

***“Nella furia di colpire i poveri, hanno finito per premiare i truffatori”.*** Reati in materia di reddito di cittadinanza e meccanismi di abrogazione “annunciata” o differita: un problema reale (di abolizione) o solo apparente (di interpretazione)?

di **Matteo Riccardi**

CORTE D’APPELLO DI MILANO, SEZ. I, 27 APRILE 2023 (UD. 14 APRILE 2023), N. 3237, PRESIDENTE CARFÌ, ESTENSORE SIMION

**Sommario.** **1.** Premessa. L’abrogazione “differita” del reddito di cittadinanza. – **2.** Ultrattività dei reati in materia di reddito di cittadinanza vs retroattività *in mitius* della norma di favore. – **3.** L’intervento “riparatore” del decreto lavoro (d.l. 48/2023).

### **1. Premessa. L’abrogazione “differita” del reddito di cittadinanza.**

La fine dell’anno passato ha comprensibilmente posto sotto i riflettori della giustizia penale e dei suoi osservatori – per ampiezza, complessità e sistematicità dell’intervento normativo – la novella della c.d. riforma Cartabia (d.lgs. 150/2022, come modificato dal d.l. 162/2022, conv. con mod. in l. 199/2022), al contempo lasciando nell’ombra altri profili di modifica legislativa intervenuti in epoca coeva.

Tra di essi, in particolare, non è stato pienamente valorizzato nella propria immediatezza<sup>1</sup> l’intervento normativo, parimenti occorso negli ultimi giorni del 2022, che ha posto una “pietra tombale” – seppur all’insegna di un regime modulato nel tempo – sulle vicende del reddito di cittadinanza (Rdc), introdotto dal d.l. 4/2019, conv. con mod. in l. 26/2019, quale «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all’informazione, all’istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all’inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro», costituente «livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili» (articolo 1, comma 1).

---

<sup>1</sup> Si veda, in proposito, l’articolo *Reddito, l’imbarazzo del governo. “Un decreto per ripristinare i reati”*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 26 febbraio 2023.



Nel dettaglio, la legge di Bilancio 2023 (articolo 1, comma 318 l. 197/2022<sup>2</sup>) ha disposto che «a decorrere dal 1° gennaio 2024 gli articoli da 1 a 13 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, sono abrogati».

Nella sostanza, dunque, la legge di Bilancio 2023 ha determinato – pur con effetto differito al 1 gennaio 2024 – l’abrogazione integrale della disciplina sul reddito di cittadinanza, destinato a essere sostituito – in luogo dell’originaria (ipotizzata) Misura di Inclusione Attiva (MIA) – dalle misure dell’Assegno di inclusione<sup>3</sup> o, via sussidiaria, del Supporto per la formazione e il lavoro<sup>4</sup>, come definiti dal recentissimo d.l. 48/2023, c.d. decreto lavoro, iconicamente approvato dal Consiglio dei ministri in data 1 maggio 2023.

Ciò che rileva principalmente, ai fini di interesse penalistico, è che l’abrogazione della speciale disciplina regolatoria in tema di reddito di cittadinanza, in quanto integrale, ha necessariamente finito per coinvolgere anche le disposizioni recanti le fattispecie incriminatrici poste a presidio della corretta corresponsione del sussidio, dettate dall’articolo 7, commi 1 e 2 d.l. 4/2019<sup>5</sup>, nonché gli effetti penali connessi alla condanna per le stesse, in

---

<sup>2</sup> L. 197/2022, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», in GU Serie Generale, n. 303 del 29 dicembre 2022, Suppl. Ordinario n. 43.

<sup>3</sup> L’articolo 1 d.l. 48/2023 definisce l’Assegno di inclusione come «misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all’esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro [...] condizionata alla prova dei mezzi e all’adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa». L’erogazione del beneficio, che riposa su presupposta analoghi a quelli previsti per il reddito di cittadinanza, presuppone l’iscrizione del richiedente presso il sistema informativo per l’inclusione sociale e lavorativa (SIISL) istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di sottoscrivere un «patto di attivazione digitale» del nucleo familiare beneficiario.

<sup>4</sup> L’articolo 12 d.l. 48/2023 definisce il Supporto per la formazione e il lavoro quale «misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate», «utilizzabile dai componenti dei nuclei familiari, di età compresa tra 18 e 59 anni, con un valore dell’ISEE familiare, in corso di validità, non superiore a euro 6.000 annui, che non hanno i requisiti per accedere all’Assegno di inclusione».

<sup>5</sup> Per un commento di maggiore dettaglio alle fattispecie incriminatrici, cfr. R. AFFINITO-M. M. CELLINI, *Il reddito di cittadinanza tra procedimento amministrativo e processo penale*, in *www.sistemapenale.it*, 13 settembre 2021; M. CARANI, *Una prima lettura della disciplina penale in materia di reddito di cittadinanza*, in *Cass. pen.*, 2021, 4, 1297 ss. Cfr. anche, per una prima applicazione pratica, il commento di A. PREVE, *La Cassazione sulla disciplina penale in materia di reddito di cittadinanza: cause di*

termini di «immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva» e di «restituzione di quanto indebitamente percepito» e di divieto di richiesta (*rectius*, concessione) del beneficio prima che siano decorsi dieci anni dalla condanna medesima (articolo 7, comma 3 d.l. 4/2019).

Quanto ai precetti penali travolti dall'abrogazione *omnibus* della Legge di Bilancio 2023, si rammenta che essi consistono, rispettivamente, nelle fattispecie di "falso inteso all'ottenimento" e di "falso inteso al mantenimento" del reddito di cittadinanza<sup>6</sup>.

Si tratta, da un lato (comma 1), del delitto che – secondo lo schema della norma a più fattispecie e con valore sussidiario rispetto ad altre più gravi ipotesi di reato – "a monte" della fase di concessione del sussidio, punisce le falsità in dichiarazioni o documenti, l'utilizzo di dichiarazioni o documenti falsi (senza aver realizzato l'atto falso) o di omissioni di informazioni dovute, commessi con il dolo specifico di ottenere indebitamente il beneficio.

La seconda fattispecie, dall'altro lato (comma 2), sanziona la condotta omissiva, tenuta "a valle" dell'avvenuto riconoscimento del sussidio, consistente nella mancata comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio – quand'anche provenienti da attività irregolari di "lavoro in nero" – ovvero di altre informazioni comunque dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio entro i termini legislativamente predeterminati.

L'obliterazione integrale del *corpus* normativo in tema di reddito di cittadinanza, insieme al relativo comparto sanzionatorio, è salita ben presto agli onori delle cronache politiche, ove l'operato della maggioranza di Governo è stato commentato, con particolare enfasi dialettica e con consueta semplificazione dei termini della questione, nel senso che «nella furia di colpire i poveri, hanno finito per premiare i truffatori»<sup>7</sup>.

Il tema che si pone, già autorevolmente ed esaustivamente problematizzato in dottrina<sup>8</sup>, consiste nel determinare: *i*) se l'intervento legislativo in materia di reddito di cittadinanza – per come differito dal punto di vista diacronico – abbia in effetti travolto anche i delitti preposti a sanzionare le condotte preordinate all'indebito ottenimento del beneficio e alla sua permanenza in capo al percettore; *ii*) in caso di risposta positiva, sotto il profilo degli effetti

---

*riduzione del beneficio e sequestrabilità delle somme di denaro*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it).

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

<sup>7</sup> Si veda l'intervista dell'On. Serracchiani, capogruppo del Partito Democratico alla Camera dei deputati, *I furbetti del reddito*, Serracchiani: "Fatto grave, il governo 'legge e ordine' premia chi voleva punire", in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 26 febbraio 2023.

<sup>8</sup> G.L. GATTA, *Reddito di cittadinanza e "abrogatio per aberratio" delle norme penali: tra abolitio criminis e possibili rimedi*, in *Sist. pen.*, 2023, 3, 69 ss.

intertemporali della disciplina, quale sia la sorte dei processi tutt'oggi pendenti (nonché di quelli già definiti con sentenza irrevocabile e di quelli che saranno definiti dopo il 1 gennaio 2024) aventi a oggetto le imputazioni dell'articolo 7, commi 1 e 2 d.l. 4/2019; *iii*) l'efficacia di un possibile intervento "riparatorio" del legislatore.

Sul punto, mentre il legislatore, nell'ambito del citato d.l. 48/2023 (*infra* §.3.), sembra in effetti essere corso al riparo *in extremis* (per i fatti antecedenti), riproponendo analogo comparto incriminatorio (per i fatti futuri)<sup>9</sup>, la giurisprudenza – di cui la pronuncia in commento<sup>10</sup> rappresenta, per quanto di conoscenza, uno dei primi provvedimenti editi – pare ad oggi, dal canto suo, in uno stato di disorientamento interpretativo, che potrebbe nondimeno essere colmato da prossimi interventi di chiarimento nomofilattico.

## **2. Ultrattività dei reati in materia di reddito di cittadinanza vs retroattività *in mitius* della norma di favore.**

Con riferimento al primo quesito preliminare, relativo all'effettivo travolgimento legislativo delle fattispecie delittuose dell'articolo 7 d.l. 4/2019, v'è innanzitutto da muovere dal dato incontestabile che la Legge di Bilancio 2023 (nella specie, la citata disposizione di cui all'articolo 1, comma 318) – da individuarsi quale norma abrogatrice – è pienamente entrata in vigore in data 1 gennaio 2023.

La peculiarità – come già anticipato – risiede nel fatto che, per scelta legislativa, tale disposizione non sancisca la produzione dei propri effetti (abrogativi in relazione ai profili penalistici) in coincidenza con il momento della sua entrata in vigore, laddove essi sono "rinvii" a data successiva, identificata nel 1 gennaio 2024.

In altri termini, lo scenario vede la creazione un inconsueto iato temporale tra il momento di formale entrata in vigore della norma abrogatrice (anche dei reati) e il momento di sostanziale efficacia della stessa, sicché, come ben sintetizzato, «il problema teorico sullo sfondo» riguarda «il differimento della produzione degli effetti retroattivi di una *lex mitior*, che abroga due norme incriminatrici e una norma che configura effetti penali della condanna»<sup>11</sup>.

Al di là di pur ragionevoli interpretazioni riconducibili al criterio dell'*intentio legis* – nel senso che mai l'odierno legislatore avrebbe voluto riconoscere un generale "condono" per reati di passata e prossima (fino al 1 gennaio 2024) commissione – resta il fatto che, formalmente, la disposizione della Legge di Bilancio 2023 costituisce pur sempre una norma abrogatrice che chiama in causa i profili di diritto intertemporale connessi all'applicazione della

<sup>9</sup> Sul punto, cfr. l'articolo *Furbetti del reddito di cittadinanza, il governo fa rivivere il vecchio reato ma solo dopo quattro mesi*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 30 aprile 2023.

<sup>10</sup> App. Milano, sez. I, 27 aprile 2023 (ud. 14 aprile 2023), n. 3237.

<sup>11</sup> Così, G.L. GATTA, *op. cit.*, 70.



disciplina dell'articolo 2 c.p. in tema di successione di leggi penali nel tempo e, a un livello sovraordinato, le garanzie costituzionali e sovranazionali (articolo 3 Cost.; articolo 117, comma 1 Cost., in relazione all'articolo 7 CEDU e all'articolo 49, paragrafo 1, terzo periodo CDFUE; articolo 15, comma 1, terzo periodo, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici).

In particolare, non può essere ignorato come la disposizione della Legge di Bilancio 2023, a rigore, alla luce del principio di retroattività della *lex mitior* dettato dall'articolo 2, comma 2 c.p., sia destinata a trovare applicazione anche ai fatti anteriormente commessi, pure se oggetto di condanna irrevocabile (in quest'ultimo caso ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali e sarà attivabile il rimedio esecutivo dell'articolo 673 c.p.p.)<sup>12</sup>.

Il punto realmente controverso, tuttavia, risiede nella corretta definizione del momento in cui il descritto fenomeno abrogativo dei delitti dell'articolo 7 d.l. 4/2019 e la connessa applicazione retroattiva della *lex mitior* sono destinati a prodursi, ponendosi sul campo due diverse e opposte opzioni interpretative: l'una propensa a riconoscere che l'*abolitio criminis* scatterà soltanto alla data in cui il legislatore ha fissato il differimento degli effetti abrogativi, ossia il 1 gennaio 2024; l'altra, ispirata a un approccio di massima garanzia e di ossequio ai principi costituzionali e codistici dettati nella materia penale, votata a ritenere che il momento di entrata in vigore della legge abrogatrice, ossia il 1 gennaio 2023, segni uno spartiacque tra il periodo di perdurante vigenza dei reati in tema di reddito di cittadinanza e quello della loro sopravvenuta irrilevanza penale, non superabile neppure dall'artificio giuridico del "rinvio concertato" dell'abrogazione.

Il tema appare quanto mai intricato e complesso, sotto il profilo tecnico e di giustizia sostanziale, e in quanto tale "aperto" alle più variegate soluzioni applicative, a seconda delle premesse ermeneutiche, delle coordinate

---

<sup>12</sup> La problematica è stata ben rappresentata nell'ordine del giorno presentato dagli On. Serracchiani, Gianassi, Fornaro, Lacarra e Zan nella seduta della Camera dei deputati in data 14 marzo 2023 ([https://www.camera.it/leg19/410?idSeduta=0068&tipo=documenti\\_seduta](https://www.camera.it/leg19/410?idSeduta=0068&tipo=documenti_seduta)), in sede di esame del d.d.l. A.C. 831-A (recante «Norme in materia di procedibilità d'ufficio e di arresto in flagranza»), ove si rilevava che «la *abolitio criminis* contenuta nella norma introdotta dalla legge di bilancio ha come portato che tutti i reati che verranno commessi da ora fino al 31 dicembre 2023 nonché quelli già commessi non saranno punibili», invitando il Governo ad attivarsi «al fine di verificare l'effettivo impatto della *abolitio criminis* contenuta nella legge di bilancio per il 2023 in relazione ai reati connessi alla disciplina di cui al decreto-legge del 28 gennaio 2019, n. 4» e a «fornire puntuali elementi su quante sentenze di condanna definitiva di soggetti già condannati per i suddetti reati sarebbero destinate a essere revocate, anche basandosi sull'esame del casellario giudiziale, nonché quante denunce siano pendenti dalla data di abrogazione della norma».

interpretative di riferimento e – non si può negare – della sensibilità del singolo interprete.

A parere di chi scrive, tuttavia, non paiono in discussione due punti essenziali. Da un lato, non sembra accettabile, all'interno di un ordinamento democratico, ispirato al principio della legalità penale (e ai connessi corollari in tema di applicazione della legge penale nel tempo), "scaricare" le sviste di un legislatore, oggi come in passato, spesso frettoloso e disattento sulle legittime aspettative del consociato alla rigorosa – seppur talvolta impopolare – attuazione delle garanzie sostanziali (e processuali) riconosciute dallo stesso ordinamento.

In tal senso, mai si dovrebbe giustificare un baratto tra le scelte formalizzate a livello legislativo – per quanto esse paiano "colposamente" effettuate ed, *ex post*, all'evidenza irragionevoli, secondo un'imbarazzante tecnica di *abrogatio per aberratio*<sup>13</sup> – e le istanze sostanzialistiche di perdurante incriminazione di fattispecie concrete, pur se espressive di un marcato disvalore penale.

Ebbene, se il legislatore con un tratto di penna ha azzerato *ex abrupto* – con condotta gravemente imperita, volendo mantenere il discorso sul piano dell'addebito colposo – un intero comparto normativo, comprese le ancillari fattispecie penali, *imputet sibi*.

Dall'altro lato, non sembra parimenti condivisibile la soluzione di trovare rifugio in formule motivazionali stereotipate o apparenti – come quella che trova espressione nel provvedimento in commento – che rilevano asfitticamente come «la legge di bilancio 2023, la cui entrata in vigore è comunque differita al 1.1.2024, abbia sì espunto la normativa concernente il reddito di cittadinanza ma non abbia abrogato i reati ad esso connessi», asserendo che «[i]l riferimento operato dalla difesa all'art. 2 e al principio di retroattività della *lex mitior* è pertanto del tutto ultroneo e non merita accoglimento»<sup>14</sup>.

La problematica interpretativa, invero – tanto più a fronte di censure difensive puntuali e articolate come quelle avanzate al giudice milanese (addirittura in termini di illegittimità costituzionale del meccanismo di abrogazione "differita") – parrebbe meritare, quale che sia l'esito della valutazione giudiziale, la spendita di un apparato argomentativo più ampio e solido, magari anche in punto di interpretazione conforme, non essendo possibile ignorare "l'elefante nella stanza" introdotto dalla legge di Bilancio 2023, chiamando in causa – quanto meno per escluderle – le logiche successive dell'articolo 2 c.p.

In questo senso, peraltro, già si segnalano nella giurisprudenza di merito approdi – ad oggi inediti – che hanno rilevato un fenomeno di *abolitio*

<sup>13</sup> L'espressione è mutuata dal contributo di G.L. GATTA, *op. cit.*, 74.

<sup>14</sup> App. Milano, sez. I, 27 aprile 2023 (ud. 14 aprile 2023), n. 3237, p. 5.

*criminis*, tale da imporre una definizione liberatoria del processo, o che, più cautelativamente, hanno disposto un rinvio del processo in attesa di un consolidamento interpretativo in materia<sup>15</sup>; ferma, in ogni caso, la valutazione – non oggetto del presente contributo – circa la possibilità per il pubblico ministero, prima, e per il giudice, poi, di attribuire al fatto una qualificazione giuridica diversa, applicando il “cappello” di una fattispecie incriminatrice “non speciale”<sup>16</sup>.

La *vexata quaestio*, tuttavia, è destinata ad approdare allo scrutinio della Cassazione, se è vero che il Giudice per l’udienza preliminare del Tribunale di Roma, in un processo concernente l’indebita percezione del reddito di cittadinanza, avrebbe disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero, sul presupposto dell’abrogazione della norma incriminatrice e della opportunità di procedere alla contestazione di altre fattispecie in cui sia eventualmente sussumibile il fatto, con ordinanza prontamente impugnata dallo stesso pubblico ministero per vizio di abnormità (in ragione del fatto – secondo quanto riportato dalla stampa – che il provvedimento determinerebbe «la stasi ingiustificata e ingiustificabile» del processo e comporterebbe l’introduzione in via interpretativa di una nuova causa di «nullità anticipata per abrogazione posticipata»)<sup>17</sup>.

Quale che sia la futura composizione giurisprudenziale della problematica interpretativa, la prospettiva di una *abolitio criminis* ormai consumata pare tutt’altro che inconferente, se è vero che precedenti giurisprudenziali ormai non più isolati – già segnalati in dottrina<sup>18</sup> – hanno addirittura ritenuto che la legge penale più favorevole sia applicabile fin dal periodo di *vacatio legis*, dunque persino prima della formale entrata in vigore della *lex mitior*.

Detto principio – affermato con riferimento alla “materia penale” a tutto tondo, si tratti di una fattispecie incriminatrice (di ingiuria, alla luce della sua

---

<sup>15</sup> Si rinvia, sul punto, alle notizie variamente riportate negli articoli *Roma, così la cancellazione del reato “salva” una presunta furbetta del reddito di cittadinanza*, in [www.open.online.it](http://www.open.online.it), 15 marzo 2023; *A San Donà sono salve le furbette del reddito di cittadinanza: articolo di reato abrogato, udienza rinviata*, in [www.nuovavenezia.gelocal.it](http://www.nuovavenezia.gelocal.it), 3 marzo 2023; *Assolto il detenuto con il reddito di cittadinanza*, in [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it), 5 aprile 2023; *Non dichiara la condanna del convivente per mafia e prende il reddito di cittadinanza: ma il processo è a rischio*, in [www.amp.perugiatoday.it](http://www.amp.perugiatoday.it), 14 aprile 2023.

<sup>16</sup> Per un maggiore approfondimento, in relazione ai margini di applicazione dell’articolo 316-ter c.p., cfr. G.L. GATTA, *op. cit.*, 75 ss.

<sup>17</sup> *Reddito di cittadinanza, caos in tribunale dopo la riforma di Meloni. Lite tra pm e gup sul reato da contestare: il caso va in Cassazione*, in [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it), 19 marzo 2023.

<sup>18</sup> G.L. GATTA, *op. cit.*, 72 ss.



abrogazione e contestuale “civilizzazione”, determinata dal d.lgs. 7/2016<sup>19</sup>), di una causa di giustificazione (della legittima difesa, alla luce dell’ampiamiento della sfera scriminante portata dalla novella della l. 36/2019<sup>20</sup>) o del regime di procedibilità (a querela, come modificato in senso estensivo dal recente d.lgs. 150/2022, la cui entrata in vigore è poi stata differita al 30 dicembre 2022<sup>21</sup>) – rafforza l’idea che si possa/debba ritenere già prodotto un effetto abolitivo del reato in costanza di una norma abrogatrice a tutti gli effetti valida, ancorché essa non sia efficace (tanto più se il momento dell’efficacia della norma sia “differito”, secondo valutazioni di natura eminentemente politica, dal legislatore).

D’altro canto, la tesi relativa all’operatività del principio di retroattività della *lex mitior* in periodo di *vacatio legis* – potenzialmente estensibile all’analogia fattispecie dell’abrogazione “differita” in esame – non trova granitico riconoscimento in giurisprudenza, se è vero che si è rilevato – proprio con riferimento alla *querelle* sull’estensione del regime di procedibilità introdotta dalla riforma Cartabia<sup>22</sup> – come la norma di favore non potrebbe trovare applicazione in tale frangente, in ragione della “non obbligatorietà” della legge prima del decorso del termine di *vacatio legis*.

---

<sup>19</sup> In tal senso, significativamente, cfr. Cass., sez. I, 18 maggio 2017, n. 53602, in *C.E.D. Cass.*, 2018, rv. 271639, per cui «non può ammettersi fondamento alla pretesa che, cadendo il tempo fissato per la decisione nel periodo di *vacatio* della *abolitio criminis*, il giudice abbia soltanto l’alternativa di rinviare la decisione o di “ignorare” la norma abrogatrice, infliggendo una condanna che si palesa già, inevitabilmente, illegale».

<sup>20</sup> Cass., sez. I, 14 maggio 2019, n. 39977, in *Cass. pen.*, 2020, 7-8, 2873, per cui gli effetti di uno *ius novum* più favorevole al reo sono applicabili, in pendenza di giudizio, anche durante il periodo della *vacatio legis*, in quanto la funzione di garanzia per i consociati, prevedendo un termine per consentire la conoscenza della nuova norma, non preclude al giudice di tener conto di quella che è già una novazione legislativa. Sul punto, si veda anche Cass., sez. VI, 12 giugno 2014, n. 38356, in *C.E.D. Cass.*, 2014, rv. 260282, che, con riferimento alla causa di giustificazione prevista dall’articolo 17, comma 7 l. 124/2007 (relativa alle attività criminose compiute, in presenza di determinate condizioni di legge, da soggetti “non addetti” che agiscono in concorso con i dipendenti dei servizi di informazione per la sicurezza), ha ritenuto l’istituto applicabile anche a fatti precedenti all’entrata in vigore della disposizione, in applicazione del principio dell’articolo 2, comma 2 c.p.

<sup>21</sup> Cass., sez. II, 4 novembre 2022, n. 2100, in *Guida dir.*, 2023, 5, per cui in pendenza della *vacatio legis* la norma esiste già nell’ambito dell’ordinamento (in considerazione della pubblicazione della stessa in Gazzetta Ufficiale) e proprio tale esistenza deve essere presa in considerazione dal giudice quando, in pendenza di giudizio, una sua mancata applicazione, che di fatto preclude la considerazione di un regime giuridico più favorevole per l’imputato, determinerebbe un reale pregiudizio, un effettivo regime di sfavore, nonostante l’intervenuto mutamento del paradigma normativo di riferimento.

<sup>22</sup> Cass., sez. V, 4 novembre 2022, n. 45104, in *Guida dir.*, 2022, 48.



Così, *mutatis mutandis*, analogo principio potrebbe essere ostantivamente opposto alla tesi favorevole a riconoscere l'immediata abolizione dei delitti in materia di reddito di cittadinanza, nel senso che la previsione della Legge di Bilancio 2023 che dispone l'abrogazione "differita" del d.l. 4/2019 non avrebbe portata "obbligatoria" prima del *dies a quo* (1 gennaio 2024) individuato per la caducazione integrale della relativa disciplina regolatoria e dell'annesso armamentario sanzionatorio.

Al contempo, però, nel caso in analisi, non sarebbe pertinente uno degli argomenti su cui quell'approccio pretorio si fondava – ossia la possibilità pur sempre di un intervento modificativo *medio tempore* da parte del legislatore, cioè durante la *vacatio legis* e prima del suo decorso, che escluderebbe un fenomeno di successione di leggi<sup>23</sup> – giacché la disposizione abrogatrice della Legge di Bilancio 2023, come più volte rilevato, è a tutti gli effetti entrata in vigore; laddove persistente attualità manterrebbe l'argomento inerente alla *voluntas legis*, rapportata alle intenzioni del legislatore, da ultimo palesate dal d.l. 48/2023 (*infra* §.3.).

In proposito, peraltro, sembra che le già menzionate vicende della procedibilità estesa dettata dalla riforma Cartabia possano fungere da utile sfondo interpretativo e applicativo per l'approccio alla problematica in esame, considerato che – com'è noto – è pendente una questione di legittimità costituzionale<sup>24</sup>, fra le altre, sulla disposizione (articolo 6 d.l. 162/2022) che ha stabilito il differimento (al 30 dicembre 2022) dell'intero intervento novellatore portato dal d.lgs. 150/2022.

Come in quel caso il profilo di incostituzionalità dell'intervento differitivo è stato rinvenuto nell'effetto inibitorio di una *lex mitior* (attraverso la temporanea paralisi di una modifica mitigatrice del regime di procedibilità, «così impedendo la possibilità di riconoscere il perfezionamento di già maturate fattispecie estintive della punibilità, quali l'intervenuta remissione di querela da parte della medesima persona offesa e la successiva accettazione della stessa da parte dell'imputato»), allo stesso modo, nell'ipotesi della Legge di Bilancio 2023, fondati profili di censura potrebbero ravvisarsi nella disposta ultrattività di un regime giuridico più sfavorevole in termini di persistente penalizzazione dei fatti tipizzati dall'articolo 7 d.l. 4/2019.

---

<sup>23</sup> È ben nota la tormentata vicenda dei reati alimentari previsti dalla l. 283/1962, che con un vero e proprio "colpo di spugna" furono dapprima abrogati dal d.lgs. 27/2021 e successivamente, prima del decorso del periodo di *vacatio legis*, furono salvati in via "emergenziale" dal d.l. 42/2021, così evitando il paventato fenomeno successorio e abolitivo (come poi riconosciuto da Cass., sez. III, 16 giugno 2021, n. 34395, in *C.E.D. Cass.*, 2021, rv. 282365).

<sup>24</sup> Trib. Siena, 11 novembre 2022, Giud. Spina, in *www.sistemapenale.it*, 12 novembre 2022.

Tanto premesso, l'aspetto destinato ad assumere rilevanza, ad avviso di chi scrive, è quello relativo ai limiti entro i quali il principio di retroattività della norma penale di favore possa essere invocato nell'ambito di un'eventuale eccezione di portata costituzionale.

È assunto noto e consolidato che il principio di retroattività della *lex mitior* non gode – a differenza di quanto accade per il principio di irretroattività della nuova legge incriminatrice – dell'espressa copertura costituzionale dell'articolo 25, comma 2 Cost., ma rinviene il proprio fondamento nel principio "domestico" di uguaglianza (articolo 3 Cost.) e in quello "convenzionale" dell'articolo 7 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea, introiettato nel nostro ordinamento attraverso il canale dell'articolo 117, comma 1 Cost., oltre che naturalmente – a livello legislativo – nell'articolo 2, comma 2 c.p.

Per tale ragione, mentre l'irretroattività *in peius* della legge penale costituisce un valore assoluto e inderogabile, secondo la costante giurisprudenza costituzionale<sup>25</sup> la retroattività *in mitius* è suscettibile di deroghe e limitazioni del legislatore ordinario, a condizione che esse rispondano a un fondamentale giudizio di uguaglianza/ragionevolezza (articolo 3 Cost.) in relazione alla necessità di tutelare controinteressi di rango costituzionale.

Peraltro, si precisa che lo scrutinio di costituzionalità sulla scelta di derogare alla retroattività di una norma più favorevole deve superare un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo a tal fine sufficiente che la norma derogatoria non sia manifestamente irragionevole<sup>26</sup>.

Ebbene, atteso che, in ipotesi, anche la citata disposizione della Legge di Bilancio 2023 è suscettibile di integrare una "deviazione" rispetto alla rituale applicazione del principio di retroattività della *lex mitior*, si tratterebbe dunque di valutare se il meccanismo di abrogazione "differita" così introdotto regga o meno a simile giudizio di ragionevolezza, in relazione alla tutela di controinteressi di rilievo costituzionale (di pari o superiore rilievo) sottesi alla disciplina in materia di reddito di cittadinanza.

L'opera di accennato bilanciamento, in relazione alle oggettività giuridiche presidiate tanto dalla disciplina regolatoria quanto da quella penale, sembra chiamare in causa i valori costituzionali sottesi allo speciale beneficio, che possono essere così bipartiti: dal versante statuale, la fede pubblica, il

---

<sup>25</sup> Corte cost., 21 marzo 2019, n. 63, in *Cass. pen.*, 2019, 7, 2434; Corte cost., 22 luglio 2011, n. 236, *ivi*, 2011, 12, 4142; Corte cost., 18 giugno 2008, n. 215, *ivi*, 2008, 11, 4114. In dottrina, sul tema, cfr. M. GAMBARDILLA, *Lex mitior e giustizia penale*, Torino, 2013.

nella giurisprudenza di legittimità, Sez. un., n. 40986 del 19 luglio 2018, in questa rivista, 2019, p. 76, con nota di Nocera, *Tempus commissi delicti e reati ad evento differito*.

<sup>26</sup> Così, Corte cost., 23 ottobre 2006, n. 393, in *Cass. pen.*, 2007, 2, 419.

patrimonio pubblico e il principio di buon andamento dell'amministrazione nella corretta erogazione delle risorse pubbliche; nella prospettiva di corretta allocazione del sussidio tra i soggetti richiedenti, in quanto realmente titolari dei requisiti per l'ottenimento e il mantenimento della misura, emergono i valori variamente rinvenibili nelle disposizioni di stampo "lavoristico" degli articoli 2, 4, 36 e 38 Cost., oltre che nelle fonti europee riferibili all'articolo 117, comma 1 Cost. (ad esempio, l'articolo 34, comma 3 CDFUE, che riconosce il diritto a un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti).

Il vaglio di ragionevolezza che l'interprete sarà eventualmente chiamato a svolgere, in definitiva, oppone il rispetto di basilari garanzie afferenti alla materia penale sostanziale (l'irretroattività della *lex mitior*, seppur indirettamente tutelata a livello costituzionale; il canone di *foreseeability* della conseguenze sanzionatorie, in particolare, ma non solo, in relazione a condotte successive all'entrata in vigore della Legge di Bilancio 2023) all'esigenza di salvaguardare, in prima battuta, la regolare ripartizione delle risorse statali destinate all'erogazione del sussidio e, in via consequenziale, la connessa aspettativa dei legittimi destinatari del reddito di cittadinanza.

Le previsioni circa il possibile esito di un simile bilanciamento, come di consueto, paiono assai incerte e nebulose.

### **3. L'intervento "riparatore" del decreto lavoro (d.l. 48/2023).**

Come anticipato in premessa, il d.l. 48/2023, c.d. decreto lavoro, ha previsto, da un lato, alcune fattispecie incriminatrici a presidio penalistico della disciplina sulle future misure di inclusione e, dall'altro, ha introdotto una "clausola di continuità"<sup>27</sup> preordinata a salvare l'applicazione, *medio tempore* (cioè fino al 1 gennaio 2024), dei delitti previsti in materia di reddito di cittadinanza (articolo 8).

Sotto il primo profilo, le disposizioni dell'articolo 8, commi 1 e 2 d.l. 48/2023 ripropongono due ipotesi delittuose, di tenore identico e con cornici edittali analoghe a quelle già disciplinate nell'articolo 7 d.l. 4/2019, che sanzionano condotte di mendacio dichiarativo o documentale e di silenzio antidoveroso finalizzato all'indebito conseguimento dei benefici di nuova introduzione

---

<sup>27</sup> L'esigenza di una "continuità" dell'incriminazione, peraltro, era già stata avanzata nell'ordine del giorno presentato dall'On. Costa nella seduta della Camera dei deputati in data 14 marzo 2023 ([https://www.camera.it/leg19/410?idSeduta=0068&tipo=documenti\\_seduta](https://www.camera.it/leg19/410?idSeduta=0068&tipo=documenti_seduta)), in sede di esame del d.d.l. A.C. 831-A (recante «Norme in materia di procedibilità d'ufficio e di arresto in flagranza»), ove si sollecitava il Governo «a valutare l'opportunità di normativamente intervenire al fine di garantire, ferme le fattispecie incriminatrici contenute nel codice penale, l'effettività e la continuità delle specifiche sanzioni per indebita percezione del reddito di cittadinanza».

(comma 1), nonché la condotta di omessa comunicazione delle variazioni reddituali o patrimoniali o delle altre informazioni propedeutiche al mantenimento dei benefici (comma 2).

Sotto diverso profilo, il legislatore – con disposizione evidentemente tesa a “sanare” la clamorosa dimenticanza ravvisabile nella Legge di Bilancio 2023 – in sede di disposizioni finali e transitorie (articolo 13 d.l. 48/2023), ha previsto una clausola di “continuità penale”, per cui al beneficio del reddito di cittadinanza «continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all’articolo 7 del medesimo decreto-legge, vigenti alla data in cui il beneficio è stato concesso, per i fatti commessi fino al 31 dicembre 2023».

Nonostante l’intento del legislatore – sollecitato dal clamore mediatico relativo al ritenuto effetto di “sanatoria” per i “furbetti” del reddito di cittadinanza<sup>28</sup> – sia chiaro e anche comprensibilmente volto a sterilizzare supposte sacche di impunità per gli autori di condotte fraudolente atte alla percezione indebita del reddito di cittadinanza (anche per il periodo intermedio, per l’anno 2023, di perdurante vigenza del sussidio, pur in presenza di un’abrogazione annunciata), la suddetta clausola normativa lascia non poche perplessità e dubbi circa la propria rispondenza, in termini di efficacia, al fine divisato dal legislatore.

Il tema, in altri termini, è comprendere se lo strumento utilizzato in via urgente dal Governo sia suscettibile di garantire un *continuum* normativo, a livello di incriminazione, dei delitti previsti dall’articolo 7 d.l. 4/2019, anche dopo l’entrata in vigore della Legge di Bilancio 2023, tanto in relazione ai rapporti penali pendenti (fatti commessi prima del 30 dicembre 2022) quanto in relazione a quelli futuri (fatti commessi dal 1 gennaio 2023 e fino al 30 dicembre 2023).

Il quesito è di soluzione tutt’altro che pronta, variando la risposta a secondo dell’approccio che l’interprete intenda tenere rispetto alla valenza della disposizione contenuta nella Legge di Bilancio 2023.

È stato evidenziato, in proposito, da un lato, che un intervento normativo antecedente al 1 gennaio 2024, tale da eccettuare le fattispecie incriminatrici in materia di reddito di cittadinanza dall’abrogazione integrale della disciplina del d.l. 4/2019, potrebbe astrattamente “mantenere” la portata penale – per il passato e per il futuro – dei fatti di falsità e di omessa comunicazione delle variazioni, in ciò concretizzandosi un “salvataggio dell’ultimo minuto” analogo a quello già effettuato per le note vicende delle contravvenzioni alimentari<sup>29</sup>.

Se in quel caso l’abolizione fu evitata in costanza di *vacatio legis* – pur con le riserve che una certa giurisprudenza aveva sollevato in punto di efficacia

---

<sup>28</sup> Così, l’articolo *Furbetti del reddito di cittadinanza, il governo fa rivivere il reato ma solo dopo quattro mesi*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 30 aprile 2023.

<sup>29</sup> G.L. GATTA, *op. cit.*, 77 ss.



retroattiva della norma abrogatrice già in detto periodo – nella presente ipotesi l'intervento del legislatore, peraltro, avviene in una fase posteriore, allorché la norma abrogatrice è già formalmente in vigore.

Non è da escludere, poi, che alla disposizione in commento possa essere riconosciuto una portata di "interpretazione autentica", in funzione di chiarimento – quanto meno tardivo – circa le effettive intenzioni del redattore della Legge di Bilancio 2023.

Dall'altro lato, tuttavia – dato per assunto e non contestato un fenomeno di *abolitio criminis* dei delitti in tema di reddito di cittadinanza, per effetto della portata retroattiva della norma di favore – non pare peregrino sostenere che una successione di leggi penali si è realizzata e, dunque, che la disposizione dell'articolo 13, comma 3 d.l. 48/2023 non costituisce una "clausola di continuità", quanto piuttosto una "clausola reincriminatrice". In sintesi, il c.d. decreto lavoro avrebbe introdotto una norma recante una nuova incriminazione, in quanto tale insuscettibile di applicazione retroattiva ai sensi dell'articolo 2, comma 1 c.p., tale da rendere intangibili fatti di reato passati, ormai esauriti (per via dell'abolizione) nel loro disvalore penale.

Insomma, un *rebus* interpretativo che – tanto in relazione alla portata immediatamente abolitrice della Legge di Bilancio 2023, quanto in relazione all'intervento "passerella" del c.d. decreto lavoro – sta ponendo più di un grattacapo agli uffici giudiziari e che potrà trovare un primo assestamento nell'annunciata decisione della Cassazione in ordine all'effettiva abnormità del provvedimento restitutorio del giudice romano.

Ciò che, tuttavia, non ci si può esimere dal rilevare è l'ennesima manifestazione di una certa leggerezza del legislatore nel toccare con la scure dell'abrogazione ambiti regolatori presidiati dal diritto penale; interventi i cui effetti collaterali rischiano di ricadere, come un *boomerang*, sulle legittime aspettative dei consociati in termini di prevedibilità dei precetti e delle relative conseguenze sanzionatorie e di rispetto di basilari garanzie del nostro ordinamento, spesso ritenute doverosamente sacrificabili in nome di esigenze di giustizia (forse anche troppo) sostanziale.