

Seu. N. 2289/24



**TRIBUNALE DI NAPOLI**  
**SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI**  
**UFFICIO IX**



Depositato in udienza  
Napoli, il 16/12/24  
IL CANCELLIERE ESPERTO

il Cancelliere Esperto  
Dr.ssa Immacolata Faraglia

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il giudice per le indagini preliminari, Dott. ssa Lucia De Micco, all'esito dell'udienza del 16 dicembre 2024, ha pronunciato e pubblicato, mediante lettura del dispositivo, la seguente

**SENTENZA**

nei confronti di

ppoo:

- Ministero dell'economia e Finanze, avvisato, assente;
- Inps, avvisato, assente;

**IMPUTATA**

Reato p.e p. dall'**art. 7 comma 1 D.L. 28 gennaio 2019 n.4**, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019 n. 26, per avere, inoltrando richiesta di reddito di cittadinanza con domanda sottoscritta in data 27.8.2020, falsamente attestato il possesso del requisito della decennialità della residenza in Italia al momento della domanda, in particolare avendo come prima residenza quella

del 29.3.2012 in  
per complessivi euro 3.414,40.  
In Napoli il 27.8.2020.

così acquisendo indebitamente somme

**CONCLUSIONE PM: assoluzione perché il fatto non sussiste**

**CONCLUSIONE DIFESA: assoluzione perché il fatto non sussiste**

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Con richiesta di rinvio a giudizio depositata in data 1 dicembre 2021 il Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, nella persona del Dott. Gianfranco Scarfò, chiedeva il rinvio a giudizio della imputata per il capo di imputazione che segue.

Il Giudice per le indagini preliminari fissava udienza preliminare alla data dell'8.2.2022.

In udienza, una volta verificata la regolarità del contraddittorio (l'imputata riceveva l'avviso di fissazione a mani proprie in data 17.12.2021; il difensore d'ufficio riceveva la notifica via p.e.c. in data 10.12.2021; il Ministero dell'Economia e Finanze in data 14.12.2021), il difensore di fiducia della imputata,

chiedeva definirsi il giudizio con il rito abbreviato.

Il Giudice ammetteva il rito speciale e rinviava alla data del 16.2.2022 per la discussione delle parti.

All'udienza del 16.2.2022, alla presenza del Pubblico ministero e del difensore dell'imputata costituito in sostituzione ex art. 102 c.p.p. del difensore di fiducia, Avv.

dopo aver dato atto a verbale sinteticamente delle ragioni del rinvio, il Giudice rinviava pregiudizialmente alla Corte di Giustizia della Unione Europea per l'interpretazione, onde verificare la compatibilità della normativa nazionale che prevede per l'accesso al beneficio del reddito di cittadinanza il requisito della residenza ultradecennale, continuativa negli ultimi due anni, per lo straniero in possesso di permesso di soggiorno di lungo periodo.

In data 22.7.2022 la Commissione Europea depositava le sue osservazioni alla Corte di Giustizia, esprimendosi nel senso di un contrasto del diritto comunitario con la normativa nazionale che prevede il requisito di residenza ultradecennale continuativa negli ultimi due anni.

In data 25.1.2024 l'avvocato Generale concludeva nello stesso senso.

In data 29.7.2024 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea emetteva la sentenza di definizione del giudizio di rinvio pregiudiziale, con le conclusioni riportate in parte motiva. In data 3.10.2024 questo Giudice disponeva la riassunzione del processo, fissando udienza alla data odierna.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

Con annotazione del 14.5.2021 la Guardia di Finanza- tenenza di Capri accerta a carico della imputata la violazione dell'art. 7 comma 1 del d.l. 28 gennaio 2019 n. 4 per aver falsamente dichiarato - nella domanda di reddito di cittadinanza del 27.8.2020 - di possedere il requisito di residenza ultradecennale continuativa negli ultimi due anni sul territorio dello Stato italiano. Le verifiche sulla banca dati dell'Anagrafe Tributaria infatti restituivano un periodo di residenza più breve, decorrente dal 29.3.2012.

Il dato viene peraltro confermato in sede di dichiarazioni dalla donna, che riferisce di essere arrivata in Italia a febbraio 2012, escludendo in tal modo che possa argomentarsi sul mancato accertamento della effettività della residenza, come indicato anche con circolare di chiarimenti del 14.4.2020 dal Ministero del Lavoro, che sollecita la verifica della effettività della permanenza in Italia provabile anche di fatto, in contrasto con i registri pubblici.

Con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale per l'interpretazione questo Giudice sottoponeva alla Corte di Giustizia la questione della compatibilità della disciplina nazionale che prevede la residenza per dieci anni (di cui gli ultimi due continuativi) – art. 2 comma 1 lettera a) del d.l. 4/2019 con i principi comunitari [fissati dalla Direttiva 2003/109/ CE all'art. 11 comma 1 paragrafo d), letto alla luce dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea], in quanto limitante l'accesso a uno strumento assistenziale quale il reddito di cittadinanza, utile ad assicurare un livello minimo di sussistenza, riservando a un cittadino di un paese terzo, anche beneficiante di un permesso di soggiorno di lungo periodo, un trattamento diverso da quello riservato ai cittadini residenti sul territorio nazionale.

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

Non è inoltre applicabile il comma 4 dello stesso articolo in quanto non risulta che lo Stato

italiano, quando ha adottato la normativa in materia di reddito di cittadinanza, abbia esplicitato la volontà di limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali. In ogni caso peraltro, tale esclusione non sarebbe stata operativa, in quanto l'art. 1 del decreto legge 4 del 2019 all'ultimo periodo del comma 1 stabilisce che *il reddito di cittadinanza costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili*.

La previsione normativa della residenza decennale (con continuità degli ultimi due anni) è pregiudizievole rispetto ai cittadini di stati terzi extra Ue, che godono di una specifica tutela sulla base della legislazione dell'Unione, quali i soggiornanti di lungo periodo, che possono acquisire un diritto permanente di soggiorno in uno Stato Ue dopo aver risieduto per cinque anni nello Stato membro di accoglienza, come l'Italia (direttiva Ue 2003/109 articolo 4).

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

La Corte di Giustizia con sentenza del 29.7.2024 definiva il giudizio di rinvio, stabilendo che l'art. 11 paragrafo 2 della direttiva 2003/109 prevede tassativamente i casi in cui gli Stati membri possono derogare, in termini di residenza, alla parità di trattamento tra cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali. Pertanto, al di fuori di tali casi, una differenza di trattamento tra queste due categorie di cittadini costituisce, di per sé, una violazione dell'art. 11, paragrafo 1, lettera d) di tale direttiva. (...) Richiamando la sentenza del 25 novembre 2020 Inps C-303/19 la Corte infatti rammenta che il requisito di soggiorno legale e ininterrotto per cinque anni nel territorio di uno Stato membro affinché il cittadino di un Paese terzo possa ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo testimonia già il radicamento del richiedente nel Paese in questione, senza che sia utile prorogare tale periodo, né possibile senza violare la richiamata disposizione della Direttiva.

Il requisito di residenza decennale, continuativa per gli ultimi due anni, è dunque dichiarato contrario all'art. 11 paragrafo 1 lettera d) della direttiva 2003/109.

Inoltre, il sistema sanzionatorio nazionale non è compatibile con le disposizioni della direttiva 2003/109 quando è imposto per assicurare il rispetto di un obbligo che, a sua volta, non è conforme a tali disposizioni (sentenza 26 aprile 2022 C-368/20), e in virtù di tale principio la Corte statuisce che l'art. 11 paragrafo 1 lettera d) della direttiva 2003/109 contrasta anche con la normativa che punisce con sanzione penale qualsiasi falsa dichiarazioni relativa a tale requisito di residenza.

Tanto premesso, deve ritenersi che la fattispecie penale incriminatrice costituita dall'art. 7 del d.l. 4/2019 nel caso di specie sia integrata, nella descrizione degli elementi costituenti il fatto tipico, dalla disposizione extra-penale di cui all'art. 2 comma 1 della stessa fonte, nel punto in cui prescrive che il beneficio sia riconosciuto *ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo residenti in Italia per almeno dieci anni di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.*

La declaratoria di contrasto con il diritto comunitario della disposizione appena citata ne determina l'estromissione dall'ordinamento giuridico con efficacia retroattiva, con sua conseguente disapplicazione nei giudizi in corso. Tanto discende dall'essere la disposizione di legge incisa dalla dichiarazione di incompatibilità autosufficiente: l'espunzione del requisito della residenza decennale continuativa nell'ultimo biennio non incide sulla completezza della normativa relativa agli altri requisiti che i soggiornanti di lungo periodo devono possedere onde poter far accesso alla domanda. Non viene dunque in rilievo la questione dell'efficacia verticale della disposizione del diritto comunitario violata (in questo caso una Direttiva) in quanto non è necessario un intervento dello Stato per consentire alla norma di legge vagliata in sede europea di sopravvivere alla pronuncia (lo Stato risulta aver poi adeguato alle previsioni vigenti per sussidi assimilabili operativi in altri Stati dell'Ue la parallela disposizione relativa al reddito di inclusione -limitando la residenza ad anni cinque-, che è però beneficio diverso da quello in esame, sebbene lo abbia sostanzialmente sostituito).

La perdita di rilevanza penale della condotta di falsa dichiarazione del requisito di residenza decennale (da non intendersi più dunque quale requisito di accesso al beneficio) determina il venir meno di un elemento costitutivo della fattispecie descritto da norma extra-penale (la condotta) con efficacia retroattiva. Si tratta quindi di un caso di *abolitio criminis* per successione di norme extra-penali richiamate da elementi normativi della fattispecie incriminatrice (cd. "modifiche mediate"). Tale conclusione discende dall'applicazione del principio di diritto fissato dalle Sezioni Unite "Magera" del 27 settembre 2007, secondo il quale *"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 letteralmente immutata, la fattispecie risultante dal collegamento tra la norma penale e quella extrapenale sia cambiata e in parte non sia più prevista come reato” (punto 3 della motivazione). (...) 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” (punto 5 della motivazione).*

E’ questo precisamente il caso che ci occupa, in quanto la disposizione dell’art. 7 del d.l. 4/2019 relativa alla falsa dichiarazione finalizzata all’ottenimento del beneficio è integrata nella descrizione della condotta rilevante penalmente dalla disposizione dell’art. 2 comma 1 della stessa fonte normativa, nella parte in cui descrive i requisiti necessari all’ottenimento del beneficio. Nel momento in cui uno di questi requisiti viene meno la falsa dichiarazione relativa a quell’elemento è penalmente irrilevante. Tanto con effetto certamente retroattivo al momento in cui la falsa dichiarazione è stata resa, benchè al tempo fosse ancora legittimo richiedere il requisito in questione (art. 2 comma 2 c.p.)

Il venir meno nel caso di specie di un elemento costitutivo della fattispecie incriminatrice determina l’assoluzione dell’imputata con formula piena, perché il fatto non sussiste.

**P.Q.M.**

Letto l’art. 530 c.p.p.,

assolve

dal reato a lei ascritto, perché il fatto non sussiste.

Motivazioni contestuali.

Napoli, 16 dicembre 2024

Il Giudice  
Lucia De Micco

