



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte d'Appello di Brescia, Sezione Lavoro, composta dai

Sigg.:

Dott.	Antonio	MATANO	Presidente
Dott.ssa	Giuseppina	FINAZZI	Consigliere rel.
Dott.ssa	Silvia	MOSSI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa civile promossa in grado d'appello con ricorso depositato in Cancelleria il giorno 20.10.2022, iscritta al **n. 258/2022 R.G.** Sezione Lavoro e trattenuta in decisione all'udienza collegiale del **10.04.2025**

d a

_____, rappresentata e difesa dall'avv. Ilaria Traina del foro di Bergamo e dagli avv.ti Alberto Guarisio e Livio Neri del foro di Milano, questi ultimi domiciliatari giusta delega in atti.

RICORRENTE APPELLANTE

c o n t r o

INPS – ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE in persona del l.r.p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Floriana Valeria Maria Collerone e Alberto Maio dell'Avvocatura Distrettuale INPS di Brescia, come da procura generale in atti.

RESISTENTE APPELLATO

In punto: appello a ordinanza n.4279/2022 del Tribunale di Bergamo

OGGETTO:

altre ipotesi



del 20.09.2022.

Conclusioni:

Della ricorrente appellante:

Come da ricorso

Del resistente appellato:

Come da memoria

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ordinanza n.4279/2022, pubblicata il 20 settembre 2022, il Tribunale di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, all'esito del procedimento speciale ex art.702 bis c.p.c. e art.28 del d.lgs. 150/2011, ha respinto il ricorso proposto dalla sig.ra El e volto ad ottenere, previo se del caso rinvio pregiudiziale alla CGUE ai sensi dell'art.267 TFUE, l'accertamento del carattere discriminatorio della condotta dell'Inps che le aveva revocato il reddito di cittadinanza per la mancanza del requisito della residenza in Italia da almeno dieci anni, con conseguente annullamento del provvedimento di revoca adottato dall'ente previdenziale e delle correlate richieste di restituzione delle somme percepite per detto titolo, nonché l'accertamento del proprio diritto alla prestazione in relazione alla seconda domanda presentata il 3 marzo 2021, con conseguente condanna dell'Inps alla sua erogazione ovvero, in subordine, al risarcimento del danno subito per effetto della sua mancata percezione, e l'accertamento del proprio diritto al reddito di cittadinanza anche per le eventuali domande



successive, previa verifica di tutti i requisiti previsti, tranne quello della residenza decennale.

Il Tribunale dopo aver dichiarato l'ammissibilità della domanda esperita nelle forme dell'art.28 del d.lgs.150/2011 e dopo aver superato l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall'Inps, ha osservato, per quanto attiene al merito, che era pacifico che la ricorrente, alla data del 17 giugno 2019, quando aveva presentato la prima domanda amministrativa per ottenere il reddito di cittadinanza, non possedesse il requisito della residenza in Italia da 10 anni e che, ciò nonostante, nella domanda avesse dichiarato di esserne in possesso.

Ha rilevato che l'art.7, comma 4, del d.l. 4 del 2019 prevedeva l'immediata revoca del beneficio nel caso di dichiarazioni non corrispondenti al vero contenute nella domanda presentata, con obbligo del beneficiario di restituire quanto indebitamente percepito, per cui legittimamente l'Inps, accertata l'insussistenza del requisito in esame, aveva disposto, con comunicazione del 15 aprile 2021, la revoca, per falsa dichiarazione, del reddito concesso alla _____, restando così assorbite tutte le questioni sulla compatibilità del suddetto requisito con il diritto europeo.

Altrettanto legittimamente l'Inps aveva poi negato il beneficio richiesto dalla ricorrente con la seconda domanda del 3 marzo 2021, atteso che la stessa non aveva rispettato il termine di 18 mesi dalla revoca, previsto dall'art.7, comma 11, del citato



d.l. 4 del 2019.

Infine, ha ritenuto non applicabili alla fattispecie oggetto di giudizio i principi in materia di indebito assistenziale, posto che l'art.7, comma 4, del d.l. 4 del 2019 disciplinava compiutamente le conseguenze del provvedimento di revoca della prestazione (disponendo espressamente l'efficacia retroattiva della revoca e l'obbligo di restituire quanto indebitamente percepito) e il beneficio in parola (come anche statuito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.19 del 2022) non si risolveva in una provvidenza assistenziale vera e propria, avendo quale prevalente connotazione il perseguimento di obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale.

Contro la sentenza [...] ha proposto appello, censurando la decisione sotto vari profili e chiedendone la riforma, con accoglimento delle proprie domande.

L'Inps si è costituito tempestivamente in giudizio e ha resistito all'impugnazione, chiedendone il rigetto.

La causa ha subito alcuni rinvii, pendendo giudizio sulla questione della legittimità del requisito della residenza decennale, richiesto dall'art.2, comma 1, lett.a, n.2, del cit. d.l.n.4 del 2019 e oggetto di giudizio, sia avanti alla Corte UE, sia avanti alla Corte Costituzionale, e avendo questa Corte territoriale ritenuto opportuno attendere le relative decisioni.

Intervenuta sia la sentenza della Corte di Giustizia del 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/2022 e C-223/2022, sia la



sentenza della Corte Costituzionale n.31 del 20 marzo 2025, depositate dalle parti note difensive autorizzate, la causa è stata discussa all'odierna udienza e poi trattenuta per la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello merita accoglimento.

1) Occorre riepilogare i fatti di causa, anche al fine di inquadrare la fattispecie oggetto di giudizio.

La ricorrente, cittadina marocchina, ha fatto ingresso in Italia nell'**ottobre 2009**, stabilendosi nella provincia di Bergamo.

In data 1 agosto 2012, la ricorrente ha partorito in Treviglio (provincia di Bergamo) la figlia, _____, cittadina italiana, in quanto nata da padre italiano (_____).

La ricorrente ha ottenuto il primo permesso di soggiorno nel **marzo 2012**, per gravidanza, e poi, in data **14 febbraio 2018**, ha ottenuto il secondo permesso, in quanto familiare di cittadina UE, quest'ultimo di durata illimitata.

In data **10 settembre 2014**, si è iscritta all'anagrafe della popolazione residente e, in data **15 settembre 2014**, ha ottenuto la carta d'identità.

Il nucleo familiare della ricorrente è composto unicamente dalla figlia, in quanto il padre di quest'ultima ha lasciato la famiglia due anni dopo la nascita della minore, e non ha mai contribuito al sostentamento della stessa.



In data **19 giugno 2019**, la [REDACTED] ha presentato domanda di reddito di cittadinanza, dichiarando di essere residente in Italia da almeno 10 anni.

La domanda è stata accolta dall'Inps e la ricorrente ha percepito la prestazione per 18 mensilità, da luglio 2019 sino a dicembre 2020.

Successivamente, in data **3 marzo 2021**, essendo decorso il periodo di sospensione di 30 giorni previsto dalla legge, la [REDACTED] ha presentato una seconda domanda di reddito di cittadinanza.

In data **15 aprile 2021**, l'Inps, all'esito di un accertamento della Guardia di Finanza (che ha comportato anche l'avvio del procedimento penale a carico della ricorrente, con rinvio a giudizio della stessa), ha disposto la revoca della prestazione percepita dalla [REDACTED] in ragione della prima domanda, per aver reso false dichiarazioni sul possesso del requisito della residenza decennale.

Con provvedimento del **3 luglio 2021**, l'Inps ha poi respinto la seconda domanda di reddito, essendo stata presentata prima della scadenza del termine di *6 mesi*, previsto dall'art.7, comma 11, del d.l. n.4 del 2019, nel caso di revoca della prestazione già concessa con la prima domanda (la norma sanciva che nel caso di indebita erogazione del reddito di cittadinanza per la mancanza dei requisiti previsti dalla legge e dichiarati sussistenti dall'interessato, con conseguente revoca



dello stesso, il reddito di cittadinanza poteva essere nuovamente richiesto soltanto una volta che fossero decorsi 18 mesi dalla data del provvedimento di revoca ovvero 6 mesi nel caso in cui avessero fatto parte del nucleo familiare componenti minorenni o con disabilità).

Con comunicazione del **19 ottobre 2021**, l'Inps ha chiesto in ripetizione alla ricorrente l'importo di € 2.647,11, a titolo di reddito di cittadinanza indebitamente percepito da luglio 2019 a dicembre 2020.

La ricorrente ha quindi agito con il rito speciale in materia di discriminazione ex art.28 d.lgs.150 del 2011 e ha dedotto il contrasto tra il requisito della residenza decennale previsto per la percezione del reddito di cittadinanza e l'obbligo di parità di trattamento di cui alla Direttiva 2004/38, nonché con la Costituzione e, come visto, il giudice di primo grado, ha respinto le sue domande.

.....

2) In via preliminare, deve osservarsi che il giudice di prime cure, rispondendo alle relative eccezioni sollevate dall'Inps in sede di costituzione in primo grado, si è pronunciato espressamente sull'ammissibilità della domanda proposta dalla
con lo speciale rito in materia di discriminazione e sulla sussistenza della legittimazione passiva dell'ente previdenziale, con la conseguenza che l'Inps per devolvere in questo grado di giudizio le relative questioni, avrebbe dovuto



proporre appello incidentale, impugnando i suddetti capi della sentenza di primo grado, e non limitarsi a reiterare le proprie difese, come se sulle stesse non fosse stata adottata alcuna decisione dal giudicante.

Non avendo l'Inps proposto alcun appello incidentale (e non avendo neppure articolato alcuna critica alle statuizioni in tema del giudice di primo grado, come imposto dall'art.434 c.p.c.) le relative difese di appello dell'Inps vanno dichiarate inammissibili, con passaggio in giudicato delle statuizioni in punto del giudice di primo grado.

.....

3) Passando al merito, l'appellante si duole della decisione di primo grado di rigetto delle sue domande, e articola una pluralità di censure.

Sotto un primo profilo, per quanto riguarda l'applicazione dell'art.7, commi 1 e 4, del d.l. 4 del 2019, in materia di revoca della prestazione nel caso di false dichiarazioni del beneficiario rese in sede di domanda amministrativa, osserva che il Tribunale (che ha fatto automatica applicazione di dette norme) avrebbe omesso di interpretare la previsione del comma 4, sulla revoca, in connessione con il comma 1 del citato art.7.

Ed invero, nel comma 1 si fa riferimento a dichiarazioni false rese ai fini della percezione “*indebita*” della prestazione, con la conseguenza che qualora la prestazione non sia indebita perché il requisito falsamente comunicato dall'istante è previsto



da una norma che contrasta con il diritto dell'Unione o con norme costituzionali (con la conseguenza che si tratterebbe di un requisito non richiedibile all'interessato), la falsa dichiarazione perderebbe qualsiasi carattere di offensività e soprattutto non consentirebbe più l'applicazione del comma 4, dell'art.7, in materia di revoca della prestazione.

Richiama in punto quell'orientamento della giurisprudenza penale che in materia di false dichiarazioni, integranti l'ipotesi di reato di cui al cit.comma 1 del cit.art.7, ha elaborato la nozione di '*falso inutile*' e ha affermato che la norma, individuando quale fine della condotta di false dichiarazioni quello di ottenere '*indebitamente*' il reddito di cittadinanza, ha inteso fare riferimento non tanto ad una volontà di accesso al beneficio messa in atto *non iure*, cioè in assenza degli elementi formali che avrebbero consentito l'erogazione, quanto ad una volontà diretta ad un conseguimento *contra jus*, cioè in assenza degli elementi sostanziali per il suo riconoscimento; con l'espressione "*al fine di ottenere indebitamente il beneficio ...*" il legislatore, in sostanza, avrebbe inteso tipizzare in termini di concretezza il pericolo che potrebbe derivare dalla falsità delle dichiarazioni presentate per il conseguimento del reddito di cittadinanza, nel senso che la loro rilevanza penale sarà sussistente soltanto nei casi in cui l'intenzione dell'agente era il conseguire, attraverso di esse, un beneficio che diversamente non sarebbe stato dovuto.



L'appellante espone che pertanto l'eventuale illegittimità del requisito della residenza decennale (falsamente dichiarato) determinerebbe la sussistenza di tutti i requisiti sostanziali per percepire il reddito di cittadinanza, con l'effetto che verrebbe meno anche il presupposto di fatto che connota di illiceità la falsa dichiarazione.

Rileva, ancora, sotto diverso profilo, che, in ogni caso, il formato della domanda on-line, predisposta dall'Inps per ottenere il reddito di cittadinanza, non le avrebbe consentito di fare diversamente, perché non barrando il requisito della residenza decennale, la domanda non avrebbe potuto essere inoltrata, con conseguente impossibilità di far valere la contrarietà di detto requisito con norme di rango superiore.

Deduce che, stando così le cose, il Tribunale, prima di procedere con l'applicazione automatica dell'art.7, comma 4, avrebbe dovuto vagliare il merito e decidere sulla legittimità, o meno, del requisito in esame (falsamente attestato), perché qualora lo stesso fosse stato ritenuto illegittimo per contrasto il diritto unionale o con la Costituzione, in quest'ultimo caso con conseguente incidente di illegittimità costituzionale, la fattispecie di cui al suddetto comma (revoca della prestazione per false dichiarazioni sulla sussistenza di uno dei requisiti di legge per aver diritto al beneficio) non sarebbe stata integrata ed ella avrebbe avuto diritto di accedere alla prestazione, essendo pacificamente in possesso del requisito della residenza



continuativa in Italia nei due anni precedenti alla data della domanda e di tutti gli altri requisiti richiesti dalla legge.

Quanto al contrasto del requisito dei dieci anni di residenza con il diritto dell'Unione e anche con la Costituzione, rileva, in estrema sintesi, che il familiare di cittadino UE gode del diritto alla parità di trattamento nell'accesso ai vantaggi sociali, nei cui ambito deve ricondursi anche il reddito di cittadinanza (art.24 direttiva 2004/38 e art.19, comma 2, del d.lgs.30 del 2007, di attuazione della direttiva), con la conseguenza che non potrebbe essere gravato da requisiti che, pur apparentemente neutri (in quanto previsti per tutti i beneficiari della prestazione, cittadini e non) determinano a suo carico un particolare svantaggio.

Nella specie, il requisito della pregressa residenza decennale creerebbe per gli stranieri questo particolare svantaggio, essendo per loro molto più bassa la possibilità di maturarlo, realizzandosi così una discriminazione indiretta.

Potendo essere la discriminazione indiretta giustificata soltanto da una finalità legittima perseguita con mezzi proporzionati e necessari, il requisito in esame sarebbe sproporzionato rispetto allo scopo perseguito dal legislatore di assicurare la prestazione in esame a soggetti con un certo radicamento nel territorio dello Stato, essendo questa condizione ben possibile anche nel caso di residenze più brevi e comunque garantita dall'altro requisito, pure richiesto per l'accesso al



reddito di cittadinanza, della residenza continuativa negli ultimi due anni.

Sottolinea che la Corte D'Appello di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art.2, comma 1, lett.a, n.2 del d.l. n.4 del 2019, nella parte in cui richiede quale requisito per aver diritto alla prestazione per cui è causa appunto la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, e che sulla stessa questione è stato promosso anche rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

I motivi sono fondati.

Preliminarmente deve rilevarsi che nelle more del giudizio è intervenuta la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art.2, comma 1, lett.a), numero 2) del d.l. 4 del 2019 (conv.nella legge 26 del 2019), nella parte in cui prevedeva che il beneficiario del reddito di cittadinanza dovesse essere residente in Italia per almeno 10 anni, anziché prevedere per almeno 5 anni (Corte Cost. sent.n.31 del 20 marzo 2025), e questa dichiarazione è risolutiva ai fini del decidere.

L'art.2 del d.l. n.4 del 2019, convertito con l.n.26 del 2019 (oggi abrogato), disponeva, nella parte che qui rileva, che: *“il Rdc (reddito di cittadinanza) è riconosciuto ai nuclei familiari in possesso cumulativamente, al momento della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, dei seguenti requisiti:*

a) con riferimento ai requisiti di cittadinanza, residenza



e soggiorno, il componente richiedente il beneficio deve essere cumulativamente:

1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione Europea, ovvero un suo familiare ..., che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

2) residente in Italia **per almeno 10 anni**, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo; ...”.

La norma, dunque, per quanto riguarda la residenza dell'avente diritto alla prestazione, prevedeva un periodo decennale anche non continuativo e due anni, all'interno di questo periodo (ossia quelli immediatamente precedenti alla domanda di prestazione) che invece dovevano essere di residenza continuativa.

Il che equivale a dire che ai fini della totalizzazione di 10 anni di residenza valevano anche periodi frazionati, laddove, al contrario, per gli ultimi due anni la residenza doveva essere continuativa.

L'art.7 dello stesso d.l. 4 del 2019 disponeva poi, al comma 1, che, salvo che il fatto costituisse un reato più grave, chiunque “*al fine di ottenere indebitamente*” il reddito di cittadinanza, rendeva o utilizzava dichiarazioni o documenti falsi



o attestanti cose non vere, ovvero ometteva informazioni dovute, era punito con la reclusione da due a sei anni.

Al comma 2 della norma era previsto che anche l'omessa comunicazione delle variazioni di reddito o del patrimonio, nonché di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio, costituiva reato e questo era punito con la reclusione da uno a tre anni.

Al comma 3, la norma prevedeva la revoca immediata di diritto del beneficio nel caso di condanna definitiva per alcuni tipi di reato ivi previsti, e al comma 4, sanciva che, ferma quest'ultima ipotesi, quando l'amministrazione erogante accertava la non corrispondenza al vero delle dichiarazioni e delle informazioni poste a fondamento dell'istanza di reddito ovvero l'omessa comunicazione di qualsiasi intervenuta variazione del reddito, del patrimonio e del nucleo familiare, la stessa amministrazione doveva disporre l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva e con obbligo del beneficiario di restituire quanto indebitamente percepito.

Circa l'interpretazione di queste norme, si erano formati due orientamenti della giurisprudenza penale in ordine agli elementi costitutivi del delitto di cui al primo comma dell'art.7 (false dichiarazioni rese per conseguire il reddito di cittadinanza).

Secondo un primo orientamento, integravano il delitto le false dichiarazioni o le omissioni di informazioni dovute, anche



parziali, indipendentemente dalla effettiva sussistenza delle condizioni per l'ammissione al beneficio, trattandosi di un reato di condotta e di pericolo, in quanto diretto a tutelare l'amministrazione contro dichiarazioni mendaci, venendo in considerazione la lesione del patto di leale cooperazione tra cittadino e Stato.

Secondo altro indirizzo (inaugurato con Cass.44366 del 2021), si riteneva invece che integrassero il delitto in questione soltanto le false dichiarazioni o le omissioni strumentali al conseguimento del beneficio, cui l'istante non avrebbe avuto diritto, con conseguente assenza di rilevanza penale di false dichiarazioni che avessero riguardato un requisito o un elemento non impeditivo della prestazione.

La diatriba è stata composta dalle Sezioni Unite penali della Corte di Cassazione, con la sentenza n.49686 del 13 luglio 2023, intervenuta nelle more di questo grado di giudizio, che ha aderito al secondo orientamento.

A sostegno di questa conclusione le Sezioni Unite hanno valorizzato un argomento letterale e anche un argomento sistematico.

Quanto al primo argomento, hanno osservato che la norma fa specifico riferimento al fine di ottenere '*indebitamente*' il reddito di cittadinanza, così qualificando il dolo specifico del delitto.

Non può quindi trascurarsi l'inserimento di questo



elemento nella fattispecie delittuosa perché, diversamente, il legislatore avrebbe ritenuto sufficiente ad integrare il reato il solo fine di ottenere il beneficio, senza aggiungere il termine “*indebitamente*”, nel senso che sarebbe stato sufficiente pretendere la consapevolezza della falsità delle informazioni date (o della doverosità di quelle omesse) per ritenere punibile la condotta posta in essere nella prospettiva del conseguimento del risultato.

In altre parole, se il reato sussistesse a prescindere dall'effettivo diritto dell'interessato ad ottenere il beneficio, l'avverbio ‘*indebitamente*’ finirebbe per attribuire al dolo specifico lo stesso contenuto di quello generico: l'agente verrebbe punito perché rende dichiarazioni consapevolmente false (o scientemente omette informazioni dovute) nella prospettiva di conseguire il beneficio, pur sapendo di rendere, a tal fine, dichiarazioni false o di omettere informazioni dovute.

Ben più coerente con il dato testuale è invece la soluzione che attribuisce all'avverbio ‘*indebitamente*’ un contenuto autonomo che qualifica il dolo specifico diversificandolo rispetto alla mera consapevolezza della falsità delle informazioni date (o omesse) per ottenere il beneficio, con conseguente sussistenza del reato soltanto nel caso in cui l'agente renda false dichiarazioni su dati o fatti costitutivi in assenza dei quali non avrebbe avuto diritto alla prestazione (così percependola indebitamente).



Per quanto riguarda l'argomento sistematico, le Sezioni Unite hanno rilevato che la lettura dell'art.7 nel suo complesso dà conto del fatto che l'omessa comunicazione delle variazioni di reddito o del patrimonio, nonché delle altre informazioni dovute ai fini della revoca o della riduzione del beneficio, è penalmente sanzionata purché i dati non comunicati siano rilevanti (così il reato previsto dal comma 2 dell'art.7, secondo cui l'omessa comunicazione di variazioni sopravvenute dei requisiti alla base del reddito di cittadinanza è rilevante soltanto quando si tratta di *"informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio ..."*; e così il fatto che in caso di decadenza dal beneficio nei casi previsti dal comma 6, ossia nei casi in cui la dichiarazione mendace porti all'erogazione al nucleo familiare della prestazione in misura maggiore rispetto a quanto sarebbe spettato, l'ente deve recuperare soltanto *"quanto versato in eccesso"* e non l'intero ammontare delle somme corrisposte a titolo di reddito di cittadinanza).

Se ne deduce che l'omessa comunicazione di dati *non rilevanti* non integra reato e costituisce, dunque, puramente o semplicemente un fatto atipico che non reca alcuna offesa al patrimonio e agli interessi pubblici dell'ente erogante.

Con l'immediata conseguenza che soltanto le false dichiarazioni su requisiti necessari e indispensabili per ottenere il beneficio, che in assenza degli stessi non sarebbe spettato,



integra il delitto previsto dall'art.7, comma 1.

Il bene tutelato da entrambe le fattispecie penali di cui al comma 1 e al comma 2 dell'art.7, sempre secondo le Sezioni Unite, è pertanto costituito dal patrimonio dell'ente (o dalle risorse economiche da destinare alla prestazione) e non da un generico dovere di lealtà verso lo Stato, ovvero dalla fede pubblica (come nel reato di falso).

Il dolo specifico, in questo contesto, svolge una funzione selettiva tra condotte penalmente rilevanti e quelle che tali non sono, estromettendo dalla fattispecie quelle insuscettibili di mettere in pericolo il bene protetto.

Se l'agente ha comunque diritto al beneficio, la non corrispondenza al vero delle informazioni rese a tal fine non qualifica il falso come "inutile", ma rende puramente e semplicemente atipica la condotta, nel senso che *dovendo escludersi la natura indebita* del beneficio stesso, viene meno un elemento del fatto tipico.

Conclusivamente, le Sezioni Unite hanno affermato il principio secondo cui le omesse o le false dichiarazioni contenute nell'autocertificazione finalizzata a conseguire il reddito di cittadinanza integrano il delitto di cui all'art.7 soltanto se sono funzionali ad ottenere il beneficio, o il maggiore ammontare dello stesso, beneficio o ammontare che, diversamente, non sarebbe spettato o non sarebbe spettato nella misura erogata.



E' indubbio che questi principi devono essere traslati anche in sede civile, per quanto attiene alla rilevanza delle false dichiarazioni contenute nella domanda di reddito di cittadinanza e agli effetti conseguenti per quanto attiene alla revoca della prestazione (con efficacia retroattiva e obbligo del beneficiario di restituire quanto indebitamente percepito), di cui al comma 4 dell'art.7.

Anche con riferimento a quest'ultima fattispecie, le false dichiarazioni o le omesse comunicazioni, in linea con le fattispecie di rilievo penale, comportano la revoca della prestazione soltanto se relative ad un requisito necessario e indispensabile per ottenere il reddito di cittadinanza, laddove quando riguardino un requisito indifferente a questi ultimi fini, perdono di rilievo.

Questo è, infatti, un principio generale più volte affermato dalla giurisprudenza civile con riferimento al contenuto delle autocertificazioni dell'interessato non veritiere, ad esempio, nel caso di dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà per l'accesso a concorsi pubblici, riportanti dati non corrispondenti al vero, ma irrilevanti, perché non impeditivi ai fini dell'ammissione alla procedura concorsuale o dell'attribuzione dei punteggi (come nel caso di chi si dichiara falsamente incensurato e poi si scopra che in realtà è stato destinatario di condanne, ma per reati non ostativi all'ammissione alla procedura concorsuale).



Nel caso di specie, come si è visto, la , in sede della prima domanda di reddito di cittadinanza del **19 giugno 2019**, ha dichiarato di essere in possesso del requisito della residenza decennale, quando in realtà non lo era, avendo fatto ingresso in Italia soltanto il **10 ottobre 2009**, e dunque meno di dieci anni prima.

Senonché, questo requisito è oggi venuto meno (pacificamente con efficacia retroattiva) per effetto della dichiarazione di incostituzionalità della norma che lo aveva previsto (art.2, comma 1, lett.a) n.2, del d.l. 4 del 2019), dovendo ridursi il tempo di residenza in questione a 5 anni (la Corte Costituzionale ha adottato una sentenza additiva, dichiarando l'incostituzionalità di detta norma nella parte in cui prevedeva che il beneficiario del reddito di cittadinanza dovesse essere residente in Italia per “*almeno 10 anni*”, anziché prevedere per “*almeno 5 anni*” – sent.31 del 20 marzo 2025 -)

Deve quindi escludersi che la dichiarazione non vera rilasciata dalla ricorrente in sede di prima domanda di reddito di cittadinanza integri, sotto questo profilo, la fattispecie di cui al comma 4, dell'art.7 del d.l. n.4 del 2019 (con tutte le conseguenze in materia di revoca della prestazione e di indebito, applicate dall'Inps e confermate dal giudice di primo grado), riguardando la sussistenza di un requisito che è stato dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale ed in quanto tale è stato eliminato da quelli originariamente prescritti dalla norma per



aver diritto al reddito di cittadinanza, e che pertanto non era necessario ai fini dell'ottenimento di quest'ultimo beneficio.

Si tratta pertanto di una dichiarazione falsa relativa ad un dato (quello della residenza decennale) non rilevante per l'ottenimento della prestazione.

Oltretutto, la ricorrente ha ragione quando osserva che essendo obbligatoria la presentazione della domanda telematica, secondo il modello predisposto dall'Inps, non le sarebbe stato possibile non barrare la casella relativa alla residenza decennale (contestando la legittimità di questo requisito), in quanto la domanda non sarebbe stata accettata dal sistema telematico e ciò nei fatti avrebbe comportato la mancata presentazione di alcuna domanda, con perdita della prestazione, pur sussistendo il diritto alla stessa (una volta provato il contrasto del requisito della residenza decennale sia con i principi unionali, sia con quelli costituzionali).

.....

4) Sennonché, è pure vero che le dichiarazioni in esame potrebbero comunque integrare la fattispecie di cui al citato comma 4 dell'art.7, sotto diverso profilo, laddove la ricorrente non avesse neppure i 5 anni di residenza in Italia.

Ciò perché il requisito della residenza in Italia non è stato completamente annullato dalla sentenza di incostituzionalità, ma è stato ridotto da 10 anni a 5 (di cui gli ultimi due anni continuativi, non essendo stata quest'ultima condizione toccata



dalla pronuncia di incostituzionalità).

Con la conseguenza che la dichiarazione della ricorrente, se questa non fosse in possesso neppure della residenza quinquennale, resterebbe falsa e idonea a comportare la revoca del reddito di cittadinanza, perché riguarderebbe un requisito indispensabile per ottenere la prestazione, requisito in assenza del quale la prestazione non le sarebbe spettata.

Occorre allora vagliare se la ricorrente alla data di presentazione della prima domanda di reddito fosse residente in Italia da almeno 5 anni.

Sorge a questo punto il problema, sollecitato dalla medesima ricorrente in sede di discussione della causa avanti a questa Corte, di individuare quale sia il concetto di residenza cui fa riferimento la norma, se debba trattarsi di residenza formale, per come risultante dai registri anagrafici, ovvero di residenza sostanziale, come dedotto dalla ¹.

Ebbene, ritiene il Collegio che l'interpretazione del concetto di residenza quale residenza effettiva e non meramente formale, nella specie sia ragionevole e, soprattutto, sia imposto dalla normativa unionale (art.45 TFUE, in materia di libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione), la quale rimanda ad un concetto di effettività della residenza o della dimora.

D'altro canto, ogni qualvolta la legge impone un vincolo con il territorio, non può che trattarsi di un vincolo reale ed



effettivo.

Deve quindi ritenersi che fondatamente la ricorrente invochi il concetto di effettività della residenza.

Lo stesso Ministero del Lavoro, con le circolari n.1319 e n.3803 del 2020, ha chiarito che il requisito della residenza, per quanto attiene al reddito di cittadinanza, deve intendersi riferito all'effettiva presenza del richiedente sul territorio italiano e non all'iscrizione anagrafica, essendo pertanto possibile per l'interessato fornire prova della sua presenza continuativa sul territorio italiano, a prescindere dalla sua iscrizione nei registri anagrafici (ed essendo, di contro, sempre possibile per l'Inps provare che nonostante la residenza formale, lo straniero abbia invece risieduto di fatto fuori dall'Italia).

L'attestazione come risultante dai registri anagrafici costituisce quindi una mera presunzione del luogo di residenza, superabile con altri oggettivi e univoci elementi di riscontro consentiti dall'ordinamento.

E' peraltro indubbio che la diversa interpretazione potrebbe portare una discriminazione indiretta ai danni dei cittadini di paesi terzi e anche dell'Unione, essendo particolarmente restrittiva.

Ed invero, non può non osservarsi che il requisito della residenza incide principalmente sui cittadini stranieri, tra i quali figurano, in particolare i cittadini di paesi terzi, notoriamente meno stanziali e con maggiori difficoltà ad ottenere una formale



residenza continuativa (come anche rilevato dalla recente sentenza della Corte di Giustizia del 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/2022 e C-223/2022, che ha ritenuto che l'art.11, paragrafo 1, lett.d, della direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, letto alla luce dell'art.34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, osti ad una normativa come quella italiana che richiede il requisito della residenza decennale, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo).

Deve pertanto affermarsi che la residenza rilevante ai fini che qui rilevano è quella effettiva, con facoltà dell'interessato di fornirne prova, indipendentemente dall'esistenza di una residenza formale (e, in contrapposizione, con facoltà dell'Inps di provare che nonostante la residenza formale, lo straniero non abbia mai risieduto in Italia o lo abbia fatto per un periodo inferiore a quello risultante dalla residenza formale).

.....

Raggiunta questa conclusione, non resta che verificare se l'appellante, applicando il concetto della residenza effettiva, fosse effettivamente residente in Italia nei 5 anni anteriori alla data di presentazione della prima domanda di reddito di cittadinanza (del 19 giugno 2019).

Precisato che la residenza, secondo quanto prevede l'art.43 c.c., è il luogo in cui la persona ha la sua dimora abituale, era certamente onere della El Maftah fornire elementi



di riscontro di detto fatto.

Ritiene la Corte che l'onere sia stato assolto.

Si è visto che la ricorrente ha fatto ingresso in Italia il **10 ottobre 2009** (come risulta anche dal primo permesso di soggiorno, ottenuto per gravidanza, in data **15 agosto 2012**, e dal permesso di soggiorno illimitato per motivi familiari, rilasciato alla ricorrente il **14 febbraio 2018**, documenti entrambi allegati al doc.6 fasc.1° grado ricorrente).

E' poi pacifico che la ricorrente abbia avuto una figlia in Italia in data **1 agosto 2012** da *cittadino italiano*, con cui all'epoca aveva una relazione, e che in data **10 settembre 2014** si sia iscritta all'anagrafe della popolazione residente.

Infine, dall'estratto contributivo prodotto dalla ricorrente, si evince che già dal **18 maggio 2014** in poi, ha iniziato a prestare attività lavorativa quale collaboratrice familiare presso un datore di lavoro italiano (cfr.doc.4 fasc.1° grado ricorrente).

A fronte di tutti questi dati, deve ritenersi che la ricorrente fosse in effetti residente in Italia da prima del **10 settembre 2014**, data questa in cui si è iscritta per la prima volta all'anagrafe dei residenti e lo fosse quantomeno dal **18 maggio 2014**, atteso che a partire da questa data ha reperito Italia un posto di lavoro quale collaboratrice domestica, lavorando continuativamente, salvo qualche breve interruzione non rilevante ai fini in esame (peraltro è del tutto verosimile che la ricorrente fosse presente in Italia da epoca ancora precedente,



avendo fatto ingresso in Italia nell'ottobre 2009, avendo vissuto una relazione con un cittadino italiano residente in Italia ed essendo nata da questa relazione la figlia, partorita in Italia nel **2012**, e non risultando allontanamenti dal territorio italiano).

Tali essendo i fatti, la ricorrente alla data del **19 giugno 2019**, quando ha presentato la prima domanda di reddito di cittadinanza, era dunque residente di fatto in Italia da almeno cinque anni e quindi era in possesso del relativo requisito per aver accesso al reddito di cittadinanza (non vi è contestazione sul fatto che la ricorrente fosse anche in possesso della residenza continuativa negli ultimi due anni).

Con la precisazione che il requisito della residenza quinquennale sussisteva anche alla data della seconda domanda di reddito presentata dalla ricorrente, essendo pacifico che la El Maftah abbia continuato a risiedere in Italia senza soluzione di continuità.

.....

5) Sulla scorta degli accertamenti che precedono deve dunque escludersi che la abbia reso false dichiarazioni integranti la fattispecie di cui al comma 4 dell'art.7, del d.l. 4 del 2019, cui ha fatto riferimento il giudice di primo grado.

Ne discende che non può trovare applicazione nella specie la sanzione della revoca del beneficio, avendo la ricorrente diritto di percepirlo in quanto in possesso di tutti i requisiti di legge, con conseguente insussistenza dell'indebito



accertato dall'ente previdenziale.

Non solo, deve convenirsi con la difesa della ricorrente quando rileva che il provvedimento di revoca della prestazione erogata in virtù della prima domanda di reddito di cittadinanza abbia realizzato in effetti una discriminazione indiretta, avendo l'Inps applicato il requisito della residenza decennale previsto dal cit. art.2, comma 1, lett.a) n.2, del d.l. n.4/2019, in contrasto con la Carta Costituzionale, e, per l'effetto, ritenuto rilevanti, sotto il profilo della sussistenza della fattispecie di cui al cit.comma 4 dell'art.7 del medesimo d.l. n.4/2019, le dichiarazioni non corrispondenti al vero rese in punto dalla

Al riguardo è sufficiente osservare che, come visto, detto requisito è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale, consistendo in un periodo di tempo troppo gravoso e non correlato alla funzionalità propria del reddito di cittadinanza (ove la componente di integrazione del reddito è strettamente condizionata al conseguimento dell'inserimento nel mondo del lavoro e comunque all'inclusione sociale), ponendosi così in violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art.3 della Costituzione.

Principi questi ultimi, ha affermato la Corte Costituzionale, che si oppongono alla discriminazione, anche indiretta, prodotta dalla barriera temporale, effetto del requisito in parola, la quale, sebbene applicata ad ogni richiedente, appare



artificialmente finalizzata al solo tentativo di limitare l'accesso alla prestazione, favorendo i cittadini italiani già residenti (più facilitati ad integrare il requisito), a scapito sia di quelli di altri Stati membri dell'Unione, sia di quelli di Paesi terzi (cfr.sent.31 del 2025).

A ciò deve aggiungersi che notoriamente la discriminazione indiretta ricorre quando un criterio o un requisito apparentemente neutro pone gli appartenenti ad un gruppo protetto in posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone (cfr. gli artt. 2 delle direttive 2000/43, 2000/78 e 2006/54) e, come tale, è vietata dagli artt.18 e 45 TFUE, costituendo un rilevante ostacolo alla libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione.

Il requisito della residenza (nella specie decennale), in quanto previsto per tutti i richiedenti la prestazione del reddito di cittadinanza, era apparentemente neutro, ma era certamente conseguibile più facilmente dagli italiani che dagli stranieri cittadini di paesi terzi, pur essendo questi regolarmente soggiornanti (è noto che negli anni i flussi di immigrati in Italia sono notevolmente aumentati, con la conseguenza che molti di loro alla data del 2009, ossia 10 anni prima dell'entrata in vigore della normativa sul reddito di cittadinanza, non erano ancora presenti sul territorio nazionale; non solo, è pure noto che non sempre la presenza sul territorio nazionale, quantomeno iniziale, è giustificata da un permesso regolare e soltanto il



soggiorno regolare consente il conseguimento della residenza formale, con tutte le conseguenti difficoltà in materia di prova della residenza effettiva).

Come fondatamente osservato dall'appellante, la Corte di Giustizia in varie occasioni ha ritenuto incompatibili con il diritto unionale disposizioni nazionali che prevedevano requisiti di residenza e di lungo-residenza troppo restrittivi (cfr. ad esempio, sent. 25 febbraio 1999, C-90/97, relativa ad un "sussidio integrativo del reddito" di uno stato membro, oppure sent. 14 giugno 2012, C-542/2009, in materia di ammissione ad una borsa di studio per ottenere la quale era richiesta la residenza di tre anni, o ancora la sent. 27 marzo 1985, C-122/84, in materia di accesso al reddito minimo garantito di uno stato membro, per ottenere il quale era prevista un'anzianità di residenza di 5 anni).

Inoltre, com'è noto, le deroghe alla parità di trattamento disposte mediante criteri solo indirettamente discriminatori possono essere giustificate, a differenza delle discriminazioni dirette, da una finalità legittima soltanto mediante mezzi proporzionati e necessari.

Nel caso di specie, la finalità perseguita dal legislatore, con riferimento al reddito di cittadinanza, è quella di garantire un certo radicamento dello straniero sul territorio nazionale o comunque un nesso concreto ed effettivo con il territorio dello Stato ove la prestazione è erogata.

Non vi è dubbio che questa finalità è soddisfatta anche da



una residenza di minor durata, atteso che nella giurisprudenza della Corte UE (ma anche di quella costituzionale), il riferimento alla residenza non può mai essere troppo esclusivo, sussistendo anche altri possibili elementi di collegamento reale con il territorio, che possono soddisfare l'esigenza del radicamento dell'interessato sul territorio medesimo (ad esempio, le relazioni familiari).

D'altro canto, il requisito in esame rileva unicamente per attestare l'effettivo inserimento dell'interessato nella collettività dello Stato ove è erogata la prestazione e non può invece garantire anche la permanenza futura del beneficiario sul territorio nazionale, e sotto questo profilo anche una residenza più breve, ed effettiva, realizza lo scopo, dando conto della sussistenza di un radicamento concreto e reale sul territorio.

La stessa Corte Costituzionale ha rilevato che la residenza pregressa, riguardando unicamente il passato, non fornisce alcuna prognosi significativa circa la futura stabilizzazione dell'avente diritto, la quale, semmai, dipenderà proprio dal successo del patto di inserimento sociale che si accompagna all'erogazione della prestazione in esame (cfr. oltre che la già citata sent.31 del 2025, anche la sent.n.44 del 2020 e la sent.n.19 del 2022).

Né ha qualche rilievo la circostanza che la non conformità a Costituzione del requisito della residenza decennale sia stata dichiarata in epoca successiva alla data di presentazione



della domanda di reddito di cittadinanza da parte della ricorrente, operando la discriminazione indiretta oggettivamente e realizzandosi per il solo fatto che il requisito fonte di discriminazione sia stato applicato dall'Inps (cfr.in tema Cass.sez.un. n.7951 del 2016, che, pur trattando di una materia completamente diversa, ha ritenuto sussistere la discriminazione – in quel caso diretta - per avere l'amministrazione pubblica inserito in un bando di concorso il requisito della cittadinanza italiana per come previsto dalla legge, legge questa poi dichiarata incostituzionale in epoca successiva all'adozione del bando; il caso concreto riguardava un cittadino pakistano che non era stato ammesso alla selezione di volontari da impiegare in progetti di servizio civile in Italia e all'estero, perché privo della cittadinanza italiana, e il relativo bando era stato emesso nel 2011, quando la Corte Costituzionale soltanto con la sentenza n.119 del 2015 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.3, comma 1, del d.lgs. 77 del 2002, sulla scorta del quale era stato modellato il bando, nella parte in cui prevedeva il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione allo svolgimento del servizio civile; ciò nonostante, le Sezioni Unite hanno affermato il seguente principio: *“per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 119 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in parte qua, del D.Lgs. n. 77 del 2002, art. 3, comma 1, ove la P.A., nell'emanare un bando per la selezione di volontari da impiegare in progetti di servizio civile*



nazionale, inserisca, tra i requisiti e le condizioni di ammissione, il possesso della cittadinanza italiana, e non consenta per tal modo l'accesso ai cittadini stranieri che risiedono regolarmente in Italia, essa pone in essere un comportamento discriminatorio, per ragioni di nazionalità, avverso il quale è esperibile dinanzi al giudice ordinario, da parte del soggetto leso, l'azione testuale delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con il D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ex art. 44”).

Tali essendo i principi, la sentenza di primo grado deve essere riformata, dovendosi accertare la discriminazione indiretta realizzata dall’Inps ai danni della ricorrente, avendo l’ente previdenziale applicato il requisito della residenza decennale, dichiarato incostituzionale, e avendo altresì dato rilievo alle dichiarazioni non corrispondenti al vero rilasciate dalla ricorrente sul possesso di detto requisito, ai fini della revoca della prestazione e della ripetizione di quanto percepito dalla ricorrente per detto titolo.

.....

6) Venendo ora ai rimedi da adottare per rimuovere l’accertata discriminazione (indiretta) della ricorrente, posta in essere dall’Inps (pur nell’assoluta buona fede di chi applica una norma nazionale che soltanto successivamente è dichiarata incostituzionale), il ripristino della situazione paritaria non può che avvenire attraverso l’accertamento dell’illegittimità della



revoca del reddito di cittadinanza per cui è causa, con conseguente insussistenza dell'indebito vantato dall'Inps.

Deve in sostanza accertarsi che legittimamente la
ha percepito il reddito di cittadinanza in virtù della prima
domanda del 19 giugno 2019.

Non solo, deve pure accertarsi che la ricorrente aveva diritto di percepire il reddito di cittadinanza anche con riferimento alla seconda domanda del 3 marzo 2021, posto che il riferimento, nel provvedimento di rigetto dell'Inps di questa seconda prestazione, al mancato decorso del termine di 6 mesi di cui all'art.7, comma 11, del d.l. n.4 del 2019, deriva unicamente dal fatto che tale termine si applica in caso di revoca della prima prestazione, con la conseguenza che una volta accertata l'illegittimità della prima revoca e la spettanza della prima prestazione, il rigetto diviene illegittimo, essendo pacifico che la ricorrente abbia rispettato il termine di interruzione ordinario di 30 giorni tra una prestazione e l'altra, previsto dal citato d.l. (ed essendo la ricorrente, altrettanto pacificamente, in possesso di tutti i requisiti previsti dalla legge, ivi compreso quello della residenza in Italia da almeno 5 anni, di cui gli ultimi due continuativi).

L'Inps deve quindi essere condannato al pagamento della prestazione dovuta in base alla seconda domanda, negli importi e nella durata di legge.

Non può invece essere accolta la domanda della



ricorrente di ammissione al reddito di cittadinanza anche per le eventuali domande future, ferma la verifica di tutti i requisiti previsti dal d.l. 4 del 2019, non essendo ammesse dal nostro ordinamento condanne in futuro (ed essendo stato, oltretutto, il reddito di cittadinanza definitivamente abrogato).

.....

7) Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza dell'Inps e vanno liquidate come in dispositivo, con distrazione in favore dei procuratori della ricorrente che si sono dichiarati antistatari.

PQM

Riforma l'ordinanza n.4279/2022 del Tribunale di Bergamo e così provvede: accerta la condotta di discriminazione indiretta posta in essere dall'Inps con l'adozione del provvedimento di revoca della prestazione del reddito di cittadinanza del 15 aprile 2021;

dichiara l'illegittimità di quest'ultima revoca e accerta il diritto della ricorrente al reddito di cittadinanza richiesto sia con la prima domanda del 19 giugno 2019, sia con la seconda domanda del 3 marzo 2021;

dichiara l'insussistenza dell'indebito rivendicato dall'Inps;

condanna l'Inps al pagamento della prestazione dovuta in base alla seconda domanda del 3 marzo 2021, nella misura e secondo la durata di legge;



condanna l'Inps al pagamento delle spese di entrambi i gradi di giudizio, liquidandole per il primo grado in complessivi € 2.500,00 e per il presente grado di giudizio in complessivi € 2.000,00, oltre accessori di legge su entrambe le somme;

distrae le spese in favore dei procuratori antistatari della ricorrente.

Brescia, 10 aprile 2025

Il Consigliere Est.

(dott.ssa Giuseppina Finazzi)

Il Presidente

(dott. Antonio Matano)

