

Risvolti intertemporali dell'abrogazione del reddito di cittadinanza e dell'introduzione del reddito di inclusione: una deroga ragionevole alla retroattività favorevole con il d.l. 4 maggio 2023, n. 48

di **Lavinia Messori**

Sommario. 1. Premessa. – 2. L'evoluzione normativa e le questioni di diritto intertemporale. – 3. Il d.l. 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro) e la deroga alla retroattività degli effetti dell'*abolitio*.

1. Premessa.

L'abrogazione del reddito di cittadinanza e della pensione di cittadinanza a decorrere dal 1° gennaio 2024 ad opera della legge di bilancio 2023 (art. 1, co. 318 l. 197/2022¹) ha catturato l'attenzione del penalista per l'evidente ragione che essa comporta anche l'abrogazione delle fattispecie incriminatrici di cui all'art. 7 d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26.

In tale scenario si inserisce ora la novità del d.l. 4 maggio 2023 n. 48 che, oltre ad introdurre il reddito di inclusione, si è premurato di inserire all'art. 13 alcune disposizioni transitorie fra cui quella che prevede che al "vecchio" beneficio di cui all'art. 1 d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 (il reddito di cittadinanza, appunto) «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*».

Per chiarire al meglio la portata di siffatta previsione occorre preliminarmente ripercorrere la rapida e recente evoluzione normativa.

2. L'evoluzione normativa e le questioni di diritto intertemporale.

L'abrogazione dell'intero Capo I del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 ha condotto – come anticipato – all'abrogazione delle due fattispecie incriminatrici in materia di reddito di cittadinanza, ossia il delitto di indebita percezione del beneficio (art. 7, co. 1) e quello di omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio e di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio (art. 7, co. 2), nonché della previsione

¹ «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».

che ricollega alla condanna in via definitiva (o al patteggiamento), per un determinato catalogo di reati, l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva (art. 7, co. 3).

Le ipotesi delittuose hanno notevolmente impegnato la giurisprudenza anche di legittimità, che si è trovata a dover dirimere contrasti interpretativi variegati, dalla necessità che l'omessa o falsa informazione incida o meno sulla spettanza del beneficio², alla possibilità che detta fattispecie concorra con la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche³, passando per la rilevanza dell'omessa comunicazione del sopravvenuto stato detentivo di un familiare convivente⁴. Anche la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla disciplina *lato sensu* sanzionatoria prevista dal d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, chiarendo la legittimità della sospensione dell'erogazione del beneficio in caso di sottoposizione del richiedente a una misura cautelare personale per qualsivoglia reato (nonostante la revoca sia prevista solo in caso di condanna definitiva per specifiche e determinate categorie di reati), evidenziando come il riconoscimento della speciale erogazione assistenziale sia legato a requisiti di onorabilità straordinari e diversi rispetto a quelli ordinari⁵.

Si tratta in sostanza di fattispecie che hanno occupato e occupano tuttora massicciamente gli uffici giudiziari, motivo per cui l'intervento legislativo merita una riflessione particolarmente ponderata.

Come anticipato, quella operata dalla legge di bilancio 2023 non intende essere una abrogazione ad effetti immediati; il legislatore, al contrario, la ha voluta rinviare nel tempo, facendone decorrere gli effetti soltanto dal 1°

² Ad oggi l'interpretazione dominante risulta quella fatta propria da Cass. pen., sez. II, 8 giugno 2022, n. 29910, Rv. 283787 – 01, secondo cui «Integrano il delitto di cui all'art. 7 d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, le false indicazioni dei dati di fatto riportati nell'autodichiarazione finalizzata all'ottenimento del "reddito di cittadinanza" o le omissioni, anche parziali, di informazioni dovute, solo ove le stesse siano strumentali al conseguimento indebito del beneficio sicché non hanno rilevanza penale le condotte che, pur rappresentando una situazione difforme da quella reale, non incidano sul possesso effettivo dei requisiti richiesti per accedere al beneficio suddetto». Risulta superato l'opposto orientamento sposato da Cass. pen., sez. III, 25 ottobre 2019, n. 5289, Rv. 278573 – 01, secondo cui «Integrano il delitto di cui l'art. 7, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, le false indicazioni od omissioni di informazioni dovute, anche parziali, dei dati di fatto riportati nell'autodichiarazione finalizzata all'ottenimento del "reddito di cittadinanza", indipendentemente dalla effettiva sussistenza delle condizioni di reddito per l'ammissione al beneficio».

³ V. Trib. Palermo, Ufficio Gip, 20 gennaio 2023, n. 1461, in *questa Rivista*, 13 febbraio 2023.

⁴ Cass. pen., sez. III, 25 novembre 2021, n. 1351, Rv. 282637.

⁵ Corte cost. 21 giugno 2021, n. 126.

gennaio 2024, con l'evidente intenzione di provvedere nelle more a sostituire il reddito di cittadinanza con altro beneficio assistenziale.

Gli effetti problematici di siffatto intervento sono stati acutamente già segnalati⁶ e consistono essenzialmente nella possibilità di ravvedere in ciò una vera e propria *abolitio criminis* – con conseguente caducità del giudicato ex art. 2, co. 2 c.p. – e nella collocabilità di tale fenomeno già all'epoca dell'entrata in vigore della legge di bilancio o piuttosto – come nelle intenzioni del legislatore – all'inizio del nuovo anno.

Non vi sono motivi per dissentire rispetto all'opinione di chi – ancor prima del d.l. del 4 maggio 2023 – aveva parlato di vera e propria *abolitio*, considerato che la norma abrogata né rivive per effetto dell'espandersi di una norma incriminatrice già esistente né potrebbe rivivere in una nuova norma che sostituisca quella abrogata⁷. L'unico precetto che potrebbe "sopravvivere" grazie all'espansione di altra fattispecie preesistente sarebbe quello di cui al comma 1 dell'art. 7 cit., che replica di fatto lo schema oggettivo e soggettivo dell'indebita percezione di cui all'art. 316 *ter* c.p.; tuttavia, a ben vedere, l'indebita percezione del reddito di cittadinanza mai potrebbe essere sussunta in tale disposizione codicistica posto che mai i ratei di tale beneficio condurrebbero a superare la soglia di rilevanza penale pari a € 3.999,96⁸ (di qui l'utilità concreta – diversa dal mero irrobustimento del trattamento sanzionatorio – dell'introduzione della norma *ad hoc* per i percettori del reddito di cittadinanza).

È stato autorevolmente sostenuto che nemmeno l'illecito amministrativo dell'ultimo comma dell'art. 316 *ter* c.p. sarebbe applicabile ai fatti commessi fino al 31 dicembre 2023, perché «tale illecito amministrativo non potrà (...) essere applicato retroattivamente»⁹. In questa sede pare doversi dissentire sul punto.

Infatti, è vero che la giurisprudenza prevalente ha da tempo chiarito che in caso di depenalizzazione – ossia di trasformazione dell'illecito penale in amministrativo – non si può applicare la sanzione amministrativa senza

⁶ G.L. GATTA, *Reddito di cittadinanza e "abrogatio per aberratio" delle norme penali: tra abolitio criminis e possibili rimedi*, in *Sistema penale*, 2023.

⁷ Come noto, la riespansione della fattispecie previgente, che presuppone l'abrogazione di una norma speciale, è uno dei casi più pacifici riconducibili alla mera successione di leggi penali nel tempo ex art. 2, comma 4, c.p.: v., per tutti, T. PADOVANI, *Tipicità e successione di leggi penali. La modificazione legislativa degli elementi della fattispecie incriminatrice o della sua sfera di applicazione nell'ambito dell'art. 2, 2° e 3° comma, c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, fasc. 4, 1367 s.; R. ALAGNA, *Tipicità e riformulazione del reato*, Bologna, 2007, 77; M. GAMBARDELLA, *Lex mitior e giustizia penale*, Torino, 2013, 12 s.

⁸ Sulla necessità di considerare i singoli ratei mensili v. Cass. pen., sez. VI, 24 giugno 2021, n. 31223; *contra* Cass. pen., sez. VI, 23 settembre 2021, n. 45917.

⁹ G.L. GATTA, *Reddito di cittadinanza*, cit.

violare il principio di irretroattività di cui alla l. 689/1981¹⁰. Tuttavia, questo appare un fenomeno per nulla sovrapponibile all'ipotesi della riespansione di un illecito amministrativo a seguito dell'abrogazione di una norma penale. L'illecito amministrativo, in questo caso, già vigeva al tempo del fatto e non può parlarsi di una sua applicazione retroattiva (così come non potrebbe considerarsi tale l'applicazione di una qualsiasi norma generale già vigente quando abrogata è una norma speciale); pertanto, nulla osta alla sua applicazione ai fatti commessi sotto la (concorrente) vigenza della norma penale.

Resta in ogni caso non messa in dubbio l'*abrogatio cum abolitione*, che non potrebbe essere scongiurata (e così va oggi confermato, vedi *infra* § 3) nemmeno dall'introduzione di una nuova fattispecie di indebita percezione di un *nuovo* beneficio assistenziale, perché si potrebbe trattare di condotte sì potenzialmente sovrapponibili per intero (e così è in effetti accaduto con il d.l. del maggio 2023) a quelle del defunto art. 7 cit., ma si tratterebbe pur sempre di un beneficio del tutto nuovo, con altri presupposti, altro *nomen iuris*, etc. In altre parole, il *precetto* potrà (e così è stato) risultare del tutto *omogeneo*, ma la *materia* sarà diversa. Non si potranno applicare i criteri per

¹⁰ Come noto, in passato parte dalla giurisprudenza (v. Cass. pen., sez. II, 25 gennaio 2006, n. 7180) aveva – in verità sporadicamente – ritenuto ammissibile l'applicazione retroattiva di una neo-introdotta sanzione amministrativa ai fatti commessi quando il fatto costituiva reato, anche in assenza di una espressa scelta in tal senso, contenuta in una disposizione transitoria; ciò perché sarebbe irragionevole sottoporre a sanzione chi ha commesso il fatto quando lo stesso è previsto dalla legge come illecito amministrativo e non sottoporre ad alcuna sanzione (neppure quella amministrativa) chi ha commesso il fatto quando era previsto dalla legge come reato; inoltre si aggiungeva che di fatto si aveva a che fare con una vicenda unitaria, sovrapponibile a una mera *mutatio*, con conseguente applicazione di una sanzione meno severa (il fatto rimane pur sempre illecito e, ai sensi dell'art. 2, co. 4 c.p., occorre applicare la sanzione più favorevole); infine si osservava come il legislatore avesse in passato a più riprese inserito delle norme transitorie che predicavano l'applicazione della sanzione amministrativa anche ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore (v. artt. 40 e 41 della l. 24 novembre 1981, n. 689).

La giurisprudenza consolidata (v. per tutte Sez. U., 29 marzo 2012, n. 25457 e già Sez. U., 16 marzo 1994, n. 7394) ritiene, invece, che in assenza di norma transitoria la sanzione amministrativa non possa applicarsi retroattivamente, ossia ai fatti commessi sotto la vigenza della norma penale. Ciò perché, anzitutto, le norme transitorie sono norme eccezionali e gli artt. 40 e 41 della l. 24 novembre 1981, n. 689 riguardano solo e soltanto la depenalizzazione operata dalla l. 689 stessa. Inoltre, l'art. 2, co. 4 c.p. non si può applicare perché riguarda la successione *fra norme penali* e non, dunque, fra una norma penale e una amministrativa. La vicenda, in sostanza, va esaminata atomisticamente e il nuovo illecito amministrativo, in assenza di una norma transitoria, non può che soggiacere al divieto di retroattività di cui all'art. 1 della l. 24 novembre 1981, n. 689.

accertare se sia *mera mutatio* o *abolitio*¹¹, perché manca il presupposto essenziale, ossia la sovrapposibilità del fatto storico.

Infine, prima di occuparci nel concreto degli effetti del più recente intervento legislativo, è importante sottolineare un ultimo aspetto dell'abrogazione dell'art. 7 d.l. n. 4/2019 e cioè la concreta predicabilità del differimento degli effetti dell'abrogazione al 1° gennaio 2024.

Anche con riferimento a questo secondo aspetto, la dottrina si è già soffermata¹², evidenziando l'effetto criminogeno di siffatto schema – che spingerebbe il cittadino a delinquere, forte della imminente *abolitio* e dei suoi effetti retroattivi – e la possibilità, secondo certa ricostruzione, di ritenere già prodotta l'abrogazione, a prescindere dal suo formale rinvio.

Quanto all'effetto criminogeno, non si possono che condividere le riflessioni svolte¹³; a tale problema il legislatore del maggio 2023 ha tuttavia efficacemente posto rimedio, come subito si vedrà (§ 3).

In merito invece alla possibilità di considerare già abrogate le disposizioni del Capo I del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 (con la conseguenza che già dovrebbe essere domandata l'archiviazione dei procedimenti pendenti in indagine e già dovrebbe essere pronunciata assoluzione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato), vi sono argomenti che paiono sufficienti a smentire la correttezza di simile ragionamento. Al riguardo torna alla mente il dibattito circa la possibilità di applicare immediatamente, durante cioè il periodo di *vacatio legis*, talune modifiche migliorative per il reo apportate dalla c.d. Riforma Cartabia¹⁴. In quel caso l'immediata applicabilità poteva essere invocata alla luce della *ratio* della *vacatio legis* stessa, riassumibile quale necessità di concedere al cittadino la possibilità di conoscere le regole di comportamento e orientare la propria condotta con sufficiente "preavviso". In effetti tale *ratio* non ricorre in caso di modifica migliorativa.

Qui abbiamo tuttavia a che fare con un caso diverso: una previsione legislativa già entrata in vigore (non pendono i termini della *vacatio*) ma i cui effetti sono volutamente rinviati. Non possono dunque invocarsi *rationes*

¹¹ Come noto, il criterio attualmente più accolto in dottrina per distinguere *abolitio criminis* e mera successione di leggi nel tempo è quello strutturale, rispetto al quale, oltre agli Autori già citati alla nota 7, v., per tutti, G.L. GATTA, *Abolitio criminis e successione di norme "integratrici": teoria e prassi*, Milano, 2008, 143 ss. (e, per una critica ai criteri della doppia punibilità in concreto e della continuità del tipo di illecito, 175 ss.).

¹² V. il richiamo al dibattito di G.L. GATTA, *Reddito di cittadinanza*, cit. In senso contrario, per quanto riguarda le modifiche (in senso favorevole) della procedibilità a querela, O.C. ARTALE, L. BIN, *Gli interventi di procedibilità a querela*, in D. Castronuovo, M. Donini, E.M. Mancuso, G. Varraso (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Torino, 2023, 174 ss.

¹³ IBIDEM.

¹⁴ G.L. GATTA, *Procedibilità a querela e rinvio della riforma Cartabia: sollevata questione di legittimità costituzionale*, in *Sistema Penale*, 2022.

idonee a sostenere l'immediata applicabilità dell'abrogazione: qui il legislatore ha voluto rinviare gli effetti con la chiara intenzione di mantenere la vigenza di un determinato *corpus* normativo, nell'attesa di mettervi mano per approntare la disciplina di un nuovo e diverso beneficio assistenziale, con lo scopo evidente, dunque, di evitare un vuoto normativo.

3. Il d.l. 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro).

Il legislatore – come si immaginava – ha provveduto all'introduzione di un nuovo beneficio assistenziale (il reddito di inclusione), che soppianderà il reddito di cittadinanza, e di nuove figure di reato a baluardo del corretto accesso allo stesso, disegnando all'art. 8 del d.l. 4 maggio 2023, n. 48 fattispecie che in tutto e per tutto ricalcano la struttura dell'art. 7 cit., sanzionando coloro che, pur sprovvisti dei requisiti di legge, accedano alla misura presentando falsa documentazione o rendendo false dichiarazioni, ovvero coloro che continuino a percepire il beneficio economico quando tali requisiti siano venuti meno¹⁵.

Quanto all'impossibilità di riscontrare una continuità normativa, ciò che si era supposto prima della concreta introduzione di un nuovo beneficio assistenziale e della correlativa fattispecie di indebita percezione¹⁶ risulta oggi pienamente confermato. Non può in alcun modo parlarsi di continuità normativa, intesa quale *mutatio* rilevante ai sensi dell'art. 2, co. 4 c.p.: chi ha indebitamente percepito il reddito di cittadinanza non potrà essere punito ex art. 8 d.l. 4 maggio 2023, n. 48, perché non ha integrato la fattispecie oggettiva ivi descritta (che parla di reddito di inclusione e non di cittadinanza).

Resta allora in tutto e per tutto confermata l'*abolitio* del "vecchio" art. 7 cit.; il legislatore ha derogato però ai naturali effetti retroattivi della stessa in termini che appaiono costituzionalmente legittimi, scongiurando, da un lato, la potenziale spinta criminogena indotta da un'annunciata applicazione dell'art. 2, co. 2 c.p., dall'altro, la prospettiva di incidenti di esecuzione a tappeto per ottenere la revoca delle sentenze di condanna sin ora emesse.

¹⁵ Art. 8 d.l. 4 maggio 2023, n. 48: «1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di ottenere indebitamente il beneficio economico di cui all'articolo 3, ovvero il beneficio economico di cui all'articolo 12, rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute, è punito con la reclusione da due a sei anni. 2. 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 del mantenimento del beneficio indicato al comma 1, è punita con la reclusione da uno a tre anni».

¹⁶ Osserva G.L. GATTA, *Reddito di cittadinanza*, cit. che «non è agevolissimo, senza violare i principi di irretroattività e di legalità, pensare a una norma incriminatrice dell'indebita percezione di un sussidio nuovo, applicabile all'indebita percezione di un sussidio abolito».

La deroga alla retroattività favorevole non è del resto, come noto, vietata in sé e per sé.

Il principio della retroattività favorevole trova fondamento nell'art. 3 Cost.: la legge deve essere ugualmente differenziata. Si tratta di un principio derogabile dal legislatore ordinario, purché la deroga non sia irragionevole (perché frutto di una scelta arbitraria e irrazionale), in quanto principio bilanciabile.

Tanto la Corte costituzionale (sentt. 22 luglio 2011, n. 236; 12 ottobre 2010, n. 230), quanto la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte E.D.U., sez. V, sent. 12 luglio 2016, *Ruban* c. Ucraina) hanno rimarcato la profonda diversità tra i principi di irretroattività sfavorevole e di retroattività favorevole, i quali rispondono, cioè, a logiche opposte. Nel dire ciò le Corti hanno negato il carattere assoluto del principio di retroattività favorevole, cui il legislatore può derogare purché tale deroga non sia irragionevole e arbitraria (c.d. giudizio in negativo di ragionevolezza) e sia evidente l'interesse pubblico che giustifichi la deroga (c.d. giudizio in positivo di ragionevolezza e di proporzionalità fra i due interessi).

Pare del tutto evidente che nel caso qui in esame la deroga sia del tutto ragionevole, considerato che tale scelta legislativa mai potrebbe dar luogo a una disparità di trattamento fra fatti identici in virtù della loro mera collocazione temporale. Ciò perché dopo il 1° gennaio 2024 non potranno mai più materialmente configurarsi delle indebite percezioni del reddito di cittadinanza, in quanto trattasi di beneficio abrogato. E allora mai si potrà concretamente configurare una disparità di trattamento tra chi ha commesso il fatto prima dell'*abolitio* e chi l'ha commesso dopo l'*abolitio* medesima, proprio perché dopo di essa non è materialmente possibile commettere quel medesimo fatto.

A ciò si aggiunga che con la contestuale introduzione di un nuovo beneficio e di una fattispecie incriminatrice di uguale struttura rispetto a quella abrogata mostra come il legislatore non abbia inteso abbandonare un giudizio di disvalore della condotta descritta nella norma abrogata. E con ciò non si contraddice quanto prima detto: la continuità normativa non è scorgibile, perché il beneficio assistenziale è mutato, ma nondimeno il nuovo intervento legislativo reca con sé tracce evidenti del permanere, *mutatis mutandis*, del giudizio di disvalore di quanto abrogato.

L'ultimo problema che ci si può porre è forse quello che attiene alla possibilità di vedere nella legge di bilancio per il 2023 una *lex intermedia*¹⁷, idonea ad applicarsi ai fatti commessi tra la sua entrata in vigore e l'adozione del d.l. del maggio 2023. Con riferimento a tali fatti (che potremmo chiamare concomitanti) potremmo ritenere operante l'*abolitio criminis*, reputando cioè

¹⁷ Si segnalano sul punto, ancora una volta, le riflessioni di G.L. GATTA, *Reddito di cittadinanza*, cit.



la deroga agli effetti retroattivi applicabile solo a chi abbia commesso il fatto dopo la sua concreta introduzione ad opera del d.l. del 2023.

Tuttavia, in questa sede pare di potersi ritenere che se la legge abrogativa del reddito di cittadinanza fosse entrata in vigore davvero a dicembre 2022, il d.l. del maggio 2023 conterrebbe una disposizione sfavorevole non applicabile ai fatti commessi appunto tra dicembre 2022 e maggio 2023. Ma come si è visto ciò non è successo, perché gli effetti sono stati rimandati al 1° gennaio 2024 e nelle more il legislatore è riuscito a scongiurare quella che sarebbe altrimenti stata una «*abrogatio per aberratio*»¹⁸.

In altri termini, vi è chi potrebbe eccepire che tra il dicembre 2022 e il maggio 2023 taluno potrebbe aver commesso l'indebita percezione forte del fatto che a gennaio 2024 si sarebbe prodotta l'*abolitio*, il quale non andrebbe quindi punito, pena la violazione dei principi di legalità e prevedibilità. Risulta tuttavia facile obiettare che nessuno può fare affidamento su una legge i cui effetti non si sono ancora prodotti, specie se gli effetti sono stati rinviati proprio per provvedere nelle more ad una modifica normativa.

¹⁸ IBIDEM.