, del reg. 492/11 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011 – relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione). Cfr. Corte app. Milano, ord., 30 maggio 2022, n. 943.

20. Per un approfondimento sulle doglianze di legittimità costituzionale rispetto al requisito in parola, si veda, tra tutti, il *Dossier* n. 100-1 redatto dal Servizio Studi del Senato della Repubblica e reperibile sul sito *internet* del Senato della Repubblica, che, nel 2019, richiamando la giurisprudenza costituzionale (tra cui la sentenza n. 106 del 2018), aveva evidenziato come lo *status* di cittadino non sia di per sé sufficiente per operare nei suoi confronti erogazioni privilegiate di servizi sociali rispetto allo straniero legalmente risiedente da lungo periodo; inoltre che le politiche sociali ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza (sentenza n. 432 del 2005; ordinanza n. 32 del 2008) ma ciò sempreché un tale più incisivo radicamento territoriale, richiesto ai cittadini di Paesi terzi ai fini dell'accesso alle prestazioni in questione, sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli (sentenze nn. 222 del 2013, 133/2013 e 40/2011). Da ultimo nel *Dossier* citato si è rilevato come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia ritenuto irragionevoli alcune disposizioni che richiedono come requisito necessario una permanenza nel territorio di molto superiore a quella necessaria all'ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo (5 anni).

21. Per approfondimenti sui profili connessi all'esclusione dei rifugiati e dei beneficiari della protezione sussidiaria dal novero dei richiedenti la misura, cfr. G. Morgese, *op. cit.*, p. 667.

22. Tale criticità, concernente i criteri di accesso alla misura del RDC, è stata recentemente evidenziata dal Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza (istituito dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Andrea Orlando, il 10 marzo 2021, con l'obiettivo di valutare come abbia funzionato la misura e indicare quali azioni assumere per migliorarne l'impatto). Nella Relazione pubblicata lo scorso ottobre, il Comitato ha suggerito di abbassare a due anni il requisito di residenza (adeguando la normativa a quella del Reddito di emergenza); in subordine ha comunque suggerito di abbassare il requisito a 5 anni, ovvero il tempo richiesto per il permesso per lungo soggiornanti per i cittadini extra UE (cfr. pag. 6 e 7 della Relazione). Ciò in quanto è stato evidenziato come su oltre 1.7 milioni di nuclei familiari con persona di riferimento straniera e salario inferiore alla soglia di reddito mediano per lavoro dipendente, il 16,5% è residente in Italia da meno di 10 anni; inoltre, i nuclei con componenti stranieri sono una quota rilevante dei nuclei in povertà assoluta e relativa (cfr. pp. 29 e 30 della Relazione). Il requisito in commento, pertanto, impedisce al beneficio di raggiungere quanti sono realmente in stato di povertà.

periodo, il decreto sicurezza ha impedito ai rifugiati e richiedenti asilo di iscriversi all'anagrafe prima che la Commissione territoriale prendesse una decisione positiva sul loro *status*²³.

L'elevatissimo numero di procedimenti penali che con ogni probabilità verranno iscritti nei prossimi mesi dalle Procure nei confronti di stranieri per aver reso false dichiarazioni sul possesso dei requisiti soggettivi del reddito (e, più in particolare, per aver dichiarato di essere in possesso del requisito della residenza in Italia per dieci anni)²⁴, a fronte dei dubbi di legittimità del requisito e/o dell'auspicabile abrogazione del requisito – che potrebbe seguire ai suggerimenti contenuti nella Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza dello scorso ottobre – impone una riflessione sulle conseguenze penalistiche che potrebbe avere una eventuale modifica del requisito previsto dalla legge, ovvero una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 nella parte in cui prevede la necessità di tale requisito per poter accedere al beneficio.

Tanto osservato, la trattazione non può che prendere le mosse da una breve analisi delle disposizioni penali contenute nel d.l. 4/2019 e, più in particolare, delle fattispecie contenute nell'art. 7 del citato decreto (che mirano a sanzionare coloro che rendano false dichiarazioni sui requisiti necessari per ottenere il RDC), al fine di vagliare, anche alla luce della recente giurisprudenza di legittimità che ha ristretto l'ambito applicativo della fattispecie citata, i profili di illiceità penale del mendacio relativo al possesso del requisito della residenza decennale nel territorio dello Stato.

3. Il reato di “falso” al fine di ottenere indebitamente il RDC

L'art. 7 del d.l. 4/2019 ha introdotto due nuove fattispecie penali – che possono concretizzarsi sia in fase di presentazione della domanda di fruizione del beneficio economico sia dopo la concessione dello stesso – finalizzate a sanzionare coloro che, pur sprovvisti dei

23. La possibilità per i rifugiati di iscriversi all'anagrafe nazionale in pendenza della decisione da parte della Commissione sul loro *status* è possibile a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 186 del 2020, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142 del 2015, introdotto dall'art. 13 del d.l. n. 113/2018, che stabiliva che «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica» il permesso di soggiorno rilasciato all'atto della presentazione della domanda di protezione internazionale. Tale decisione ha comportato il pieno ripristino della disciplina relativa all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo precedente all'entrata in vigore del c.d. decreto sicurezza, ivi compresa la forma semplificata di iscrizione prevista dall'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015.

24. L'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) con nota del 24 gennaio 2022, reperibile sul sito internet dell'Associazione, ha posto in luce come «nell'ultimo mese del 2021 e con l'inizio del 2022, sono giunte migliaia di richieste di restituzione delle somme percepite da persone straniere senza il requisito dei 10 anni di residenza. Dall'osservatorio INPS sul RDC emerge che nel 2021 sono più di 103.000 i nuclei revocati dal diritto. Di questi, almeno il 30% potrebbero essere stati revocati per l'assenza del requisito di lungo residenza. Si tratta di una crisi sociale davvero grave, posto che la maggior parte di queste persone ha agito in buona fede e ora non è in grado di restituire le somme richieste dall'INPS».

requisiti di legge, accedano alla misura presentando falsa documentazione o rendendo false dichiarazioni, ovvero coloro che continuino a percepire il RDC quando tali requisiti vengano meno.

La scelta legislativa di prevedere peculiari figure di reato a presidio del RDC è stata criticata da una parte della dottrina, che, all'indomani dell'introduzione delle fattispecie in commento, l'ha considerata una tipica espressione del diritto penale c.d. simbolico²⁵.

Entrando nel dettaglio dell'analisi delle fattispecie incriminatrici richiamate, il primo comma dell'art. 7 punisce con la pena della reclusione da due a sei anni la condotta di chi «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». Tale condotta di falsità si verifica in un momento precedente alla fruizione del sussidio²⁶.

La fattispecie ha, a giudizio di chi scrive, natura plurioffensiva (sebbene parte della giurisprudenza, come si vedrà nel prosieguo, ritenga che il reato considerato si ponga a tutela dell'unico bene giuridico della leale collaborazione tra cittadino e amministrazione – cfr. par. 4.1): infatti, i beni giuridici tutelati dal reato sono, da un lato, l'ottemperanza al dovere di lealtà del cittadino verso l'amministrazione, dall'altro il patrimonio pubblico, e, più in particolare, la corretta erogazione delle risorse pubbliche. Inoltre, si tratta di un reato di pericolo, non essendo richiesta, ai fini della consumazione del delitto, l'effettiva erogazione della misura (e, quindi, che si verifichi una effettiva lesione del bene giuridico del patrimonio pubblico). Il reato si considera integrato, infatti, nel momento in cui vengono realizzate le condotte – presentazione della documentazione falsa, mendacio o omissione di informazioni dovute ai fini dell'ottenimento del beneficio – volte a precostituire sotto il profilo

25. Così: M. Carani, *Una prima lettura della disciplina penale in materia di reddito di cittadinanza*, in *Cass. pen.*, fasc.4, 2021, p. 1297 ss. L'A., rispetto alla previsione delle fattispecie penali richiamate, parla di «inutile “superfetazione normativa”, comunque contraria alla ineludibile aspirazione verso un diritto penale minimo». Le fattispecie, infatti, sembrano sovrapporsi ad altri delitti già vigenti nell'ordinamento, ovvero gli artt. 316-ter e 640-bis c.p., che, a detta dell'A., sono ugualmente funzionali a contrastare le falsità documentali finalizzate al conseguimento illegittimo della sovvenzione statale. Nello stesso senso: G. Impellizzieri, *Le sanzioni nel reddito di cittadinanza*, in *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale. Le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, a cura di M. Marocco, S. Spattini, *Adapt Labour Studies*, n. 79, 2019, p. 100. L'A. con riferimento all'apparato sanzionatorio previsto dal d.l. 4/2019 parla di «populismo penale». Si veda anche A. Alaimo, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello idealtipico di strategia di inclusione*, in *Variet. temi dir. Lav.*, 2, 2019, pp. 483-484. Per un'analisi dei profili di concorso tra le fattispecie previste dagli artt. 316-ter e 640-bis c.p. e l'art. 7 del d.l. 4/2019 cfr. R. Affinito, M.M. Cellini, *Il reddito di cittadinanza tra procedimento amministrativo e processo penale*, in *Sistema penale*, 13 settembre 2021, p. 12 ss.

26. Cfr. R. Rivero, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in questionegiustizia.it, che, in ragione del momento di verifica dell'illecito rispetto all'ottenimento del beneficio ha ribattezzato la fattispecie «falso inteso all'ottenimento del Rdc».

documentale e fattuale le condizioni per l'ottenimento del RDC, sia per il richiedente, che rende materialmente la domanda, sia nei riguardi di tutti i componenti del nucleo.

Sotto il profilo soggettivo è richiesto il dolo specifico, essendo necessario che si agisca nella consapevolezza di non avere i requisiti di legge per poter usufruire di tale reddito al fine di ottenere indebitamente il beneficio previsto per il reddito di cittadinanza.

Il comma 2 dell'art. 7 punisce, invece, con la reclusione da uno a tre anni «l'omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio» entro i termini previsti dalla legge²⁷. In questa ipotesi la falsità descritta dalla norma è inerente al periodo di godimento del beneficio²⁸. Come nel caso del primo comma, la disposizione descrive un reato istantaneo e di pericolo, che si consuma, tuttavia, nel momento in cui scadono i termini previsti dalla legge per le comunicazioni inerenti alle modifiche reddituali o patrimoniali.

4. Tutte le false dichiarazioni finalizzate ad ottenere il RDC sono punibili? Prime applicazioni giurisprudenziali delle fattispecie previste dall'art. 7, d.l. 4/2019

Come si è anticipato in premessa, l'individuazione del mendacio penalmente rilevante ai sensi dell'art. 7 del d.l. 4/2019 è oggetto di contrasto giurisprudenziale, con particolare riguardo all'inclusione o meno nell'ambito applicativo della fattispecie citata delle false dichiarazioni rese ai fini dell'ottenimento del RDC, nell'ipotesi in cui non incidano sulla sussistenza in concreto delle condizioni per l'ammissione del beneficio. Si pensi al caso ricorrente nella prassi in cui non vengano dichiarati redditi da lavoro in nero che siano esigui, o comunque tali da non superare la soglia degli euro 9.360,00 (soglia reddituale limite per ottenere il RDC).

Di seguito si ricostruiscono brevemente i termini del dibattito.

27. I termini entro cui devono essere comunicate le variazioni occupazionali, reddituali o patrimoniali, che comportano la riduzione e/o la revoca della misura, sono : a) trenta giorni entro i quali il lavoratore è tenuto a comunicare l'avvio dell'attività di lavoro dipendente all'INPS, ai sensi dell'art. 3, comma 8, d.l. 4/2019; b) trenta giorni – ai sensi dell'art. 3, comma 9, d.l. 4/2019 – entro i quali deve essere comunicata la variazione della condizione occupazionale nelle forme dell'avvio di un'attività d'impresa o di lavoro autonomo, svolta sia in forma individuale che di partecipazione, da parte di uno o più componenti il nucleo familiare nel corso dell'erogazione del RDC; c) quindici giorni entro i quali il beneficiario di questo reddito è tenuto a comunicare ogni variazione patrimoniale che comporti la perdita dei requisiti per poter giovare della misura (art. 3, comma 11, d.l. 4/2019).

28. *Ibidem*. L'A. ha denominato tale seconda fattispecie come «falso inteso al mantenimento del RDC».

4.1. Tutti i mendaci sono punibili: la sentenza n. 5289 del 2019 della Corte di cassazione

Un primo orientamento ha fornito un'interpretazione ampia della fattispecie prevista dall'art. 7 del decreto, facendo rientrare nell'ambito applicativo della norma qualsivoglia mendacio, omissione e reticenza.

Questa posizione è stata, per esempio, sostenuta da una pronuncia del 2020 della Corte di cassazione²⁹, che riguardava il caso di due coniugi che, in concorso tra loro, allo scopo di ottenere il beneficio economico del reddito di cittadinanza, avevano attestato il falso nell'autodichiarazione presentata ai fini della concessione del beneficio, dichiarando di essere disoccupati, quando, in realtà, il marito prestava attività lavorativa in nero in un bar, percependo un compenso di euro 180,00 a settimana, come accertato dai carabinieri della stazione di Palermo.

Il GIP presso il Tribunale di Palermo nel giugno 2019 emetteva un decreto di sequestro preventivo della Carta Postamat RDC della moglie, ritenendo l'omessa dichiarazione del reddito rilevante sul piano penale, ai sensi dell'art. 7, comma 1 del d.l. 4/2019, anche se non incidente sulla effettiva sussistenza delle condizioni per l'ammissione al beneficio. La difesa della moglie avanzava, dunque, richiesta di riesame avverso il decreto citato, sostenendo che l'attestazione ISEE era stata richiesta in un momento antecedente rispetto all'inizio dell'attività lavorativa del marito e che, comunque, la retribuzione, percepita in nero e non dichiarata, non avrebbe in ogni caso pregiudicato il diritto a percepire il trattamento economico in quanto la soglia reddituale era comunque al di sotto del livello previsto dalla legge (pari ad euro 9.360,00); ne conseguiva, secondo la difesa, l'insussistenza in capo ai coniugi dell'obbligo di comunicare la variazione reddituale.

Il Tribunale del riesame, tuttavia, ritenendo infondata la prospettazione difensiva, confermava il decreto di sequestro.

La difesa dei coniugi presentava, quindi, ricorso in Cassazione avverso l'ordinanza del Tribunale delle libertà – lamentando la violazione dell'art. 125 c.p.p. e della l. n. 26 del 2019, nonché vizi della motivazione del provvedimento – sulla premessa che la variazione di reddito ritenuta penalmente rilevante, legata alla nuova attività occupazionale svolta dal marito, si sarebbe prodotta in un momento successivo al rilascio della documentazione ISEE necessaria per la domanda del reddito di cittadinanza. Secondo la difesa, inoltre, sarebbe stata dubbia l'esistenza di un obbligo di comunicare tale variazione di reddito non essendosi comunque verificato il superamento della soglia richiesta dalla legge – pari ad euro 9.360,00 annui (art. 3, comma 4, del d.l. n. 4 del 2019) – per la concessione del beneficio.

La Corte di cassazione, con la sentenza in esame, rigettando il ricorso e ritenendo legittimo il sequestro preventivo della carta reddito di cittadinanza, ha affermato che

29. Cass., sez. III, 25.10.2019, n. 5289; conforme: Cass., sez. III, 9 settembre 2021, n. 33431.

integrano il reato di cui all'art. 7 del d.l. n. 4 del 2019 tutte le false indicazioni od omissioni di informazioni dovute, anche parziali, da parte del richiedente indipendentemente dall'accertamento dell'effettiva sussistenza delle condizioni per l'ammissione al beneficio (e in particolare, dall'accertamento del superamento delle soglie reddituali di legge).

La decisione dei giudici di legittimità si fonda anzitutto sull'assunto in base a cui la sanzione penale prevista dall'art. 7 del d.l. 4/2019 costituirebbe la reazione automatica da parte dell'ordinamento ad una forma di violazione del patto di leale cooperazione intercorso fra il cittadino e l'amministrazione e, come tale, non dovrebbe fare riferimento all'effettivo raggiungimento dello scopo (rappresentato dalla percezione del reddito). Più in particolare, la Suprema Corte riconosce che la disciplina del RDC è correlata, nel suo complesso, al generale «principio antielusivo» che si incardina sulla capacità contributiva ai sensi dell'art. 53 Cost., la cui *ratio* risponde al più generale principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost; per cui, la punibilità del reato si rapporta non solamente al pericolo di profitto ingiusto, ma, soprattutto, al dovere di lealtà del cittadino verso le istituzioni dalle quali riceve un beneficio economico. Con la conseguenza che il cittadino che aspiri ad ottenere il beneficio – o che già lo percepisca – avrebbe l'obbligo di comunicare all'ente erogatore qualunque circostanza modificativa delle proprie condizioni patrimoniali o reddituali, a prescindere dalle conseguenze che tali variazioni hanno sul concreto diritto a percepire il RDC.

Tale interpretazione, a detta della Suprema Corte, riflette l'elaborazione giurisprudenziale relativa ai reati di falso nelle dichiarazioni sostitutive e, più in particolare, al reato di cui all'art. 95 d.p.r. n. 112/2002³⁰ (norma che sanziona le omissioni o le false dichiarazioni nelle indicazioni e comunicazioni finalizzate ad ottenere l'ammissione al gratuito patrocinio)³¹.

4.2. *L'orientamento più restrittivo adottato dalla Suprema Corte nella sentenza n. 44366 del 2021*

Un secondo orientamento, sostenuto dalla Suprema Corte nella sentenza n. 44366 del 30 novembre 2021, ha fornito, invece, un'interpretazione restrittiva dell'art. 7 del d.l.

30. Art. 95 d.p.r. n. 112/2002: «La falsità o le omissioni nella dichiarazione sostitutiva di certificazione, nelle dichiarazioni, nelle indicazioni e nelle comunicazioni previste dall'articolo 79, comma 1, lettere b), c) e d), sono punite con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da Euro 309,87 a Euro 1.549,37. La pena è aumentata se dal fatto consegue l'ottenimento o il mantenimento dell'ammissione al patrocinio; la condanna importa la revoca, con efficacia retroattiva, e il recupero a carico del responsabile delle somme corrisposte dallo Stato».

31. Il riferimento è, in particolare, a: Cass., SU, 27.11.2008, n. 6591, Rv. 242152. In tale pronuncia la Suprema Corte ha ritenuto che integrino il delitto di cui al richiamato art. 95 le false indicazioni o le omissioni, anche parziali, dei dati di fatto riportati nella dichiarazione sostitutiva di certificazione o in ogni altra dichiarazione prevista per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, indipendentemente dalla effettiva sussistenza delle condizioni di reddito per l'ammissione al beneficio. Conformi: Cass., sez. IV, 18.9.2015, n. 40943, Rv. 264711; Cass., sez. IV, 16.3.2017, n. 18107, Rv. 269806; Cass., sez. IV, 5.6.2019, n. 37144, Rv. 277129; Cass., sez. IV, 11.1.2018, n. 7192, Rv. 272192.

4/2019, ritenendo sussistente il reato in parola solo quando le condotte di mendacio siano finalizzate ad ottenere il beneficio del RDC, e il richiedente in concreto non ne abbia diritto.

Nel caso giunto all'attenzione della Suprema Corte era stata sequestrata la carta RDC di un nucleo familiare per il quale la richiedente non aveva fatto menzione del fatto che il padre era detenuto. Ciò comportava un calcolo dell'importo di RDC in misura maggiore rispetto a quanto sarebbe spettato in caso di dichiarazione veritiera (poiché i membri del nucleo familiare sottoposti a detenzione non dovrebbero essere conteggiati, quindi il reddito ricevuto dalla famiglia era superiore al dovuto).

La richiedente proponeva ricorso per Cassazione avverso l'ordinanza del Tribunale del riesame che aveva confermato il provvedimento di sequestro preventivo emesso dal GIP presso il Tribunale di Ragusa, che aveva ritenuto in linea astratta configurabile il reato contestato all'indagata e, di conseguenza, legittimo il sequestro. La principale doglianza contenuta nei motivi di ricorso atteneva alla ritenuta sussistenza del *fumus commissi delicti* in quanto, pur avendo la ricorrente ommesso di indicare, in occasione della presentazione della documentata domanda di accesso al reddito di cittadinanza, l'informazione che il padre fosse detenuto, la stessa avrebbe potuto egualmente godere del beneficio in questione, poiché il dato ommesso non era ostativo al riconoscimento del RDC. Tale dato, infatti, a detta della ricorrente, avrebbe comportato solamente che di esso si sarebbe dovuto tenere conto ai fini del calcolo del superamento o meno dei limiti reddituali rilevanti per poter usufruire del beneficio; limiti che non sarebbero stati da lei superati. E poiché l'art. 7, d.l. 4/2019 sanziona penalmente solo il fatto di avere ommesso informazioni dovute al fine di ottenere indebitamente il beneficio previsto dall'art. 3 del decreto legge n. 4 del 2019, mancherebbe nel caso di specie l'elemento dell'indebita percezione del beneficio, con conseguente insussistenza del delitto.

La Corte di cassazione, pur rigettando il ricorso (avendo la ricorrente in concreto agito allo scopo di percepire un indebito vantaggio, posto che l'omessa dichiarazione aveva comportato un calcolo dell'importo relativo al RDC maggiore rispetto al dovuto), ha fornito una diversa interpretazione della fattispecie in commento, restringendo l'area di rilevanza penale dell'art. 7 del d.l. 4/2019 e affermando il principio per cui non ogni falsa dichiarazione sui requisiti che danno diritto all'assegno debba essere sanzionata, ma solo quelle in grado di determinarne la corresponsione quando in concreto non sia dovuta o per importi superiori a quelli dovuti.

L'impianto argomentativo della sentenza, a parere di chi scrive largamente condivisibile, parte da una presa di distanza dall'orientamento sino a quel momento sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità (e sopra richiamato), che, a dire della Corte, renderebbe possibile infliggere una sanzione penale «cioè la più grave delle sanzioni che l'ordinamento consente, anche alla sola violazione di un obbligo privo di concreta offensività,

posto che tale violazione potrebbe non avere condotto, se il beneficio non fosse stato “indebitamente” richiesto stante la sussistenza di tutte le condizioni sostanziali per la sua erogazione, ad alcun effettivo documento per l’ente erogatore»³².

Inoltre, a parere della Corte, il termine di riferimento argomentativo rappresentato dai precedenti giurisprudenziali in materia di ammissione al beneficio del patrocinio giudiziario a spese dello Stato dei non abbienti non sarebbe del tutto soddisfacente. Infatti, l’art. 95, d.p.r. n. 115/2002, nel prevedere le sanzioni penali in caso di falsità o omissività delle dichiarazioni sostitutive di certificazione ovvero nelle altre dichiarazioni cui la disposizione fa riferimento, non richiama mai, a differenza dell’art. 7 in commento, il fatto che attraverso di esse si sia perseguito il fine di accedere indebitamente ad un beneficio. A parere della Suprema Corte, con l’utilizzo dell’avverbio indebitamente il legislatore ha inteso proprio fare riferimento non tanto ad una volontà di accesso al beneficio messa in atto *non iure* – e, quindi, in assenza degli elementi formali che avrebbero consentito l’erogazione – quanto ad una volontà diretta ad un conseguimento di esso *contra jus* – in assenza degli elementi sostanziali per il suo riconoscimento.

Pertanto, conclude la Corte, appare «più in linea con i principi di ordine costituzionale in tema di necessaria offensività del reato il ritenere che con l’espressione “al fine di ottenere indebitamente il beneficio...” il legislatore abbia inteso tipizzare in termini di concretezza il pericolo che potrebbe derivare dalla falsità ovvero dalla omissività delle dichiarazioni presentate per il conseguimento del reddito di cittadinanza, nel senso che la loro rilevanza penale sarà sussistente nei soli casi in cui intenzione dell’agente era il conseguire, attraverso di esse, un beneficio diversamente non dovuto»³³.

5. La portata punitiva delle fattispecie previste dall’art. 7, d.l. 4/2019: spunti di riflessione a margine del dibattito giurisprudenziale

In attesa di un auspicabile intervento delle Sezioni Unite sul punto, il contrasto giurisprudenziale sopra delineato impone una riflessione in merito alla portata punitiva delle fattispecie contenute nell’art. 7 del decreto sul RDC, alla luce dei principi generali del sistema penale.

Si tratta, in altre parole, di individuare in maniera puntuale quali falsità siano meritevoli di una sanzione penale tanto severa (quale quella prevista dal primo e dal secondo comma dell’art. 7), tenuto conto anche del fatto che si tratta di reati a tutela anticipata (o di pericolo).

32. Cass., sez. III, 30.11.2021, n. 44366, pp. 7 e 8.

33. Cass., sez. III, n. 44366/2021, p. 8.

La particolare attenzione nel delineare il confine degli ambiti applicativi delle fattispecie considerate è anche imposta dalla considerazione che la normativa sul RDC rappresenta il primo caso nella storia delle politiche passive del lavoro italiane³⁴ in cui vengono introdotte fattispecie incriminatrici *ad hoc* (con sanzioni particolarmente elevate) a presidio del corretto funzionamento dello strumento e a tutela del patrimonio dello Stato³⁵.

Le opzioni ermeneutiche sono a nostro giudizio essenzialmente tre.

a) La prima (richiamata dalla sentenza n. 5289/2019 sopra citata, perché sostenuta dalla difesa della ricorrente) è quella di ritenere integrato il reato solo quando la condotta dell'agente sia volta al conseguimento di una erogazione non dovuta nella sua interezza, per carenza di almeno un requisito essenziale. Secondo tale posizione resterebbe esclusa, invece, dall'ambito applicativo dell'art.7 d.l. 4/2019 l'ipotesi in cui, a causa della falsità, vi sia il riconoscimento del sussidio in quantità eccedente rispetto all'ammontare individuato dalla legge.

Tale interpretazione contrasta con il dato letterale della norma e, in particolare, con la previsione del termine «indebitamente» nell'inciso che richiede il dolo specifico dell'agente. Infatti, devono considerarsi indebiti tanto il caso di erogazione non dovuta in assenza del mendacio; quanto l'ipotesi di ottenimento del RDC in misura superiore rispetto a quanto spettante in assenza del mendacio³⁶.

Inoltre, tale ricostruzione non appare coerente con la *ratio* delle norme incriminatrici in commento, e, più in generale, con le finalità perseguite nell'adozione di un meccanismo sanzionatorio di particolare severità, che rende evidente la preoccupazione del legislatore di prevenire in maniera efficace ed effettiva eventuali abusi³⁷ nell'ottenimento della misura.

b) Una seconda opzione ermeneutica è quella adottata dal primo orientamento di legittimità sopra richiamato, e che suggerisce di dilatare le maglie applicative delle fattispecie considerate sino al punto di ricomprendervi qualsivoglia mendacio, omissione e reticenza, indipendentemente dall'accertamento dell'effettiva sussistenza delle condizioni per l'ammissione al beneficio e a prescindere dalla sussistenza in concreto del superamento

34. Come è noto, le politiche passive per il lavoro – o anche ammortizzatori sociali – definiscono l'insieme degli interventi pubblici finalizzati a sostenere il reddito di quanti si vedono sospeso il rapporto di lavoro e di coloro che rimangono involontariamente disoccupati, a seguito di licenziamento o di termine del previsto periodo di impiego.

35. Ciò è stato evidenziato da G. Impellizzieri, *op. cit.*, p. 100; nello stesso senso cfr. G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi del lavoro*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”, 2019, pp. 11-12; M. Carani, *op. cit.*, p. 1297 ss.

36. In questo senso: A. Giraldi, *Reddito di cittadinanza e simbolismo strumentale: un'auspicabile deframmentazione del diritto penale*, in *Connessioni di diritto penale*, a cura di A. Massaro, Roma, Roma TrE-Press, 2020, p. 86.

37. In merito all'individuazione della *ratio* perseguita dal legislatore nella previsione di un apparato sanzionatorio tanto severo cfr.: M. Carani, *op. cit.*, p. 1297 ss.; M. Cinelli - C.A. Nicolini, *L'avvio del reddito di cittadinanza. Gli interventi in materia di pensione: non solo «quota 100»*. *La previdenza nel nuovo codice della crisi e dell'insolvenza*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, p. 96.

delle soglie di reddito stabilite per l'accesso a tale beneficio. Anche tale interpretazione – che farebbe rientrare nell'ambito delle fattispecie previste dall'art. 7 qualsivoglia falsità, anche innocua – non appare, sotto più profili, convincente.

Anzitutto tale ricostruzione, a nostro giudizio, confligge con il principio di offensività (in concreto), che impone, in sede di sussunzione del fatto nella fattispecie incriminatrice astratta, di farvi rientrare solo quelle condotte in concreto offensive del bene o interesse che la norma tende a tutelare³⁸.

A tal proposito si ricorda come le fattispecie previste dall'art. 7 del d.l. 4 /2019 abbiano natura plurioffensiva, in quanto alla tutela della pubblica fede tipica dei reati di falso si affianca l'interesse a salvaguardare la volontà della PA con specifico riguardo alla distribuzione delle risorse finanziarie³⁹.

Allora non può che rilevarsi come, anzitutto, la condotta di falso (resa ai fini dell'ottenimento del RDC), che non incide sulla sussistenza in concreto delle condizioni per l'ammissione del beneficio, non comporta certamente un'alterazione nella distribuzione delle risorse finanziarie: infatti, quanto verrebbe ottenuto in conseguenza delle false dichiarazioni (o omissioni) corrisponde esattamente a quanto si sarebbe potuto ottenere in assenza del mendacio (con la conseguenza che la falsità non porterebbe alcun effettivo nocimento per l'ente erogatore).

Inoltre, rispetto al bene giuridico della pubblica fede, si ritiene possano richiamarsi in questa sede i principi elaborati in dottrina e giurisprudenza rispetto al reato di falso⁴⁰ e, più in particolare, all'ipotesi di falso innocuo.

38. Esula dagli scopi della presente trattazione fornire un quadro esaustivo del dibattito, dottrinale e giurisprudenziale, sulla portata, i limiti e i fondamenti normativi del principio di offensività. Si rinvia per una trattazione più dettagliata, *ex multis*, a: C. Fiore, *Il reato impossibile*, Napoli, Jovene, 1959, p. 41 ss.; G. Neppi Modona, *Il reato impossibile*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 199 ss.; F. Mantovani, *Il principio di offensività del reato nella Costituzione*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 445 ss.; G. Fiandaca, *Considerazioni sul principio di offensività e sul ruolo della teoria del bene giuridico tra elaborazione dottrinale e prassi giudiziaria*, in Aa.Vv., *Le discrasie tra dottrina e giurisprudenza in diritto penale*, a cura di A.M. Stile, Napoli, Jovene, 1991, p. 61 ss.; F. Palazzo, *Meriti e limiti dell'offensività come principio di ricodificazione, Prospettive di riforma del codice penale e valori costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1996; G. Neppi Modona, *Il lungo cammino del principio di offensività*, in AaVv., *Studi in onore di Marcello Gallo*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 89 ss.; V. Manes, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale. Criterio ermeneutico. Parametro di ragionevolezza*, Torino, Giappichelli, 2005; C. Fiore, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale all'evoluzione del principio di offensività*, in *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, a cura di G. Vassalli, Napoli, ESI, 2006, p. 91 ss. E, più recentemente, a A. De Lia, "Ossi di seppia?". *Appunti sul principio di offensività*, in *Arch. pen.*, 2, 2019.

39. M. Carani, *op. cit.*, p. 1297 ss.

40. Sull'individuazione del bene giuridico tutelato nei reati di falso documentale, anche in relazione al principio di offensività, si rinvia a: S. Fiore, *Ratio della tutela e oggetto dell'aggressione nella sistematica dei reati di falso*, Napoli, Jovene, 2000, p. 41 ss.; I. Giacona, *La problematica dell'offesa nei reati di falso documentale*, Torino, Giappichelli, 2007; G. Cocco, *Il falso bene giuridico della fede pubblica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 68 ss.; R. Bartoli, *Le falsità documentali*, in *Reati contro la fede pubblica*, a cura di M. Pelissero, R. Bartoli, Torino, Giappichelli, 2011, p. 58 ss.

Come è noto, l'innocuità del falso (come tale, inoffensivo e, pertanto, penalmente irrilevante), secondo la consolidata giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione, si ha quando la falsità appare inidonea a ledere l'interesse tutelato dalla genuinità del documento, poiché inidonea a conseguire uno scopo anti-giuridico, nel senso che l'infedele attestazione o la compiuta alterazione sono completamente irrilevanti ai fini del significato dell'atto e del suo valore probatorio. In altre parole, «può parlarsi di falso innocuo in senso stretto, ove si voglia considerare la sua inoffensività non con riferimento al bene fede pubblica, bensì in relazione ad un interesse ulteriore e connesso, tutelato dalla singola fattispecie incriminatrice ove alla stessa si riconosca natura pluri-offensiva: l'innocuità del falso, cioè, può risultare anche al di fuori delle ipotesi di falso grossolano, nel caso in cui risulti esclusa – in forza di una valutazione giudiziale in punto di diritto, questa volta, e non di fatto – l'effettiva e concreta esposizione a pericolo di quei beni ulteriori rispetto alla fede pubblica, che, per i sostenitori della tesi della pluri-offensività, si assumono oggetto di tutela da parte delle fattispecie *de quibus*»⁴¹.

Anche nel caso che ci occupa, dunque, la concreta offensività della condotta dovrebbe essere valutata non tanto avuto riguardo all'idoneità dell'atto a ingannare la fede pubblica ma, soprattutto, agli effetti della falsità sulla funzione documentale dell'atto medesimo. E poiché la richiesta del RDC ha il valore di attestare il possesso dei requisiti reddituali, patrimoniali e personali che consentono l'erogazione – in una certa misura – del beneficio, la falsità che, in concreto, non incida sul diritto ad ottenere il RDC (o sul *quantum* dovuto in relazione ai requisiti dichiarati), dovrebbe considerarsi innocua e, come tale, penalmente irrilevante.

Non appare invece convincente il termine di paragone utilizzato dalla Suprema Corte nelle sentenze che hanno aderito al primo orientamento citato, ovvero il richiamo all'elaborazione giurisprudenziale in materia di false dichiarazioni per l'accesso al gratuito patrocinio. Come è stato evidenziato in dottrina⁴², infatti, la fattispecie prevista dall'art. 95 del d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115 differisce strutturalmente da quelle contenute nell'art. 7 in materia di RDC, con la conseguenza che la trasposizione dei principi già elaborati dalla giurisprudenza in questa sede appare poco calzante. Gli aspetti che vengono in rilievo sono essenzialmente due: anzitutto, il delitto di cui all'art. 95 d.p.r. n. 115/2002, oltre a non prevedere il dolo specifico, riguarda un procedimento – quello delineato dagli artt. 76 ss. del d.p.r. 115/2002 – a due fasi (ammissione al beneficio e liquidazione) differente da quello

41. Cass. pen., SU, n. 46982/2007; cfr. anche *ex multis* Cass., sez. V, 5.7.2021, n. 25492, secondo cui «ricorre il cosiddetto falso innocuo nei casi in cui l'infedele attestazione (nel falso ideologico) o l'alterazione (nel falso di falso materiale) siano del tutto irrilevanti ai fini del significato dell'atto e del suo valore probatorio e non esplicano effetti sulla sua funzione documentale».

42. R. Affinito, M.M. Cellini, *op. cit.*, p. 11 ss.

tratteggiato per il conseguimento del RDC. Inoltre, la sanzione penale si ricollega alla fase di presentazione dell'istanza di ammissione al gratuito patrocinio (che richiede alcuni requisiti reddituali), e non a quella della effettiva percezione del beneficio; infatti, l'effettiva ammissione al gratuito patrocinio è strutturata come circostanza aggravante del reato. Differentemente, nelle ipotesi delittuose previste in materia di reddito di cittadinanza l'aver percepito il reddito non è circostanza di per se stessa rilevante.

A ciò si aggiunga un'ultima considerazione. L'interpretazione estensiva qui analizzata si pone, altresì, in contrasto con il principio di ragionevolezza-eguaglianza, incardinato sull'art. 3, comma 1, Cost., in relazione all'ingiustificata parificazione sanzionatoria delle condotte (che presentano diversi gradi di offensività) di chi renda false dichiarazioni per ottenere una provvista pubblica di cui non avrebbe diritto (o di cui avrebbe diritto in misura minore) e chi commetta un fatto ai confini dell'inoffensività, rendendo false dichiarazioni per ottenere un beneficio che gli sarebbe comunque spettato.

Sotto quest'ultimo profilo possono anche venire in rilievo alcune perplessità in relazione al principio di sussidiarietà (soprattutto se si tiene conto della particolare severità delle sanzioni previste dall'art. 7 del d.l. n. 4/2019), poiché tale interpretazione consentirebbe l'inflizione della più grave delle sanzioni (quella penale) ad un soggetto effettivamente indigente, per il quale la misura è stata prevista, alla stessa stregua di un indebito percettore.

Non trascurabili, poi, sono gli effetti che l'adozione di una siffatta interpretazione della fattispecie avrebbe sul proliferare di procedimenti penali – con rischio di paralisi del sistema giustizia – nei confronti di soggetti che, in concreto, avevano diritto a ottenere il beneficio (è il caso solo di constatare come le pene edittali severe – reclusione da due a sei anni – previste dal primo comma dell'art. 7 del d.l. 4/2019 impediscano che in siffatti casi il procedimento penale possa concludersi con un'archiviazione o una pronuncia assolutoria per particolare tenuità del fatto, *ex art. 131-bis c.p.*).

c) Le ragioni menzionate ci portano a ritenere preferibile e largamente condivisibile l'opzione ermeneutica offerta dalla sentenza n. 44366 del 30 novembre 2021, ovvero quella di ritenere sussistente i reati previsti dall'art. 7 del decreto citato solo quando le condotte di mendacio siano finalizzate ad ottenere il beneficio del RDC, e il richiedente in concreto non ne abbia il diritto o abbia diritto a beneficio minore (in altre parole, in tutti i casi in cui la percezione del sussidio risulti indebita, nell'*an* o nel *quantum*). Sulla base di tale interpretazione, pertanto, rientrano nell'ambito applicativo della fattispecie sia l'ipotesi delle false dichiarazioni (o omissione di informazioni dovute) a cui consegue l'ottenimento di un beneficio in concreto non spettante al richiedente; sia il caso in cui il mendacio consenta l'ottenimento del RDC in misura superiore rispetto a quanto dovuto. Entrambe le situazioni richiamate, invero, appaiono lesive del bene giuridico della pubblica fede, e comportano un'alterazione nella distribuzione delle risorse finanziarie. Differentemente, quando il falso

non determini un'alterazione della distribuzione delle risorse statali, ovvero sia rivolto all'ottenimento di un beneficio in misura comunque dovuta al richiedente, difetterebbe, a nostro giudizio, l'offensività in concreto della condotta.

Tale ricostruzione sembra più aderente alla *ratio legis* desumibile dalla previsione dell'elemento soggettivo del dolo specifico, finalizzata a restringere l'ambito applicativo della fattispecie ai soli casi in cui il soggetto attivo del reato ottenga indebitamente il beneficio, o perché non ne abbia in concreto diritto o perché abbia diritto al beneficio ma in misura inferiore rispetto a quanto ottenuto in conseguenza del mendacio.

Rispetto all'elemento soggettivo richiamato, vale la pena rilevare come, a prescindere dalle osservazioni svolte in tema di offensività, rispetto all'individuo comunque legittimato a percepire il beneficio (nella misura in concreto erogata), che non abbia correttamente comunicato il possesso dei requisiti richiesti – o abbia omesso la comunicazione di elementi patrimoniali o qualità personali rilevanti ai fini del (comunque) legittimo conseguimento del beneficio – sarebbe, in ogni caso, molto arduo fornire, in concreto, la prova del dolo specifico richiesto dalla norma, poiché si dovrebbe provare il perseguimento da parte del percettore del RDC della finalità di ottenere indebitamente il beneficio economico, a fronte del mancato conseguimento di un vantaggio indebito.

Peraltro, la prova della sussistenza dell'elemento soggettivo, anche nelle ipotesi in cui il beneficio sia stato effettivamente ottenuto in maniera indebita, appare, nella prassi, ancor più difficoltosa se si considerano le modalità previste – e di norma attuate – per la richiesta della misura da parte dei potenziali percettori del RDC; modalità che possono contemplare l'attività di altri soggetti specificamente delegati dalla legge (Centri di Assistenza Fiscale, Uffici Postali o Centri di patronato, come disciplinato dall'art. 5, comma primo del d.l. 4/2019) che, per conto dell'interessato, presentano la domanda di ammissione al sussidio.

Non si può non rilevare, poi, come, in tali casi, l'affidamento riposto dal richiedente – soprattutto se straniero – nella verifica da parte degli uffici preposti della presenza di tutti i requisiti reddituali, patrimoniali e soggettivi previsti dalla legge potrebbe addirittura portare ad escludere, in capo al percettore, la coscienza dell'illiceità della condotta, e, conseguentemente, a riconoscere l'operatività dell'art. 47, comma 3, c.p. (se si ritiene che l'errore di diritto ricada su legge diversa da quella penale, con conseguente esclusione della punibilità dell'agente, sempre che abbia cagionato un errore sul fatto che costituisce il reato), ovvero dell'art. 5 c.p. (se si ritiene, al contrario, che l'errore ricada sulla legge penale).

Come è noto il tema dell'errore su norma extrapenale e dell'individuazione di un criterio univoco per l'identificazione della legge penale (e della conseguente operatività dell'una o altra disposizione richiamata) è oggetto di profondi contrasti in dottrina e giurisprudenza⁴³.

La natura di elementi normativi di tutti i requisiti elencati all'art. 2 del decreto 4/2019 induce a ritenere preferibile l'operatività dell'art. 47, comma 3 c.p.⁴⁴, con conseguente esclusione del dolo in capo al richiedente il sussidio che, pur sapendo dell'incriminazione in astratto delle false dichiarazioni volte ad ottenere indebiti benefici, ritenga in concreto, per errore, di richiedere benefici di cui ha diritto. Non si può, tuttavia, non tenere conto della sostanziale *interpretatio abrogans*⁴⁵ che fornisce la giurisprudenza del comma 3 dell'art. 47⁴⁶. Allora, ipotizzando, alternativamente, l'operatività dell'art. 5 c.p., l'ignoranza e/o l'errore sul requisito della residenza decennale non rileverebbe ai fini dell'esclusione del dolo, salvo dimostrare che il richiedente abbia attivato tutti i mezzi necessari per conoscere la legge penale e di essere in presenza della scusante dell'errore inevitabile di diritto⁴⁷. Tale

43. Si è, addirittura, sostenuto come il tema dell'errore su norma extrapenale rappresenti una delle maggiori discrasie tra dottrina e giurisprudenza, così: S. Bonini, *Art. 47. Errore di fatto*, in *Codice penale commentato con dottrina e giurisprudenza*, a cura di A. Cadoppi, S. Canestrari, P. Veneziani, Torino, Giappichelli, 2018, p. 301. Si rinvia per una ricognizione degli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali in materia a G. Leo, *Art. 47 (C)*, in *Codice penale commentato*, tomo I, a cura di E. Dolcini, G.L. Gatta, Milano, Ipsoa, 2021, p. 749 ss.

44. Ritengono pacificamente applicabile l'art. 47, comma 3, c.p. all'ipotesi di errore su elementi normativi richiamati dalla fattispecie incriminatrice: G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto Penale. Parte Generale*, Bologna, Zanichelli, 2019, p. 402; L. Riscicato, *Art. 47 c.p.*, in *Codice Penale*, a cura di T. Padovani, Milano, Giuffrè, 2019, p. 384 ss.; G. Flora, voce *Errore*, in *Dig. Disc. pen.*, Torino, Utet Giuridica, 1990, p. 264; F. Palazzo, *L'errore sulla legge extrapenale*, Milano, Giuffrè, 1974; G. Grasso, *Considerazioni in tema di errore su legge extrapenale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1976, p. 165 ss.

45. D. Pulitanò, *L'errore di diritto nella teoria del reato*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 270 ss.; A. Lanzi, *L'errore su legge extra-penale. La giurisprudenza degli ultimi anni e la non applicazione dell'art. 47/3 c.p.*, in *Ind. Pen.*, 1976, p. 299; G. Fiandaca, E. Musco, *op. cit.*, p. 399; G. Leo, *op. cit.*, p. 750.

46. Come è noto la giurisprudenza, salve alcune rare aperture, è granitica nel ritenere, ai fini dell'operatività dell'art. 5 c.p., che per «legge penale» debba intendersi l'insieme delle norme che concorrono a definire il comportamento punibile, comprese le c.d. norme integratrici del precetto. Di conseguenza sarebbero extrapenali (con conseguente operatività dell'art. 47, comma 3 c.p.) le sole norme che, originariamente concepite per regolare rapporti di carattere non penale, non siano oggetto di richiamo, neppure implicito, dalla disposizione incriminatrice (cfr. *ex multis*: Cass., sez. VI, 31.3.2015, n. 25941, CED 263808-01; Cass., sez. IV, 12.2.2015, n. 14011, CED 263013-01; Cass., sez. IV, 7.7.2010, n. 37590, CED 248404-01). Per rilievi critici sulla posizione assunta dalla giurisprudenza si rinvia, *ex multis*, a: C. Fiore, S. Fiore, *Diritto penale parte generale*, 6° ed., 2020, Milano, Utet Giuridica, p. 315; G.A. De Francesco, *Diritto penale. Principi, reato, forme di manifestazione*, I ed., 2018, Torino, Giappichelli, p. 478 ss.; A. Fiorella, *Le strutture del diritto penale. Questioni fondamentali di parte generale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 376 ss.; D. Pulitanò, *art. 47*, in *Commentario breve al codice penale*, VII ed., a cura di G. Forti, S. Seminara, G. Zuccalà, Padova, Cedam, 2017, p. 203.

47. Il riferimento è chiaramente alla celeberrima sentenza della Corte costituzionale n. 364/1988, cfr. Corte cost., 24.3.1988, n. 364, in *Foro it.*, 1988, I, p. 1385 ss., con nota di G. Fiandaca; in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, p. 686 ss., con nota di D. Pulitanò; in *Legisl. Pen.*, 1988, p. 449 ss., con nota di T. Padovani. Come è noto, per distinguere l'ignoranza inevitabile (scusabile) dall'ignoranza evitabile (inescusabile), applicando i criteri misti, oggettivi e soggettivi, l'errore sul precetto è inevitabile quando sia determinato da particolari, positive circostanze in cui si è formata la deliberazione criminosa. Per quanto rileva ai fini della presente indagine, tra le circostanze di ordine oggettivo dottrina e giurisprudenza annoverano, proprio, le indicazioni fuorvianti fornite da autorità competenti (in dottrina, nella manualistica, si rinvia per tutti a G. Fiandaca, E. Musco, *op. cit.*, p. 404; in giurisprudenza cfr. *ex multis*: Cass., sez. III, 3.1.1992). Tra i parametri soggettivi vanno considerati, tra gli altri, il livello di socializzazione e culturale dell'autore del reato (*ivi*, p. 403). Per una

situazione, che va accertata cautamente – tenuto conto delle peculiarità del caso concreto, sia rispetto al livello di socializzazione di chi abbia presentato domanda per l’ottenimento del beneficio, sia rispetto alle specifiche informazioni fornite al predetto da parte dei soggetti preposti alla presentazione della domanda – farebbe venir meno la colpevolezza.

Oltre alla previsione del dolo specifico, si pone in linea con tale posizione restrittiva anche il disposto dell’art. 7, comma 2, del decreto in commento, laddove si prevede che sia sanzionata penalmente l’omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché di «altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio». E proprio l’endiadi «dovute e rilevanti» contenuta nella disposizione richiamata suggerisce una limitazione dell’area dell’illecito penale ai soli dati che abbiano un’effettiva incidenza sull’ammontare del reddito di cittadinanza o sulla prosecuzione della sua erogazione⁴⁸.

6. Le possibili conseguenze penalistiche derivanti dall’abrogazione o dalla dichiarazione di incostituzionalità del requisito soggettivo della residenza decennale in Italia per l’accesso al RDC

Alla luce delle considerazioni svolte, a prescindere dall’interpretazione della fattispecie che si voglia adottare (ampliandone o restringendone i confini applicativi), il dichiarare falsamente di possedere il requisito della residenza decennale integra sempre il delitto in commento: tale condotta rientra, infatti, nell’ipotesi di mendacio a cui consegue l’ottenimento di un beneficio in concreto non spettante al richiedente (alla stessa stregua del caso preso in esame dalla recente sentenza del novembre 2021 della Corte di cassazione).

Ciononostante, alla luce dell’interpretazione restrittiva del mendacio penalmente rilevante recentemente fornita dalla giurisprudenza di legittimità, che, per le ragioni espresse, appare la più rispettosa dei principi cardine del diritto penale (quanto meno rispetto al principio di offensività), non sembra superfluo, a questo punto, porsi l’interrogativo circa le conseguenze penalistiche derivanti da una eventuale abrogazione del requisito soggettivo di accesso al RDC della necessaria residenza decennale nel territorio dello Stato e/o conseguenti ad una (non improbabile) dichiarazione di illegittimità costituzionale del requisito, tenuto conto dei profili di frizione con il dettato costituzionale e con la normativa europea di tale previsione (di cui si è fatto cenno *supra* al par. 2).

ricognizione generale sui fattori oggettivi e soggettivi che possono indurre nell’errore incolpevole sulla legge penale si rinvia, anche in relazione ai riferimenti bibliografici ivi contenuti, a G. Leo, *op. cit.*, p. 188 ss.

48. Pone in luce l’opportunità di delimitare l’ambito applicativo dell’art. 7, comma 2 del d.l. 4/2019 alle sole falsità che abbiano un’effettiva incidenza sull’ammontare del reddito di cittadinanza o sulla prosecuzione della sua erogazione: A. Cisterna, *La Cassazione punisce l’omessa comunicazione della sopravvenuta custodia in carcere del figlio del percettore del reddito di cittadinanza*, nota a Cass., sez. III, 25.11.2021, n.1351, in *Ilpenalista.it*, 14 aprile 2022.

Sotto un primo profilo, infatti, l'eventuale abrogazione del requisito da parte del legislatore porrebbe un problema di diritto intertemporale, laddove si dovrebbe valutare se, nel caso di specie, si verifichi una vera e propria *abolitio criminis* parziale, che travolge anche i fatti posti in essere sotto la vigenza della normativa più sfavorevole (rendendo lecite le condotte di mendacio inerenti al possesso del requisito della residenza decennale poste in essere dai richiedenti il beneficio).

Secondariamente va vagliata l'ipotesi di una ritenuta illegittimità del requisito: in tal caso, aderendo al più restrittivo (e condivisibile) orientamento adottato dalla Corte di cassazione, ci pare si potrebbe giungere a considerare penalmente irrilevanti le falsità inerenti al possesso di tale requisito.

6.1. *L'abrogazione del requisito soggettivo decennale: ipotesi di abolitio criminis?*

Procedendo per gradi, si deve premettere come le fattispecie previste dall'art. 7 siano disposizioni caratterizzate dalla presenza di elementi normativi di natura giuridica: infatti, sebbene la formulazione normativa sembri piuttosto ampia nell'individuazione delle condotte di falso punibili (indicando quelle di chi «rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute» sia in fase di presentazione della domanda – art. 7, primo comma – sia dopo la concessione dello stesso – art. 7, secondo comma), l'inserimento nella disposizione della previsione del dolo specifico (consistente nella volontà di percepire in maniera indebita l'erogazione) e l'inserimento nel secondo comma del riferimento alle falsità o omissioni inerenti alle informazioni dovute e (soprattutto) rilevanti, consente di restringere il novero delle falsità penalmente rilevanti alle sole informazioni riguardanti i requisiti oggettivi e soggettivi previsti dal decreto per l'ottenimento del beneficio. In altre parole, a giudizio di chi scrive, la disposizione penale richiama implicitamente i requisiti contenuti nell'art. 2 del d.l. 4/2019⁴⁹.

Tale categorizzazione non appare superflua rispetto ai fini del presente contributo, dove ci si interroga proprio sulle conseguenze dell'eventuale abrogazione e/o ritenuta illegittimità di uno dei requisiti disciplinati dall'art. 2 citato; evenienze che rappresentano, a giudizio di chi scrive, proprio un'ipotesi di modifica di norme extrapenali richiamate da elementi normativi⁵⁰.

49. Non è chiaro se la giurisprudenza di legittimità (e, in particolare, l'orientamento sostenuto dalla pronuncia n. 5289/2019 sopra sintetizzata) condivide tale impostazione, o se, ritenuta la natura mono-offensiva dei delitti previsti dall'art. 7 (posti a presidio del solo dovere di lealtà del cittadino verso le istituzioni), ritenga che le fattispecie di cui si tratta possano essere integrate da qualsivoglia mendacio contenuto nel modulo di presentazione della richiesta del reddito (e non solamente da quelli inerenti ai requisiti contenuti nell'art. 2 del decreto).

50. Cfr. sul punto G.L. Gatta, *Abolitio criminis e successione di norme "integratrici": teoria e prassi*, Milano, Giuffrè, 2008; Id, *Abolitio criminis e successione di norme "integratrici" nella recente giurisprudenza delle Sezioni Unite della*

Ci si chiede a questo punto quale effetto produca sull'operatività della norma penale il mutamento normativo che incida non sulla previsione incriminatrice in sé (modifica immediata della fattispecie), ma sulle diverse norme da quest'ultima presupposte (modifica c.d. mediata)⁵¹.

Nel caso considerato si pone la questione classica, ampiamente dibattuta in dottrina e giurisprudenza, di stabilire se operino le regole successorie dettate dall'art. 2 c.p. anche nelle ipotesi di modifiche mediate della fattispecie penale che producano conseguenze favorevoli per il reo⁵² (come nel caso qui considerato, ove verrebbero estromessi dall'ambito applicativo dell'incriminazione comportamenti che in precedenza vi erano ricompresi). E, in particolare, se sia possibile attribuire alla modifica un effetto abolitivo retroattivo in forza dell'applicazione estensiva del principio di retroattività favorevole sancito dal comma 2 dell'art. 2 c.p.⁵³.

Corte di Cassazione, in *DPC*, 15 ottobre 2010. L'A. individua diverse ipotesi in cui si può in concreto verificare una *abolitio criminis* come conseguenza di modifiche di norme *diverse* dalla norma incriminatrice (c.d. modifiche mediate), in cui sono ricomprese: a) la modifica di norme penali richiamate da elementi normativi (è il caso della calunnia qualora il fatto oggetto dell'inculpazione cessi, per legge posteriore, dal costituire reato); b) la modifica di norme extrapenali richiamate da elementi normativi (un esempio è rappresentato dal reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, se dopo la commissione del fatto lo straniero del quale è stato favorito l'ingresso illegale nel nostro Paese cessa dall'essere extracomunitario, in conseguenza dell'adesione all'UE dello Stato di cui è cittadino (es., la Polonia); c) la modifica di norme extragiuridiche (o culturali) richiamate da elementi normativi (è il caso degli atti osceni se, dopo la commissione del fatto, un mutamento delle norme etico-sociali che individuano il comune sentimento del pudore ne fa venir meno il carattere osceno); d) la modifica di norme che "riempiono" il precetto di norme penali in bianco (tipico esempio è rappresentato dalla detenzione di sostanze stupefacenti qualora, dopo la commissione del fatto, un decreto ministeriale escluda dall'elenco delle sostanze stupefacenti la sostanza oggetto di detenzione); e) da ultimo la modifica di norme definitorie (l'A. porta l'esempio dei reati a danno di un «minore» nell'ipotesi in cui, dopo la commissione del fatto muti la definizione legale della «maggiore età»). Sul punto cfr. anche: S. Camaioni, *Successione di leggi penali*, Padova, Cedam, 2003, p. 46. Si occupano diffusamente della problematica della c.d. successione mediata delle norme penali: D. Micheletti, *Legge penale e successione di norme integratrici*, Torino, Giappichelli, 2006; M. Gambardella, *L'abrogazione della norma incriminatrice*, Napoli, Jovene, 2008, p. 243 ss.; L. Risicato, *Gli elementi normativi della fattispecie penale. Profili generali e problemi applicativi*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 225 ss.; e più recentemente: G. Puglisi, *Modificazioni mediate della fattispecie e diritto penale intertemporale: ragioni teleologiche ed ermeneutiche "pro libertate"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 789 ss.; G. De Francesco, *Principi di garanzia e direttive sistematiche nello scenario della successione di leggi penali: le c.d. modifiche mediate*, in *La legislazione penale*, 4, 2021, p. 59 ss. Nella manualistica si rinvia a: G. Marinucci - E. Dolcini - G.L. Gatta, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, IX ed., Milano, Giuffrè, 2020, p. 140 ss.

51. Per la distinzione tra modifiche mediate e immediate si rinvia *ex multis* a T. Padovani, *Tipicità e successioni di leggi penali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, p. 1356 ss.

52. A. Chibelli, *La successione "mediata" delle norme penali e il delitto di usura: disorientamenti giurisprudenziali*, nota a Trib. Cosenza, decreto di archiviazione 21 settembre 2016, G.I.P. Branda, in *DPC*, 2/2017, p. 112.

53. Nell'ipotesi di modifiche sfavorevoli (che comportino la criminalizzazione di condotte precedentemente irrilevanti dal punto di vista penale) è, invece, pacifico che la modifica non trovi applicazione rispetto ai fatti commessi sotto la vigenza della pregressa disciplina incriminatrice, in applicazione del divieto di retroattività della legge sfavorevole sopravvenuta. Cfr.: L. Risicato, *La restaurata ostilità delle sezioni unite nei confronti delle modifiche mediate della fattispecie penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 319; A. Chibelli, *op. cit.*, pp. 112-113, nota 8.

Al quesito sono state proposte soluzioni ermeneutiche diverse⁵⁴, anche se risulta attualmente prevalente nella giurisprudenza di legittimità⁵⁵ l'orientamento che si basa su un criterio c.d. strutturale⁵⁶ (o criterio della doppia punibilità in astratto), che è stato fatto proprio in relazione alle modifiche c.d. mediate delle disposizioni incriminatrici a partire da tre sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione pronunciate tra il 2007 e il 2009 (il

54. G.L. Gatta, *Abolitio criminis e successione di norme "integratrici": teoria e prassi*, cit., p. 236 ss; cfr. anche A. Chibelli, *op. cit.*, p. 114 ss., che sintetizza i tre principali orientamenti emersi in dottrina e giurisprudenza sul tema. Vengono in rilievo, in particolare, tre filoni interpretativi. Secondo un primo indirizzo (c.d. tesi della doppia punibilità in concreto) ogni modifica degli elementi normativi comporta un mutamento della legge penale, riconducibile nello spazio applicativo dell'art. 2 c.p. Di conseguenza se un fatto, punibile nella vigenza della vecchia disciplina, non risulti più concretamente perseguibile in base alla fattispecie risultante dalla modifica mediata ricorrerebbe sempre il fenomeno abolitivo. Tale tesi è sostenuta da autorevole dottrina: T. Padovani, *Diritto penale*, IX ed., Milano, Giuffrè, 2008, p. 43; L. Riscicato, *op. cit.*, p. 273 ss. Inoltre è stata accolta dalle Sezioni Unite della Cassazione in una prima pronuncia sul tema, ove è stato escluso il peculato in capo all'operatore bancario per i fatti commessi prima che venisse meno, in capo a quel soggetto, la qualifica di incaricato di pubblico servizio; cfr.: Cass. pen., SU, 23 maggio 1987, Tuzet. Un secondo orientamento ricollega l'operatività dell'*abolitio* all'idoneità della modifica mediata di incidere sul disvalore della fattispecie incriminatrice; in altre parole, si configura un'ipotesi di *abolitio criminis* i tutti i casi in cui la successione delle leggi extrapenali faccia venir meno l'originario significato offensivo del fatto di reato. Sul punto cfr.: G. Contento, *Corso di diritto penale*, I ed., Roma - Bari, 1989, p. 114 ss. Da ultimo, un terzo filone interpretativo adotta un criterio logico-formale (così: A. Chibelli, *op. cit.*, p. 114): più in particolare, per valutare se il mutamento del concetto normativo richiamato o presupposto dalla fattispecie incriminatrice possa estendere il proprio effetto abolitivo anche a fatti commessi in precedenza, si dovrebbe procedere ad un confronto strutturale delle fattispecie astratte (criterio della c.d. doppia punibilità in astratto), previo svolgimento di un'indagine circa il ruolo che, in seno alla fattispecie legale astratta, svolge la norma extrapenale oggetto di modifica. Secondo questa impostazione «sarà configurabile una *abolitio criminis* nelle ipotesi di modifiche mediate qualora, confrontando la struttura delle fattispecie legali che si succedono nel tempo, possa ritenersi che, proprio in virtù del ruolo rivestito dal concetto normativo, lo *ius superveniens* abbia inequivocabilmente mutato la fattispecie originata dal collegamento tra la norma penale e la modificata norma extrapenale e, in tal modo, abbia inciso sul disvalore espresso dalla figura criminosa così come descritta dal legislatore, riducendo l'ambito del penalmente rilevante. Il funzionamento di tale criterio si fonda dunque su un confronto tra fattispecie astratte, a sua volta basato su una valutazione della funzione svolta dalla norma extrapenale nella cornice dell'ipotesi criminosa» (testualmente: A. Chibelli, *op. cit.*, p. 115). Sostengono *ex multis* tale tesi: G.L. Gatta, *Abolitio criminis e successione di norme integratrici: teoria e prassi*, cit., p. 245 ss.; M. Gambardella, *op. cit.*, p. 262 ss.

55. Recentemente l'utilizzo del criterio strutturale rispetto al complesso tema della successione di norme integratrici è stato ribadito da Cass., sez. VI, sent. 28 settembre 2020 (dep. 30 ottobre 2020), n. 30227 e da Cass. Sez. VI, 28.10.2020, n. 36317, con scheda di G.L. Gatta, *La cassazione applica il 'criterio strutturale' e ribadisce: nessuna abolitio criminis del peculato commesso dall'albergatore prima del 'decreto-rilancio'*, in *Sistema penale*, 28 dicembre 2020. Entrambe le pronunce sono in tema di peculato commesso dall'albergatore in rapporto all'imposta di soggiorno.

56. Tale criterio si è imposto rispetto alle c.d. modifiche immediate della norma penale (ovvero che incidono direttamente sulla fattispecie incriminatrice) a partire dalla nota sentenza Giordano delle Sezioni Unite della Corte di cassazione in materia di riforma del falso in bilancio e della bancarotta impropria da reato societario, ad opera del d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61. Cfr. Cass., SU, 26.3.2003, Giordano, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2003, p. 1503 ss., con nota di C. Pecorella.

riferimento è alle note sentenze Magera⁵⁷, Niccoli⁵⁸ e Rizzoli⁵⁹)⁶⁰. Secondo tale orientamento, «l'indagine sugli effetti penali della successione di leggi extrapenali va condotta facendo riferimento alla fattispecie astratta e non al fatto concreto: non basta riconoscere che oggi il fatto commesso dall'imputato non costituirebbe più reato, ma occorre prendere in esame la fattispecie e stabilire se la norma extrapenale modificata svolga in collegamento con la disposizione incriminatrice un ruolo tale da far ritenere che, pur essendo questa rimasta immutata, la fattispecie risultante dal collegamento tra la norma penale e quella extrapenale sia cambiata e in parte non sia più prevista come reato [...]. La successione avvenuta tra norme extrapenali non incide invece sulla fattispecie astratta, ma comporta più semplicemente un caso in cui in concreto il reato non è più configurabile, quando rispetto alla norma incriminatrice la modificazione della norma extrapenale comporta solo una nuova e diversa situazione di fatto»⁶¹. In altre parole, per verificare se si sia verificata una *abolitio criminis* come conseguenza di una modifica legislativa di favore, occorre guardare alla fattispecie legale, «confrontandone la fisionomia con le fattispecie risultanti dalla successione di leggi nel tempo»⁶². A tal fine risulta cruciale la distinzione tra le c.d. norme integratrici – ovvero quelle norme che, modificandosi, sono in grado di incidere sulla fattispecie legale astratta – e le norme non integratrici⁶³ (o solo apparentemente integratrici⁶⁴), che, al contrario, non hanno tale capacità. Nel primo caso, infatti, gli effetti abolitivi travolgono anche i fatti posti in essere antecedentemente alla modifica legislativa di favore; nel secondo caso, invece, la modifica non incide in alcun modo sull'illiceità delle condotte poste in essere prima della stessa.

Occorre a questo punto chiedersi se i requisiti contenuti nell'art. 2 del d.l. 4/2019 – implicitamente richiamati dall'art. 7 – rappresentino norme effettivamente o solo apparentemente integratrici. Tale quesito non è di semplice soluzione, anche alla stregua

57. Cass. SU, 27.3.2007, Magera, in *Cass. pen.*, 2008, p. 898 ss., con nota di M. Gambardella.

58. Cass. SU, 28.2.2008, Niccoli, in *Cass. pen.*, 2008, p. 3592 ss., con nota di E. M. Ambrosetti.

59. Cass. SU, 26.2.2009, Rizzoli, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 887 ss., con nota di G.L. Gatta, *Abolizione dell'amministrazione controllata e abolitio criminis della bancarotta impropria ex art. 236, comma 2, n. 1 legge fallimentare*.

60. Per un commento alle tre sentenze citate cfr.: G.L. Gatta, *Abolitio criminis e successione di norme "integratrici" nella recente giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*, cit.

61. Cass. SU, 27 settembre 2007, Magera, cit.

62. Così: G.L. Gatta, *La cassazione applica il 'criterio strutturale' e ribadisce: nessuna abolitio criminis del peculato commesso dall'albergatore prima del 'decreto-rilancio'*, scheda di Cass. sez. VI, 28.10.2020, n. 36317, in *Sistema penale*, 28 dicembre 2020.

63. La distinzione tra norme integratrici e non è stata anzitutto proposta da M. Romano, *Repressione della condotta antisindacale*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 131 ss. Si sono, poi, ispirati a tale distinzione G. Marinucci, E. Dolcini, G.L. Gatta, *Manuale di diritto penale, P.G.*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 148 ss.; G.L. Gatta, *Abolitio criminis e successione di norme integratrici: teoria e prassi*, cit., p. 92 ss., p. 249 ss., p. 273 ss.; D. Falcinelli, *Il tempo del reato, il reato nel tempo. La scrittura normativa delle coordinate cronologiche criminali*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 108 ss.

64. G.L. Gatta, *La cassazione applica il 'criterio strutturale'*, cit.

della recente giurisprudenza di merito, in cui si è registrata una tendenza ad estendere (in maniera talvolta impropria) gli effetti abolitivi anche a norme solo apparentemente integratrici⁶⁵ e della difficoltà connesse all'applicazione concreta del criterio strutturale⁶⁶.

Tuttavia, l'applicazione rigorosa del criterio strutturale porta ad escludere, a giudizio di chi scrive, che l'eventuale modifica del requisito soggettivo sulla residenza decennale, presupposto per l'ottenimento del RDC, comporti un'ipotesi di *abolitio criminis* travolgendo i fatti commessi precedentemente la modifica legislativa. Infatti, le norme extrapenali richiamate implicitamente dalla disposizione (l'art. 2 del decreto e i requisiti ivi contenuti) sono solo apparentemente integratrici della fattispecie penale, potendosi ritenere realmente integratrici, in applicazione del consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità (a partire dalla sentenza Magera) solo le norme richiamate da fattispecie penali in bianco e le norme definitorie⁶⁷: tali non sono le fattispecie contenute nell'art. 7 del decreto.

Infatti, nel caso considerato, per effetto della modifica della disciplina extrapenale, risulterebbe, da un lato, immutata la fisionomia della fattispecie; d'altro canto, resterebbero irreversibili le offese arrecate ai beni giuridici tutelati dalla fattispecie. Così ragionando si perverrebbe, dunque, ad escludere la portata retroattiva del (solo eventuale) *novum* normativo.

6.2. Possibili effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale del requisito della residenza decennale in relazione ai procedimenti penali pendenti

Occorre a questo punto interrogarsi sulla seconda questione posta, ovvero sulle conseguenze di una eventuale dichiarazione di illegittimità (costituzionale o europea) del requisito di residenza decennale.

65. È il caso di alcuni provvedimenti di merito emessi rispetto al caso del peculato dell'albergatore, rispetto a cui la giurisprudenza di merito si è espressa nel senso dell'*abolitio criminis*. Dà conto di tali pronunce: G.L. Gatta, *La cassazione applica il 'criterio strutturale'*, cit., p. 1.

66. Si veda ancora una volta: Id., *Abolitio criminis e successione di norme "integratrici" nella recente giurisprudenza*, cit. L'A. evidenzia la difficoltà applicativa del criterio strutturale, portando l'esempio della sentenza Niccoli delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, ove la Suprema Corte avrebbe erroneamente applicato il criterio strutturale, ritenendo inapplicabile l'*abolitio criminis* nel caso di specie, non rendendosi conto del fatto che «la riforma dell'art. 1 l. fall. abbia comportato una modifica della norma che definisce il concetto di "imprenditore fallito", soggetto attivo della bancarotta, e, quindi, di una vera e propria norma integratrice, partecipe della struttura della fattispecie penale».

67. Cass. SU, 27.9.2007, Magera, cit., dove, al punto n. 5 della motivazione, si legge che: «nell'ambito della fattispecie penale le norme extrapenali non svolgono tutte la stessa funzione [...]; occorre operare una distinzione tra le norme integratrici della fattispecie penale e quelle che tali non possono essere considerate. [...] una nuova legge extrapenale può avere, di regola, un effetto retroattivo, solo se integra la fattispecie penale, venendo a partecipare della sua natura, e ciò avviene, come nel caso delle disposizioni definitorie, se la disposizione extrapenale può sostituire idealmente la parte della disposizione penale che la richiama», come nel caso delle norme penali in bianco. Si rinvia a: G.L. Gatta, *Abolitio criminis e successione di norme integratrici: teoria e prassi*, cit., p. 245 ss.

Come è noto, le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale hanno efficacia retroattiva *ex tunc* (come previsto in via generale dalla l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 30, comma 3), avendo l'illegittimità costituzionale per presupposto l'invalidità originaria della legge – sia essa di natura sostanziale, procedimentale o processuale – per contrasto con un precetto costituzionale, con il solo limite dei cc.dd. rapporti esauriti.

Nell'ipotesi, dunque, in cui intervenisse una pronuncia dichiarativa d'illegittimità costituzionale del requisito soggettivo considerato, esso dovrebbe considerarsi illegittimo *ab origine* (anche in relazione a quei rapporti sorti anteriormente alla pronuncia, purché ancora pendenti). Ciò avrebbe certamente evidenti conseguenze, sul piano amministrativo, rispetto ai procedimenti inerenti la revoca del beneficio del RDC e/o restituzione di quanto indebitamente percepito in conseguenza della falsa attestazione del requisito decennale. Ma, anche dal punto di vista penale, la ritenuta illegittimità del requisito farebbe venir meno il carattere indebito del beneficio percepito sulla scorta della falsa attestazione del requisito soggettivo.

Di talché le sorti dei procedimenti penali instaurati antecedentemente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dipenderebbero ineludibilmente dall'adesione all'uno o all'altro orientamento giurisprudenziale sopra sintetizzati (cfr. par. 4), inerenti all'individuazione del mendacio penalmente rilevante ai sensi dell'art. 7 del d.l. 4/2019.

Se si aderisse all'orientamento giurisprudenziale più rigoroso, si dovrebbero probabilmente considerare comunque punibili le false dichiarazioni inerenti al requisito della residenza decennale (sebbene dichiarato illegittimo). Infatti, come si è avuto modo di osservare (si veda *supra* nota 49), in primo luogo la ritenuta natura mono-offensiva delle fattispecie di falso contenute nell'art. 7 potrebbe condurre a ritenere che rientrino nella materialità dei reati considerati le condotte di falso inerenti a qualsivoglia dato contenuto nella domanda finalizzata all'ottenimento del RDC, e non solamente ai requisiti contenuti nell'art. 2. Conseguentemente, l'espunzione, con efficacia *ex tunc*, da tale norma del requisito inerente alla residenza decennale non farebbe venir meno la materialità dei reati (se, al contrario, anche alla stregua di tale orientamento, si ritenesse che le disposizioni penali in commento richiamino implicitamente i requisiti contenuti nell'art. 2 del d.l. 4/2019, la dichiarazione di illegittimità del requisito farebbe venir meno il presupposto materiale della falsità).

Tanto premesso, si ricorda che, secondo tale indirizzo, rientra nell'ambito applicativo dei reati previsti dall'art. 7 citato qualsivoglia mendacio, omissione e reticenza, indipendentemente dall'accertamento dell'effettiva sussistenza delle condizioni per l'ammissione al beneficio e a prescindere dalla verifica se la falsa dichiarazione abbia comportato in concreto un'alterazione nella distribuzione delle risorse finanziarie della PA. E, benché l'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale del requisito della residenza

decennale avrebbe l'effetto di rendere tutte le false dichiarazioni inerenti al suo possesso – anche quelle commesse antecedentemente alla pronuncia di incostituzionalità – delle ipotesi di falsità innocue, tuttavia, seguendo tale indirizzo e ai fini dell'applicazione della fattispecie citata, ciò non avrebbe alcun rilievo, proprio perché si considera penalmente rilevante anche la falsità che non incide, in concreto, sul diritto ad ottenere il beneficio.

Al contrario, l'adesione all'orientamento più restrittivo comporterebbe, in base alla fase procedimentale di riferimento, l'archiviazione del procedimento e/o l'assoluzione dell'imputato. Infatti, si è detto che tale indirizzo fa rientrare nel novero delle condotte penalmente rilevanti, alla stregua dell'art. 7 citato, solo le dichiarazioni mendaci o le omissioni che, in concreto, siano offensive di tutti i beni giuridici tutelati dalla norma (la pubblica fede e l'interesse statale ad un corretto impiego delle risorse pubbliche). Nel caso considerato – ovvero l'ipotesi di falso sul possesso del requisito di residenza decennale, dichiarato illegittimo – non si determinerebbe, invece, alcuna alterazione nella distribuzione delle risorse statali, posto che il beneficio economico spetterebbe al richiedente a prescindere dalla falsità commessa. Così, seguendo tale indirizzo, l'eventuale mendacio inerente al requisito soggettivo in parola, commesso antecedentemente alla pronuncia di incostituzionalità, non sarebbe più meritevole di una risposta sanzionatoria penale, in ossequio al principio costituzionale di offensività.

Naturalmente, a prescindere dalle osservazioni in tema di offensività, anche seguendo questa seconda impostazione, qualora la giurisprudenza ritenesse che le fattispecie contenute nell'art. 7 costituiscano un esempio di disposizioni caratterizzate dalla presenza di elementi normativi di natura giuridica (e che richiamino implicitamente i requisiti oggettivi e soggettivi per l'ottenimento del beneficio elencati nell'art. 2 del decreto) – si veda *supra* par. 6.1. –, allora la dichiarazione di illegittimità costituzionale del requisito di residenza decennale farebbe fuoriuscire dalla condotta materiale di mendacio ogni affermazione connessa.

6.3. Possibili effetti della disapplicazione del requisito della residenza decennale da parte dei giudici ordinari per contrasto con la normativa europea

È da ultimo il caso di rilevare, come, nelle more dell'instaurazione di un procedimento di illegittimità costituzionale relativo al requisito soggettivo della residenza decennale previsto dall'art. 2 del d.l. 4/2019, i giudici di merito, investiti dei procedimenti penali per falso sul possesso di tale requisito, rilevati motivi di contrasto della legge nazionale con una

norma europea dotata di efficacia diretta, ancorché contenuta in una direttiva *self-executing*, ben potrebbero disapplicare direttamente tale requisito⁶⁸.

Alla stregua della giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale, infatti, i giudici nazionali non sarebbero tenuti ad attendere l'effettiva rimozione delle norme nazionali che ostino all'applicazione efficace del diritto dell'Unione da parte della Consulta⁶⁹, ma potrebbero – ricorrendone i presupposti – disapplicare, nella fattispecie concreta sottoposta al loro esame, la disposizione nazionale in contrasto con i principi europei. Come è noto, infatti, vige l'obbligo di qualsiasi giudice nazionale di applicare integralmente il diritto dell'Unione, assicurarne l'efficacia e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai

68. Come emerge dalla lettura della denuncia presentata in data 25 novembre 2020 alla Commissione europea da parte delle associazioni ASGI, Avvocati per niente, Naga e L'Altro (si veda *supra* nota 19), la previsione del requisito soggettivo in parola violerebbe gli artt. 18 e 45 TFUE; le disposizioni del regolamento 492/2011/CE e della direttiva 2004/38 (rispetto alla posizione dei cittadini di altri Stati membri); le disposizioni delle direttive 2003/109/CE e 2011/95/CE (con riferimento ai cittadini di Paesi terzi).

69. Esula dagli scopi del presente contributo l'approfondimento della complessa questione – che si pone anche nel caso in esame – della c.d. doppia pregiudizialità, che si verifica in tutti i casi in cui una fattispecie risulti disciplinata da una norma nazionale che il giudice ritenga in contrasto con una o più disposizioni della nostra Costituzione e, al contempo, con una o più disposizioni del diritto dell'Unione europea dotate di efficacia diretta. Tale questione pone il problema della scelta in ordine a quale rimedio attivare: se interpellare per prima la Corte costituzionale o, viceversa, la Corte di giustizia. Sulla tematica e per un'analisi approfondita della giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale in merito, tra i contributi più recenti, si rinvia a: S. Manacorda, *“Doppia pregiudizialità” e Carta dei diritti fondamentali: il sistema penale al cospetto del diritto dell'Unione europea nell'era del disincanto*, in Aa.Vv., *I volti attuali del diritto penale europeo. Atti della giornata di studi per Alessandro Bernardi*, a cura di C. Grandi, Pisa, Pacini Editore, 2021, p. 137 ss.; B. Nascimbene, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 2021, n. 1, p. 81 ss.; A. Cosentino, *Doppia pregiudizialità, ordine delle questioni, disordine delle idee*, in *Quest. giust.*, 6 febbraio 2020; C. Amalfitano, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e remissione alla Consulta e tra disapplicazione e remissione alla luce della giurisprudenza “comunitaria” e costituzionale*, in *Rivista AIC*, 18 febbraio 2020; V. Manes, *L'evoluzione del rapporto tra Corte e giudici comuni nell'attuazione del “volto costituzionale” dell'illecito penale*, in *La legge penale illegittima. Metodo, itinerari e limiti della questione di costituzionalità in materia penale*, a cura di V. Manes, V. Napoleoni, Torino, Giappichelli, 2019, p. 26 ss.; F. Spitaleri, *Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 729 e ss.; F. Viganò, *La tutela dei diritti fondamentali della persona tra corti europee e giudici nazionali*, in *Quad. costituzionali*, 2019, p. 481 ss. Basti rilevare in questa sede come la recente giurisprudenza sembri lasciare ai giudici nazionali piena discrezionalità nella scelta in ordine al rimedio da attivare nell'ipotesi di doppia pregiudiziale, potendo liberamente decidere se interpellare per prima la Corte costituzionale, ovvero la Corte giustizia, o, ancora, percorrere le due vie contemporaneamente, fermo restando il «dovere – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al loro esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta». Così, Corte cost., ord., 10 maggio 2019, n. 117.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia si veda Corte di giustizia (Grande Sezione) del 4 dicembre 2018, *Minister for Justice and Equality e Commissioner of the Garda Síochána*, causa C-378/17, ECLI:EU:C:2018:979, secondo cui «il principio del primato del diritto dell'Unione impone non solo agli organi giurisdizionali, ma anche a tutte le istituzioni dello Stato membro di dare pieno effetto alle norme dell'Unione» (par. 39); tale primato esige che il giudice nazionale assicuri «la tutela giuridica attribuita ai singoli dal diritto dell'Unione e che garantisca la piena efficacia dello stesso, disapplicando, all'occorrenza, qualsiasi disposizione eventualmente contraria della legislazione nazionale» (par. 46). Sarebbe infatti contraddittorio se «l'organismo in parola non avesse [...] l'obbligo di applicare tali disposizioni escludendo quelle non conformi del diritto nazionale» (par. 47), senza «chiedere né attendere la previa soppressione di una siffatta disposizione o giurisprudenza in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale» (par. 50).

singoli⁷⁰. Tale obbligo comporta anche il dovere di non applicare la norma interna contrastante con quella europea, sia anteriore sia successiva a quest'ultima, purché dotata di efficacia diretta⁷¹.

La disapplicazione – per tale intendendosi un meccanismo di risoluzione di conflitti tra norme fondato sul principio della gerarchia delle fonti – fa sì che la norma interna, contrastante con il diritto europeo in vigore, cessa di avere effetto per il solo giudizio in cui viene pronunciata (cioè *inter partes*), non determinando, invece, una generale invalidità (*erga omnes*).

Sebbene limitatamente alla posizione del singolo imputato, la disapplicazione del requisito di residenza decennale da parte del giudice di merito porrebbe le medesime problematiche che si sono sopra sintetizzate, conseguenti a una dichiarazione di illegittimità costituzionale del requisito soggettivo in parola. Ancora una volta, invero, l'esito del giudizio dipenderebbe dell'adesione all'uno o all'altro orientamento giurisprudenziale sopra esposti. Infatti, perché la disapplicazione espliciti concretamente la funzione di preservare la supremazia del diritto dell'Unione nello specifico caso in cui viene pronunciata, non può che far cessare *ex tunc* l'efficacia dell'atto normativo contrastante con il diritto europeo (soprattutto nell'ipotesi – che ricorre nel caso considerato – in cui l'atto normativo nazionale sia successivo alle norme europee di cui si lamenta la violazione⁷²). Nel caso che ci occupa, dunque, la disapplicazione del requisito della residenza decennale previsto per l'ottenimento del RDC da parte del giudice di merito renderebbe innocua l'eventuale falsa dichiarazione inerente al suo possesso; ciò comporterebbe una pronuncia assolutoria (o l'archiviazione del procedimento) nei confronti dell'imputato cui sia contestata la violazione dell'art. 7 del d.l. 4/2019 solo se il giudice procedente, a seguito della disapplicazione, optasse per il più restrittivo orientamento della Suprema Corte.

70. Cfr. *ex multis* Corte giust., ordinanza 6 dicembre 1990, causa C-2/88, *Imm., J.J. Zwartveld e altri*, punto 10, ove la Corte di giustizia sottolinea l'importanza del ruolo delle autorità giudiziarie degli Stati membri nel vegliare sull'applicazione e sull'osservanza del diritto dell'Unione nell'ordinamento giuridico nazionale. Pronuncia richiamata da: G. Grasso, *La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di giustizia dell'UE*, Seminario Università degli studi di Milano 20 maggio 2016.

71. Rispetto alle norme comunitarie non munite di efficacia diretta, come è noto, non è configurabile il potere del giudice nazionale di disapplicazione della norma in contrasto con quella europea. In questo caso spetta alla Corte costituzionale il sindacato di legittimità costituzionale della norma interna in conflitto con la norma comunitaria priva di efficacia diretta sulla base dei parametri costituzionali degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost. Cfr. M. Gambardella, *Lex mitior*, cit., p. 203; F. Viganò, *Fonti europee e ordinamento italiano*, in *Europa e diritto penale. Gli speciali di Diritto penale e processo*, a cura di F. Viganò, O. Mazza, Milano, Ipsoa, 2001, p. 18 ss.

72. Diverso sarebbe il caso in cui una normativa statale risulti incompatibile con una normativa europea (un regolamento o una direttiva *self executing*) adottata successivamente. Tale ipotesi genererebbe problematiche di diritto intertemporale che comporterebbero, in applicazione del principio di retroattività della *lex mitior*, consacrato a livello europeo e internazionale, l'applicazione retroattiva della normativa europea sovraordinata che determini effetti in *bonam partem*. Per approfondimenti si rinvia a: M. Gambardella, *Lex mitior e giustizia penale*, cit., p. 215 ss.

Naturalmente l'istituto della disapplicazione diretta della normativa nazionale in contrasto con quella europea trova luogo solo nell'ipotesi in cui i giudici comuni non abbiano dubbi sull'esistenza del conflitto tra gli ordinamenti.

In caso di dubbi sulla compatibilità della previsione del requisito di residenza decennale con l'ordinamento europeo, i giudici nazionali, al fine di verificare la conformità al diritto dell'Unione europea della normativa nazionale, ben potrebbero comunque rivolgersi alla Corte di giustizia, tramite il rinvio ex art. 267 TFUE, per ottenere l'esatta interpretazione delle disposizioni di diritto dell'Unione europea, anche in ordine alla efficacia, diretta o no, delle stesse. E un'eventuale pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia che dichiarasse la non conformità del requisito soggettivo in parola avrebbe, differentemente dall'ipotesi della disapplicazione diretta, efficacia erga omnes: infatti le pronunce pregiudiziali, rispetto all'interpretazione assegnata da esse all'atto di diritto europeo, hanno un valore vincolante non solo per il giudice a quo, ma anche per tutti i giudici nazionali che si trovino ad affrontare casi assimilabili, a cui sarebbe imposta la non-applicazione della normativa nazionale giudicata in contrasto col diritto dell'Unione⁷³.

73. G. Parodi, *Le fonti del diritto*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 45 ss.; F. Viganò, *Fonti europee*, cit., p. 13 ss.; M. Gambardella, *Lex mitior e giustizia penale*, cit., p. 203, che richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale sul tema. In particolare: si veda anche: Corte giust., 22 giugno 1989, causa 103/88, *Costanzo*; Corte cost., 23 aprile 1985, n. 113; Corte cost., 13 luglio 2007, n. 284, secondo cui «le statuizioni della Corte di giustizia delle Comunità europee hanno, al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili cui ineriscono, operatività immediata negli ordinamenti interni».