

REDDITO DI CITTADINANZA, LA DISCIPLINA PENALE AL VAGLIO DELLA CASSAZIONE

PREMESSA

Introdotta dal decreto legge n. 4/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 26/2019, il Reddito di cittadinanza è una misura di politica attiva di lavoro e di contrasto alla povertà. Per usufruire del sussidio, è necessaria la presenza di determinati requisiti, tra cui la presentazione di un Isee inferiore ai 9.360 euro all'anno e la residenza in Italia da almeno dieci anni al momento della presentazione della domanda, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo. Con il presente approfondimento, la Fondazione Studi Consulenti del Lavoro oltre ad illustrare il quadro normativo relativo al sussidio, la platea di riferimento, i requisiti e i documenti da allegare alla richiesta, si focalizza sulle figure delittuose, previste dall'articolo 7 del citato decreto (commi 1 e 2) che sono state sottoposte al vaglio della Corte di Cassazione.

LE NORME PENALI RELATIVE AL REDDITO DI CITTADINANZA AL VAGLIO DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Il decreto legge n. 4/2019 (convertito con modificazioni dalla legge 26/2019) - con il quale è stato introdotto il Reddito di cittadinanza - ha previsto, all'articolo 7, due figure delittuose (commissive e omissive, di condotta e di pericolo) da inquadrare nell'ambito dei reati di falsità in atti e personale.

La prima fattispecie criminosa - disciplinata nel comma 1 - punisce chi, al fine di ottenere indebitamente il Reddito di cittadinanza, *"rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute"*.

La seconda - delineata nel comma 2 - sanziona il soggetto che ometta di comunicare le *"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"*, che si sono verificate successivamente alla presentazione della domanda.

In diverse pronunce, la Corte di Cassazione ha stabilito quali condotte devono essere sussunte ora nell'una ora nell'altra norma, fermo rimanendo il fatto che l'indebita percezione del beneficio economico può altresì integrare il reato di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 640-bis del codice penale.

Il Collegio di legittimità ha, inoltre, ritenuto che l'impossessamento del denaro del Reddito di cittadinanza mediante minaccia da parte del titolare della carta nei confronti del coniuge-detentore integra il reato di estorsione, poiché il Reddito di cittadinanza riguarda somme destinate a tutti i componenti della famiglia e non solo all'intestatario del sussidio.

Infine, la Corte ha statuito che, in presenza di gravi indizi di colpevolezza in ordine alla commissione dei reati di cui all'articolo 7 del D.L. n. 4/2019, l'Autorità Giudiziaria può disporre il sequestro preventivo della "carta Rdc" al fine di evitare che, mediante la libera disponibilità di tale documento, il richiedente possa continuare a percepire indebitamente il beneficio economico.

1. Inquadramento normativo. Il reddito di cittadinanza. I beneficiari. I requisiti. Le dichiarazioni rese e i documenti allegati alla richiesta. La "carta Rdc"

Con il decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4 (convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26) è stato istituito il **Reddito di cittadinanza** *"quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta 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"* (articolo 1).

Ai fini che qui interessano, merita richiamare gli aspetti salienti dell'articolo 2 del D. L. n. 4/2019, secondo cui:

- a) il reddito di cittadinanza *"è riconosciuto ai nuclei familiari"*;
- b) per ottenere tale beneficio economico:
 1. il nucleo familiare deve possedere particolari *"requisiti reddituali e patrimoniali"*, individuati sulla base dei valori *"dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)"*, del *"patrimonio immobiliare"*, del *"patrimonio mobiliare"*, del *"reddito familiare"*;
 2. in riferimento ai cosiddetti *"beni durevoli"*, nessun componente il nucleo familiare deve essere *"intestatario a qualunque titolo"* o avere la *"piena disponibilità"* di autoveicoli e motoveicoli (immatricolati dopo un certo periodo e di cilindrata superiore rispettivamente a 1600 cc e a 250 cc) e di navi e imbarcazioni da diporto.

Pertanto, chi intende ricevere il Reddito di cittadinanza, deve presentare una richiesta contenente le dichiarazioni o alla quale sono allegati i documenti che attestano il possesso dei requisiti indicati nell'articolo 2.

Infine, un altro aspetto che riveste interesse è contenuto nel comma 6 dell'articolo 5 del D. L. n. 4/2019, in base al quale *"il beneficio economico è erogato attraverso la carta Rdc"*.

2. I reati previsti dall'articolo 7, commi 1 e 2, del D. L. 4/2019

Il legislatore, all'articolo 7, ha previsto "due diversi reati, uno per la fase genetica, l'altro per la fase successiva al riconoscimento del beneficio economico".¹

L'articolo 7, al comma 1, punisce con la pena della reclusione da due a sei anni la condotta di chi, **al fine di ottenere indebitamente il Reddito di cittadinanza**, "rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute".

Secondo la Corte di Cassazione, tale delitto è caratterizzato dal dolo specifico.²

Pertanto, il reato sussiste quando la condotta dell'agente è finalizzata a conseguire un beneficio economico indebito.

Deve, quindi, ritenersi **indebito** quel Reddito di cittadinanza che il richiedente ha ottenuto, avendo "reso dichiarazioni mendaci, prodotto documentazioni materialmente o ideologicamente false" o non avendo "fornito tutte le informazioni dovute".³

Al comma 2 della stessa norma è sanzionato con la pena della reclusione da uno a tre anni chi **omette di comunicare** - entro i termini di cui all'articolo 3, commi 8, ultimo periodo, 9 e 11 del medesimo decreto legge - le "**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".

La Corte di Cassazione ha stabilito che tale reato è punito a titolo di dolo generico.⁴

È agevole, dunque, rilevare che nei commi 1 e 2 dell'articolo 7 sono state previste fattispecie delittuose (commissive e omissive) da inquadrare nei reati di falsità in atti e personale.

Sul punto, la Corte di Cassazione ha statuito che "entrambe le fattispecie si configurano come reati di condotta e di pericolo, in quanto dirette a tutelare l'Amministrazione contro mendaci e omissioni circa l'effettiva situazione patrimoniale e reddituale da parte dei soggetti che intendono accedere o già hanno acceduto al Reddito di cittadinanza".⁵

¹ Cass. Pen., Sez. III, 25 novembre 2021, n. 1351/2022 (dep. 2022), Lacquaniti.

² Cass. Pen., Sez. III, 24 settembre 2021, n. 5309, Luorio. Nello stesso senso si era già pronunciata Cass. Pen., Sez. III, 25 ottobre 2019, n. 5289 (dep. 2020), Sacco.

³ Cass. Pen., Sez. III, 15 settembre 2021, n. 44366, Gulino.

⁴ Cass. Pen., Sez. III, 25 novembre 2021, n. 1351/2022 (dep. 2022), Lacquaniti.

⁵ Cass. Pen., Sez. III, 25 ottobre 2019, n. 5289 (dep. 2020), Sacco e, negli stessi termini, v. Cass. Pen., Sez. III, 24 settembre 2021, n. 5309, Luorio.

3. La ratio delle figure di reato previste dall'articolo 7 del D. L. 4/2019

La *ratio* della disciplina di cui all'articolo 7 è - secondo la Corte di legittimità - da individuare nel generale "principio antielusivo", "il quale si ricollega alla nozione di capacità contributiva ai sensi dell'art. 53 Cost., la cui ratio risponde al più generale principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., onde il disvalore del reato di condotta riflette, ben oltre al profilo del pericolo di conseguimento di un profitto ingiusto, il dovere di lealtà del cittadino verso le istituzioni dalle quali riceve un beneficio economico".⁶

4. Le ipotesi applicative delle fattispecie incriminatrici contemplate nell'articolo 7 del D. L. 4/2019

Secondo la Corte di Cassazione, le ipotesi di reato descritte nell'articolo 7 "sono destinate a trovare applicazione indipendentemente dall'accertamento dell'effettiva sussistenza delle condizioni per l'ammissione al beneficio e, in particolare, del superamento delle soglie di legge".⁷

Il Collegio di legittimità ha, pertanto, concluso che "le false indicazioni o le omissioni, anche parziali, dei dati di fatto riportati nelle dichiarazioni previste per l'ammissione al Reddito di cittadinanza integrano la fattispecie di rilievo penale indipendentemente dalla effettiva sussistenza delle condizioni di reddito per l'ammissione al beneficio".⁸

5. Le dichiarazioni o l'uso di documenti falsi o attestanti cose non vere e l'omissione di informazioni dovute. L'ipotesi delittuosa disciplinata dal comma 1 dell'articolo 7 del D. L. 4/2019. Casistica

Merita, ora, concentrare l'attenzione su quelle decisioni in cui la Corte di Cassazione ha ritenuto sussistere il reato delineato nell'articolo 7, comma 1, del D. L. n. 4/2019.

In particolare, il Collegio di legittimità ha ravvisato tale ipotesi delittuosa nel caso in cui, al momento della presentazione all'Inps della domanda diretta ad ottenere il Reddito di cittadinanza:

- 1) due coniugi "hanno dichiarato il falso, attestando lo stato di disoccupazione di entrambi", mentre, al contrario, era stato accertato che essi svolgevano un'attività lavorativa "al nero";⁹

⁶ Cass. Pen., Sez. III, 25 ottobre 2019, n. 5289 (dep. 2020), Sacco. Il concetto è stato ripreso da Cass. Pen., Sez. III, 24 settembre 2021, n. 5309, luorio.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Cass. Pen., Sez. III, 25 ottobre 2019, n. 5289 (dep. 2020), Sacco. Peraltro, in tale sentenza - importante sotto molteplici profili - è stato affermato che "il legislatore ha concepito le sanzioni penali di cui al richiamato art. 7, allo scopo di evitare che il soggetto beneficiario del reddito di cittadinanza possa omettere di comunicare all'amministrazione l'esistenza di redditi percepiti al nero, lasciando all'amministrazione stessa l'onere di determinarne l'esatto ammontare e di computarlo ai fini del superamento delle soglie di accesso al beneficio".

- 2) il richiedente non ha dichiarato *“l'importo delle vincite di somme di danaro conseguite per eventi di fortuna nel periodo di riferimento attraverso la partecipazione a scommesse on line”*,¹⁰
- 3) è stato omesso di indicare, *“l'informazione che il padre fosse detenuto, essendo la circostanza sottaciuta rilevante ai fini della verifica della sussistenza delle condizioni necessarie per accedere al predetto beneficio, secondo la previsione di cui all'art. 3, comma 13, del decreto legge n. 4 del 2019”*.¹¹

In una recente decisione, il Collegio di legittimità ha stabilito che è da ricondurre nell'alveo della norma di cui al comma 1 il comportamento consistito nell'aver *“omesso di dichiarare situazioni ostative al percepimento del reddito di cittadinanza”*.¹²

In tale caso, la condotta si era sostanziata nell'aver taciuto (dunque, in un'omissione consapevole) l'esistenza di una situazione che, se palesata, non avrebbe consentito al richiedente di percepire il Reddito di cittadinanza.

Non vi è dubbio che, in situazioni del genere, il richiedente è da giudicare responsabile della condotta tenuta, poiché l'omissione ha riguardato un elemento essenziale, un presupposto fondamentale per ottenere il beneficio economico *de quo*.

6. 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 prevista dal comma 2 dell'articolo 7 del D. L. 4/2019. Casistica

In alcune sentenze, la Corte di Cassazione ha impresso il sigillo di legittimità su provvedimenti emanati da Tribunali del riesame, i quali hanno ravvisato il *fumus* del reato di cui al comma 2 dell'articolo 7 nelle ipotesi in cui il richiedente abbia omesso di comunicare:

- 1) che, in seguito all'entrata in vigore della legge n. 26/2019 di conversione del D. L. n. 4/2019, non era più in possesso di un requisito, che, invece, aveva al momento della presentazione della domanda, avvenuta sotto il vigore del decreto legge. Tale decisione è stata adottata sulla base del principio secondo cui *“i requisiti per ottenere il reddito di cittadinanza devono sussistere non solo al momento della domanda, ma persistere per tutto il periodo della erogazione del beneficio. L'omessa comunicazione della variazione costituisce reato ai sensi dell'art. 7, comma 2, d. l. n. 4 e costituisce causa di immediata revoca del Rdc ai sensi del successivo comma terzo”*,¹³

¹⁰ Cass. Pen., Sez. III, 15 settembre 2021, n. 44365, Marino; v., altresì, Cass. Pen., Sez. III, 24 settembre 2021, n. 5309, Luorio.

¹¹ Cass. Pen., Sez. III, 15 settembre 2021, n. 44366, Gulino.

¹² Cass. Pen., Sez. VII, 8 aprile 2022, n. 19751, Carriola.

¹³ Cass. Pen., Sez. III, 4 marzo 2021, n. 33431, Sferlazza.

- 2) *“il sopraggiunto stato di detenzione del figlio, per effetto dell’esecuzione di un’ordinanza applicativa della custodia cautelare in carcere, ed ha percepito così, indebitamente ed in parte, il beneficio economico”*.¹⁴

7. L’indebita percezione del Reddito di cittadinanza. La fattispecie criminosa prevista dall’articolo 640-bis del codice penale

È da richiamare l’attenzione sul fatto che, secondo la Corte di Cassazione, ottenere il Reddito di cittadinanza in maniera fraudolenta (quindi, *“con artifici e raggiri”*), integra il reato di **truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche**, previsto dall’articolo 640-bis del codice penale.¹⁵

Tale norma, letta in combinato con quella di cui all’articolo 640 dello stesso codice (truffa), stabilisce la punizione di chiunque, con artifici o raggiri, inducendo in errore lo Stato, altri enti pubblici o le Comunità europee, ottiene da parte di questi la concessione o l’erogazione di *“contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate”*, con ciò procurando a sé o ad altri un ingiusto profitto con danno dei soggetti sopra menzionati.

Orbene, nel caso esaminato dalla Corte di Cassazione, il soggetto agente, con artifici e raggiri (rappresentati dall’aver reso una *“dichiarazione reddituale non conforme alle reali possidenze mobiliari”*), inducendo in errore l’ente pubblico erogatore, ha ottenuto il Reddito di cittadinanza, che, senza quella dichiarazione falsa, non avrebbe potuto ricevere.

In questo modo, il soggetto agente ha procurato a sé o ad altri (il nucleo familiare) un profitto da reputare *“ingiusto”*.

8. Il trattamento sanzionatorio

Le norme sopra richiamate fissano sanzioni particolarmente gravi. Infatti, al soggetto, ritenuto responsabile del reato previsto dall’articolo 640-bis del codice penale, potrà essere inflitta la pena della reclusione da uno a sei anni di reclusione, mentre quello giudicato colpevole del delitto di cui al comma 1 dell’articolo 7 sarà passibile della pena della reclusione da due a sei anni, e, infine, al responsabile del reato ex comma 2 dello stesso articolo potrà essere comminata la pena della reclusione da uno a tre anni.

¹⁴ Cass. Pen., Sez. III, 25 novembre 2021, n. 1351/2022 (dep. 2022), Lacquaniti.

¹⁵ Cass. Pen., Sez. II, 12 aprile 2022, n. 19590, Gaeta. In tale decisione, il Collegio di legittimità ha ravvisato la fattispecie delittuosa in parola nel caso di un soggetto il quale, al fine di ottenere l’erogazione del reddito di cittadinanza, ha reso una *“dichiarazione reddituale non conforme alle reali possidente mobiliari”*.

9. Il concorso del reato di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche con quello di falsità nelle dichiarazioni o in atti di cui all'art. 7 del D. L. 4/2019

Alla luce di un principio generale, più volte espresso dalla Corte di Cassazione, può affermarsi che il reato di truffa (*ex* articolo 640-*bis* del codice penale) per avere percepito un indebito Reddito di cittadinanza ben può concorrere con quello di falsità in atti o in dichiarazioni (ai sensi dell'articolo 7, commi 1 e 2, del d. l. 4/2019) commesso al fine di conseguire illecitamente il suddetto beneficio economico. Ciò perché i beni giuridici protetti dalle due norme sono diversi: il patrimonio dello Stato, di altri enti pubblici o dell'Unione europea, quello dell'articolo 640-*bis* del codice penale, e la fede pubblica, quello dell'articolo 7 del D. L. n. 4/2019.

10. L'attribuzione e la finalità del Reddito di cittadinanza. L'impossessamento del denaro del Reddito di cittadinanza mediante minaccia da parte del titolare della carta nei confronti del coniuge - detentore. Il reato di estorsione

In un caso, la Corte di Cassazione è stata chiamata a stabilire se integri il reato di estorsione la condotta di chi abbia esercitato minaccia e violenza nei confronti della moglie *"intimandole di consegnargli il denaro del reddito di cittadinanza (a lui intestato ed unica fonte di sostentamento del nucleo familiare)"*.

Nel decidere la questione, il Collegio di legittimità ha, in primo luogo, precisato che il Reddito di cittadinanza è *"un sussidio che soccorre l'intero nucleo familiare"*, poiché *"viene elargito sulla base di certificazioni relative alla posizione reddituale di tutti i componenti della famiglia"*.¹⁶

Pertanto, secondo la Corte di Cassazione, il beneficio economico in questione *"riguarda somme destinate a tutti i componenti della famiglia e non solo all'intestatario del reddito"*.¹⁷

Non può, quindi, essere considerata - a parere del Collegio - *"apprensione di un bene proprio"* la condotta posta in essere dal titolare della carta (che permette l'accesso al reddito di cittadinanza) il quale se ne impossessi mediante violenza o minaccia a danno del coniuge-detentore.

In questo caso, infatti, la violenza è *"diretta ad apprendere somme destinate al sostentamento non solo"* del soggetto agente (titolare della carta), *"ma dell'intera famiglia"*.

La Corte di Cassazione ha, pertanto, concluso che, quando il Reddito di cittadinanza è stato concesso *"sulla base della valutazione della posizione di un intero nucleo familiare"*, l'apprensione illegittima della carta integra il reato di estorsione.

¹⁶ Cass. Pen., Sez. II, 17 marzo 2022, n. 17012, Romano.

¹⁷ *Ibidem*.

11. Il sequestro preventivo della “carta RdC”

La Corte di legittimità ha unanimemente stabilito che, sussistendo il *fumus* dei reati previsti dall’articolo 7, commi 1 e 2, del D. L. n. 4/2019, l’Autorità Giudiziaria può disporre, ai sensi dell’articolo 321 del codice di procedura penale, il sequestro preventivo della “carta Rdc”, al fine di evitare che, mediante la libera disponibilità di tale documento, il richiedente possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato, vale a dire continuare a percepire indebitamente il beneficio economico.

Il Collegio ha, pertanto, formulato il seguente principio di diritto: *“ai sensi dell’art. 7 del d. l. n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, il sequestro preventivo della carta reddito di cittadinanza, nel caso di false indicazioni od omissioni di informazioni dovute, anche parziali, da parte del richiedente, può essere disposto anche indipendentemente dall’accertamento dell’effettiva sussistenza delle condizioni per l’ammissione al beneficio”*.¹⁸

¹⁸ Cass. Pen., Sez. III, 25 ottobre 2019, n. 5289 (dep. 2020), Sacco.

Dipartimento Scientifico

 **Fondazione Studi
Consulenti del Lavoro**
Consiglio Nazionale dell’Ordine

A cura di:
Gaetano Pacchi