



Datum van  
inontvangstneming

:

17/05/2022

## Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-223/22 – 1

**Zaak C-223/22**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

29 maart 2022

**Verwijzende rechter:**

Tribunale di Napoli (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

22 maart 2022

**Verdachte:**

ND

---

[OMISSIS]

**TRIBUNALE DI NAPOLI (rechter in eerste aanleg Napels, Italië)**

**SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI**

***UFFICIO XIII***

De rechter van de preliminaire zitting, [OMISSIS]

[OMISSIS] [*procedure*]

overwegende dat kamer IX bij beschikking van 16 februari 2022 in zaak nr. 14720/21 een soortgelijke vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft voorgelegd en dat de motivering daarvan door de onderhavige rechter wordt onderschreven;

[OMISSIS] [*procedure*]

**MERKT OP**

[OMISSIS] [*procedure*]

Verdachte: **ND** [OMISSIS]

[OMISSIS] [*gegevens van de verdachte en de vertegenwoordiger in rechte*]

Slachtoffers: INPS en Ministero dell'Economia e delle Finanze [OMISSIS]  
[*vertegenwoordiger in rechte*]

## **1. HOOFDGEDING**

(Zie artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering en punt 22, eerste streepje, van de Aanbevelingen)

### ***1. Ten laste gelegde feiten***

1. Strafbaar feit uit hoofde van artikel 7, leden 1 en 3, in samenhang met artikel 2, lid 1, onder c bis), van decreto-legge (wetsbesluit) nr. 4 van 28 januari 2019, na wijziging omgezet bij wet nr. 26 van 28 maart 2019, omdat verdachte met de op 9 oktober 2020 ingediende aanvraag van het basisinkomen voor ingezetenen (hierna: „basisinkomen”), dat is ingewilligd voor de periode van november 2020 tot en met januari 2021, op grond waarvan zij ten onrechte 3 186,66 EUR heeft ontvangen, valselijk heeft verklaard te voldoen aan de voorwaarden voor uitbetaling van de uitkering, en met name valselijk heeft verklaard dat zij ten minste tien [jaar] op Italiaans grondgebied heeft verbleven, waardoor zij tot en met januari 2021 ten onrechte een bedrag van in totaal 3 186,66 EUR heeft ontvangen.

[OMISSIS] [*feitelijke gegevens die niet relevant zijn voor deze prejudiciële vraag*]

### ***2. Beknopte uiteenzetting van de procedure***

\* Bij een op 25 september 2021 ingediend verzoek tot verwijzing naar een vonnisgerecht heeft de Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (openbaar ministerie bij de rechter in eerste aanleg Napels) [OMISSIS] verzocht om verwijzing van de verdachte naar een vonnisgerecht wegens [twee] ten laste gelegde feiten [OMISSIS], waarbij het eerste ten laste gelegde feit in dit verband relevant is.

De rechter van het preliminaire onderzoek heeft bepaald dat de preliminaire zitting zou plaatsvinden op 9 februari 2022.

[OMISSIS] [*procedure*]

[OMISSIS] [*procedure*] [T]er terechtzitting heeft [OMISSIS] [de rechter] de zaak naar het Hof van Justitie van de Europese Unie verwezen voor een prejudiciële beslissing over een uitleggingsvraag.

## 2. NATIONAAL RECHT

(Zie artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering en punt 22, tweede streepje, van de Aanbevelingen)

### 1 *Aangevoerde bepalingen van nationaal recht*

**Artikel 7, lid 1, van decreto-legge (wetsbesluit) nr. 4 van 28 januari 2019, na wijziging omgezet bij wet nr. 26 van 28 maart 2019**

Artikel 7 (sancties) bepaalt in lid 1: *Tenzij de handeling een ernstiger strafbaar feit inhoudt, wordt eenieder die, teneinde ten onrechte het in artikel 3 bedoelde voordeel te verkrijgen, valse of onwaarheden bevattende verklaringen aflegt of valse of onwaarheden bevattende documenten gebruikt, of verzuimt de vereiste inlichtingen te verstrekken, gestraft met een gevangenisstraf van twee tot zes jaar.*

De draagwijdte van de strafbepaling moet worden onderzocht in nauwe samenhang met artikel 2, lid 1, onder a), van dat wetsbesluit.

Artikel 2 (begunstigden) bepaalt in lid 1: *Het basisinkomen wordt toegekend aan gezinnen die op het tijdstip van indiening van de aanvraag en zolang de uitkering wordt verstrekt cumulatief aan de volgende voorwaarden voldoen: a) wat de voorwaarden inzake nationaliteit, woonplaats en verblijf betreft, moet de aanvrager van de uitkering **cumulatief**: 1) in het bezit zijn van de Italiaanse nationaliteit of van de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie, of een familielid van een persoon zijn als gedefinieerd in artikel 2, lid 1, onder b), van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 30 van 6 februari 2007, die een verblijfsrecht of een permanent verblijfsrecht heeft, dan wel een derdelander zijn die houder is van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen; 2) **gedurende ten minste tien jaar in Italië verblijven, waarvan de laatste twee jaar – gelet op het tijdstip van indiening van de aanvraag en zolang de uitkering wordt verstrekt – ononderbroken.***

Deze twee bepalingen tezamen liggen ten grondslag aan de tenlastelegging aan de verdachte, die op 9 oktober 2020 het basisinkomen voor ingezetenen heeft aangevraagd en daarbij heeft verklaard dat zij op het tijdstip van de aanvraag reeds tien jaar in Italië verbleef, terwijl haar eerste verblijfplaats op 24 maart 2013 was geregistreerd.

Voorts kan niet worden gesteld dat de werkelijke verblijfplaats (en dus ook de mogelijkheid dat zij reeds vóór die datum in Italië verbleef, hoewel dit niet uit de registers van de burgerlijke stand bleek) niet is onderzocht.

### 2 *Nationale rechtspraak*

Het strafbare feit dat bestaat in het afleggen van een valse verklaring over de verblijfplaats over een periode van tien jaar, is niet aan de orde gesteld in de

arresten van de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië), zoals samengevat en geanalyseerd door de bevoegde diensten ervan, en in de rechtspraak van de lagere rechters zijn geen precedënten gevonden die relevant zijn voor de beslissing.

De aangehaalde precedënten van de rechtspraak van de Corte di cassazione en de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) betreffen respectievelijk a) de uitlegging van de voorwaarde dat er bij het verkrijgen van het voordeel sprake moet zijn van opzettelijk valse verklaringen in de zin van artikel 7 van wetsbesluit nr. 4/2019, b) de ongrondwettigverklaring van de legge regionale della Regione Lombardia (regionale wet van Lombardije), voor zover die de toegang tot sociale woningen koppelt aan de voorwaarde dat de betrokkene meer dan vijf jaar ingezetene van de regio moet zijn geweest, en c) de grondwettigheid van artikel 2, lid 1, onder a), van wetsbesluit nr. 4/2019, voor zover daarbij houders van een gecombineerde werk- en verblijfsvergunning of van een verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van ten minste een jaar worden uitgesloten van het voordeel.

**a) Corte di cassazione, derde kamer, arrest nr. 44366 van 15 september 2021 [OMISSIS]**

Het strafbare feit in de zin van artikel 7 van wetsbesluit nr. 4 van 28 januari 2019, na wijziging omgezet bij wet nr. 26 van 28 maart 2019, omvat de onjuiste opgave van feitelijke gegevens in de eigen verklaring die is ingediend om het „basisinkomen” te verkrijgen en het – ook gedeeltelijk – weglaten van de vereiste inlichtingen, wanneer dit dienstig is voor het verkrijgen van de uitkering, waarop de betrokkene anders geen recht zou hebben. (In zijn motivering verduidelijkt de Corte di cassazione dat de wetgever met de uitdrukking „om ten onrechte het voordeel te verkrijgen” het doel had een concrete omschrijving te geven van het risico dat voortvloeit uit het afleggen van valse verklaringen of het weglaten van inlichtingen in die verklaringen, en de reikwijdte ervan heeft willen beperken tot de gevallen waarin de betrokkene de bedoeling heeft om door middel van dergelijke verklaringen een voordeel te verkrijgen waar hij geen recht op heeft.)

**b) Corte costituzionale, arrest nr. 44 van 28 januari 2020**

Artikel 22, lid 1, onder b), van regionale wet nr. 16 van 2016 van Lombardije, die voor de toegang tot sociale woningen als voorwaarde stelt dat de betrokkene meer dan vijf jaar ingezetene van de regio moet zijn geweest (of daar moet hebben gewerkt), is in strijd zowel met het in artikel 3, lid 1, van de Grondwet vervatte gelijkheids- en redelijkheidsbeginsel, omdat zij een onredelijk verschil in behandeling meebrengt ten nadele van eenieder die, ongeacht of hij Italiaans staatsburger of buitenlander is, niet aan die voorwaarde voldoet, als met het in artikel 3, lid 2, van de Grondwet vervatte beginsel van materiële gelijkheid, omdat de voorwaarde in strijd is met de sociale functie van sociale woningen.

**c) Corte costituzionale, arrest nr. 19 van 25 januari 2022**

De grondwettigheidsvragen met betrekking tot artikel 2, lid 1, onder a), punt 1), van wetsbesluit nr. 4/2019 (spoedeisende bepalingen inzake basisinkomen en pensioenen), zoals na wijzigingen omgezet bij wet nr. 26/2019, zijn ongegrond voor zover zij houders van een gecombineerde werk- en verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 5, lid 8.1, van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 286/1998, of van een verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van ten minste een jaar, als bedoeld in artikel 41 van wetsbesluit nr. 286/1998, uitsluiten van het basisinkomen. Het basisinkomen is niet uitsluitend een maatregel om de armoede te bestrijden, maar heeft andere nader uitgewerkte doelstellingen op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid en sociale integratie. Aangezien het basisinkomen niet gericht is op de korte termijn, is het bezit van een permanent verblijfsrecht in Italië een voorwaarde die niet losstaat van de motivering die aan het voordeel ten grondslag ligt.

**3. BEPALINGEN VAN UNIERECHT**

(Zie artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering en punt 23 van de Aanbevelingen)

Artikel 18 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/11

Artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG

Artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU

Artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikelen 30 en 31 van het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa

**4. KORTE UITEENZETTING VAN DE MOTIVERING VAN DE VERWIJZING**

(Zie artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering en punt 22, derde streepje, van de Aanbevelingen)

**VERZOEK OM UITLEGGING**

Er bestaat twijfel over of een nationale regeling die een verblijf van tien jaar (waarvan de laatste twee jaar ononderbroken) als voorwaarde stelt om in aanmerking te komen voor een socialezekerheidsmaatregel als het basisinkomen, dat tot doel heeft een bestaansminimum te garanderen, in strijd is met de in

voornoemde Unierechtelijke bepalingen verankerde beginselen, voor zover die regeling een derdelander, ook al is hij houder van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, anders behandelt dan de eigen staatsburgers die op het nationale grondgebied wonen.

De uitkering in de vorm van het basisinkomen valt immers binnen een van de drie categorieën als bedoeld in artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG (sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving).

Bovendien is artikel 11, lid 4, van die richtlijn niet van toepassing, aangezien de Italiaanse staat bij de vaststelling van de wet inzake het basisinkomen niet heeft aangegeven de gelijke behandeling wat betreft sociale bijstand en sociale bescherming te willen beperken tot de belangrijkste prestaties. Deze uitsluiting is hoe dan ook niet van toepassing, aangezien artikel 1, lid 1, laatste volzin, van wetsbesluit nr. 4/2019 bepaalt dat *het basisinkomen behoort tot de belangrijkste prestaties binnen de grenzen van de beschikbare middelen*.

Bovendien heeft het Hof van Justitie in het kader van een prejudiciële verwijzing van de Tribunale di Bolzano (rechter in eerste aanleg Bolzano, Italië) in zijn arrest van 24 april 2012 in zaak C-571/10 geoordeeld dat de wet van de autonome provincie Bolzano inzake huursubsidie, voor zover die voorzag in een ongunstigere behandeling van langdurig ingezetenen vreemdelingen die geen burger van de Europese Unie zijn, in strijd was met het Unierecht (met name artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG, waarin de gelijke behandeling wat betreft sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming is vastgelegd).

Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de Belgische Minimex, een sociale bijstandsuitkering die vergelijkbaar is met het Italiaanse basisinkomen, behoort tot de sociale voordelen die op grond van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie ook aan werknemers uit andere lidstaten moeten worden toegekend (arresten in de zaken 249/83 en 122/84).

Het Hof van Justitie heeft zich daarentegen niet uitgesproken over de regel die van belang is in de procedure bij de verwijzende rechter.

De uitlegging van het Unierecht is relevant voor de beslissing, aangezien het buiten toepassing laten, wegens strijdigheid met het Unierecht, van de wettelijke bepaling die een verblijf van tien jaar vereist om in aanmerking te komen voor het basisinkomen, zou betekenen dat de aanname dat de verklaring van de verdachte strafrechtelijk relevant is, zou komen te vervallen. Wanneer de regel die de verplichting inhoudt om te verklaren dat de betrokkene tien jaar op het grondgebied heeft verbleven, niet van toepassing is, is de inhoud van de onware verklaring immers niet langer relevant voor de toepassing van de in artikel 7, lid 1, van wetsbesluit nr. 4/2019 neergelegde strafbepaling. In dit geval zou sprake kunnen zijn van *abolitio criminis*, waarbij het beginsel wordt toegepast dat een

strafbepaling terugwerkende kracht heeft wanneer dat gunstig is voor de betrokkene.

De verwijzende rechter zou de verdachte dus – in plaats van een gevangenisstraf van twee tot zes jaar op te leggen wegens het ontvangen van ongeveer 3 000 EUR aan uitkeringen – vrij kunnen spreken omdat de handeling geen strafbaar feit is.

Het antwoord op de uitleggingsvraag is bijzonder relevant, aangezien de verdachte, zoals hierboven reeds is opgemerkt, heeft toegegeven minder dan tien jaar vóór de aanvraag van de uitkering in Italië te zijn aangekomen, zodat deze rechter niet kan argumenteren dat niet is vastgesteld of zij daadwerkelijk ingezetene was.

## **5. VOORNAAMSTE ARGUMENTEN VAN PARTIJEN IN HET HOOFDGEDING**

(Zie artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering en punt 23 van de Aanbevelingen)

De Pubblico Ministero heeft zich tot de rechter gewend naar aanleiding van het verzoek van de advocaat van de verdachte, dat door de verwijzende rechter is ingewilligd, om het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen, omdat er gegronde twijfel bestaat over de vraag of er een tegenstrijdigheid bestaat tussen de in het geding zijnde bepaling van nationaal recht en de aangevoerde Unieregels.

## **6. STANDPUNT VAN DE VERWIJZENDE RECHTER**

(Zie artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering en punt 24 van de Aanbevelingen)

De wettelijke eis van tien jaar verblijf (ononderbroken in de laatste twee jaar) is nadelig voor derdelanders van buiten de Unie die specifieke bescherming genieten op grond van het recht van de Unie, zoals langdurig ingezetenen, die een permanent verblijfsrecht in een lidstaat van de Unie kunnen verkrijgen na een verblijf van vijf jaar in het gastland, zoals Italië (artikel 4 van richtlijn 2003/109/EG). Hetzelfde geldt voor Italianen die na een verblijf in een andere lidstaat van de Unie naar Italië terugkeren (arrest in zaak C-370/90). Ook wordt gediscrimineerd jegens personen met de vluchtelingenstatus, aan wie de lidstaten van de Unie op grond van artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU de nodige sociale bijstand dienen te verlenen onder gelijke voorwaarden als aan onderdanen van die lidstaat.

Voorts is niet gebleken dat een dergelijke beperking is opgenomen in de soortgelijke instrumenten voor sociale bijstand die in andere lidstaten van de Unie zijn ingevoerd.



In een circulaire van 14 april 2020 heeft de Ministero del Lavoro (ministerie van Arbeid) het zelfs nodig geacht de burgerlijke stand te verzoeken de begunstigen van het basisinkomen te vragen aan te tonen dat zij daadwerkelijk tien jaar (waarvan twee jaar ononderbroken) op het grondgebied hebben verbleven, waarbij dat verblijf dus feitelijk moet worden aangetoond (indien die feiten niet stroken met de openbare registers), waarbij het ministerie erop wijst dat de verificatie van het verblijf louter middels het bevolkingsregister zelf een bron van onrechtmatig gebruik kan zijn. In de circulaire wordt zelfs verwezen naar arrest nr. 44/2020 van de Corte costituzionale, waarbij wordt opgemerkt dat de Corte costituzionale zeer strikte grenzen heeft gesteld aan de mogelijkheid om de toegang tot primaire uitkeringen of steun te onderwerpen aan te strenge verblijfsvoorwaarden.

## **7. VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING VAN HET HOF VAN JUSTITIE**

(Zie artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering en punt 26 van de Aanbevelingen)

Om deze redenen verzoekt de rechter, gelet op artikel 267 VWEU,

het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1) Staat het Unierecht – in het bijzonder artikel 18 [VWEU], artikel 45 [VWEU], artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/11, artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG, artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU, artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de artikelen 30 en 31 van het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa – in de weg aan een nationale regeling zoals die welke is vervat in artikel 7, lid 1, en artikel 2, lid 1, onder a), van decreto-legge nr. 4 van 28 januari 2019, na wijziging omgezet bij wet nr. 26 van 28 maart 2019, voor zover deze wet de toegang tot het basisinkomen afhankelijk stelt van een verblijf van ten minste tien jaar in Italië (dat de laatste twee jaar, uitgaande van het tijdstip van indiening van de aanvraag, en tijdens de gehele duur van de uitkering, ononderbroken moet zijn), waardoor Italiaanse staatsburgers, Europese staatsburgers die houder zijn van een verblijfsrecht of van een permanent verblijfsrecht, of langdurig ingezetenen derdelanders die minder dan tien jaar, of tien jaar maar de laatste twee jaar niet ononderbroken, in Italië hebben verbleven, minder gunstig worden behandeld dan dezelfde categorieën ingezetenen die tien jaar, waarvan de laatste twee ononderbroken, in Italië hebben verbleven?

Ingeval de voorgaande vraag bevestigend moet worden beantwoord:

2) Staat het Unierecht – in het bijzonder artikel 18 [VWEU], artikel 45 [VWEU], artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/11, artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG, artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU, artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de

artikelen 30 en 31 van het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa – in de weg aan een nationale regeling zoals die welke is vervat in artikel 7, lid 1, en artikel 2, lid 1, onder a), van decreto-legge nr. 4 van 28 januari 2019, na wijziging omgezet bij wet nr. 26 van 28 maart 2019, voor zover deze wet langdurig ingezetenen, die een permanent verblijfsrecht in een lidstaat van de Unie kunnen verkrijgen na vijf jaar in het gastland te hebben verbleven, en langdurig ingezetenen die tien jaar in het gastland hebben verbleven, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, verschillend behandelt?

3) Staat het Unierecht – in het bijzonder artikel 18 [VWEU], artikel 45 [VWEU], artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/11, artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG en artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU – in de weg aan een nationale regeling zoals die welke is vervat in artikel 7, lid 1, en artikel 2, lid 1, onder a), van decreto-legge nr. 4 van 28 januari 2019, die aan Italiaanse staatsburgers, Unieburgers en derdelanders een verblijfsvereiste van tien jaar (waarvan de laatste twee jaar ononderbroken) oplegt om toegang te krijgen tot het basisinkomen?

4) Staat het Unierecht – in het bijzonder artikel 18 [VWEU], artikel 45 [VWEU], artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/11, artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG, artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU, artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de artikelen 30 en 31 van het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa – in de weg aan een nationale regeling zoals die welke is vervat in artikel 7, lid 1, en artikel 2, lid 1, onder a), van decreto-legge nr. 4 van 28 januari 2019, voor zover die regeling Italiaanse staatsburgers, Unieburgers en derdelanders ter verkrijging van het basisinkomen verplicht te verklaren dat zij gedurende tien jaar, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, in Italië te hebben verbleven, met zware strafrechtelijke gevolgen in geval van een valse verklaring?

## **SLOTFORMULE**

### **DICTION**

De behandeling van de zaak wordt geschorst tot de uitspraak van het Hof van Justitie [OMISSIS] [*procedure*]

[OMISSIS] [*instructies aan de griffie voor de toezending van deze beschikking aan het Hof van Justitie*]

[OMISSIS] [*vermelding van de contactgegevens van de rechter en van de partijen*]

Napels, 22 maart 2022