

# SP

SISTEMA  
PENALE

**FASCICOLO**

9/2021

**COMITATO EDITORIALE** Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresca-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Maserà, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Risicato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

**COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI)** Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Ennio Amodio, Gastone Andreatza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vighè, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

**REDAZIONE** Francesco Lazzeri (coordinatore), Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Alessandra Galluccio, Cecilia Pagella, Tommaso Trincherà, Maria Chiara Ubiali

*Sistema penale (SP)* è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics (COPE)* e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili).

Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

**Peer review** I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

**Modalità di citazione** Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen. (o SP)*, 1/2020, p. 5 ss.

## IL REDDITO DI CITTADINANZA TRA PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E PROCESSO PENALE (\*)

di Rosalia Affinito e Marco Maria Cellini

*Il contributo ricostruisce la disciplina procedimentale e sostanziale della misura del reddito di cittadinanza, anche in rapporto con il presupposto procedimento di rilascio della certificazione ISEE. Di seguito, viene analizzato l'apparato sanzionatorio previsto in caso di mendacio posto in essere dal percettore del reddito, evidenziando i rapporti con le altre fattispecie incriminatrici già presenti nell'ordinamento. Infine, oltre a dare atto dei primi approdi interpretativi della giurisprudenza, viene offerta una prima ricostruzione del rapporto tra i delitti previsti dall'art. 7 del d.l. n. 4/2019 e si propone la risoluzione di talune delle problematiche più ricorrenti nella prassi giudiziaria.*

SOMMARIO: 1. Il procedimento amministrativo per il conseguimento del beneficio. – 2. Le fattispecie incriminatrici introdotte dal d.l. n. 4/2019. – 3. L'orientamento della giurisprudenza. – 4. Il rapporto con altre ipotesi di reato. – 5. Problematiche applicative. – 5.1. Reddito di cittadinanza e convivenza di fatto. – 5.2. Reddito di cittadinanza e possesso di un c.d. conto gioco. – 5.3. Il requisito della residenza decennale per gli stranieri. – 6. Conclusioni.

### 1. Il procedimento amministrativo per il conseguimento del beneficio.

Il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, come convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, ha introdotto nel nostro ordinamento una misura di politica attiva del lavoro<sup>1</sup>, nelle intenzioni del legislatore funzionale anche per la lotta alle diseguaglianze e alla povertà, nominata “reddito di cittadinanza” (art. 1).

---

(\*) Si devono a Marco Maria Cellini i parr. 1, 2 e 5 e a Rosalia Affinito i parr. 3 e 4. Le conclusioni sono condivise dagli A.

<sup>1</sup> Si intende per politica attiva del lavoro quella funzione di pubblico interesse finalizzata a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (intermediazione, ricerca e selezione, supporto alla ricollocazione professionale). Con l'entrata in vigore dei d.lgs. 14 settembre 2015, nn. 150 e 151 e 24 settembre 2016, n. 185 le funzioni del collocamento e la gestione delle politiche attive del lavoro sono affidate alla Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, coordinata da ANPAL, sulla base degli indirizzi del Ministero del lavoro e delle Regioni, per la parte di loro competenza.

Per un approfondimento, anche sul rapporto tra enti e soggetti privati, v. P. STERN, *La costituzione del rapporto di lavoro subordinato, le comunicazioni obbligatorie*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, I, Torino, 2020, pp. 756-767, ove ult. rif.

Tale beneficio, finanziato dalla fiscalità generale, si compone di due distinti elementi: una parte, a integrazione del reddito del nucleo familiare, la cui misura massima è rapportata al numero dei componenti del nucleo, criterio posto alla base della “scala di equivalenza” prevista dall’art. 2, comma 4 del testo normativo in esame; un’altra parte, a ulteriore integrazione del reddito, in caso il nucleo sia residente in un’abitazione condotta in locazione (per un massimo “fisso” di 3.360 euro/annui).

L’art. 5 del d.l. n. 4/2019 disciplina le modalità per il perseguimento del beneficio, che consegue alla presentazione di un’istanza del privato in possesso dei requisiti indicati all’art. 2 del medesimo testo normativo.

Tale procedimento può essere avviato solo in caso di previo rilascio della certificazione ISEE, elaborata anche sulla base dei dati riportati dall’interessato nella dichiarazione sostitutiva unica (DSU)<sup>2</sup>. In questo senso, l’atto conclusivo di erogazione del beneficio del R.d.C. è tecnicamente in rapporto di presupposizione in senso stretto con l’atto conclusivo di rilascio dell’attestazione ISEE<sup>3</sup>.

Quanto si dice è confermato dall’art. 5, comma 1, del testo normativo in esame che dispone un’automatica correlazione tra i valori da dichiarare in sede di istanza e quanto già acquisito ai fini ISEE.

---

<sup>2</sup> L’attestazione in parola è disciplinata dal d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159 (c.d. Regolamento ISEE) ed è funzionale, principalmente, alla corretta parametrizzazione del corrispettivo da riconoscere per i servizi pubblici erogati a domanda individuale, finanziate solo parzialmente, e comunque in modo modulare, dalla fiscalità generale. Va sin d’ora evidenziato che, in sede di certificazione ISEE, l’interessato è onerato di comunicare tutte le poste che compongono il proprio patrimonio, in maniera anche più dettagliata rispetto a quanto richiesto in sede di dichiarazione delle imposte. Il maggiore rigore dell’obbligo dichiarativo si comprende per la differente destinazione dei dati, particolarmente sensibile (per le “uscite” dal bilancio statale) in caso di certificazione ISEE.

<sup>3</sup> In particolare, esiste un collegamento in senso tecnico tra atti amministrativi quando il primo, detto presupposto, è l’antecedente logico-giuridico del secondo, detto conseguente.

All’interno della presupposizione, così definita in senso lato, è utile distinguere tra atto preparatorio e atto presupposto in senso stretto. Nel primo caso, ci si riferisce generalmente all’atto amministrativo interno, inserito nella dinamica di un procedimento, che presenta un nesso così stretto con l’atto finale da evidenziare un collegamento *genetico*: l’atto preparatorio non ha altro fine che quello di far adottare il provvedimento finale perché nasce già funzionalizzato alla conclusione di quel procedimento.

Diversamente, l’atto presupposto in senso stretto ha natura esoprocedimentale perché conclude un autonomo procedimento amministrativo che rappresenta la base giuridica di un altro, indipendente procedimento, concluso a sua volta da un differente provvedimento: il collegamento tra i due atti è più *generico* perché l’atto presupposto in senso stretto ha una funzione ulteriore e diversa rispetto all’adozione del secondo atto (come nel caso della certificazione I.S.E.E.).

Per un approfondimento sulla tematica della presupposizione, v. P. VIRGA, *Caducazione dell’atto amministrativo per effetto travolgente dell’annullamento giurisdizionale*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, p. 687 ss.; A.M. CORSO, *Atto amministrativo presupposto e ricorso giurisdizionale*, Padova, 1990, p. 107 ss.; G. ACQUAFRESCA, *Invalità caducante ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, p. 139 ss.; S. GATTAMELATA, *Effetti dell’annullamento sugli atti consequenziali*, *ivi*, 1991, p. 308 ss.; L. GAROFALO, *Impugnazione dell’atto presupposto e onere di impugnazione dell’atto consequenziale*, *ivi*, 2000, p. 344 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *La caducazione degli atti amministrativi per nesso di presupposizione*, *ivi*, 2003, p. 633 ss.; R. GIOVAGNOLI e M. FRATINI, *Le nuove regole dell’azione amministrativa al vaglio della giurisprudenza. Vol. 2: Invalità e autotutela*, Milano, 2007, p. 52 ss.

Dall'istanza del privato origina un procedimento nel quale l'amministrazione, cioè l'INPS, svolge un'attività amministrativa vincolata, che si limita al mero riscontro tra quanto dichiarato nella domanda (anche in correlazione alla certificazione ISEE richiamata) e quanto previsto nel dettato normativo.

Non residua, in questo senso, alcun margine di discrezionalità amministrativa in capo al soggetto pubblico erogatore del beneficio, né quest'ultimo deve fare applicazione di regole specialistiche per il riscontro della situazione di fatto portata alla sua attenzione e la fattispecie astratta prevista dalla legge<sup>4</sup>.

## 2. Le fattispecie incriminatrici introdotte dal d.l. n. 4/2019.

L'art. 7 del d.l. n. 4/2019 prevede due ipotesi di reato proprio<sup>5</sup> affatto diverse in base agli elementi strutturali che le compongono.

Il delitto di cui al comma 1 è una norma a più fattispecie<sup>6</sup>, espressamente sussidiaria rispetto a delitti più gravi della stessa specie, che 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"*.

Si tratta di un reato di pericolo che si consuma con l'utilizzazione di dichiarazioni o documenti mendaci, anche sotto forma di omissione. Infatti, non è richiesta la sussistenza di un danno derivante dall'erogazione della misura circostanza che, viceversa, rileva unicamente ai fini della direzione dell'elemento soggettivo.

In questo senso, l'area di rilevanza penale del fatto, particolarmente ampia rispetto alla condotta, viene condivisibilmente ristretta proprio con la previsione dell'ulteriore elemento del dolo specifico: ciò permette di ritenere, *di fatto*, che il soggetto attivo del reato possa essere solo colui che *non* abbia diritto al conseguimento del beneficio, escludendo così dal perimetro applicativo della norma la condotta dell'individuo che non abbia correttamente comunicato la possidenza dei requisiti pure richiesti, ovvero abbia omesso la comunicazione di elementi patrimoniali o qualità

---

<sup>4</sup> Si esclude, in questo senso, la ricorrenza di un'ipotesi di c.d. discrezionalità tecnica dell'amministrazione, comunemente intesa quale peculiare forma di discrezionalità che la pubblica amministrazione esercita in caso di necessaria applicazione di regole tecniche, opinabili, per l'accertamento di un fatto. Proprio quest'ultima specificazione, in realtà, esclude che l'amministrazione in tali casi stia esercitando una forma di *discrezionalità*, intesa questa come attività di bilanciamento tra interesse pubblico e altri interessi compresenti o confliggenti in un dato procedimento. Per alcuni spunti di critica a tale figura teorica, sia concesso un rinvio a M.M. CELLINI, *Tecnica e potere: brevi riflessioni sulle sanzioni antitrust dopo il d.lgs. n. 3/2017*, in A. POLICE e C. CUPELLI, *Le sanzioni: poteri, procedimenti e garanzie nel diritto pubblico*, Padova, 2020, p. 163 ss.

<sup>5</sup> Di là dal riferimento testuale a "chiunque", entrambi i reati possono essere consumati solo da chi, per mezzo di istanza, abbia avviato il procedimento per l'erogazione del Reddito di cittadinanza.

<sup>6</sup> In questo senso, l'art. 7 del d.l. n. 4/2019 ha inserito un'unica norma incriminatrice che si consuma in caso di realizzazione sia di una soltanto sia di tutte le fattispecie ivi previste, trattandosi di semplici modalità di previsione di un unico tipo di reato. Per un approfondimento in generale e per una distinzione con la figura della fattispecie a più norme, v. F. MANTOVANI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Padova, 2017, pp. 462-463.

personali rilevanti ai fini del (comunque) legittimo conseguimento del beneficio, difettando in tal caso la prova del dolo specifico<sup>7</sup>.

Diversa è la ricostruzione del delitto previsto al secondo comma che punisce 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”*.

Anche in questo caso, viene tipizzato un reato di pericolo, a dolo generico, per punire qualsivoglia condotta di mancato aggiornamento<sup>8</sup> dei propri parametri reddituali, siano essi valorizzabili ai fini della revoca della misura, che della sua rimodulazione.

Il beneficiario della misura deve comunicare tali modifiche entro il termine di quindici giorni dalla variazione ai sensi dell’art. 3, comma 11 del d.l. in commento.

La *ratio* dell’introduzione di un siffatto delitto si comprende se sol si considera che la determinazione della misura del reddito di cittadinanza, come anticipato<sup>9</sup>, dipende da una serie composta di fattori: la modifica parziale di anche uno solo di essi si riverbera sempre nella rimodulazione (anche minima) della misura da parte dell’amministrazione.

Questa constatazione permette di ricomprendere nell’area del penalmente rilevante, in sede di applicazione, ogni mancata comunicazione di variazione patrimoniale da parte dell’interessato, fermo il limite “basso” del carattere lieve dell’offesa eventualmente riscontrata in concreto<sup>10</sup>.

La differenza strutturale tra le due fattispecie è dunque evidente rispetto alla condotta, che si localizza in due momenti differenti del procedimento, nonché alla fondamentale previsione del dolo specifico unicamente per il delitto di cui al primo comma, che è quindi criterio di selezione della rilevanza penale delle condotte.

Le due fattispecie sono, in questo senso, in rapporto di specialità bilaterale<sup>11</sup>, considerazione sufficiente a escludere un possibile concorso di reati.

<sup>7</sup> Tale esclusione deriva proprio dall’impossibilità di fornire, in concreto, la prova del dolo specifico richiesto dalla norma in capo al soggetto comunque legittimato a percepire il beneficio (che sarà comunque onerato, una volta accolta la domanda, a comunicare *“altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio”*, salvo rispondere del delitto di cui al comma 2). Quanto si sostiene risulta, peraltro, in linea con la lettera della disposizione che incrimina il soggetto che abbia il fine di ottenere *indebitamente* il beneficio del reddito di cittadinanza. Inoltre, diversamente opinando, si finirebbe per infliggere la più grave punizione di cui al comma 1 al soggetto effettivamente indigente, per il quale la misura è stata prevista, come se fosse un *indebitato* percettore. Per un approfondimento, anche sul diverso orientamento assunto dalla giurisprudenza (e sulla conseguente critica) v. *infra*, par. 3.

<sup>8</sup> Per mezzo del modulo informatico selezionabile nell’area riservata INPS, che permette di segnalare in tempo reale all’amministrazione erogatrice le modifiche rilevanti ai fini della determinazione dell’emolumento. Il sistema è il medesimo attivo anche per altre misure di sostegno al reddito, come la Nuova Assicurazione Sociale per l’Impiego (NASpI).

<sup>9</sup> *Amplius*, v. par. 1.

<sup>10</sup> In questo senso, la mancata comunicazione di un elemento che impatta in maniera relativa sul montante totale del contributo percepito può rilevare ai fini dell’applicazione della causa di non punibilità di cui all’art. 131-*bis* c.p.; istituito quest’ultimo inapplicabile per l’ipotesi di delitto di cui al comma 1, punito nel massimo con la pena della reclusione superiore a cinque anni.

<sup>11</sup> In ragione della comunanza di taluni elementi, cui poi si aggiunge, in ciascuna fattispecie, un ulteriore

Tale assunto trova ulteriore conferma nell'analisi dei comuni beni giuridici protetti da entrambe le fattispecie, la fede pubblica e il patrimonio pubblico, che trovano una definitiva compromissione nella consumazione del delitto di cui al primo comma.

Per tutte queste ragioni, non è possibile immaginare un concorso formale di reati nemmeno per il soggetto che abbia abusivamente percepito il reddito e, nelle more, abbia anche omesso di comunicare nuovi elementi patrimoniali, rilevanti per la modifica dell'ammontare dell'erogazione<sup>12</sup>.

Ciò osservato rispetto al rapporto tra i reati di cui al d.l. n. 4/2019, deve essere però sottolineato come il delitto di fraudolenta percezione previsto al comma 1, a parere dello scrivente, possa concorrere con il reato *ex art.* 483 c.p. qualora il soggetto abbia dichiarato il falso, ovvero omesso informazioni dovute in sede di dichiarazione sostitutiva unica per l'emissione della certificazione ISEE<sup>13</sup>, formando così un atto pubblico falso, poi utilizzato in sede di avvio del procedimento di erogazione del reddito di cittadinanza<sup>14</sup>.

Infatti, non può essere escluso, in questo caso, il concorso tra reati in ragione dell'assoluta diversità del contesto e della condotta punita, nonché dell'eterogeneità dei beni giuridicamente protetti dalle diverse norme incriminatrici. Al riguardo, va anche osservato che la certificazione ISEE falsa, generalmente allegata (tra gli altri documenti

elemento, eventualmente specializzante. La bibliografia sul concorso apparente di norme è amplissima. Per un approfondimento, senza alcuna pretesa di esaustività, v. nella manualistica G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, VIII ed., Bologna, 2019, p. 721 ss.; F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, XI ed., Padova, 2020, p. 510 ss.; G. MARINUCCI, E. DOLCINI e G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, VIII ed., Milano, 2019, p. 557 ss., nonché F. ANTOLISEI, *Concorso formale di reati e conflitto apparente di norme*, in *Giust. pen.*, 1942, p. 209 ss.; A. MORO, *Unità e pluralità di reati*, Padova, 1954; M. SINISCALCO, *Il concorso apparente di norme nell'ordinamento penale italiano*, Milano, 1961; F. MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, Bologna, 1966; A. PAGLIARO, *Concorso di norme*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961, p. 545 ss.; L. CONTI, *Concorso apparente di norme*, in *Noviss. dig. it.*, III, Torino, 1959, p. 1007 ss.; G. DELITALA, *Concorso di norme e concorso di reati*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1934, p. 104 ss.; R.A. FROSALI, *Concorso di norme e concorso di reati*, Città di Castello, 1937.

La giurisprudenza ha preso posizione privilegiando il criterio di specialità *ex art.* 15 c.p., da intendersi in senso strutturale, apparendo gli altri criteri di dubbia applicazione: in questo senso, già Cass., sez. un., 19 gennaio 2011, n. 1235, e Id., 21 gennaio 2011, n. 1963. Ripercorre in maniera esaustiva l'intero dibattito giurisprudenziale in materia R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Torino, 2019, p. 961 ss.

<sup>12</sup> Nemmeno può immaginarsi, in questo senso, un concorso di reati valorizzando la punizione prevista, dal comma 2, in caso di mancata comunicazione di informazioni rilevanti ai fini della revoca del beneficio: risulta assorbente in questo senso la differenza dei soggetti attivi delle due fattispecie. Inoltre, in maniera del tutto illogica, si finirebbe per introdurre un dovere di informazione a un soggetto che un siffatto, identico dovere ha violato per la percezione del beneficio.

<sup>13</sup> La certificazione ISEE viene rilasciata sulla base delle informazioni acquisite dall'interessato (attraverso la dichiarazione sostitutiva unica, c.d. DSU) e dei dati già presenti negli archivi dell'Agenzia delle Entrate.

<sup>14</sup> Proprio per questa ragione non può trovare applicazione, nella questione in esame, la giurisprudenza relativa all'assorbimento del delitto di falsità ideologica (art. 483 c.p.) in quello di indebita percezione di erogazioni (art. 316-ter c.p.) in quanto l'uso o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi costituisce un elemento essenziale per la commissione del primo, nel senso che la falsa dichiarazione rilevante *ex art.* 483 c.p., ovvero l'uso di un atto falso, ne costituiscono modalità tipiche di consumazione (in questo senso, Cass., sez. un., 19 aprile 2007, n. 16568; Id., sez. II, 16 aprile 2013, n. 17300; Id., sez. V, 15 gennaio 2014, n. 1574). V. anche nota successiva.

richiesti) alla domanda di reddito di cittadinanza, è idonea a giustificare plurime erogazioni statali in favore del soggetto, anche differenti dal reddito di cittadinanza: mentre il falso commesso in sede di avvio del procedimento di percezione del R.d.C. è *localizzato* a quella specifica misura di sostegno<sup>15</sup>; la falsità dichiarata in sede di ISEE è *generalizzata*, cioè potenzialmente impattante per la percezione di benefici relativi a ogni servizio pubblico a domanda individuale<sup>16</sup>.

### 3. Le prime applicazioni giurisprudenziali.

Le prime applicazioni e interpretazioni della fattispecie incriminatrice introdotta dall'art. 7 del d.l. n. 4/2019 sono volte a sanzionare qualsivoglia omissione e reticenza, a prescindere dalla sussistenza in concreto delle condizioni per l'ammissione al beneficio<sup>17</sup>; è un'interpretazione ancorata al principio di lealtà tra il cittadino e la pubblica amministrazione e riflette l'elaborazione giurisprudenziale in materia di reati falso nelle dichiarazioni sostitutive, in particolare dei principi elaborati rispetto al reato di cui all'art. 95 d.P.R. n. 112/2002, norma che sanziona le omissioni o le false dichiarazioni nelle indicazioni e comunicazioni finalizzate ad ottenere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

Si tratta di una disciplina, come precisato dalla Suprema Corte, correlata nel suo complesso al principio generale "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.

In questa prospettiva, la punibilità del reato di condotta si rapporta, ben oltre il pericolo di profitto ingiusto, ma si ancora al dovere di lealtà del cittadino verso le istituzioni da cui riceve un beneficio economico. Se questa è la *ratio*, dunque, la norma incriminatrice troverà applicazione indipendentemente dall'accertamento dell'effettiva sussistenza delle condizioni per l'ammissione al beneficio in particolare delle soglie di legge, né la necessità di un tale accertamento emerge – secondo questa interpretazione – dalla formulazione letterale della disposizione, nella misura in cui questa si riferisce, al primo comma, alla condotta finalizzata a conseguire indebitamente il beneficio, ed il carattere indebito del beneficio è circoscritto all'elemento psicologico; al secondo comma, la condotta è connessa al complesso delle informazioni dovute ai fini della revoca o della riduzione del beneficio.

---

<sup>15</sup> Parimenti avviene per le specifiche dichiarazioni rese in sede di ammissione al beneficio del gratuito patrocinio ovvero di erogazione di ciascun contributo pubblico.

<sup>16</sup> Diversamente opinando, peraltro, si finirebbe per riconoscere sempre come penalmente irrilevante la condotta fraudolenta del soggetto nell'ambito del procedimento per il rilascio dell'ISEE, certificazione amministrativa, perché tale condotta (magari anche remota nel tempo) sarebbe *sempre* assorbita dalla fattispecie (ad es. art. 7 in commento, 316-ter o 640-bis c.p.) che viene episodicamente in rilievo nella perpetrazione di una *successiva* condotta criminosa, materialmente diversa dalla prima e, magari, lesiva di differenti beni giuridici.

<sup>17</sup> Tale è l'impostazione di Cass., sez. III, 25 ottobre 2019, nn. 5289-5290 e Id., sez. II, 20 gennaio 2021, n. 2402.



Il complesso delle informazioni richieste, secondo la Suprema Corte, deve essere inteso non come elementi che vanno a circoscrivere l'ambito di applicazione della fattispecie, ma come diretti a qualificare i dati che sono in sé rilevanti per l'amministrazione, ai fini del controllo sulla sussistenza dei presupposti per la concessione ed il mantenimento del beneficio e differenziali da quelli irrilevanti, senza che possa essere lasciata al cittadino beneficiario la scelta su cosa comunicare o cosa omettere<sup>18</sup>.

Tale lettura della norma viene correlata alle ragioni sottese alla introduzione di tale strumento inteso come meccanismo di riequilibrio sociale, il cui funzionamento presuppone una leale collaborazione e cooperazione tra cittadino e amministrazione, che sia ispirata alla massima trasparenza<sup>19</sup>. Sul piano delle ricadute applicative ciò significa che ogniquale volta vi sia una difformità tra la situazione reddituale accertata a seguito dei controlli e quella dichiarata, accompagnata dalla consapevolezza da parte del soggetto agente di tale difformità il reato sarà integrato a prescindere dalla sussistenza in concreto del superamento delle soglie di reddito, stabilite per l'accesso a tale beneficio.

La ricostruzione operata della fattispecie in esame è strettamente correlata all'elaborazione giurisprudenziale in materia di false dichiarazioni per l'accesso al gratuito patrocinio e, tuttavia, vanno evidenziate le differenze strutturali tra il delitto in esame e quello previsto dall'art. 95 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 che, oltre a non prevedere il dolo specifico, si integra in un procedimento c.d. a due fasi (ammissione al beneficio e liquidazione) differente da quello tratteggiato per il conseguimento del R.d.C.<sup>20</sup>.

Il procedimento delineato dagli articoli 76 e ss. del d.P.R. n. 115/2002 è scansito da una duplice fase procedimentale e la sanzione penale si ricollega a quella della presentazione della istanza ammissione dell'istanza al gratuito patrocinio (che richiede alcuni requisiti reddituali), e non a quella della effettiva percezione del beneficio, l'ammissione al gratuito patrocinio è strutturata come circostanza aggravante; in sostanza rileva penalmente solo condotta decettiva posta in essere nei confronti dell'autorità giudiziaria cui compete l'ammissione; gli ulteriori requisiti richiesti invece, rilevano solo ai fini della revoca del beneficio<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Entrambi i casi trattati dalla Cassazione afferiscono a ipotesi in cui i ricorrenti si difendevano sostenendo che le informazioni omesse o non correttamente fornite non avessero incidenza sulle soglie di reddito necessarie per ottenere il beneficio: in particolare, nel caso affrontato dalle sentenze "gemelle" 5289 e 5290 del 2020 si contestava ai due imputati l'omessa comunicazione della variazione del reddito determinato dal lavoro irregolarmente svolto dal coniuge; nel caso affrontato dalla cassazione nella decisione n. 2402 del 2021 si contestava di aver indicato nella ISEE una consistenza immobiliare diversa da quella reale.

<sup>19</sup> Per un commento alle sentenze 5289 e 5290 del 2019 della Corte di Cassazione, v. M. CARANI, *Una prima lettura della disciplina penale in materia di reddito di cittadinanza*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 1297 ss.

<sup>20</sup> Infatti, secondo quanto chiarito da Cass., sez. un., 16 febbraio 2009, n. 6591: "la specifica falsità nella dichiarazione sostitutiva (artt. 95 - 79 lett. c) è connessa all'ammissibilità dell'istanza non a quella del beneficio (art. 96/1° co.), perché solo l'istanza ammissibile genera obbligo del magistrato di decidere nel merito, allo stato. L'inganno potenziale, della falsa attestazione di dati necessari per determinare al momento dell'istanza le condizioni di reddito, sussiste quand'anche le alterazioni od omissioni di fatti veri risultino poi ininfluenti per il superamento del limite di reddito, previsto dalla legge per l'ammissione al beneficio".

<sup>21</sup> Sul punto, Cass., sez. IV, 16 aprile 2019, n. 20836 per cui: "integrano il delitto di cui all'art. 95 d.P.R. 30 maggio

Entrambe le ipotesi previste in materia di reddito di cittadinanza, come già detto, si configurano come reati di condotta e di mero 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 hanno acceduto al reddito di cittadinanza, che nell'ipotesi più grave si struttura come reato a dolo specifico nel secondo caso come reato a dolo generico e l'aver percepito del reddito non è circostanza di per se stessa rilevante.

La trasposizione dei principi già elaborati in relazione alla fattispecie di cui all'art. 95 d.P.R. n. 115/2002 non tiene conto di queste differenze strutturali e soprattutto della diversa ratio degli istituti; nel caso di specie uno strumento considerato un ammortizzatore sociale ed un sussidio per nuclei familiari in difficoltà rischia di diventare un moltiplicatore di processi, più che uno strumento di aiuto economico.

Inoltre, si tratta inoltre di un'interpretazione che introduce un'evidente disparità di trattamento, perché se da un lato è giusto che la slealtà del cittadino che ambisce ad un provvista pubblica nei confronti dell'amministrazione debba essere sanzionata (tenuto altresì conto che sempre più i procedimenti amministrativi sono incentrati sul meccanismo della autodichiarazioni e controllo successivi) tuttavia appare irragionevole ricorrere alla sanzione penale, particolarmente elevata, nei confronti di un soggetto che abbia reso dichiarazioni non corrispondenti al vero e che abbia diritto a accedere al beneficio che dunque non è "indebito".

In tal modo si finisce per parificare la condotta di chi ha diritto di accedere al beneficio e di colui che invece non versa nelle condizioni per poter ottenere il reddito, che invece presentano di versi gradi di offensività.

Sulla scorta dell'interpretazione che si va consolidando, dunque, la sanzione penale potrà essere esclusa solo quando manca l'elemento psicologico del dolo specifico. Accertamento che si presenta difficile in concreto perché presuppone una indagine finalizzata a verificare la consapevolezza da parte del soggetto agente della falsità delle dichiarazioni e nel contempo l'errore di valutazione nel ritenere che tale dato omesso o dichiarato falsamente avrebbe potuto incidere sulle soglie reddituali; è prevedibile che l'interpretazione più garantista porterà a ritenere che la condotta sia stata colposa o comunque assistita dal dolo generico.

#### **4. Il rapporto con altre ipotesi di reato.**

L'introduzione della fattispecie di cui all'art. 7 del d.l. n. 4/2019 è certamente quella di punire, anche più severamente di quanto previsto in casi analoghi, condotte che altrimenti sarebbero potute sfuggire dalla sanzione penale, non potendo, in astratto, ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 316-ter c.p. né dell'art. 640-bis c.p.

---

*2002, n. 115 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, solo qualora riguardino la sussistenza delle condizioni di reddito per l'ammissione al beneficio".*

L'indebita percezione di erogazione pubbliche, infatti, è sanzionata in maniera meno grave rispetto alla fattispecie in esame, ma prevede una soglia minima di contributo percepito pari ad euro 3.999,96 al di sotto della quale la punibilità in sede penale è esclusa.

Considerato che il reddito di cittadinanza si struttura come un contributo mensile che non supera mai quella soglia, di fatto il reato non si sarebbe mai configurato<sup>22</sup>.

Parimenti le condotte previste dalla fattispecie di recente introduzione potevano restare al di fuori del perimetro di applicazione della fattispecie della truffa aggravata, in quanto il procedimento di erogazione del contributo è strutturato in modo tale da poter escludere una induzione in errore dell'ente erogante, salvo valutazione rimesse al caso concreto.

Il rapporto tra la fattispecie di indebita del reddito di cittadinanza e la truffa aggravata è stato espressamente regolato dal legislatore con la clausola di riserva e si pone negli stessi problematici termini di quelli che hanno riguardato l'interpretazione del rapporto tra il reato di indebita percezione di contributi pubblici e la truffa aggravata<sup>23</sup>.

In astratto, stante la scansione procedimentale dettata dalla legge per l'erogazione del contributo, che viene elargito sulla base dell'autodichiarazione, salvo poi i controlli successivi dell'agenzia delle entrate, non potrebbe configurarsi l'ipotesi della truffa aggravata, alla luce dei principi statuiti dalle Sezioni Unite<sup>24</sup> e che possono essere trasposti negli stessi termini rispetto al rapporto tra truffa e false dichiarazioni finalizzate al reddito di cittadinanza.

Le Sezioni Unite hanno individuato la linea di demarcazione tra le due figure di reato, tenuto conto della clausola di sussidiarietà, nella ricorrenza in concreto della induzione in errore dell'ente erogante, che è da escludere ogniqualvolta l'erogazione non discende da una falsa rappresentazione dei presupposti da parte dell'ente pubblico che si rappresenta solo la formale attestazione del richiedente<sup>25</sup>. Ciò accade in molti casi in cui il procedimento di erogazione si fonda solo sulla presentazione della domanda e

---

<sup>22</sup> Infatti, la giurisprudenza ha escluso ai fini della integrazione del reato di cui all'art. 316-ter c.p. che la soglia di rilevanza penale possa essere computata tenendo conto dell'entità dell'intero contributo erogato, rilevando al contrario l'ammontare di ciascun rateo (sul punto, di recente, v. Cass., sez. VI, 20 aprile 2020, n. 7963).

<sup>23</sup> La fattispecie di cui all'art. 316-ter c.p. è stata introdotta con il fine dichiarato di sanzionare condotte di tipo prevalentemente omissivo non idonee ad integrare gli artifici ed i raggiri e quindi destinate ad essere sprovviste di sanzione penale; tuttavia, la fattispecie viene strutturata facendo espressamente rientrare anche ipotesi di condotte attive consistite nel presentare documenti falsi o dichiarazioni contenenti dati non veritieri, condotte che sino a quel momento erano pacificamente rientrati nella ipotesi della truffa. Si erano pertanto creato un contrasto tra un orientamento che, nonostante la clausola di sussidiarietà, riteneva la nuova fattispecie speciale rispetto alla truffa aggravata; altro orientamento invece, in ossequio alla clausola di riserva, ne circoscriveva l'applicazione ad un ambito residuale ai soli casi in cui non vi fosse stata induzione in errore della pubblica amministrazione.

<sup>24</sup> V. Cass., sez. un. 27 aprile 2007, n. 16568. Il principio è stato ribadito anche da Cass., sez. un., 25 febbraio 2011, n. 7537.

<sup>25</sup> In questo senso, v. Corte cost., 12 marzo 2004, n. 95.

dell'attestazione e si rinvia ad una fase successiva il controllo sulla veridicità dei dati forniti

L'effettivo realizzarsi di una falsa rappresentazione della realtà da parte dell'erogatore, con la conseguente integrazione degli estremi della truffa, può dipendere, oltre che dalla disciplina normativa del procedimento, anche dalle modalità effettive del suo svolgimento nel singolo caso concreto. E quindi l'accertamento dell'esistenza di un'induzione in errore, quale elemento costitutivo del delitto di truffa, ovvero la sua mancanza, è questione di fatto che risulta riservata al giudice del merito.

Nel caso di specie la scansione del procedimento amministrativo volto all'erogazione del reddito di cittadinanza sembrerebbe precludere la configurabilità della truffa, perché non vi è mai induzione in errore della pubblica amministrazione, in mancanza di una rappresentazione falsa correlata alla erogazione ed all'errore dell'ente erogante, e tuttavia si tratta di una *quaestio facti* lasciata all'interpretazione dei giudici di merito<sup>26</sup>.

Rispetto poi, al rapporto tra i reati di cui al d.l. n. 4/2019 ed i reati di falso viene in rilievo il tema del concorso tra il delitto di fraudolenta percezione ed il reato *ex art.* 483 c.p. qualora il soggetto abbia dichiarato il falso, ovvero omesso informazioni dovute in sede di dichiarazione sostitutiva unica per l'emissione della certificazione ISEE, formando così una certificazione falsa, allegata alla domanda per il reddito di cittadinanza.

In disparte le sperimentali argomentazioni riportate nel par. 2, è noto che la questione del concorso tra il reato di cui all'art. 483 c.p. e quello *ex art.* 316-ter c.p., sia stata risolta negativamente dalle Sezioni Unite della Cassazione, secondo cui delitti di cui agli artt. 483 e 489 c.p. restano assorbiti nella fattispecie della indebita percezione di contributi pubblici in quanto costituiscono modalità tipica di consumazione del delitto; è ipotizzabile il concorso rispetto ad altre tipologie di falso (ad esempio la falsificazione materiale di un atto pubblico) che potrebbe concorrere. Questa tesi è stata ribadita anche nei casi in cui l'atto falso venga utilizzato nell'ambito di un procedimento in cui la somma percepita non superi la soglia minima prevista dalla norma incriminatrice e la condotta sia sanzionabile solo in sede amministrativa<sup>27</sup>.

Lo stesso principio è stato confermato rispetto al reato di cui all'art. 95 del d.P.R. n. 115/2002, ritenuta norma speciale rispetto alla fattispecie dell'art. 483 c.p., in quanto integrato non già da qualsivoglia infedele attestazione ma dalle dichiarazioni con cui l'istante affermi, contrariamente al vero, di avere un reddito inferiore a quello fissato dal legislatore come soglia di ammissibilità, ovvero neghi o nasconda mutamenti

---

<sup>26</sup> Al riguardo, si riferisce che Cass., sez. VI, sent. 2401/2021 cit. ha ritenuto di qualificare in termini di truffa la specifica condotta del soggetto richiedente il reddito di cittadinanza che, nella dichiarazione ISEE, abbia dichiarato una consistenza immobiliare diversa da quella reale, così inducendo in errore la pubblica amministrazione.

<sup>27</sup> V. Cass., sez. II, 24 gennaio 2013, n. 17300 per cui "il reato di falso previsto dall'art. 483 cod. pen. resta assorbito in quello di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato in tutti i casi in cui l'uso o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi costituiscano elementi essenziali di quest'ultimo, pur quando la somma indebitamente percepita o non pagata dal privato, non superando la soglia minima di erogazione - Euro 3.999,96 -, dia luogo alla violazione amministrativa prevista dal secondo comma dell'art. 316 ter".

significativi del reddito dell'anno precedente, tali cioè da determinare il superamento di detta soglia<sup>28</sup>.

Alla luce di questo consolidato orientamento giurisprudenziale, il falso nella dichiarazione ISEE che viene allegata alla istanza di reddito di cittadinanza, che in astratto potrebbe configurare il reato di cui all'art. 483 c.p., rimane assorbito nella fattispecie di cui all'art. 7 del d.l. n. 4/2019, norma speciale, in quanto la dichiarazione ISEE non ha un rilievo autonomo se non nell'ambito del procedimento in cui viene utilizzata.

## 5. Problematiche applicative.

Il quadro sanzionatorio per la repressione delle indebite percezioni di R.d.C., così come ricostruito e tratteggiato dal legislatore, necessita di qualche ulteriore specificazione in talune particolari, ma ricorrenti fattispecie concrete portate all'attenzione dell'operatore giuridico.

Tale sforzo ermeneutico si rende necessario per la mancanza di un'esplicita, esaustiva elencazione dei requisiti richiesti per l'accesso alla misura, spesso richiamati con rinvio esterno ad un altro testo normativo.

### 5.1. Reddito di cittadinanza e convivenza di fatto.

La prima questione problematica riguarda il riconoscimento della misura a un soggetto che convive di fatto con un altro (non dichiarato), cioè la cumulabilità del reddito di sostegno per entrambi i conviventi di fatto, che dichiarano in sede di avvio del procedimento una differente residenza anagrafica.

L'art. 2, comma 5, del d.l. n. 4/2019 stabilisce che *"ai fini del Rdc, il nucleo familiare è definito ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013"*. La disposizione richiamata (c.d. Regolamento ISEE) dispone, al comma 1, che il nucleo familiare del richiedente sia costituito dai soggetti componenti la *famiglia anagrafica* alla data di presentazione della dichiarazione sostitutiva unica<sup>29</sup>.

A sua volta, il concetto di *famiglia anagrafica* è definito dall'art. 4, comma 1, del d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 per cui *"agli effetti anagrafici per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, unione civile, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune"*.

Dal complessivo raffronto della normativa richiamata, va dunque intesa quale *famiglia anagrafica*, da dichiarare ai fini ISEE in sede di DSU, un insieme di persone (anche due): *a)* legato da vincoli di stabilità o, comunque, di affetto<sup>30</sup>; *b)* che coabita.

<sup>28</sup> V. Cass., sez. V, 19 febbraio 2008, n. 12019.

<sup>29</sup> V. nota 12.

<sup>30</sup> Sul punto sarà sufficiente offrire un chiaro, preciso, concordante compendio indiziario (ad es. promiscua titolarità delle utenze domestiche; presenza di più nominati su campanelli e cassette della posta; indicazione

La sufficienza del parametro dell'affezione, da combinare con la coabitazione sulla base di una rigorosa verifica in fatto, permette dunque di considerare rilevanti ai sensi dell'art. 7, comma 1, d.l. n. 4/2019 anche le omesse dichiarazioni di convivenza di fatto.

Diversamente opinando, peraltro, si finirebbe per violare il principio di uguaglianza sostanziale *ex art. 3 Cost.* perché, a parità di situazione di fatto, si riconoscerebbe il beneficio del reddito di cittadinanza a entrambi i conviventi di fatto, ma non già ai soggetti sposati, contraenti un'unione civile o un contratto di convivenza annotato, facendo così dipendere la moltiplicazione del contributo alla sola formalizzazione dell'unione affettiva.

### 5.2. Reddito di cittadinanza e possesso di un c.d. conto gioco.

La seconda questione che merita una specifica menzione riguarda l'omessa indicazione, in sede di DSU ai fini del rilascio della certificazione ISEE, poi prodotta per l'erogazione della misura del Reddito di Cittadinanza, di un c.d. conto gioco<sup>31</sup>.

Una concisa ricostruzione del dato normativo di riferimento si rende necessaria per risolvere la specifica problematica.

L'art. 69 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (T.U.I.R.) dispone che *"i premi e le vincite di cui alla lettera d) del comma 1 dell'articolo 67 costituiscono reddito per l'intero ammontare percepito nel periodo di imposta, senza alcuna deduzione"*.

Il richiamato art. 67 ricomprende tra i c.d. redditi diversi *"le vincite delle lotterie, dei concorsi a premio, dei giochi e delle scommesse organizzati per il pubblico e i premi derivanti da prove di abilità o dalla sorte nonché quelli attribuiti in riconoscimento di particolari meriti artistici, scientifici o sociali"*.

Ai fini fiscali, dunque, ciascun contribuente deve dichiarare solamente le vincite, cioè il *surplus* ricavato dall'attività di scommessa eventualmente realizzata.

Ciò posto in termini generali, va però evidenziato che il limite qualitativo legato al *surplus*, cioè alla vincita, viene meno in caso di dichiarazione da rendere ai fini ISEE, in piena coerenza con la finalità dello strumento, volto a valutare in senso oggettivo il patrimonio del cittadino che intenda fruire di agevolazioni in caso di accesso ai servizi pubblici a domanda individuale.

Infatti, l'art. 4, comma 2, del d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159 (c.d. Regolamento ISEE) impone che per la determinazione del reddito di ciascun componente del nucleo

---

del medesimo indirizzo per comunicazioni banca/posta/p.a., ecc.).

<sup>31</sup> Tale conto origina generalmente da un contratto di deposito gratuito concluso tra la società con la licenza per l'esercizio della raccolta di scommesse e l'utente registrato sulla piattaforma. Il conto viene aperto automaticamente con la registrazione al sito della società e non è associato a una carta di pagamento, ovvero a un conto corrente bancario. Al contrario, il conto gioco viene alimentato con versamenti episodici o ricorrenti da carte di credito, debito (anche prepagate) o da bonifici bancari: in tal modo, l'utente traferisce la provvista da utilizzare per usufruire dei servizi di scommessa sportiva, poker online, etc. Parimenti, il denaro vinto (o, comunque, giacente) può essere trasferito dal conto gioco alle carte, anche prepagate, ovvero a un conto corrente bancario.

familiare si deve tenere conto non solo del “reddito complessivo ai fini IRPEF” (lett. a), regolato dal T.U.I.R., ma anche di “ogni altra componente reddituale esente da imposta” tra cui appunto il conto gioco, che è una componente reddituale che sfugge all’applicazione di imposte dirette o indirette sul reddito<sup>32</sup>.

### 5.3. Il requisito della residenza decennale per gli stranieri.

L’art. 2, comma 1, lett. a) del d.l. 4/2019 riconosce il diritto all’erogazione anche al cittadino dello stato estero “residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell’erogazione del beneficio, in modo continuativo” e che sia in possesso anche degli altri requisiti reddituali di cui alla lett. b).

Ai sensi dell’art. 43 c.c. e dell’art. 3 del d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 deve essere inteso come *residente* il soggetto avente dimora abituale in un determinato Comune. In questo senso, i dieci anni di residenza non possono essere calcolati in base all’iscrizione nell’anagrafe della popolazione residente *ex art. 7* del citato d.P.R. 223/1989, ma vanno conteggiati dall’ingresso in Italia del soggetto, che da quel momento ha posto la sua dimora abituale nel territorio nazionale.

Questa impostazione è fondata su due differenti argomentazioni: *a)* il riferimento della legge è alla *residenza* in Italia, slegata dunque dal carattere *anagrafico*, cioè dalla registrazione del soggetto nell’anagrafe comunale; *b)* l’interpretazione della legge extra penale deve avvenire sulla base di canoni strettamente letterali, in ossequio al principio di tassatività che permea tutto il diritto penale<sup>33</sup>.

## 6. Conclusioni.

Le sanzioni penali in materia di reddito di cittadinanza, come visto, pongono delle problematiche inedite di non agevole soluzione, soprattutto per la difficoltosa ricostruzione della stratificata normativa amministrativa richiamata.

Il presente scritto, partendo dall’analisi della disciplina amministrativa della mentovata misura di sostegno, ha tentato di offrire una differente interpretazione delle fattispecie penali introdotte in materia di reddito di cittadinanza, valorizzando gli specifici elementi che permettono di distinguere le due fattispecie incriminatrici previste nell’art. 7 del d.l. n. 4/2019.

---

<sup>32</sup> Anche in questo caso, peraltro, diversamente opinando si finirebbe per legittimare il massiccio ricorso alla pratica di deposito del conto gioco, al solo fine di eludere la normativa ISEE e lucrare un parametro più favorevole per l’erogazione delle agevolazioni pubbliche.

<sup>33</sup> In ogni caso, il giudice potrà valutare la ricorrenza in concreto dell’elemento psicologico dell’agente in tutti i casi limiti che dovessero riguardare la possidenza o meno del requisito della residenza decennale in Italia dello straniero.

Le prime applicazioni, pure esaminate, della giurisprudenza sembrano sminuire l'elemento del dolo specifico, a scapito della rigorosa applicazione di *entrambe* le fattispecie introdotte dal legislatore.

Tali problemi teorici, di non poco momento, sono peraltro accompagnati da complesse questioni anche pratiche, di concreta gestione delle innumerevoli comunicazioni di notizia di reato in materia<sup>34</sup>: un'interpretazione particolarmente rigorosa del testo normativo rischia di attivare il procedimento ordinario in udienza preliminare per ogni minima violazione, con quanto ne consegue in tema di efficiente allocazione della risorsa giustizia.

---

<sup>34</sup> Che, vista la natura cartolare degli accertamenti, potrà essere gestita, quanto al delitto *ex art. 7*, comma 1 del d.l. più volte richiamato, in ipotesi, nelle forme del procedimento speciale del giudizio immediato *ex art. 353*, comma 1, c.p.p.