

Angelo Giraldi

*Reddito di cittadinanza e simbolismo strumentale:
un'auspicabile deframmentazione del diritto penale*

ABSTRACT: L'introduzione del Reddito di cittadinanza nell'ordinamento italiano ha comportato anche l'introduzione di nuovi reati. Il contributo si propone anzitutto di scomporre e analizzare le nuove fattispecie incriminatrici, per poi effettuare una disamina, in chiave critica, del loro rapporto con le disposizioni codicistiche già vigenti. L'esito dello studio conduce ad ipotizzare che le sanzioni in questione rappresentino una inutile e confusionaria frammentazione del diritto penale, che renderebbe opportuno un intervento legislativo razionalizzatore.

The introduction of a Guaranteed Minimum Income in the Italian legal system comes along with the creation of new criminal laws. This work aims at analyzing the new criminal rules and sanctions, in order to examine critically their relationship with the other laws already in force (Italian Criminal Code). The result of the analysis brings to hypothesize that the new rules represent a useless and confusing fragmentation of Criminal Law. Therefore, the work wishes for a rational legislative intervention.

PAROLE CHIAVE: Diritto penale, Reddito di cittadinanza, Truffa, Erogazioni, Danno dello Stato

KEYWORDS: Criminal Law, Minimum Income, Fraud, Public Disbursements, Damage to the State

SOMMARIO: 1. L'introduzione del Reddito di cittadinanza quale misura poliedrica – 2. Richiesta del beneficio e necessità della tutela penale – 3. Le fattispecie incriminatrici introdotte dall'art. 7 d.l. 4/2019 – 3.1. Articolo 7, comma primo: l'elemento oggettivo del «falso inteso all'ottenimento del Reddito di cittadinanza» – 3.2. *Segue*: l'elemento soggettivo – 3.3. *Segue*: il rapporto con le altre fattispecie incriminatrici vigenti. Ipotesi applicative e problemi di costituzionalità del precetto – 4. Articolo 7, comma secondo: le variazioni patrimoniali penalmente rilevanti – 4.1. *Segue*: gli effetti dell'emergenza sanitaria sull'apparato sanzionatorio penale del Reddito di cittadinanza – 4.2. *Segue*: l'individuazione del soggetto attivo – 4.3. *Segue*: ipotesi applicative del precetto – 5. Considerazioni conclusive: l'auspicio di una deframmentazione del diritto penale.

1. *L'introduzione del Reddito di cittadinanza quale misura poliedrica*

Il Capo I del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e pensioni», convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, ha introdotto nell'ordinamento italiano il c.d. Reddito di cittadinanza. Trattasi, stando alla lettera programmatica del decreto, di una «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».

Il sussidio economico erogato dallo Stato in favore della popolazione meno abbiente, corredato da un apparato di doveri funzionali all'inserimento – o reinserimento – nel mondo del lavoro, rappresenta sicuramente un *quid novi* nel sistema di *welfare* italiano. Lungi dal ricalcare i tratti caratteristici di forme assistenziali più vigorose¹, il Reddito di cittadinanza è destinato a una platea determinata di beneficiari risultanti in 'stato di povertà', il che ne esclude anzitutto la portata universalistica. La specificazione 'di cittadinanza' va, pertanto, ridimensionata e circoscritta all'insieme dei soggetti che, per i motivi più vari, versano in stato di indigenza.

Prescindendo dalle motivazioni concrete che hanno spinto il legislatore a introdurre il Reddito di cittadinanza² e tralasciando una pur necessaria

¹ Quantomeno dal punto di vista economico, il Reddito di cittadinanza di matrice italiana è forse assimilabile al c.d. reddito minimo garantito e si differenzia, invece, da altre forme di sostegno, qual è, a titolo esemplificativo e senza sfociare in profane digressioni, il reddito di base incondizionato (anche detto propriamente reddito di cittadinanza). Quest'ultimo, a differenza dello strumento previsto dal d.l. 4/2019, prevede un'erogazione monetaria in favore di tutte le persone dotate di cittadinanza e/o residenza nel territorio statale, a prescindere dalla condizione reddituale o dalle attività lavorative svolte. Cfr. P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGH, *Il reddito minimo universale*, Milano, Università Bocconi Editore, 2013. È pur vero che il 'vigore' dell'aiuto erogato dallo Stato non è da valutare in termini esclusivamente economici, come si avrà modo di ribadire. Basti pensare al sistema di politiche attive del lavoro che affianca il sussidio economico erogato ai beneficiari del Reddito di cittadinanza italiano, che funge da parziale contrappeso alla mancata universalità del sussidio.

² Confidando che la *ratio* di interventi di tale impatto si spinga oltre un'attività demagogica, resta il dubbio circa la reale *voluntas legislatoris*, anzi *voluntas populi*. Sarebbe interessante capire, in termini prospettici, se vi sia la volontà (non solo degli organi politici, ma dell'intera cittadinanza), di estendere tale strumento, qualora vi fossero risorse più ampie, ad una platea tendenzialmente universale, a garanzia incondizionata dei diritti fondamentali, o se, al contrario, la gestione della *res publica* culminata nell'introduzione del Reddito di

valutazione tecnico-economica, è apprezzabile il tentativo del Parlamento di introdurre nell'ordinamento italiano uno strumento poliedrico³ che, nonostante gli attuali limiti economici e politici, tenta di salvaguardare l'integrità psicofisica di una fascia della popolazione che si trova, o rischia di trovarsi, ancorata alla marginalità sociale, con essa intendendosi non solo l'indigenza economica, ma anche la mancata dignità che, in parte, proviene dal lavoro. Le spinte riformiste, a livello europeo ed internazionale, in tema di diritti umani e *welfare*⁴, ancorché sovente rappresentino la diretta filiazione di movimenti propagandistici, testimoniano con sufficiente chiarezza le necessità sociali dell'epoca contemporanea, tra le quali spiccano le possibilità di svolgere un'attività lavorativa e, conseguentemente, di godere di una sufficiente disponibilità economica.

L'apprezzabilità dell'introduzione di una misura rivolta, almeno in teoria, alle fasce più deboli della popolazione non vuole, per ciò stesso, tradursi in un plauso conformista all'operato del legislatore e di conseguenza eludere le problematiche tecniche e, nello specifico, tecnico-giuridiche sottese ad un intervento normativo di (apparente) 'straordinaria necessità ed urgenza'. L'obiettivo sistematico-ricostruttivo rimane ancorato alla ricerca di un «*equilibrio controproblematico* che sappia di volta in volta denunciare i problemi che affliggono l'attuale legislazione senza peraltro nascondersi l'inesistenza di soluzioni (penalistiche, extrapenalistiche o extragiuridiche) 'magiche' o *tranchant*»⁵.

cittadinanza non viaggi sugli stessi binari dell'opinione pubblica. Fonte di perplessità è la stessa introduzione dei reati di cui all'art. 7 d.l. 4/2019, oggetto della presente analisi, la cui introduzione potrebbe celare una *captatio benevolentiae* volta non a intimidire i destinatari delle fattispecie incriminatrici, quanto piuttosto a «rassicurare o, forse più correttamente, imbonire la *public opinion*». Così S. BONINI, *La funzione simbolica nel diritto penale del bene giuridico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 248.

³ Come già accennato, il Reddito di cittadinanza è uno strumento 'misto': ingloba in sé un'erogazione monetaria a sostegno del reddito familiare e un sistema articolato di politiche attive del lavoro. Un simile coniugio, oltre ad attestare l'intima connessione sancita dall'art. 3 Cost. tra il principio di eguaglianza e il trinomio delle sfere lavorativa, economica e sociale, merita di essere licenziato positivamente purché non vi sia «discrasia tra gli obiettivi invocati dal legislatore – e dagli agenti politici che costituiscono la maggioranza – e l'agenda reale», che si cela dietro quelle dichiarazioni espresse», trasponendo in un diverso contesto le parole di M. CANCIO MELIÀ, «*Diritto penale del nemico?*», in M. DONINI – M. PAPA (a cura di), *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 70.

⁴ Sul punto, v. A. CIARINI – L. PENNACCHI, *Il futuro dei diritti sociali in Europa: investimenti, attori e nuove politiche per un (diverso) modello sociale europeo*, in «Rivista delle Politiche Sociali», 3, 2017, p. 9 ss.

⁵ S. BONINI, *Funzione «strumentale» e funzione «simbolica» del diritto penale, fra discorsività «critica» e discorsività «dialogica»*, in *La società punitiva. Populismo, diritto penale simbolico e*

2. *Richiesta del beneficio e necessità della tutela penale*

Trattandosi di una misura non universale, destinata ai soggetti in possesso dei requisiti personali ed economici di cui all'art. 2 d.l. 4/2019, il Reddito di cittadinanza viene erogato sulla base del comune principio della domanda. Il rischio di comportamenti scorretti nei confronti dell'Amministrazione statale, tesi all'illecito ottenimento (sia nell'*an* che nel *quantum*) del beneficio economico da parte dei soggetti richiedenti, è stato ritenuto di gravità tale da dover richiamare a mo' di garante il sistema sanzionatorio penale, malgrado l'irruenza della sussidiarietà che lo rende una *extrema ratio*.

Non è da sottovalutare, a questo proposito, il tasso di (presunta) pericolosità che si cela dietro ogni strumento di sostegno economico introdotto nell'ordinamento, benché sia opportuno affrontare il problema con uno sguardo il più possibile obiettivo, che permetta di sottrarsi al *sentiment* popolare e che eviti di travisare l'effettività del pericolo incombente. Sono noti gli atteggiamenti criminali tesi a frodare lo Stato, nell'errata consapevolezza che l'atteggiamento riflessivo rappresentato dallo struzzo nell'*Allegoria della Giustizia* del Vasari sia, in realtà, una biasimevole incuria del sistema giudiziario che, in qualche 'magico' modo, cancella il disvalore del fatto-reato e, di conseguenza, i procedimenti penali. Si corre, dunque, il rischio che si rafforzi il rapporto di diretta proporzionalità intercorrente tra la rilevanza, in termini quantitativi, dell'erogazione pubblica – e degli adempimenti burocratici necessari al suo ottenimento – e il dilagarsi di atteggiamenti fraudolenti.

Sulla scorta di queste riflessioni preliminari si ravvisa l'opportunità dell'intervento penale nella materia in questione, anche al solo fine di scongiurare il rischio di sconfinamento in un diritto penale assolutamente simbolico⁶. La tutela penale, altrimenti detto, parrebbe conforme al principio di sussidiarietà già richiamato e necessaria, anzi, a contrastare fenomeni che, potenzialmente, sono in grado di alterare la portata e gli effetti di una misura ingente quale il Reddito di cittadinanza, vale a dire, in ultima istanza, il

ruolo del penalista, in «Diritto penale contemporaneo», 2016, p. 31.

⁶ Sarebbe allarmante, citando E. STRADELLA, *Recenti tendenze del diritto penale simbolico*, in E. D'ORLANDO – L. MONTANARI (a cura di), *Il diritto penale nella giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario svoltosi a Udine il 7 novembre 2008*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 201, assistere all'ennesimo scenario in cui il simbolismo penale fosse esclusivamente un «elemento finalistico» delle fattispecie penali, ancor più perché il contesto applicativo di tale scenario coinvolge soggetti particolarmente meritevoli di tutela, il cui stato di (quasi assoluta) indigenza lascia trasparire le complesse problematiche legate alla povertà e alla marginalità sociale.

beneficio globale (economico e non) conseguibile dai consociati interessati⁷.

Ciò per almeno tre ordini di ragioni: (a) anzitutto, è bene preservare il valore e l'integrità dello Stato (inteso come consociazione⁸) contro ogni tipo di condotta fraudolenta che ingenererebbe una totale sfiducia dei consociati nell'*auctoritas* centrale. Si è già fatto cenno al rischio che la brama di ottenere un sussidio economico possa indurre taluno, sprovvisto dei necessari requisiti, a dichiarare il falso od omettere informazioni rilevanti ai fini dell'ottenimento dello stesso. È chiaro che l'organo statale di un ordinamento democratico deve, per ciò stesso, garantire correttezza nello svolgimento di qualsivoglia procedimento. È difficile immaginare, invero, un sistema giuridico in cui sia permesso, per così dire, 'ingannare' lo Stato, se non altro perché significherebbe, al contempo, legittimare ogni inganno perpetrato nei confronti dei componenti della consociazione, ossia i diversi soggetti giuridici; (b) in secondo luogo, e sempre assumendo come sfondo quello di uno Stato pluralista, è indispensabile tutelare l'interesse pubblico latamente inteso, in esso ravvisando, nella più acuta incertezza identificativa, non già una realtà immediatamente definibile, quanto piuttosto i multiformi interessi pubblici che sottendono la «realizzazione di un'armonica convivenza fra i consociati»⁹. Nel caso di specie, lo stesso

⁷ È opportuno precisare che, nell'intenzione del legislatore, oltre al beneficio economico, il percettore di Reddito di cittadinanza riceve una valutazione multidimensionale finalizzata alla stipula di un Patto per il lavoro o di un Patto per l'inclusione sociale ex art. 4 d.l. 4/2019, di talché può fruire di vari servizi, alcuni dei quali sono generalmente erogati dai privati a titolo oneroso (ad esempio, i percorsi personalizzati di accompagnamento all'inserimento lavorativo), il cui valore formativo e professionalizzante costituirebbe un beneficio anche extra-economico.

⁸ Nel panorama contemporaneo, la concezione di Stato moderno, o semplicemente 'Stato' (senza aggettivi), deve rapportarsi non tanto all'istituzione statale in sé, quale organizzazione di un popolo assoggettato al potere centrale, quanto piuttosto ad una configurazione aperta e complessa nella quale si rinvenga una pluralità di forze il cui ragionevole equilibrio è tutelato dal potere centrale. In quest'ottica, i valori soggiacenti all'espressione statale, onde il prestigio e l'autorevolezza dello stesso Stato, sono dati da quella configurazione aperta e complessa costituita dai cittadini, che assieme formano la menzionata consociazione. Cfr., sul punto, L. MANNORI, *Parlando di storia. La parabola dell'amministrazione autoritativa dal pre- al post-moderno*, in S. PERONGINI (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 112 ss.; M. FIORAVANTI, *Storia e costituzione*, in Id. (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 32.

⁹ A. PIZZORUSSO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in «Riv. trim. dir. proc. civ.», 1972, p. 66 ss. Per interesse pubblico, nel suo significato pluralistico, devono intendersi «quegli interessi la cui tutela, nell'ambito di un determinato ordinamento giuridico, è ritenuta opportuna per il progresso materiale e morale della società cui l'ordinamento giuridico stesso corrisponde».

‘articolo uno’ del d.l. 4/2019, pur evocando un preilluministico preambolo *ad pompam*, annuncia un chiaro intento di riequilibrio sociale che risulterebbe minato qualora l'erogazione del sussidio fosse incontrollata; (c) da ultimo, non per importanza, è doveroso difendere la coscienza civile propria del consociato ‘ideale’, spesso identificato nel *bonus pater familias*. Il sussidio statale, economico e non, viene erogato in concreto grazie ai contributi (patrimoniali e materiali) dei cittadini. Tenendo presente il contratto sociale sotteso all'organizzazione dello Stato, sarebbe sleale vanificare gli sforzi di ciascun contribuente permettendo impropri abusi del diritto.

Se è vero, in quanto all'*an*, che la tutela penale nei casi di abuso *de quibus* si rende necessaria, bisogna saggiare, in ordine al *quomodo*, in ossequio al «grande principio costituzionale di carattere generale» che è la proporzionalità¹⁰, la convenienza dell'introduzione delle sanzioni penali di cui all'art. 7 d.l. 4/2019 e soppesarne i risvolti applicativi, a onta dell'inesistenza di giurisprudenza in merito, per ovvie questioni temporali.

3. *Le fattispecie incriminatrici introdotte dall'art. 7 d.l. 4/2019*

Il legislatore dell'urgenza, con la successiva ratifica del Parlamento, ha introdotto nell'ordinamento giuridico, mediante l'articolo 7 d.l. 4/2019, due nuove fattispecie incriminatrici. Nello specifico, trattasi di condotte peculiari di falsità: l'una relativa all'iniziale stadio in cui il soggetto attivo non è percettore del sussidio ed intende ottenerlo dichiarando, in senso lato, il falso (comma primo); l'altra, conseguente alla richiesta del Reddito di cittadinanza, posta a garanzia della permanenza dei requisiti che rendono lecita l'erogazione del sussidio nel corso della durata legale per cui è previsto¹¹ (comma secondo).

Il primo dei due reati punisce con la reclusione da due a sei anni, «[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di ottenere

¹⁰ G. VASSALLI, *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 2006, p. XII.

¹¹ La sanzione penale di cui al comma secondo dell'art. 7 è la diretta conseguenza della previsione di cui all'art. 3, comma 6, d.l. 4/2019, il quale stabilisce che il Reddito di cittadinanza «è riconosciuto per il periodo durante il quale il beneficiario si trova nelle condizioni previste all'articolo 2 [requisiti personali ed economici] e, comunque, per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi», ferma restando la possibilità di rinnovazione del beneficio, mediante nuova richiesta, «previa sospensione dell'erogazione del medesimo per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo».

indebitamente il beneficio di cui all'articolo 3 [il beneficio economico del Reddito di cittadinanza], rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute».

Il secondo, invece, 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 entro i termini di cui all'articolo 3, commi 8, ultimo periodo [avvio di un'attività lavorativa dipendente], 9 [avvio di un'impresa o di un'attività di lavoro autonomo] e 11 [altre forme di variazione patrimoniale]».

Prima di entrare nel dettaglio di ognuna delle fattispecie citate, preme indicare che esse puniscono tanto la forma commissiva quanto quella omissiva della condotta di falsità materiale o ideologica¹², chiaramente legata all'erogazione del Reddito di cittadinanza e pertanto da realizzarsi in atto considerato pubblico alla luce dell'ampia nozione penalistica, secondo le precisazioni che seguono. Pare opportuno precisare, a tal proposito, che la richiesta del Reddito di cittadinanza, ex art. 5, comma primo, d.l. 4/2019, può essere effettuata presso gli uffici preposti (quali le Poste Italiane, i Centri di Assistenza Fiscale e gli istituti di patronato) o direttamente in via telematica, utilizzando le credenziali di accesso (c.d. SPID) che garantiscono, a livello nazionale, l'identità del richiedente¹³. In ambedue i casi, il richiedente è tenuto ad essere in possesso della dichiarazione ISEE in corso di validità, dalla quale emergono alcuni requisiti personali e patrimoniali, e ad attestare con dichiarazione sostitutiva di certificazione l'eventuale svolgimento di attività lavorativa non ancora ricompresa nell'ISEE, nonché il possesso degli ulteriori requisiti richiesti dalla legge per l'ottenimento del beneficio.

Pertanto, l'eventuale falsità preordinata alla richiesta del Reddito di cittadinanza comporta necessariamente la presenza di circostanze non vere

¹² Ancorché nel caso specifico sia difficilmente ipotizzabile la commissione di una falsità materiale, la dottrina tende ad ammettere la configurabilità di entrambi i tipi di falso: l'indicazione dei documenti 'falsi' ricondurrebbe alla falsità materiale, mentre 'attestanti cose non vere' si riferirebbe alla falsità ideologica. Cfr. M. PELISSERO, *Commento alla L. 29 settembre 2000, n. 300*, in «Leg. pen.», 2001, p. 1039; M. RIVERDITI, *Delitti a tutela dell'attività di finanziamento pubblico*, in C.F. GROSSO – M. PELISSERO (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, diretto da C.F. GROSSO, T. PADOVANI, A. PAGLIARO, Milano, Giuffrè, 2015, p. 163; M. SPENA, sub art. 316 ter, in M. RONCO – B. ROMANO (a cura di), *Codice penale commentato*, Torino, Utet, 2012, p. 1588.

¹³ Cfr. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 ottobre 2014, recante «Definizione delle caratteristiche del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID), nonché dei tempi e delle modalità di adozione del sistema SPID da parte delle pubbliche amministrazioni e delle imprese», pubblicato in G.U. il 9 dicembre 2014.

o nella dichiarazione ISEE, rilasciata dall'INPS (quindi la falsa attestazione del soggetto privato in sede di Dichiarazione Sostitutiva Unica, c.d. DSU), o nella dichiarazione sostitutiva di certificazione, resa alla pubblica amministrazione *ex art.* 46 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, in sede di domanda di Reddito di cittadinanza. Nei casi richiamati, la giurisprudenza di legittimità sembra concorde nel riconoscere la configurabilità del reato di falsità commessa dal privato in atto pubblico di cui all'art. 483 c.p., in combinato disposto con l'art. 76 D.P.R. 445/2000¹⁴; va da sé, quindi, che agli effetti della legge penale, tali dichiarazioni (eventualmente false) devono essere suscettibili di integrare l'elemento normativo 'atto pubblico', atteso altresì che le dichiarazioni rese all'amministrazione statale sono destinate a confluire in un atto pubblico (quale, nel caso di specie, il provvedimento con cui viene riconosciuto il Reddito di cittadinanza).

È interessante rilevare sin d'ora una conferma legislativa della natura plurioffensiva dei reati di falso¹⁵, volti a tutelare da un lato – indubbiamente

¹⁴ Ferma restando la necessità della «coscienza e volontà di agire contro il dovere giuridico di dichiarare il vero, non essendo, invece, sufficiente la mera colposa omissione di indagini sul significato delle indicazioni contenute nel modulo» (Cass. pen., sez. V, 22 gennaio 2020, n. 2496), la giurisprudenza sembra concorde nell'affermare che integra il delitto di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico (art. 483 c.p.) la falsa dichiarazione sostitutiva di certificazione resa ai sensi dell'art. 46 del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (D.P.R. 445/2000), in quanto detta autocertificazione riveste la funzione di provare i fatti attestati, evitando al privato l'onere di produrre certificati ufficiali rilasciati dalla pubblica amministrazione. L'efficacia probatoria della dichiarazione sostitutiva è collegata dalla giurisprudenza di legittimità al dovere del soggetto interessato di dichiarare il vero (v., *ex multis*, Cass. pen., sez. V, 7 aprile 2017, n. 17774; 24 novembre 2014, n. 48681; 11 febbraio 2009, n. 6063). Per la configurabilità del reato di cui all'art. 483 c.p., ai sensi dell'art. 76 D.P.R. 445/2000, la dichiarazione sostitutiva di certificazione è considerata di per sé come resa a pubblico ufficiale, a nulla rilevando che tale attestazione sia contenuta in un'autocertificazione con sottoscrizione non autenticata (Cass. pen., SS.UU., 24 settembre 2007, n. 35488), né che la stessa sia stata trasmessa per via telematica, secondo gli schemi legislativi di volta in volta previsti (Cass. pen., sez. V, 20 aprile 2018, n. 17921), purché ne sia ragionevolmente accertata la provenienza.

¹⁵ È controversa in dottrina la natura giuridica, mono o plurioffensiva, dei reati di falso. Sulla lettura in chiave formalistica dei reati *de quibus* e, dunque, sulla loro natura monoffensiva, v. S. DE FLAMMINEIS, *La plurioffensività dei reati di falso tra normativa attuale e prospettive di riforma*, in «Diritto penale e processo», 9, 2008, p. 1136 ss. Per l'Autore, quando il legislatore «ha inteso mettere in evidenza uno scopo specifico di tutela, il più delle volte lo ha positivizzato attraverso le diverse formule che segnalano la presenza di un dolo specifico nel reato. Procedendo alla descrizione più dettagliata dell'elemento soggettivo dell'agente del reato, il legislatore ha indicato in numerose fattispecie delittuose una finalità di tutela aggiuntiva o, più semplicemente, specificativa o selettiva rispetto all'oggettività giuridica descritta dal titolo. Se, pertanto, lo stesso legislatore avesse voluto ricomprendere

– la pubblica fede e di conseguenza la certezza e la sicurezza del traffico giuridico, dall’altro – potenzialmente – la certezza dei diritti soggettivi sottesi alla finalità cui il falso è preordinato¹⁶; una certezza (tendenziale) che rappresenta il baricentro della varietà degli interessi che, insieme, conformano quell’interesse pubblico già richiamato, orientato all’armonica convivenza tra i consociati.

nell’ambito di tutti i reati contro la fede pubblica, in chiave di plurioffensività, profili di tutela ulteriori ed aggiuntivi, avrebbe potuto avvalersi della medesima tecnica normativa utilizzata, invece, nelle sole falsità in scritture private. Si sarebbero quindi incriminate le condotte tipiche di falsificazione in quanto finalizzate, ad esempio, ad arrecare un danno o a conseguire un profitto. Solo in questo caso si sarebbe potuto affermare la compresenza nel Titolo VII del codice penale, accanto alla fiducia collettiva, di altri valori giuridici garantiti dalla pena». L’Autore ritiene, piuttosto, che «la previsione di finalità specifiche esclusivamente nell’ambito delle falsità in scritture private suggerisce, semmai, alcune riflessioni sulla necessità di una rivisitazione complessiva delle falsità documentali che metta in evidenza più chiaramente, anche valorizzando le differenze tra i documenti, eventuali profili di tutela di beni giuridici diversi dalla fede pubblica». In senso essenzialmente conforme, v. A. DE MARSICO, voce *Falsità in atti*, in *Enc. dir.*, vol. XVI, Giuffrè, Milano, 1967, p. 562 ss., per cui «la teoria del falso gravita intorno ad un concreto elemento unificatore: il traffico giuridico, che trova nelle sanzioni contro questi reati la sua più solida difesa». Per l’Autore, la creazione dottrinale «di una categoria di reati di falso plurioffensivi, per i quali uno degli interessi suscettibili di offesa sia come un elemento in bianco della norma, che il singolo caso specifico riempirebbe, non sembra ispirata a rigore scientifico né utile alla sicurezza dei rapporti giuridici», giacché «ciascuno degli interessi che la condotta punibile offende deve presentarsi non proteiforme e fungibile ma univoco e certo nel momento della formulazione della norma. Altrimenti si ricadrebbe in quella teoria dei delitti vaghi, ossia, come il suo primo artefice (Oppenheim) li definì, ‘delitti con indeterminato oggetto di tutela’». La tesi contraria per cui i reati di falso mirano a tutelare una pluralità di beni giuridici parte dall’assunto, proposto da F. ANTOLISEI, *Sull’essenza dei delitti contro la fede pubblica*, in «Riv. it. dir. pen.», 1951, p. 631, per cui l’«attività del falsario non ha per oggetto la pubblica fede», onde cozzerebbe con «la realtà, ed anche con il buon senso, dire che il falsario agisce per offendere tale fede: egli la offende per uno scopo ulteriore che è il vero punto di mira della sua attività criminosa». È dello stesso avviso F. BRICOLA, *Il problema del falso consentito*, in «Arch. pen.», 1959, p. 281. In linea con la tesi da ultimo esposta si esprimono anche G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, Bologna, Zanichelli, 2002, p. 536 ss., per i quali ciò che conta «non è tanto che l’agente sia consapevole di alterare naturalisticamente una determinata realtà, quanto che egli si renda conto di provocare una modificazione dotata di rilevanza giuridica e potenzialmente idonea a ingannare il pubblico», così da mettere in pericolo la certezza del traffico giuridico.

¹⁶ Trattandosi di risolto potenziale e non automatico della condotta di falso, parte della dottrina ritiene che sia necessario provare l’avvenuta lesione o la messa in pericolo degli interessi giuridici che l’integrità dei documenti è preordinata a tutelare. Cfr. O. ERONIA, *Falsità “incauta” nelle certificazioni? Oggettività giuridica ed elemento soggettivo nei delitti di falso*, in «Cass. pen.», 6, 2010, p. 2250.

Sulla scorta di questa premessa, pare innegabile che la previsione del dolo specifico di cui al comma primo dell'art. 7 si presti, in realtà, a corroborare la tesi per cui dietro ogni condotta di falso si celano interessi giuridici differenti e meritevoli di tutela¹⁷. Con la nuova norma, difatti, il legislatore ha inteso unificare, in un'autonoma fattispecie di reato, una pluralità di condotte alternative (già singolarmente tipificate all'interno del codice vigente) prevedendo per esse, qualora sussista il dolo specifico dell'ottenimento del Reddito di cittadinanza, l'aggravamento *tout court* della pena altrimenti prevista dalle disposizioni codicistiche. È evidente, pertanto, che le formule previste dal codice penale per i reati di falsità in atti pubblici, pur non richiamando espressamente il dolo specifico del previgente codice Zanardelli, lo sottintendono¹⁸, a dimostrazione che dietro ogni condotta

¹⁷ In questo senso, merita di essere segnalato l'arresto giurisprudenziale con cui le Sezioni Unite, riportandosi alla tesi già sostenuta da Cass. pen., sez. V, 23 febbraio 2004, n. 7562, hanno affermato che «ai delitti contro la fede pubblica debba riconoscersi, oltre ad un'offesa alla fiducia che la collettività ripone in determinati atti, simboli, documenti, etc. – bene oggetto, senza dubbio, di primaria tutela dei delitti in argomento – anche una ulteriore e potenziale attitudine offensiva, che può rivelarsi poi concreta in presenza di determinati presupposti avuto riguardo alla reale e diretta incidenza del falso sulla sfera giuridica di un soggetto», così aderendo, di fatto, alla tesi sulla plurioffensività dei reati di falso (cfr. Cass. pen., SS.UU., 18 dicembre 2007, n. 46982). L'esigenza di un'applicazione non formalista della legge penale è avvertita altresì dalla dottrina internazionale, per la quale, pur quando sia incontrovertibile l'esistenza di un documento falsificato, è possibile che la condotta (formalmente) delittuosa sia, in realtà, priva di offensività per l'assenza di 'lesività' del fatto. Cfr., *ex plurimis*, M. CORCOY BIDASOLO, *Delitos de peligro y protección de bienes jurídico-penales supraindividuales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, p. 223: «[e] los delitos de falsedades documentales la afectación o lesión del documento –objeto del delito– es un elemento esencial de tipo, pero no constituye el contenido de lesividad propio de estos delitos, que se debe buscar en la lesión de la seguridad en el tráfico jurídico. Por ello, cuando se falsifica un documento, si esa alteración no tiene aptitud para inducir a error sobre el significado o contenido de ese documento –por ser una alteración burda, o por estar de acuerdo el autor del documento original –o por no cambiar el significado o el contenido de los hechos respecto de los que ese documento pretende ofrecer seguridad–, ese comportamiento no dará lugar a responsabilidad penal, por faltar la lesividad, pese a que, en sentido formal, existe un documento alterado».

¹⁸ Una simile interpretazione, apparentemente estensiva, sembra confermata dalle Sezioni Unite della Suprema Corte nella già richiamata pronuncia n. 46982/2007, allorché esplicitano che non vi sarebbe bisogno di risolvere il contrasto circa la natura monoffensiva o plurioffensiva dei reati di falso se fosse stata inserita esplicitamente nel vigente codice la previsione per cui dal falso debba «derivare pubblico o privato documento». Tale inciso, inserito nelle corrispondenti disposizioni del codice Zanardelli, risolveva il contrasto circa l'offensività dei reati di falso direttamente sul piano normativo. Una simile previsione («al fine di recare a sé o ad altri un vantaggio o di recare ad altri un danno») è oggi contenuta esclusivamente nell'art. 491 c.p., rubricato «Falsità in testamento olografo, cambiale o titoli

di falso in atto pubblico è ravvisabile una pluralità di interessi giuridici connessi¹⁹, chiaramente meritevoli di tutela.

3.1. *Articolo 7, comma primo: l'elemento oggettivo del «falso inteso all'ottenimento del Reddito di cittadinanza»*

Si rende a questo punto opportuno scomporre ed analizzare più nel dettaglio la nuova fattispecie di reato prevista dal primo comma dell'art. 7 d.l. 4/2019, già battezzata «falso inteso all'ottenimento del Reddito di cittadinanza»²⁰. Si prenderanno in analisi la condotta costitutiva del reato, gli ulteriori elementi previsti dalla norma, le conseguenze della previsione del dolo specifico e, in ultima istanza, il rapporto della norma con le altre fattispecie incriminatrici previste dall'ordinamento, sulla base della casistica configurabile in astratto.

Sotto il profilo oggettivo, la disposizione in esame introduce nell'ordinamento un reato comune volto a punire, da un lato, la condotta commissiva di chi rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, dall'altro, quella commissiva mediante omissione di colui che 'omette informazioni dovute'. Per chiarire il senso delle espressioni usate dal legislatore, è imprescindibile tenere conto anche dell'elemento soggettivo del reato: la norma incrimina dette condotte purché l'azione del soggetto agente sia sorretta dal dolo specifico di ottenere *indebitamente* il beneficio del Reddito di cittadinanza.

In questo senso, la commissione del reato è strettamente legata all'*iter* di presentazione della domanda del beneficio, come descritto in precedenza.

di credito», a seguito della modifica operata dall'art. 2, comma 1, lett. d), D.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7. Ciononostante, è bene tenere distinta detta disposizione normativa, relativa alla falsità di atti privati che, per la loro rilevanza, vengono 'equiparati agli atti pubblici agli effetti della pena' (citando il testo codicistico antecedente alla riforma del 2016), dalle disposizioni in materia di falsità in atti pubblici. È chiaro, infatti, che il reato di falso in scrittura privata (oggi abrogato, ad eccezione dell'art. 491 c.p.), riguardando il traffico giuridico scaturente dagli interessi privati, mira a tutelare prevalentemente questi ultimi, mentre la falsità in atto pubblico, al contrario, è finalizzata a tutelare, in primo luogo, la certezza e la veridicità dell'atto fidefacente.

¹⁹ Non è un caso se la giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. pen., SS.UU., 18 dicembre 2007, n. 46982) definisce come innocuo il falso «inoffensivo per la concreta inidoneità ad aggredire gli interessi da esso potenzialmente minacciati», in quanto, ancorché astrattamente idoneo ad ingannare il pubblico, è di fatto «privo di qualsiasi concreta incidenza sulla sfera giuridica di chicchessia» e dovrebbe pertanto essere considerato penalmente irrilevante.

²⁰ R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, in <http://www.questionegiustizia.it>, 6 giugno 2019.

Così, benché dal punto di vista normativo vengano enucleate una fattispecie commissiva ed una omissiva (in senso proprio), dal punto di vista naturalistico anche la condotta normativamente omissiva si realizza mediante un'attività. Invero, la condotta di colui che 'omette informazioni dovute' si riferisce evidentemente al soggetto che, in sede di presentazione della domanda, o in uno dei momenti precedenti che fungono da condizione necessaria – benché non sufficiente – per la proposizione della richiesta, scientemente²¹ formula dichiarazioni che nascondono, in tutto o in parte, elementi relativi ai requisiti richiesti dalla legge per il legittimo ottenimento del beneficio.

Vengono ricompresi nell'ampia formula delle dichiarazioni false e delle informazioni dovute tutti i proventi registrati in entrata, a qualunque titolo, dall'intero nucleo familiare del soggetto richiedente, nonché ogni elemento patrimoniale (mobiliare e immobiliare) e personale (composizione del nucleo familiare, residenza, etc.) suscettibile di alterare l'indicatore della situazione economica²² del richiedente o, in ogni caso, di rendere indebita, nell'*an* o nel *quantum*, la percezione del sussidio.

Con ciò deve escludersi la sussumibilità nella fattispecie in questione di alcuni fatti, astrattamente configuranti 'false dichiarazioni' od 'omissioni di informazioni dovute', ma in realtà 'innocui'. Sembra, infatti, che l'aggiunta del termine «indebitamente» nell'inciso che richiede il dolo specifico dell'agente comporti due concatenate ripercussioni sul piano applicativo.

In primo luogo, devono considerarsi *indebiti* ambedue i seguenti casi di erogazione del sussidio: da un lato, quello dell'erogazione non dovuta nella sua interezza, per carenza di almeno un requisito essenziale; dall'altro, quello del riconoscimento del sussidio in quantità eccedente rispetto all'ammontare individuato dalla legge.

In secondo luogo e di conseguenza, sulla base delle indicazioni offerte dal principio di offensività, la falsa dichiarazione resa, nonché l'informazione che il richiedente ha l'obbligo di non omettere, devono essere in astratto suscettibili di provocare una indebita percezione del beneficio, sia nell'*an* che nel *quantum*²³.

²¹ Con riferimento al caso di specie, è evidente che risulta assai complesso invocare a propria discolora l'ignoranza della legge penale. Quantomeno dal punto di vista probatorio, i generici doveri di informazione e conoscenza della legge, posti in capo ad ogni soggetto *ex art. 2 Cost.*, così come richiamato da *C. Cost.*, 24 marzo 1988, n. 364, incontrano terreno più fertile (*i.e.* sono più agevolmente presumibili) nelle situazioni in cui un soggetto ha interesse a richiedere un beneficio erogato dallo Stato, di cui è tenuto a conoscere oneri e onori.

²² La situazione economica del richiedente è valutata, *ex art. 2 d.l. 4/2019*, sulla base del dell'Indicatore della situazione economica equivalente (c.d. ISEE) di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159.

²³ Meritano di essere richiamati, a tal proposito, due arresti giurisprudenziali della Suprema

Muovendo da questa impostazione, il cittadino italiano che dichiara falsamente di avere la cittadinanza spagnola andrebbe esente dalla responsabilità penale per il reato in analisi giacché, ai fini del riconoscimento del Reddito di cittadinanza, è indifferente possedere la cittadinanza italiana o quella di uno stato membro dell'Unione europea, ferma restando l'operatività delle altre disposizioni penali previste dalla legge.

3.2. Segue: *l'elemento soggettivo*

Appurata una simile ricostruzione dell'elemento oggettivo del fatto, parrebbe utile ipotizzare un caso che, potendosi presentare nella prassi applicativa, consenta di saggiare la portata del dolo specifico previsto dalla norma.

Tralasciando deliberatamente l'annosa questione circa la configurabilità

Corte, peraltro relativi allo stesso caso, che hanno fornito una prima interpretazione delle sanzioni di cui all'art. 7 in analisi e sembrano porsi in parziale contrasto con la posizione qui sostenuta (cfr. Cass. pen., sez. III, 10 febbraio 2020, nn. 5289 e 5290). Nel caso di specie, la Corte è chiamata a vagliare la legittimità del sequestro preventivo della carta prepagata in dotazione ad un beneficiario del Reddito di cittadinanza, indagato per il reato previsto dall'art. 7 d.l. 4/2019 per aver attestato falsamente il proprio stato di disoccupazione, essendo stato accertato dalla polizia giudiziaria lo svolgimento di attività lavorativa con un salario pari ad euro 180,00 a settimana. Il ricorso proposto innanzi alla Corte di Cassazione è fondato sul fatto che l'ammontare di tale reddito da lavoro non è tale da superare la soglia reddituale prevista dall'art. 2, comma primo, lett. b), n. 1), d.l. 4/2019. Ebbene, richiamando la leale cooperazione fra cittadino e amministrazione, sottesa all'erogazione del Reddito di cittadinanza ed ispirata alla massima trasparenza, gli ermellini hanno rigettato il ricorso, lasciando intendere che la realizzazione di una falsità da parte del soggetto richiedente integra il reato *de quo* a prescindere dall'effettiva sussistenza delle condizioni previste dalla legge per l'erogazione del beneficio, così come accade (ed è interessante, in questo senso, il parallelismo effettuato dalla Corte) nei casi sanzionati dall'art. 95 D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, in materia di patrocinio a spese dello Stato (cfr. Cass. pen., SS.UU., 27 novembre 2008, n. 6591). Tanto la sanzione prevista in materia di Reddito di cittadinanza, quanto quella relativa al patrocinio a spese dello Stato «appaiono dirette a sanzionare la violazione del dovere di lealtà del cittadino verso l'amministrazione che eroga una provvidenza in suo favore e non prevedono, perciò, la necessità di accertare la sussistenza in concreto dei requisiti reddituali di legge». È proprio questo l'inciso che induce a sostenere che la Corte – nonostante si esprima nell'ambito di una pronuncia relativa ad una misura cautelare – contrariamente a quanto si sostiene seguendo i canoni del principio di offensività, propenda verso un'interpretazione formalista della norma, in virtù della quale sarebbe possibile punire la condotta di falso prescindendo da una valutazione qualitativa del disvalore del fatto. Al contempo, però, una simile posizione corrobora implicitamente l'assunto per cui deve considerarsi indebito non solo l'ottenimento del sussidio non dovuto nella sua interezza, ma anche l'ottenimento dello stesso in quantità eccedente rispetto a quella riconosciuta dalla legge.

del tentativo nei reati di pericolo²⁴, si pensi al caso (non necessariamente assurdo) in cui il soggetto agente (per comodità, Tizio), intenzionato ad ottenere il Reddito di cittadinanza, si reca presso il Centro di Assistenza Fiscale di fiducia per presentare la relativa richiesta. La prassi consolidata dell'ufficio prescelto prevede che Tizio, prima di arrivare dall'impiegato ed effettuare l'operazione, debba compilare un modulo esplicitando che tipo di operazione deve effettuare e la relativa motivazione. Nel caso di specie, Tizio dichiara, in un modulo debitamente sottoscritto, di voler richiedere la dichiarazione ISEE per poi presentare la domanda di Reddito di cittadinanza e lo conferma, in seguito, nel colloquio con l'operatore preposto. Nel redigere la dichiarazione sostitutiva di certificazione circa il patrimonio posseduto, Tizio coscientemente omette il riferimento al suo conto corrente, recante un saldo positivo. Si ipotizzi altresì che l'impiegato del CAF, per qualche ragione, è al corrente che Tizio possiede un conto corrente attivo e decide, pertanto, di denunciare l'accaduto all'autorità competente. Tizio, ignaro di ciò, nell'attesa che l'INPS rilasci la dichiarazione ISEE, viene a conoscenza delle sanzioni penali previste dalla normativa sul Reddito di cittadinanza e, pur ricevendo infine l'attestazione ISEE, decide di non presentare la domanda di Reddito.

Così formulata l'ipotesi concreta, si immagini che la procura competente iscriva a ruolo la *notitia criminis* qualificando il fatto nel reato di falso inteso all'ottenimento del Reddito di cittadinanza: *quid iuris?* Qualora, nel corso del procedimento penale, il modulo firmato e la testimonianza dell'impiegato soddisfino la prova del dolo specifico di «ottenere indebitamente il beneficio» del Reddito di cittadinanza, v'è un ampio margine di possibilità che Tizio venga condannato. Orbene, la smisurata portata del dolo specifico previsto dalla norma implica che la responsabilità di Tizio prescinde dal successivo abbandono del proposito criminoso e concorre a sfibrare, sia pur in parte, il vigente diritto penale del fatto in favore di un diritto penale dell'autore.

²⁴ A questo proposito, cfr. M. GALLO, *Diritto penale italiano. Appunti di parte generale*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2015, p. 79 ss. Così come accade per il falso, vi sono condotte che, per loro natura, sembrano *prima facie* non ammettere la configurazione del tentativo. Una di esse è l'ormai abrogato reato di ingiuria commessa con la pronuncia di una sola parola. Essendo impossibile entrare nei processi mentali che precedono la pronuncia del termine ingiurioso, sembra difficile immaginare atti che non integrano tale reato, ma risultano idonei e diretti in modo non equivoco a realizzarlo. Eppure, come spiega l'Autore, vi sono casi in cui le circostanze fattuali inducono a ritenere con ragionevole certezza che sussista tanto l'idoneità quanto la direzione non equivoca degli atti, a dimostrazione che, in ultima istanza, la vera difficoltà applicativa si ravvisa nell'accertamento delle circostanze del fatto, giacché non è «una regola di diritto o un qualcosa connaturato alla struttura dell'illecito cosiddetto unisussistente ad opporsi al tentativo».

Beninteso, la condotta realizzata da Tizio, con ogni probabilità, sarebbe stata penalmente rilevante anche prima dell'introduzione del d.l. 4/2019, ai sensi delle disposizioni codicistiche in materia di falso ideologico²⁵. Tuttavia, non senza scorgere un'evidente sproporzione²⁶, sembra potersi affermare che la condotta di Tizio, mentre con l'addebito del reato previsto all'art. 483 c.p. ricadrebbe in una cornice edittale oscillante tra i quindici giorni e i due anni di reclusione, con l'imputazione *de qua* incorrerebbe nella pena della reclusione dai due ai sei anni.

A questo punto, dovrebbe risultare sufficientemente chiara la portata applicativa del dolo specifico previsto dal reato in analisi, nel quale, a differenza di quanto accade in fattispecie assimilabili²⁷, non è presa in considerazione l'ipotesi di un possibile aggravamento scaturente dall'evento. Così, la presentazione della domanda di Reddito di cittadinanza da parte di Tizio, nonché la sua eventuale accettazione, costituiscono fatti estranei al

²⁵ Si ricorda, in quest'ottica, che l'aver dichiarato il falso in sede di richiesta dell'attestazione ISEE configura di per sé un pericolo poiché tale documento ufficiale, rilasciato dall'INPS, costituisce prova ai fini della percezione di un cospicuo numero di contributi e prestazioni da parte dello Stato.

²⁶ Sul principio di proporzionalità della pena e sull'esame a tre livelli (*dreistufige Prüfung*), cfr. V. MANES, voce *Principio di proporzionalità. Scelte sanzionatorie e sindacato di legittimità*, in *Libro dell'anno del Diritto*, Roma, Treccani, 2013, § 1. Nel caso in analisi, con l'applicazione della pena più grave prevista dall'art. 7 d.l. 4/2019 risulterebbero probabilmente integrati i requisiti di idoneità e necessità della sanzione, ma verrebbe senz'altro minata la sua ponderazione (o proporzionalità in senso stretto). È evidente, infatti, che il pericolo di ottenimento del Reddito di cittadinanza è raffrontabile con il pericolo di ottenimento di qualsivoglia altro beneficio per cui sia necessaria l'attestazione ISEE. Eppure, il trattamento sanzionatorio per i due casi è di gran lunga differente. Alla luce dell'innovativa pronuncia della Corte Costituzionale (C. Cost., 10 novembre 2016, n. 236), l'utilizzo del *tertium comparationis* nel giudizio di proporzionalità, da «filtro iniziale e inaggrabile di ogni doglianza sulla entità della sanzione si converte in strumento successivo e servente rispetto all'accertamento del vizio e alla sua rimozione» (E. CORTU, *Giudizio di ragionevolezza e vaglio di proporzionalità della pena: verso un superamento del modello triadico?*, in «Dir. pen. proc.», 4, 2017, p. 477). Seguendo tale linea scientifica, ma ribadendo la «impossibilità di accertare la proporzione tra i disvalori del reato e della pena se non mediante un giudizio relativo» (F. PALAZZO, *Offensività e ragionevolezza nel controllo di costituzionalità sul contenuto delle leggi penali*, in «Riv. it. dir. proc. pen.», 1998, p. 375), si può affermare che la sproporzione del reato di cui all'art. 7, co. 1, d.l. 4/2019, deriva anzitutto dall'eccessivo disvalore che il legislatore ha voluto (impropriamente) affibbiare al fatto, senza prendere minimamente in considerazione l'effettivo ottenimento del Reddito di cittadinanza, con le ulteriori criticità che si esporranno *infra*.

²⁷ Si pensi, ad esempio, al reato previsto dall'art. 95 D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, in materia di patrocínio a spese dello Stato. La pena per la falsità commessa per l'ottenimento del beneficio è «aumentata se dal fatto consegue l'ottenimento o il mantenimento dell'ammissione al patrocínio».

reato *de quo*, il cui disvalore penale è comunque indiscusso, data la condotta di falsità retrostante. L'interprete viene, dunque, investito dell'arduo compito di rapportare la norma incriminatrice con le altre fattispecie penali previste dall'ordinamento, il che – come si vedrà – comporta problemi e incongruenze non trascurabili.

3.3. Segue: *il rapporto con le altre fattispecie incriminatrici vigenti. Ipotesi applicative e problemi di costituzionalità del precetto.*

L'analisi delle problematiche relative al rapporto del reato in analisi con altre fattispecie previste dall'ordinamento deve essere condotta tenendo distinte le due ipotesi fattuali seguenti: (a) da un lato, il caso di chi rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute, al fine di ottenere indebitamente il Reddito di cittadinanza, senza poi conseguire il suo scopo (*i.e.* senza ottenere il riconoscimento, e quindi l'erogazione, del beneficio, per qualunque ragione²⁸); (b) dall'altro, il caso di colui che realizza la medesima condotta e, al contrario, consegue il suo scopo, ossia si vede riconosciuto il Reddito di cittadinanza. L'esame dei due scenari proposti permetterà di giungere a delle conclusioni che, sul piano sanzionatorio, comportano delle rilevanti conseguenze in termini di proporzionalità e ragionevolezza della pena. Si procederà, dunque, a delineare i risvolti applicativi dell'uno e dell'altro caso, per poi stilare le opportune considerazioni.

Nell'ipotesi *sub* (a), dando per integrati gli elementi costitutivi del reato *ex art.* 7, comma primo, d.l. 4/2019, l'agente viene sottoposto a processo penale rischiando l'irrogazione della pena della reclusione da due a sei anni. Si è deliberatamente esclusa l'applicazione di un diverso reato di falso, in virtù del principio per cui *lex specialis derogat generali*²⁹.

²⁸ Una volta che l'amministrazione statale riconosce al soggetto agente il Reddito di cittadinanza (anche soltanto per errore o mancanza di adeguati controlli), sembra irrilevante che il soggetto agente usufruisca del beneficio economico erogato. Rileverà, infatti, che il soggetto, mediante la sua condotta penalmente rilevante, abbia effettivamente conseguito un profitto, con esso intendendosi – per ampia convergenza dottrinale – un «qualsiasi vantaggio o soddisfazione» che l'agente si procuri o miri a procurarsi, non essendo necessaria una «effettiva locupletazione». Così F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2008, p. 290, che richiama a sua volta F. CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale. Parte speciale*, Fratelli Cammelli, 1898, § 2035.

²⁹ Con particolare riferimento al delitto previsto all'art. 483 c.p., ferme le considerazioni svolte per cui la falsità tesa all'ottenimento del Reddito di cittadinanza è da intendersi resa in atto pubblico dinanzi a un pubblico ufficiale, si ritiene che il concorso apparente tra

Al contrario, nell'ipotesi *sub* (b), poiché l'agente, oltre a dichiarare il falso, consegue il profitto del beneficio economico erogato dallo Stato, sembra doversi vagliare l'applicabilità dei reati di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato di cui all'art. 316-*ter* c.p., nonché di truffa aggravata (640, comma 2, n. 1, ovvero 640-*bis* c.p.), tenendo in debita considerazione l'eventuale concorso con l'art. 7, co. 1, d.l. 4/2019.

È opportuno, in primo luogo, esaminare la natura del Reddito di cittadinanza quale contributo erogato dallo Stato, per poterlo ricondurre alle fattispecie richiamate e, nello specifico, per escludere la configurabilità del reato di cui all'art. 640, comma 2, n. 1, in favore dell'art. 640-*bis* c.p. In ordine alle erogazioni pubbliche, facendo seguito alle molteplici istanze di tutela avanzate nello scorso secolo³⁰, si è sostenuto che la loro caratteristica essenziale, oltre alla provenienza dallo Stato, sia da individuare nelle particolari condizioni di favore cui è subordinata la loro concessione, in vista di specifiche finalità di rilievo pubblicistico³¹. Appare innegabile, in quest'ottica, che l'erogazione del Reddito di cittadinanza, oltre a provenire dallo Stato, costituisca un contributo di natura assistenziale rivolto ai soggetti che, versando in uno stato di indigenza economica o sociale, necessitano di un sostegno concreto finalizzato alla 'degn' sopravvivenza e all'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro. La giurisprudenza di legittimità, risolvendo i contrasti sorti sul punto, ha ricondotto i contributi di natura assistenziale all'ampia nozione di erogazione pubblica³² ed è su questa linea interpretativa che sembra potersi

l'articolo richiamato e l'art. 7, comma primo, d.l. 4/2019, possa essere risolto mediante l'applicazione del principio di specialità in astratto. Così l'elemento specializzante della norma relativa al Reddito di cittadinanza, rispetto all'art. 483 c.p., è rappresentato dalla previsione del dolo specifico.

³⁰ È risalente il «forte bisogno di tutela nei confronti dei comportamenti di illecita captazione dei finanziamenti» poiché tali condotte «aggreiscono beni pubblici essenziali che costituiscono le risorse economiche-finanziarie predisposte per l'attuazione dei programmi e dello sviluppo economico in uno Stato sociale di diritto». Cfr. E. MUSCO, *Note critiche in tema di abuso di sovvenzioni in diritto penale*, in R. COSTI – M. LIBERTINI (a cura di), *Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all'industria*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 421.

³¹ Cfr. M. PELISSERO, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in «Riv. it. dir. proc. pen.», 1991, p. 936.

³² Con la pronuncia n. 16568 del 27 aprile 2007, risolvendo i contrasti giurisprudenziali sorti in materia, le Sezioni Unite riconducono i contributi assistenziali alla categoria delle erogazioni pubbliche. Tornano, poi, sull'argomento con la pronuncia n. 7537 del 25 febbraio 2011, ove esplicano che si ha erogazione pubblica ogniqualvolta il soggetto ottiene un vantaggio economico che viene posto a carico della comunità, ivi includendo non solo l'ottenimento di una somma di denaro, ma altresì l'esenzione dal pagamento di una somma dovuta a enti pubblici, giacché anche in tal caso il vantaggio ottenuto dal

ricondurre a tale nozione anche il beneficio del Reddito di cittadinanza.

Se, dunque, si conclude per la riconducibilità del Reddito di cittadinanza ad uno degli elementi costitutivi dei reati di cui agli artt. 316-ter e 640-bis c.p., tornando all'ipotesi *sub* (b) di cui sopra, conviene ulteriormente distinguere due contesti criminosi, a seconda che la falsità che ha portato all'ottenimento dell'erogazione pubblica³³ (i) sia stata perpetrata mediante raggiri che hanno indotto in errore l'amministrazione pubblica³⁴ o (ii) sia stata, di per sé sola, in grado di cagionare l'indebito profitto.

Partendo dalla prima prospettiva, *sub* (i), qualora l'artificio della falsità fosse accompagnato da raggiri che traggono in inganno la pubblica

soggetto è finanziato dalla comunità. È interessante menzionare altresì Cass. pen., sez. II, 21 maggio 2019, n. 22192, per cui le condizioni di favore alle quali viene erogato il beneficio pubblico rappresentano null'altro che il necessario carattere della gratuità, o dell'onerosità attenuata, dell'erogazione. Su questo sfondo, è bene tenere presente che la concessione del Reddito di cittadinanza, quantomeno per i soggetti che non usufruiscono dell'esonero o dell'esclusione ai sensi dell'art. 4 D.L. 4/2019, resta subordinata, durante tutta la sua erogazione, allo svolgimento di determinate attività proposte dai servizi competenti ai fini dell'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro, nonché all'obbligatoria prestazione di attività lavorativa presso il Comune di residenza (nell'ambito dei cc.dd. progetti utili alla collettività, in quanto attivati dal rispettivo municipio). Tuttavia, l'onerosità derivante dalle attività obbligatorie e dai progetti di utilità collettiva (trattasi, in quest'ultimo caso, di prestazione lavorativa a favore della comunità), sembra essere sufficientemente attenuata e non esclude, pertanto, l'applicazione delle norme relative alle erogazioni pubbliche, per due distinte ragioni. In primo luogo, le attività obbligatorie proposte ai percettori del Reddito di cittadinanza sono costituite da una serie di incontri mirati ad offrire loro un servizio professionale che, normalmente, richiede l'esborso di denaro e da cui possono unicamente trarre beneficio. In secondo luogo, lo svolgimento di attività lavorativa in favore della comunità municipale di appartenenza, in quanto limitato a livello orario, costituisce, nell'ottica di lealtà e collaborazione tra consociati, una (parziale) resa del contributo economico elargito, in sostanza, dalla stessa comunità e, al contempo, fornisce al soggetto un'esperienza lavorativa ulteriore da inserire nel proprio *curriculum* personale e spendere sul mercato del lavoro; ciò senza tacere, comunque, che è auspicabile una revisione delle ore previste per i progetti di utilità collettiva ché, in qualche modo, siano proporzionate all'assegno mensile effettivamente percepito dal nucleo familiare.

³³ La falsità perpetrata costituisce, in ogni caso, l'artificio previsto dall'art. 640 c.p., con ciò intendendosi «ogni camuffamento della realtà effettuato sia simulando ciò che non esiste [...], sia dissimulando, vale a dire, nascondendo ciò che esiste». Così F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 366.

³⁴ L'induzione in errore della pubblica amministrazione è la diretta conseguenza della falsità intesa come artificio. È evidente, infatti, l'inganno che si cela dietro il caso di indebita percezione del Reddito di cittadinanza: qualora l'amministrazione pubblica fosse stata a conoscenza dell'assenza dei requisiti previsti per il riconoscimento del beneficio (o di quella somma di beneficio), avrebbe agito diversamente e il beneficio *de quo* non sarebbe stato erogato (o sarebbe stato erogato in misura inferiore).

amministrazione, viene anzitutto alla mente il disposto dell'art. 640-*bis* c.p., derubricato «Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche». Il fatto, così ricostruito, sembra ricadere nelle previsioni di tale truffa e, al contempo, dell'art. 7, comma primo, d.l. 4/2019. La clausola di riserva contenuta in quest'ultima disposizione normativa («[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato») dirime, già a livello normativo, il concorso tra le due norme richiamate, imponendo l'applicazione esclusiva della truffa aggravata³⁵. L'agente, pertanto, va incontro all'irrogazione della pena della reclusione da due a sette anni.

Nell'altro e diverso caso esposto *sub* (ii), il percorso ermeneutico per l'applicazione della norma al fatto concreto è meno lineare e conduce, come si vedrà, a ritenere sussistente un eventuale profilo di incostituzionalità del primo comma dell'art. 7 d.l. 4/2019. È doveroso, anzitutto, premettere che, nel caso dell'ottenimento del Reddito di cittadinanza per il solo mezzo della falsità resa (vale a dire, senza ulteriori raggiri), non appare pacifica la qualificazione giuridica del fatto. Invero, a seconda della posizione assunta, esso può ravvisarsi sussumibile nel reato di cui all'art. 316-*ter* o, nuovamente, in quello previsto dall'art. 640-*bis* c.p.

Propende per quest'ultima definizione chi ravvisa nella falsità non soltanto un artificio, ma anche un vero e proprio raggirio della pubblica amministrazione, in quanto quest'ultima – nel caso del Reddito di

³⁵ Giurisprudenza e dottrina maggioritarie sembrano convenire che «la clausola di riserva non può essere intesa come applicabile solo nei rapporti tra reati aventi ad oggetto la tutela del medesimo bene giuridico, perché altrimenti si attribuirebbe alla stessa il significato di un inutile doppione del principio di specialità. Di conseguenza, a fronte di un fatto unico, detta clausola consente, anzi impone, di applicare esclusivamente il trattamento sanzionatorio previsto per la fattispecie più grave, anche se la stessa ha ad oggetto la tutela di un bene giuridico diverso da quello presidiato dalla disposizione assistita da pena meno severa» (cfr. Cass. pen., sez. VI, 21 marzo 2017, n. 13849, con nota di S. BERNARDI, *La Suprema Corte alle prese con il "principio di assorbimento" in una recente sentenza in materia di abuso d'ufficio*, in «Dir. pen. cont.», 9 giugno 2017). Qualora fosse stata assente la clausola di riserva, l'interpretazione del concorso tra le due norme avrebbe avuto esito incerto, a seconda della posizione dogmatica sul punto. Invero, da un lato, qualificando la truffa come reato (eventualmente) complesso, sarebbe stata pacifica l'applicazione esclusiva dell'art. 640-*bis* c.p. (sulla consunzione del reato-mezzo nel reato-scopo e le sue incertezze applicative, v. G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 549 ss.). Dall'altro, invece, come da costante giurisprudenza di legittimità, che non avalla una tale operatività del principio di consunzione in merito al reato di truffa, si sarebbe configurato un concorso di reati. Ciò dipende, in ultima istanza, dalle concrete modalità attuative del reato: qualora la truffa non si ritenesse esaurita nella commissione del falso, e quest'ultimo fosse strumentale alla realizzazione della condotta truffaldina, i due reati si porrebbero in concorso fra loro (in tal senso, cfr. Cass. pen., sez. V, 22 gennaio 2019, n. 2935; 15 novembre 2013, n. 45965; 28 maggio 2008, n. 21409).

cittadinanza – non dovrebbe basarsi aprioristicamente sulle dichiarazioni rese dai richiedenti, bensì è chiamata ad effettuare su di esse adeguati accertamenti, di talché il superamento dell'ostacolo dei controlli costituirebbe, di per sé, un inganno³⁶. In quest'ottica, *nulla quaestio* merita di essere sollevata in virtù di quanto già esposto in ordine all'applicabilità della truffa aggravata.

Ciononostante, sembra più convincente la tesi per cui le condotte di falso astrattamente realizzabili non debbano necessariamente nascondere un effettivo raggiro. A titolo esemplificativo, v'è differenza tra il caso dell'agente che rende una dichiarazione falsa in merito al suo patrimonio all'atto della richiesta del Reddito di cittadinanza, ma ha regolarmente dichiarato i redditi (precedentemente) nella sede opportuna, e il caso di chi, invece, al fine di ottenere il Reddito di cittadinanza, dapprima non dichiara correttamente i propri redditi e, successivamente, si giova dell'operato continuando a rendere dichiarazioni false in sede di richiesta del beneficio. Nella prima ipotesi, viene alla luce un (colpevole) malfunzionamento dei controlli operati dalla pubblica amministrazione e l'indebita percezione del beneficio non sembra integrare gli estremi della truffa. Nel secondo caso, invece, affiora un meccanismo più complesso che, evidentemente, ha raggirato i controlli inducendo in errore la pubblica amministrazione.

Vista l'eterogeneità dei casi astrattamente configurabili, sembra che l'applicazione della truffa aggravata o, al contrario, dell'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato dipenda, in ultima istanza, dalle circostanze del caso concreto. È pertanto ipotizzabile che vi siano condotte riconducibili all'art. 316-ter c.p. ed è dunque opportuno risolvere il rebus concorsuale di tale norma con l'art. 7, comma primo, d.l. 4/2019 per valutarne le conseguenze applicative.

Stavolta la clausola di riserva già richiamata non trova applicazione, in

³⁶ L'art. 5, comma 3, d.l. 4/2019 impone all'amministrazione precedente un dovere di controllo delle dichiarazioni rese dai richiedenti mediante l'utilizzo di banche dati integrate. La giurisprudenza, in virtù dell'aggiramento dei controlli, sembra orientata verso la configurazione del reato di truffa a scapito dell'art. 316-ter c.p. (cfr. Cass. pen., sez. II, 1° giugno 2016, n. 23163, in cui la Corte ha ritenuto configurabile il reato di truffa e non l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato atteso che, ai sensi del regolamento europeo in tema di aiuti all'agricoltura, l'accoglimento delle domande non si fondava su semplici dichiarazioni autocertificate ma implicava articolati controlli da parte dell'autorità competente). Resta comunque da verificare quale sarà l'orientamento giurisprudenziale sulla natura dei controlli previsti per il riconoscimento del Reddito di cittadinanza e, conseguentemente, sulla qualificazione della falsità intesa come raggiro dell'amministrazione.

quanto la pena prevista dall'art. 316-ter c.p. (sanzione amministrativa o reclusione da sei mesi a tre anni) è meno grave di quella stabilita dall'art. 7, comma primo, d.l. 4/2019 (da due a sei anni di reclusione). Tuttavia, è pacifico l'assorbimento di quest'ultimo reato nel primo, dato che la falsità rappresenta un elemento costitutivo dell'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, il quale costituisce un'ipotesi di reato complesso, come da pressoché unanime giurisprudenza di legittimità³⁷. Applicando, dunque, al caso concreto la fattispecie incriminatrice di cui all'art. 316-ter c.p., la pena irrogabile è pari, nel minimo, a mesi sei di reclusione e, nel massimo, ad anni tre. Senza considerare che, qualora la somma erogata sia pari o inferiore ad euro 3.999,96, il fatto non è penalmente rilevante e si dà luogo unicamente all'applicazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro da euro 5.164 a 25.822.

Ora, alla luce di quanto fin qui esposto, fa capolino un'evidente asimmetria sanzionatoria, che con ogni probabilità è il frutto dell'incessante 'frammentazione' del diritto penale³⁸. Basti comparare quest'ultimo quadro sanzionatorio (*i.e.* la condotta di falso con conseguente ottenimento del Reddito di cittadinanza, punita dall'art. 316-ter c.p.) con l'ipotesi inizialmente formulata *sub* (a), in cui, commessa la falsità costitutiva del reato *ex art.* 7, comma primo, d.l. 4/2019, l'agente rischia l'irrogazione della pena della reclusione da due a sei anni.

Il parallelismo qui effettuato prende in considerazione due condotte che, sul piano oggettivo, manifestano un disvalore penale di diversa entità. Da un lato, infatti, si pongono la condotta di falso e il mancato ottenimento del beneficio economico cui essa era preordinata. Dall'altro, invece, si trova la medesima condotta, che è però riuscita nel suo intento: ottenere il Reddito di cittadinanza. Non pare potersi dubitare che il primo caso, per un semplice ragionamento logico-deduttivo, costituisca un sottoinsieme del secondo caso, che ha, rispetto al primo, un elemento penalmente rilevante aggiuntivo. Ne deriva che l'entità del disvalore penale del secondo fatto (nel linguaggio mediatico, la condotta del 'furbetto non scoperto') è maggiore rispetto a quella del primo (del 'furbetto scoperto') e, dunque, merita un trattamento sanzionatorio più

³⁷ Cfr., *ex multis*, Cass. pen., SS.UU., 25 febbraio 2011, n. 7537; sez. VI, 8 agosto 2013, n. 34563; sez. V, 17 ottobre 2012, n. 40688.

³⁸ Sull'anomalia di un «diritto penale non più fisiologicamente 'frammentario', ma patologicamente 'frammentato', che, lungi dall'arrestarsi alla soglia di inefficacia del diritto simbolico, alimenta il fuoco delle incertezze e delle disfunzioni sul piano applicativo», v. A. MASSARO, *Omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime: da un diritto penale "frammentario" a un diritto penale "frammentato"*, in «Dir. pen. cont.», 20 maggio 2016.

severo. Nel caso di specie, invece, paradossalmente rischia di essere punito più severamente l'agente che realizza un falso ma non ottiene il beneficio (da due a sei anni di reclusione), rispetto al soggetto che realizza lo stesso falso e, al contempo, consegue l'ingiusto profitto (sanzione amministrativa o reclusione da sei mesi a tre anni).

Beninteso, una simile anomalia è sicuramente eventuale, se si considera che l'estro brioso dell'interprete può finanche qualificare il caso *sub* (a) come mero tentativo del reato di cui all'art. 316-ter c.p., o della truffa aggravata prevista dall'art. 640-bis c.p., allorquando la condotta sia oggettivamente idonea ad attivare l'*iter* procedimentale volto a conseguire indebitamente il vantaggio patrimoniale³⁹. Così facendo, peraltro, verrebbe interamente vanificata la portata del nuovo reato di cui all'art. 7, comma primo, d.l. 4/2019.

In ogni caso, già sul piano astratto, è possibile censurare l'anomalia sanzionatoria cui si è fatto cenno. L'assurdità del risultato cui si è pervenuti dimostra, se non altro, la totale sproporzione e irragionevolezza della nuova norma che, pertanto, entra nel panorama giuridico penale celando un profilo di contrarietà alla Costituzione. La prassi giudiziaria confermerà, o meno, una simile ricostruzione.

4. *Articolo 7, comma secondo: le variazioni patrimoniali penalmente rilevanti*

Anche la seconda fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 7 d.l. 4/2019 necessita di approfondimento critico, allo scopo di analizzare le problematiche insite nei suoi elementi costitutivi e di valutarne la portata applicativa. L'analisi, dopo aver ricostruito la condotta punibile, interesserà i problemi di precisione e determinatezza degli elementi costitutivi del reato e, da ultimo, le conseguenze sanzionatorie, che si esporranno sulla base di un'astrazione delle condotte realizzabili.

Il reato *de quo*, già denominato «falso inteso al mantenimento del Reddito di cittadinanza»⁴⁰, punisce la condotta del percettore del beneficio che, per qualsiasi ragione, non effettua, entro i termini indicati dalla norma, la comunicazione delle variazioni reddituali o patrimoniali, anche derivanti da attività irregolari, in virtù delle quali debba essere disposta la revoca o la riduzione del Reddito di cittadinanza.

³⁹ Cfr. Cass. pen., sez. II, 23 ottobre 2003, n. 40343.

⁴⁰ R. RIVERSO, *Reddito di cittadinanza: assistenza alla povertà o governo penale dei poveri?*, cit.

Per comprendere le tipologie di variazioni la cui omessa comunicazione è penalmente rilevante, si rende necessario effettuare la disamina dei termini previsti dalla norma per la tempestività delle comunicazioni. Difatti, la norma esplicita che detti avvisi debbano essere trasmessi all'amministrazione competente, a pena di sanzione penale, «entro i termini di cui all'articolo 3, commi 8, ultimo periodo, 9 e 11». Come si vedrà, ognuno di questi commi si riferisce esclusivamente a tipologie determinate di variazione patrimoniale o reddituale, di talché, ai fini dell'integrazione del reato, la necessità che sussistano contestualmente sia l'omissione della comunicazione di una variazione, sia l'intervenuta scadenza del termine, postula l'esigenza di considerare penalmente rilevanti soltanto le variazioni reddituali e patrimoniali indicate dai commi richiamati e legate, quindi, ai termini previsti dall'art. 3. Per tale ragione, le «variazioni del reddito o del patrimonio, anche se provenienti da attività irregolari, nonché [le] altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio», a differenza di quanto esposto in ordine al reato di cui al primo comma, devono intendersi tassativamente elencate nel seguente *numerus clausus*, non suscettibile di estensione analogica.

Il comma 11 dell'art. 3 d.l. 4/2019 prevede un termine di quindici giorni per comunicare all'INPS le variazioni intervenute in merito al patrimonio immobiliare e al godimento di beni durevoli (veicoli con determinate caratteristiche, navi e imbarcazioni da diporto)⁴¹, nonché le variazioni relative all'acquisizione del possesso di somme o valori, a seguito di donazioni, successioni o vincite, tali da alterare il valore del patrimonio mobiliare del nucleo familiare. Prevede, inoltre, che le altre variazioni del patrimonio mobiliare debbano essere comunicate entro il 31 gennaio venturo, ove non siano già ricomprese nella dichiarazione sostitutiva unica presentata e in corso di validità.

Il comma 9 della stessa disposizione prevede un termine di trenta giorni per comunicare l'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 del nucleo familiare, che chiaramente comporta una variazione della condizione occupazionale del soggetto interessato, foriera di un nuovo reddito da lavoro (il cui ammontare è determinato trimestralmente secondo modalità determinate dalla stessa disposizione).

Infine, il richiamato ultimo periodo del comma 8 dell'art. 3 stabilisce che la comunicazione dell'avvio dell'attività di lavoro dipendente da parte di

⁴¹ I requisiti in questione (patrimonio immobiliare e godimento di beni durevoli) sono richiesti rispettivamente dall'art. 2, comma primo, lett. b), n. 2), e lettera c), d.l. 4/2019.

uno o più componenti del nucleo familiare deve essere effettuata all'INPS secondo modalità definite dallo stesso Istituto⁴². Tuttavia, a differenza di quanto accade negli altri commi richiamati, il legislatore dimentica di stabilire il termine entro il quale detta comunicazione debba essere effettuata. Una tale dimenticanza produce inevitabilmente i suoi effetti sull'ambito applicativo del reato di cui all'art. 7, comma secondo, d.l. 4/2019.

Se, infatti, la condotta di omissione della comunicazione dell'avvio di un'attività di lavoro dipendente, da parte di un beneficiario del Reddito di cittadinanza, diviene penalmente rilevante 'decorso il termine stabilito dall'art. 3, comma 8, ultimo periodo', essa non è sussumibile nella fattispecie incriminatrice nel periodo intercorrente tra l'inizio dell'attività lavorativa e la scadenza di tale termine. Ma poiché questo termine, in realtà, non è previsto (per dimenticanza del legislatore o per qualsivoglia altra motivazione), il rinvio al comma 8, elemento costitutivo della fattispecie incriminatrice, per l'evidente indeterminazione congenita, nonché per l'impossibilità di captare l'effettiva offensività del fatto, va considerato *tamquam non esset*. Ne deriva che non è configurabile la commissione di un reato i cui elementi siano, già sul piano astratto, carenti di intelligibilità⁴³. Seguendo il ragionamento

⁴² Taluno potrebbe ravvisare una sostanziale inutilità nella comunicazione di determinate informazioni all'amministrazione competente, quali, ad esempio, l'inizio dello svolgimento di attività lavorativa regolare da parte del percettore del Reddito di cittadinanza. Tale prestazione lavorativa dovrebbe essere, di per sé, circostanza nota agli uffici dell'INPS, che ricevono dal datore di lavoro la comunicazione obbligatoria del nuovo rapporto instaurato. Per tale ragione parrebbe superflua un'ulteriore comunicazione da parte del beneficiario, il che andrebbe ad escludere l'offensività dell'eventuale condotta tipica. Eppure, la norma non sembra ammettere eccezioni, poiché la complessità e le peculiarità dello sviluppo dei singoli rapporti lavorativi, nonché la mancanza di piattaforme informatiche unificate o, comunque, sufficientemente complesse, non consentono, allo stato, di ricevere con immediatezza e automaticità i dati rilevanti. Ad esempio, ancorché sia stato introdotto l'obbligo per il datore di lavoro di indicare il salario percepito dal lavoratore direttamente nella comunicazione obbligatoria fatta ad inizio rapporto (art. 3, co. 8, d.l. 4/2019), questa voce salariale risulta spesso assente o inesatta e, chiaramente, non può fare fede nel procedimento amministrativo di revisione del sussidio economico erogato. Si ricordi, a tal proposito, che sono previste analoghe sanzioni (anche penali) in altri procedimenti per i quali è richiesto il rilascio, da parte del cittadino, di una dichiarazione sostitutiva di certificazione, benché quest'ultima, in realtà, riporti dati che l'amministrazione pubblica già possiede.

⁴³ A questo ragionamento si potrebbe obiettare che, essendo insussistente il termine di cui al comma 8, la norma penale vada intesa nel suo significato intelligibile senza il termine apposto. Così facendo, la mancata comunicazione della variazione relativa all'avvio di un'attività di lavoro dipendente rivestirebbe già i caratteri del fatto penalmente illecito nell'immediatezza dell'instaurazione del rapporto di lavoro. Tale posizione contrasta con la stessa disposizione normativa dell'art. 7, comma secondo, d.l. 4/2019 perché, come si è detto, seguendo il tenore letterale del precetto, l'individuazione delle variazioni rilevanti

esposto, le variazioni indicate all'art. 3, comma 8, d.l. 4/2019 non rientrano nella nozione di variazioni penalmente rilevanti ai sensi dell'art. 7, comma secondo, dello stesso decreto.

Così ricostruito l'oggetto delle variazioni la cui omessa tempestiva comunicazione, nel corso dell'erogazione del Reddito di cittadinanza, integra il fatto di reato, è opportuno analizzarne la specificazione qualitativa. L'inciso «rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio», infatti, implica un necessario riferimento alle esigenze sottese al principio di offensività. A questo proposito, le variazioni non comunicate tempestivamente devono essere in grado di cagionare un'offesa effettiva, costituita – stavolta per espressa volontà legislativa, a differenza di quanto accade nel comma primo del medesimo articolo – dalla minaccia che dall'omissione derivi la continuazione indebita (nell'*an* o nel *quantum*) dell'erogazione del Reddito di cittadinanza.

In quest'ottica, a titolo esemplificativo, un percettore che riscuote, senza comunicarlo all'amministrazione pubblica, la vincita di un 'gratta e vinci' pari a una somma di denaro del tutto irrisoria e irrilevante ai fini della variazione del Reddito di cittadinanza non può vedere sussunta la sua condotta nel reato in analisi, in virtù dell'assioma *nulla necessitas sine iniuria*⁴⁴. Pur in presenza di una formale comunicazione, infatti, questa specifica variazione del patrimonio del soggetto non causerebbe alcun mutamento del beneficio.

Un'ultima annotazione sulle variazioni rilevanti ai fini del reato riguarda le «attività irregolari» dalle quali deriva il mutamento patrimoniale del beneficiario. Si tratta, evidentemente, dell'intento legislativo di criminalizzare, sia pur in parte, il lavoro prestato in nero o in grigio⁴⁵. Il

che devono essere comunicate (a pena di sanzione penale) dipende, in ultima istanza, dal rinvio operato nei confronti dei termini richiamati. Infatti, conferire validità all'obiezione significa, *mutatis mutandis*, riscrivere l'elemento oggettivo della norma incriminatrice qualificandolo come 'omessa immediata comunicazione delle variazioni del reddito derivante da attività di lavoro dipendente'. È chiaro che l'aggiunta del termine 'immediata' costituirebbe un'operazione ermeneutica non fondata su alcun dato normativo positivo e, per tale ragione, non sarebbe ammissibile. Né sembra ipotizzabile che il richiamo alla trasmissione delle comunicazioni secondo «modalità stabilite dall'INPS», di cui al comma 8, possa configurare, nell'alveo di una norma in bianco, un rinvio legittimo alle circolari amministrative dell'Istituto.

⁴⁴ L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Bari, Laterza, 2008, p. 67 ss.

⁴⁵ Tali espressioni si riferiscono rispettivamente ai casi di lavoro totalmente irregolare, in cui è assente l'obbligatoria comunicazione all'INPS, nonché ai casi di lavoro in cui ciò che viene comunicato ufficialmente (in termini di orario di lavoro o di salario) non corrisponde effettivamente a quanto pattuito tra il datore di lavoro e il lavoratore (ad esempio i casi in cui una parte dello stipendio è erogato 'fuori busta').

lavoratore, per il solo fatto di essere percettore del Reddito di cittadinanza, diviene obbligato ad ‘autodenunciare’ il proprio lavoro irregolare, a pena di sanzione penale. Ciò rappresenta senz’altro un *unicum* all’interno dell’ordinamento. Si ricorda, a tal proposito, che la legge non prevede sanzioni per il lavoratore in caso di prestazioni irregolari, eccezion fatta per il caso in cui il lavoratore rende false dichiarazioni ai pubblici ufficiali circa il suo stato di disoccupazione e/o ottiene indebitamente, in forza di tale (falso) stato, benefici erogati dallo Stato (e.g. l’indennità di disoccupazione). L’unico ad essere sanzionato è, normalmente, il datore di lavoro, che ai sensi dell’art. 3, co. 3, d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, incorre in una sanzione amministrativa pecuniaria.

La previsione dell’obbligo di autodenuncia del lavoratore irregolare è inevitabilmente finalizzata a conseguire due obiettivi. Da un lato, è rivolta a contrastare le prestazioni irregolari di lavoro che comporterebbero, per i beneficiari del Reddito di cittadinanza, la percezione di un sussidio indebito, stante lo stipendio non dichiarato. Dall’altro, è finalizzata a far sì che il datore di lavoro sia disincentivato ad assumere irregolarmente un soggetto, poiché è possibile che il lavoratore, pur accettando il lavoro irregolare, sia un percettore del beneficio e, come tale, denunci il reddito proveniente dall’attività irregolare, con conseguenti accertamenti da cui scaturirebbe la sanzione pecuniaria prevista per il datore di lavoro. Eppure, la questione meriterebbe di essere approfondita in quanto vi sono dubbi sull’effettiva adeguatezza della sanzione penale irrogata al lavoratore, che, si ricorda, nella grande maggioranza dei casi percepisce ‘regolarmente’ il Reddito di cittadinanza, vale a dire, versa in condizioni di indigenza socio-economica piuttosto gravi e, pertanto – nelle more del ricevimento delle offerte di lavoro previste dal percorso del Reddito di cittadinanza – può trovarsi in un reale stato di necessità che lo induce ad accettare un’opportunità (per il momento) irregolare di lavoro⁴⁶.

⁴⁶ Merita di essere segnalato anche il fenomeno, formalmente contrastato dalla norma poiché potenzialmente comune, o comunque pericoloso, in cui il datore di lavoro assume un percettore del Reddito di cittadinanza, magari ottenendo i benefici fiscali previsti dalla normativa (art. 8 d.l. 4/2019), e profitta illecitamente dell’erogazione statale. Si pensi al caso in cui un lavoratore, percettore del Reddito di cittadinanza, viene assunto da un soggetto che formalizza il rapporto di lavoro in termini non veritieri. Registra, d’accordo con il lavoratore, che quest’ultimo rispetta un orario di poche ore a settimana e percepisce, in virtù di tale rapporto, un esiguo stipendio (tale da impedire la revoca o una sostanziosa riduzione del Reddito di cittadinanza), mentre in realtà il lavoratore è impiegato a tempo pieno e le ore di lavoro non formalizzate vengono ad essere ‘pagate’ con l’assegno del Reddito di cittadinanza. Così facendo, il datore di lavoro beneficia della prestazione lavorativa di un soggetto con un esborso del tutto esiguo e, al contempo, il percettore

4.1. Segue: *gli effetti dell'emergenza sanitaria sull'apparato sanzionatorio penale del Reddito di cittadinanza*

Procedendo con lo studio del reato in analisi, prima di segnalare le criticità relative al soggetto attivo, è interessante accennare alle attuali vicende, legate all'emergenza sanitaria da Covid-19, scaturite dall'art. 34 d.l. 17 marzo 2020, n. 18, c.d. 'Cura Italia'⁴⁷. La norma in questione, secondo un messaggio 'chiarificatore' dell'INPS, imporrebbe una sospensione dell'obbligo previsto per i beneficiari del Reddito di cittadinanza di comunicare le variazioni patrimoniali a partire dal 23 febbraio 2020 e sino al 1° giugno 2020⁴⁸.

Stando alla lettera dell'art. 34 d.l. 18/2020, è difficile ipotizzare una 'sospensione' dell'operatività del precetto penale. La proroga dei

del Reddito di cittadinanza non perde i benefici derivanti dal suo *status* reddituale e dal percorso di formazione professionale, finalizzato ad ottenere una seria proposta lavorativa, previsto dalle politiche attive legate al Reddito di cittadinanza. In ogni caso, a prescindere dall'introduzione del reato di cui all'art. 7, comma secondo, d.l. 4/2019, la condotta dei soggetti coinvolti ricadrebbe nell'alveo delle fattispecie di cui agli artt. 316-ter e 640-bis c.p., come si esporrà *infra*, e potrebbe configurare altresì, per quanto riguarda il datore di lavoro, l'ipotesi di reato prevista dall'art. 603-bis c.p.

⁴⁷ L'art. 34 d.l. 18/2020, derubricato «Proroga termini decadenziali in materia previdenziale e assistenziale», recita: «1. In considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, a decorrere dal 23 febbraio 2020 e sino al 1° giugno 2020 il decorso dei termini di decadenza relativi alle prestazioni previdenziali, assistenziali e assicurative erogate dall'INPS e dall'INAIL è sospeso di diritto. 2. Sono altresì sospesi, per il medesimo periodo di cui al comma 1, e per le medesime materie ivi indicate, i termini di prescrizione».

⁴⁸ Cfr. messaggio dell'INPS n. 1608 del 14 aprile 2020. Il testo, in ordine alle variazioni reddituali derivanti da attività lavorativa, dispone che «in applicazione dell'articolo 34 del decreto, l'obbligo di comunicazione deve intendersi sospeso a partire dal 23 febbraio 2020 sia per le attività di lavoro autonomo, sia per le attività di lavoro subordinato. Con riferimento a queste ultime, qualora la variazione sia intervenuta nei 30 giorni precedenti al 23 febbraio 2020, il termine riprenderà a decorrere al termine del periodo di sospensione previsto dalla norma, salvo eventuali proroghe. Diversamente, per le sole attività di lavoro autonomo comunque avviate nel corso del primo trimestre solare del 2020, il termine per la comunicazione dei redditi a consuntivo, per norma fissato al quindicesimo giorno successivo alla conclusione del predetto trimestre solare, decorrerà dal termine del periodo di sospensione previsto dalla norma, fatte salve eventuali proroghe». In quanto, invece, alle altre variazioni patrimoniali rilevanti si legge che il termine di quindici giorni «è sospeso dal 23 febbraio fino al 1° giugno 2020, salvo eventuali proroghe, ai sensi del medesimo articolo 34. Analogamente, per quanto concerne il patrimonio mobiliare, è sospeso dal 23 febbraio 2020 il termine di 15 giorni entro cui devono essere comunicate le variazioni dello stesso derivanti da donazioni o vincite. In entrambi i casi, laddove, invece, le variazioni richiamate sono intervenute nei 15 giorni precedenti il 23 febbraio 2020, il termine riprenderà a decorrere al termine del periodo di sospensione previsto dalla norma, salvo ulteriori proroghe».

termini decadenziali, così come riporta la stessa rubrica della norma, deve probabilmente esplicitare i suoi effetti esclusivamente nell'ambito della decadenza dal beneficio del Reddito di cittadinanza, che evidentemente non può essere dichiarata in questo periodo emergenziale. Non dovrebbe, dunque, riguardare gli effetti penali che il mancato rispetto di tali termini comporta. Eppure, è difficile ipotizzare che il percettore del beneficio, per assolvere ai suoi obblighi penalmente rilevanti, debba effettuare delle comunicazioni la cui trasmissibilità è stata sospesa dallo stesso Istituto che deve riceverle.

A livello dogmatico, sembra che una norma così generica, priva di ogni riferimento al reato in questione, difficilmente possa, di per sé, 'depenalizzare' il fatto tipico di cui all'art. 7, comma secondo, d.l. 4/2019, peraltro esclusivamente durante il lasso di tempo richiamato. Nonostante sia possibile ipotizzare l'operatività di una causa di giustificazione che imponga di escludere la punibilità del fatto, stante il dovere di 'restare in casa' (art. 51 c.p.) e il pericolo che il rispetto dell'obbligo giuridico possa causare a sé o ad altri un danno grave (art. 54 c.p.), è doveroso osservare che, pur tentando la comunicazione all'INPS da remoto, questa potrebbe risultare irrealizzabile per causa non imputabile al beneficiario (data la sospensione dei termini ribadita dallo stesso INPS). È forse opportuno, dunque, richiamare il principio più ampio, benché non espressamente positivizzato, dell'inesigibilità della condotta lecita.

4.2. Segue: *l'individuazione del soggetto attivo*

Chiarita la portata definitoria delle variazioni rilevanti ai fini del reato in analisi, si rende necessario individuare il soggetto che, in virtù del precetto penale, ha l'obbligo giuridico di comunicarle, così da poter rivestire la qualità di agente del reato di cui al comma in analisi.

L'assunto di partenza è che il soggetto attivo debba essere un percettore del Reddito di cittadinanza. Vista la costruzione della norma⁴⁹, nonché il suo specifico ambito di applicazione, l'unico agente immaginabile è inevitabilmente un beneficiario della prestazione. L'intera costruzione

⁴⁹ Non sembra potersi dubitare del fatto che la norma faccia espresso ed esclusivo richiamo ai beneficiari del Reddito di cittadinanza. In primo luogo, si noti che il reato è inserito al secondo comma del disposto normativo che stabilisce le sanzioni previste nell'ambito del beneficio. Inoltre, la stessa dizione «informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio» può essere razionalmente interpretata solo assumendo che il soggetto agente, al *tempus commissi delicti*, è in possesso del beneficio.

normativa del Reddito di cittadinanza, infatti, pone a carico del beneficiario specifici doveri relativi tanto alla partecipazione alle attività obbligatorie, quanto alla comunicazione delle variazioni già descritte, la cui omissione intempestiva, per il tramite dell'art. 7, comma secondo, d.l. 4/2019, diviene penalmente rilevante.

Tuttavia, pare lecito interrogarsi sull'accezione da attribuire ai significanti utilizzati: chi è, in realtà, il 'perettore', 'beneficiario' del Reddito di cittadinanza che ha l'obbligo giuridico di comunicare le variazioni intercorse? Dal punto di vista semantico, percepisce e dunque beneficia del Reddito di cittadinanza l'intero nucleo familiare cui appartiene il richiedente della prestazione.

Ciò si desume almeno da tre dati normativi: (a) dall'art. 3, comma primo, lett. a), d.l. 4/2019, laddove si stabilisce espressamente che il beneficio economico è «una componente ad integrazione del reddito familiare»; (b) dal comma settimo della stessa disposizione, in virtù del quale lo stesso beneficio, secondo le modalità definite dal decreto dei Ministri competenti, andrà «suddiviso per ogni singolo componente maggiorenne del nucleo familiare»; (c) dall'art. 2 d.l. 4/2019, che enucleando i requisiti previsti per l'erogazione della misura assistenziale, prende in considerazione la totalità del patrimonio e dei redditi percepiti dagli appartenenti al nucleo familiare. Sembra non potersi negare, dunque, che ogni nucleo familiare racchiude un numero indefinito di soggetti che possono essere definiti percettori o beneficiari del Reddito di cittadinanza.

Bisogna allora considerare che il singolo beneficiario del Reddito di cittadinanza, non richiedente ma membro dello stesso nucleo familiare, ben potrebbe essere all'oscuro di ogni vicenda relativa all'erogazione della misura. Non a caso, l'art. 3 d.l. 4/2019 prescrive un generico obbligo di comunicare le variazioni patrimoniali di cui si è detto secondo le modalità definite (successivamente all'entrata in vigore del decreto legge) dall'INPS, senza menzionare espressamente il soggetto che è tenuto ad effettuare la comunicazione o, comunque, richiamando genericamente il «beneficiario»⁵⁰.

Vista l'incerta (e fuorviante) formulazione della norma, al fine di evitare ulteriori distorsioni del garantismo penale, in ossequio ai principi costituzionali della responsabilità personale e dell'offensività, deve ritenersi che: (a) il beneficiario in capo al quale la norma

⁵⁰ Fa eccezione il comma 8 dell'art. 3 richiamato, il quale esplicita che nel caso di variazione del reddito derivante dall'inizio di un'attività di lavoro dipendente, è «il lavoratore» che deve effettuare la comunicazione. Tuttavia, come si è visto, la sanzione penale correlata a questo comma (cioè legata alla mancata comunicazione della variazione suddetta) è da considerare inoperante (*tamquam non esset*).

incriminatrice pone l'obbligo giuridico di comunicare tempestivamente le variazioni non può che essere chi sa di essere percettore del Reddito di cittadinanza e si rappresenta l'intervenuta variazione patrimoniale, nonché la doverosità della comunicazione; (b) qualora uno dei beneficiari comunichi regolarmente la variazione patrimoniale, riguardante sé o un altro soggetto, gli altri membri del nucleo familiare beneficiano automaticamente dell'adempimento realizzato e non possono più realizzare la condotta tipica.

Per converso, ritenere che tale obbligo ricada sul solo percettore richiedente del Reddito di cittadinanza, o viceversa su tutti i beneficiari membri indistintamente, dà luogo a svariati problemi applicativi. Si pensi, ad esempio, a un nucleo familiare con più membri. Se l'obbligo di comunicazione della variazione patrimoniale fosse a carico di tutti i beneficiari, prescindendo dall'offensività dell'omissione, la comunicazione di un'unica variazione dovrebbe essere trasmessa da parte di tutti i membri del nucleo familiare. È evidente che risulterebbero minati finanche i principi di proporzionalità e ragionevolezza, oltre a quello di offensività: se un membro ha comunicato regolarmente la variazione patrimoniale intercorsa, così da permettere all'amministrazione pubblica di rimodulare l'assegno mensile, non v'è ragione per cui lo Stato dovrebbe recludere i restanti membri 'inadempienti'. La prassi conferma quanto asserito: non v'è la necessità (e neanche la possibilità) che ciascun membro comunichi la medesima variazione all'INPS.

4.3. Segue: *ipotesi applicative del precetto*

Ora che sono stati delineati, sia pur in breve, i tratti della condotta tipica nei suoi elementi costitutivi, non resta che saggiare l'operatività del precetto di cui all'art. 7, comma secondo, d.l. 4/2019.

Presupposto necessario, come si è visto, è che il beneficio del Reddito di cittadinanza sia stato effettivamente riconosciuto all'agente. Il reato non è, dunque, configurabile se l'agente non riveste la qualifica di percettore del sussidio. Bisogna dunque analizzare gli scenari realizzabili quando, a seguito dell'accettazione della domanda, che corrisponde all'erogazione del beneficio, l'agente omette la dovuta comunicazione, che implicherebbe la revoca o la riduzione del Reddito di cittadinanza.

L'omessa comunicazione dovuta sembra comportare che il soggetto attivo, in ogni caso, goda di un sussidio indebito. Per tale ragione, la condotta sembra ricadere, come nel caso dell'art. 7, comma primo, nell'alveo dei reati

previsti agli artt. 316-*ter* e 640-*bis* c.p.⁵¹, a seconda delle modalità concrete di realizzazione del fatto. Si richiama, a questo proposito, quanto già esposto nel caso *sub* (b) relativo al comma primo dell'art. 7.

Qualora si ritenga in concreto che l'omessa comunicazione delle variazioni sia stata, di per sé sola, in grado di cagionare l'indebita percezione dell'erogazione, risulterebbe applicabile l'art. 316-*ter* c.p., nel quale resta assorbito il reato di cui all'art. 7, comma secondo, d.l. 4/2019, in virtù dell'art. 84 c.p.⁵².

Qualora, invece, l'indebita percezione del Reddito di cittadinanza non si sia esaurita nell'omessa comunicazione delle variazioni rilevanti, ma si sia estrinsecata in una condotta truffaldina volta, mediante ulteriori raggiri, a indurre in errore la pubblica amministrazione, risulterebbe applicabile l'art. 640-*bis* c.p. in concorso con l'art. 7, comma secondo, d.l. 4/2019, stante l'assenza della clausola di riserva presente nel comma primo.

5. Considerazioni conclusive: l'auspicio di una deframmentazione del diritto penale

Alla luce delle considerazioni critiche svolte, la portata innovativa dei reati analizzati si risolve in un *surplus* di legiferazione frammentata – e piuttosto problematica – pressoché vano, poiché il diritto penale vigente considerava, già prima del d.l. 4/2019, fattispecie di reato volte al conseguimento indebito delle erogazioni pubbliche. Pare lecito chiedersi, in conclusione, se l'introduzione delle fattispecie in questione rientra ancora nel diritto penale 'strumentalmente simbolico' o se, al contrario, sfocia nel simbolismo assoluto che, come si è detto in premessa, non giova agli obiettivi ultimi del diritto penale e, in alcuni casi, cela (in)consciamente quell'unico (scellerato)

⁵¹ Sembra confermare tale prospettazione Cass. pen., sez. II, 21 settembre 2017, n. 47064. Nella pronuncia viene statuito che la mancata comunicazione all'INPS di situazioni implicanti la perdita del diritto alla corresponsione dell'assegno sociale integra il reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato. Nel caso dell'assegno sociale, l'ente assistenziale non è indotto in errore in quanto non è chiamato a compiere un'autonoma attività di accertamento. Nel caso del Reddito di cittadinanza, invece, potrebbe configurarsi la fattispecie incriminatrice della truffa aggravata poiché sono previsti dei controlli da parte dell'amministrazione precedente e la condotta del soggetto agente potrebbe essere intesa come volta ad eluderli. Sul punto, v. nota *sub* 36.

⁵² Si rammenta che una delle modalità previste dall'art. 316-*ter* c.p. per la commissione del fatto è l'«omissione di informazioni dovute», ciò che corrisponde alla condotta tipica dell'art. 7, comma secondo, d.l. 4/2019.

obiettivo di rassicurare l'opinione pubblica⁵³.

Al fine di evitare l'inutile frantumazione del diritto penale e per salvaguardare gli obiettivi ultimi dello stesso, sempre nell'ottica del rispetto del principio di proporzionalità, se pur accettassimo la necessità della sanzione penale a tutela del complesso e costoso meccanismo del Reddito di cittadinanza (e quindi scartassimo l'ipotesi di una prevenzione pre-penale), risulterebbe opportuno un intervento razionalizzatore del legislatore.

Si è cercato di dimostrare, infatti, che le due fattispecie incriminatrici analizzate finiscono per sovrapporsi ad altre già vigenti. Anche per evitare la proliferazione di correnti giurisprudenziali creative e controverse, sarebbe auspicabile un intervento legislativo volto a riscrivere l'art. 7 d.l. 4/2019.

Sin dall'inizio sarebbe stato opportuno evitare l'introduzione di nuovi reati e, piuttosto, fare espresso richiamo ai reati di falso, di indebita erogazione ai danni dello Stato e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. In questo modo, il panorama normativo sarebbe stato il seguente.

Le dichiarazioni false rese in sede di domanda, tese all'indebito ottenimento del Reddito di cittadinanza, sarebbero ricadute nel complesso normativo delle falsità già tipizzate, con l'eventuale aggiunta di circostanze aggravanti qualora considerate necessarie.

L'accettazione della domanda del Reddito di cittadinanza, invece, avrebbe costituito per espressa volontà legislativa una indebita erogazione rientrante nell'elemento normativo degli artt. 316-ter e 640-bis c.p. La pena prevista per il reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato avrebbe potuto essere rimodulata qualora ritenuta insufficientemente grave.

Ancorché abrogare oggi i nuovi reati significherebbe doversi districare tra i problemi dell'applicazione della legge penale nel tempo, un intervento razionalizzatore, nei termini poc'anzi espressi, contribuirebbe ad una deframmentazione del diritto penale e si rende auspicabile, finanche necessario, visti i possibili profili di contrasto con la Costituzione derivanti dall'art. 7, comma primo, d.l. 4/2019.

⁵³ Per un interessante approfondimento delle tematiche sottese alle questioni accennate, v. L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino, Giappichelli, 2019. Sul simbolismo penale in rapporto con gli obiettivi ultimi del diritto penale, v. anche J.M. TERRADILLOS BASOCO, *Función simbólica y objeto de protección del Derecho Penal*, in «Pena y Estado», 1, 1991, pp. 9-22.