

# **LA CONSULTA SULLA REVOCA DI INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE, ASSEGNO E PENSIONE SOCIALE PER I CONDANNATI CHE SCONTINO LA PENA IN REGIME ALTERNATIVO ALLA DETENZIONE IN CARCERE**

*Maria Brucale*



[Corte Cost. 2 luglio 2021, n. 137](#)

## Abstract

**Anche il condannato per gravissimi reati che espia la pena in regime alternativo al carcere, ha diritto a prestazioni assistenziali ove versi in condizioni di indigenza. Il diritto all'assistenza per chi necessita dei mezzi per sopravvivere deve essere comunque garantito a ciascun individuo, pur se colpevole di determinati crimini.**

***Even the convicted of very serious crimes who serves the sentence in an alternative regime to prison, has the right to welfare benefits if he is in conditions of need. The right to assistance for those who need the means to survive must in any case be guaranteed to each individual, even if guilty of certain crimes.***

Con ricorso proposto ex art. 442 e ss. c.p.c. al Tribunale civile di Roma - Sezione Lavoro, il difensore<sup>[1]</sup> di M.F., detenuto ai domiciliari, già collaboratore di giustizia e ammesso ai benefici scaturenti dalla l. n. 45 del 2001 nonché all'applicazione delle circostanze attenuanti di cui all'art. 8 del D.L. n. 152/1991, si doleva della revoca del trattamento pensionistico a decorrere dal 1° marzo 2017, secondo quanto disposto dall'art. 2, commi 58/63 della Legge n. 92/2012, poiché il beneficiario aveva riportato condanne per reati di cui all'art. 2, comma 58 della predetta legge, ostative alla prosecuzione del trattamento pensionistico.

Nel gravame il difensore chiedeva in via principale al Tribunale di disapplicare l'art. 2, co. 58 della Legge n. 92/2012 o di darne un'interpretazione conforme ai precetti costituzionali e, ove ciò non risultasse coerente al dettato normativo, di rimettere alla Corte Costituzionale il giudizio sulla legittimità dell'art. 2, co. 58 della L. n. 92/2012 per:

- contrasto con l'art. 25 Cost: la revoca delle prestazioni previdenziali nei confronti dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato al momento dell'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012 contrasterebbe con il principio di irretroattività della legge penale ex art. 25 Cost., dovendo essere riconosciuta alla revoca, in base a una lettura sostanzialistica, natura di sanzione penale.
- contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui estende anche ai collaboratori di giustizia, che pure abbiano commesso taluno dei delitti indicati nella norma, la revoca del trattamento assistenziale dell'assegno sociale;
- contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost., nella parte in cui estende la revoca del trattamento assistenziale dell'assegno sociale a soggetti che, pur avendo commesso taluno dei delitti indicati nella norma, siano inabili al lavoro e non possano permettersi di provvedere autonomamente al proprio sostentamento, trovandosi a scontare la pena in regime di detenzione domiciliare.

Nel merito si contestava:

1. a) in riferimento all'art. 25 Cost., la revoca delle prestazioni rappresenterebbe certamente una sanzione accessoria alla condanna penale.

Sarebbe evidente, infatti, la natura afflittiva della revoca, anche in termini di sacrificio che il condannato è tenuto a sopportare, privando lo stesso, in assenza di altre forme di assistenza, dei mezzi di sussistenza e di mantenimento. La sanzione in oggetto, inoltre, non avrebbe alcuna attinenza o connessione con il reato o i reati commessi, con la conseguenza che la privazione imposta al reo risponderebbe a una finalità di carattere puramente punitivo e non preventivo.

Riconosciuta la natura penale alla sanzione accessoria della revoca delle prestazioni assistenziali, pertanto, troverebbe necessariamente applicazione il principio d'irretroattività della legge penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che si applica anche alle pene accessorie (si richiama la sentenza della Corte di cassazione, sezione quarta penale, 23 novembre 2010 - 27 dicembre, n. 45355). Principio che, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dalla sentenza della grande camera 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, è comunque applicabile anche alle sanzioni amministrative riconducibili a una sfera lato sensu penale (sono richiamate le [sentenze di questa Corte n. 276 del 2016](#), [n. 104 del 2014](#) e [n. 196 del 2010](#)).

1. b) La violazione dell'art. 3 Cost. derivante dall'applicabilità dell'art. 2, co. 58 della Legge 92/2012 a soggetti che, come F., rivestivano la qualità di collaboratore di giustizia e che avevano goduto dell'applicazione delle circostanze attenuanti di cui all'art. 8 del D.L. n. 152/1991 avendo offerto un aiuto all'attività investigativa dello Stato giudicato utile e rilevante. Si trattava, in sostanza, di verificare se la revoca del trattamento pensionistico e assistenziale disposto dalla legge fosse giustificata anche nei confronti di quei soggetti che, pur avendo riportato una delle condanne per reati di particolare gravità, avessero tuttavia collaborato con le Autorità inquirenti per la raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati. In definitiva, si richiedeva di valutare se fosse ragionevole che il giudizio di disvalore sociale verso gli autori dei suddetti reati, sotteso alla norma in questione nel privare gli stessi del trattamento pensionistico e assistenziale, andasse a colpire anche coloro che (come il ricorrente) avessero fattivamente e con successo collaborato con le Autorità per finalità di giustizia.

L'applicazione orizzontale della norma anche ai collaboratori di giustizia non appariva, in vero, aderente al dettato costituzionale, sotto due distinti ma convergenti profili: in primo luogo, perché il giudizio di disvalore rispetto al collaboratore non può essere identico a quello verso il mero autore del reato "ostativo", proprio in virtù dell'ausilio dato dal primo alle Autorità inquirenti; in secondo luogo, perché la figura del collaboratore di giustizia è vista con favore dallo Stato che, attraverso la legislazione speciale sulla materia, ha inteso incentivare il proliferare di tale figura mediante il riconoscimento di sostegni economici e premiali che,

invece, la legge intenderebbe escludere mantenendo un giudizio di indegnità anche a carico di coloro che con condotte specifiche di supporto all'attività investigativa dello Stato hanno marcato con forza la propria presa di distanza da qualsivoglia consesso sodale. Essendo proprio una legge dello Stato (la n. 45 del 2001) a prevedere l'erogazione di provvidenze economiche nei confronti del collaboratore di giustizia, sosteneva il ricorrente, non avrebbe senso né logico né giuridico che il trattamento assistenziale sia revocato nei confronti del medesimo soggetto sul presupposto che questi non sia meritevole di assistenza per aver commesso taluno dei reati elencati nella norma. Sotto tale profilo, quindi, l'art. 2, comma 58 della Legge n. 92/2012 non può trovare applicazione nei confronti della categoria dei collaboratori di giustizia, poiché irragionevolmente perverrebbe a parificare sotto la medesima sanzione afflittiva soggetti ontologicamente diversi violando l'art. 3 della Costituzione.

Basti ricordare che l'art. 6 della Legge n. 45 del 2001 (Modifiche della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza), ai commi 5 e 6, prevede che: "Se, ricorrendone le condizioni, la commissione centrale delibera la applicazione delle misure di protezione mediante la definizione di uno speciale programma, questo è formulato secondo criteri che tengono specifico conto delle situazioni concretamente prospettate e può comprendere, oltre alle misure richiamate nel comma 4, il trasferimento delle persone non detenute in luoghi protetti, speciali modalità di tenuta della documentazione e delle comunicazioni al servizio informatico, misure di assistenza personale ed economica, cambiamento delle generalità a norma del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e successive modificazioni, misure atte a favorire il reinserimento sociale del collaboratore e delle altre persone sottoposte a protezione oltre che misure straordinari ed eventualmente necessarie. 6. Le misure di assistenza economica indicate nel comma 5 comprendono, in specie, sempreché a tutte o ad alcune non possa direttamente provvedere il soggetto sottoposto al programma di protezione, la sistemazione alloggiativa e le spese per i trasferimenti, le spese per esigenze sanitarie quando non sia possibile avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie, l'assistenza legale e l'assegno di mantenimento nel caso di impossibilità di svolgere attività lavorativa. La misura dell'assegno di mantenimento e delle integrazioni per le persone a carico prive di capacità lavorativa è definita dalla commissione centrale e non può superare un ammontare di cinque volte l'assegno sociale di cui all'articolo 3, commi 6 e 7, della legge 8 agosto 1995, n. 335".

1. c) La violazione dell'art. 38 Cost. derivante dall'applicabilità dell'art. 2, co. 58/63 L. 92/2012 nel caso in cui il titolare dell'assegno sociale (misura assistenziale che, per definizione, è diretta a chi si trovi in condizioni economiche disagiate) stia scontando la pena in detenzione domiciliare e non sia in grado di provvedere al proprio sostentamento.

La norma della Legge n. 92/2012 deve necessariamente essere letta alla luce del parametro costituzionale di

riferimento, l'art. 38, il cui primo comma sancisce il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale riconosciuto a tutti i cittadini inabili al lavoro e privi dei mezzi per vivere. I requisiti, dunque, per poter godere del diritto all'assistenza sociale sono la cittadinanza; l'inabilità al lavoro intesa in senso ampio come incapacità di procurarsi autonomamente i beni indispensabili per vivere; e, infine, la mancanza di ulteriori fonti di reddito o beni per far fronte alle esigenze della vita. Il primo comma, inoltre, fissa, assai genericamente, dei parametri per determinare l'entità della prestazione sociale da corrispondere in tali casi: si tratta pur sempre di un 'minimo vitale': tale prestazione consiste, cioè, nella somministrazione di mezzi sufficienti alla sussistenza. Nel caso che ci occupa, i requisiti per accedere all'assistenza devono essere interpretati anche alla luce della situazione soggettiva del ricorrente, collaboratore di giustizia su fatti-reato di particolare gravità, tra cui l'associazione mafiosa, e soggetto settantacinquenne in detenzione domiciliare per gravi problemi di salute, pertanto inabile al lavoro. Inoltre, in conseguenza della sua collaborazione con la giustizia, egli aveva interrotto tutti i rapporti che lo legavano alla famiglia di origine ed al contesto socio-economico che gli era proprio prima della condanna. Rientrava, dunque, a pieno titolo nella categoria di persone che il precetto costituzionale intende tutelare. Trattandosi di un'assistenza tesa ad assicurare il minimo vitale necessario per la sussistenza, il diritto a tale tipo di prestazione è garantito dall'art. 38 a tutti i cittadini, senza distinzione di sorta e, per quel che qui rileva, senza distinzione tra incensurati o pregiudicati. Non esiste nel testo costituzionale alcuna eccezione al principio, proprio perché si tratta di una misura assistenziale minima ed ineliminabile.

Sicché, in conclusione, l'art. 2, comma 58 della Legge n. 92/2012 si poneva in contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione, a meno che non se ne offrisse un'interpretazione conforme al dettato costituzionale, nel senso di ritenerlo non applicabile al caso di un soggetto che, come il ricorrente, ancorché condannato per uno dei delitti ostativi ivi previsti, debba scontare la pena in regime di detenzione domiciliare, non potendo provvedere autonomamente ai propri bisogni primari.

L'ordinanza di rimessione del Tribunale di Roma ravvisava unicamente la sussistenza della lesione – ad opera dell'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012 – dell'art. 38, primo comma, Cost, nonché degli artt. 2 e 3 Cost.

La disposizione censurata, infatti, imponendo la revoca dell'assegno sociale a chi versi in regime di detenzione domiciliare, comporterebbe il rischio che tale soggetto sia privato – a causa della condizione di età e della connessa incapacità, presunta ex lege, di svolgere qualsiasi proficuo lavoro – dei mezzi di sussistenza. La qual cosa realizzerebbe un oggettivo pregiudizio per i diritti inviolabili della persona – quali quello alla alimentazione e, in definitiva, alla vita – insuscettibili di patire deroghe o compressioni. Negava al giudice a quo, la natura penale della revoca di cui all'art. 2, commi 58/63, l. 92/2012 ritenendo che la stessa operi direttamente in via amministrativa senza l'intermediazione del provvedimento giurisdizionale penale

che ne funge solo da presupposto storico. Il giudice remittente, dunque, riteneva la fattispecie in discorso come un effetto extrapenale della condanna e non una pena accessoria che, dunque, non presentava profili di incompatibilità con il divieto di irretroattività sfavorevole di cui all'art. 25 Cost. e, di conseguenza, riteneva la questione formulata affetta da manifesta infondatezza. Infondata, altresì, era, a mente del Tribunale di Roma, la questione afferente alla pretesa lesione del diritto di eguaglianza sostanziale scaturente dal sottoporre al medesimo trattamento situazioni in sé dissimili: quella del collaboratore di giustizia che ha con la sua scelta fattivamente posto fine ad ogni vicinanza al sodalizio di originaria appartenenza e quella del condannato per mafia che non ha espresso alcuna forma di dissociazione, risultando, pertanto, meritevole del giudizio astratto di indegnità cui è correlata la disciplina della revoca. Riteneva il giudice che nessuna lesione del principio di eguaglianza fosse ravvisabile dal momento che la legge contempla già delle modalità di aiuto e di sostegno economico per il collaboratore privo di mezzi (art. 13, comma 5, d.l. n. 8/1991; art. 3, commi 6 e 7, l. 08.08.1995, n. 335). La questione, nel caso specifico, tuttavia, riguardava un soggetto che, ormai uscito dal programma di protezione, non poteva più accedere agli aiuti derivanti da tale peculiare condizione e, inoltre, si trovava in detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47 O.P. e doveva provvedere al vitto e all'alloggio. La mancata corresponsione del beneficio assistenziale determinato dall'età avanzata e dalla mancanza di redditi determinava, dunque, per il ricorrente, una condizione di completa indigenza da inquadrare nell'alveo della responsabilità statale e del dovere di solidarietà dell'intera collettività nei confronti dei soggetti svantaggiati (art. 38 Cost.). La pretesa indegnità insita, secondo la ratio legis, nell'aver commesso gravissimi reati cui si presume siano correlati grandi accumuli di ricchezze deve soccombere a fronte della incapacità del singolo di provvedere a sé stesso e di godere del minimo vitale.

La Corte Costituzionale ritiene la questione fondata.

Nel "considerato in diritto", la Consulta premette una breve disamina della normativa di riferimento che prevede che, per determinati reati considerati di particolare gravità, il giudice applichi in sentenza la sanzione accessoria della revoca di una serie determinata di prestazioni assistenziali, ossia l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili.

La norma contempla una sorta di "statuto d'indegnità" per la percezione di determinate provvidenze pubbliche da parte di chi sia risultato colpevole di peculiari delitti, secondo un'impostazione rinvenibile anche in altre disposizioni legislative, tra le quali, ad esempio, quelle sul reddito di cittadinanza previste dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26). L'erogazione di tali provvidenze può essere ripristinata, a domanda dell'interessato e ove sussistano i presupposti previsti dalla normativa di riferimento, una volta espiata la pena. "Vero è - specifica la Consulta - che il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle stesse prestazioni sociali, purché le sue scelte rispettino rigorosamente il

canone di ragionevolezza; trattandosi di provvidenze a tutela di soggetti fragili, infatti, le eventuali limitazioni all'accesso devono esprimere un'esigenza chiara e razionale, senza determinare discriminazioni (sentenze n. 50 del 2019, n. 166 del 2018, n. 133 del 2013 e n. 432 del 2005)<sup>[2]</sup>". Tuttavia, "la revoca dei trattamenti assistenziali di cui alla disposizione oggetto di censura – ivi inclusa la specifica provvidenza in discussione nel giudizio a quo – può concretamente comportare il rischio che il condannato ammesso a scontare la pena in regime di detenzione domiciliare o in altro regime alternativo alla detenzione in carcere, poiché non a carico dell'istituto carcerario, non disponga di sufficienti mezzi per la propria sussistenza. Lo "statuto d'indegnità" definito dal legislatore pone in pericolo, in tal modo, la stessa sopravvivenza dignitosa del condannato, privandolo del minimo vitale, in violazione dei principi costituzionali (artt. 2, 3 e 38 Cost.), su cui si fonda il diritto all'assistenza.

È pur vero che i condannati per i reati di cui all'art. 2, comma 58, della legge n. 92 del 2012 hanno gravemente violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile. Tuttavia, attiene a questa stessa convivenza civile che ad essi siano comunque assicurati i mezzi necessari per vivere.

Ciò non accade qualora la revoca riguardi il condannato ammesso a scontare la pena in regime alternativo al carcere, che deve quindi sopportare le spese per il proprio mantenimento, le quali, ove egli sia privo di mezzi adeguati, potrebbero essere garantite solo dalle ricordate provvidenze pubbliche.

Proprio tale diversità di effetti della revoca delle prestazioni sociali su chi si trova in stato di detenzione domiciliare (o in altra forma alternativa di espiazione della pena) rispetto a chi è detenuto in carcere determina una violazione anche dell'art. 3 Cost., trattando allo stesso modo situazioni soggettive del tutto differenti. Tener conto di tale diversità di situazioni, anzi, risulta presumibilmente coerente con la stessa volontà dell'intervento legislativo, che ha stabilito l'incompatibilità tra determinate provvidenze pubbliche e l'essere stati condannati in via definitiva per reati giudicati particolarmente gravi. È ben possibile, infatti, che per tali reati il legislatore abbia pensato alla sola detenzione in carcere come regime di espiazione della pena, senza quindi prevedere deroghe allorché ricorrano peculiari situazioni, legate all'età avanzata del condannato, alla presenza di precarie condizioni di salute, nonché, per particolari reati quali quelli di cui al giudizio a quo, anche alla collaborazione con la giustizia. Risulta così violato lo stesso principio di ragionevolezza, perché l'ordinamento valuta un soggetto meritevole di accedere forme alternative di detenzione, ma lo priva poi dei mezzi per vivere, ottenibili, in virtù dello stato di bisogno, solo dalle prestazioni assistenziali."<sup>[3]</sup> In nessun caso, dunque, ritiene la Corte, appare legittimo ed aderente all'art. 38 della Carta Costituzionale, privare del tutto una persona inabile al lavoro ed incapace di provvedere a sé stessa dei mezzi di sostentamento minimo che rientrano nell'adempimento da parte dello Stato degli obblighi sociali e di solidarietà qualora non sia più ristretta in carcere e, di conseguenza, debba godere di un alloggio e dei mezzi di ordinaria sopravvivenza.



Ancora, afferma la Consulta, trattare allo stesso modo la persona detenuta in carcere e quella in regime di detenzione domiciliare in ragione di gravi condizioni di salute, per l'età avanzata o per aver collaborato con la giustizia, comporterebbe una violazione dell'art. 3 Cost. perché finirebbe per disciplinare allo stesso modo situazioni sostanzialmente non sovrapponibili. Tale ultimo ragionamento della Consulta sembra aprire uno spiraglio ad una valutazione ulteriore che esula tuttavia dall'ordinanza di rimessione. La condizione di "indegnità" allo stato rimuovibile soltanto a pena interamente espiata, attinge la persona macchiata di gravi condotte criminose in ragione non solo della convinzione che abbia infranto il patto sociale, ma anche della presunzione che tali reati siano in sé connaturati con l'accumulo illecito di denaro e di risorse economiche occulte. Tale ultima indicazione, tuttavia, può non essere rispondente al vero e tradursi nella indebita negazione di un beneficio assistenziale cui il soggetto avrebbe diritto.

L'indegnità in discorso richiama alla mente la disciplina del gratuito patrocinio oggetto di una importante pronuncia della Corte Costituzionale, n. 139 del 2010, che ha ravvisato l'illegittimità dell'art. 76, comma 4-bis, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui "stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati indicati nella stessa norma il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, non ammette la prova contraria"<sup>[4]</sup>. "Non può ritenersi irragionevole - secondo la Consulta - che, sulla base della comune esperienza, il legislatore presuma che l'appartenente ad una organizzazione criminale, come quelle indicate nella norma censurata, abbia tratto dalla sua attività delittuosa profitti sufficienti ad escluderlo in permanenza dal beneficio del patrocinio a spese dello Stato. Ciò che contrasta con i principi costituzionali è il carattere assoluto di tale presunzione, che determina una esclusione irrimediabile, in violazione degli artt. 3 e 24, secondo e terzo comma, Cost. Si deve quindi ritenere che la norma censurata sia costituzionalmente illegittima nella parte in cui non ammette la prova contraria. La presunzione in esame, estesa a tutti reati e senza limite di tempo, impedisce che si possa tener conto di un eventuale percorso di emancipazione dai vincoli dell'organizzazione criminale, perfino nell'ipotesi in cui il soggetto sia imputato di un reato, anche colposo, che nulla abbia a che fare con la criminalità organizzata. È agevole ipotizzare la situazione di disagio personale, economico e sociale, di chi, partecipe di una associazione di stampo mafioso, tenti il reinserimento nella società, incontri difficoltà a trovare lavoro e sconti, in vari campi della vita di relazione, la sua pregressa appartenenza e si trovi coinvolto in procedimenti penali, nei quali non possa esercitare una difesa adeguata - proprio per dimostrare la sua estraneità al crimine - a causa di una reale condizione di indigenza, il cui accertamento è precluso al giudice dalla norma censurata"<sup>[5]</sup>. In materia di gratuito patrocinio a persone condannate per reati di mafia, dunque, la Corte dà rilievo alla presa di distanza del reo dal crimine soffermandosi sulla illogicità e contrarietà all'art. 3 della Costituzione di una norma che non tenga conto della rescissione dai legami sodali del richiedente.

Diversamente, nella materia in discorso, resiste una presunzione assoluta che attribuisce una pretesa

capacità economica al condannato per gravi reati senza dar modo di specificare e di documentare condizioni di peculiare vulnerabilità economica scaturite, solo esemplificativamente, da una lunga carcerazione in un luogo lontano da quello di residenza che costringe i familiari ad affrontare onerose spese di viaggio e di assistenza. E, ancora, esprime un immutato giudizio di indegnità correlato al fatto reato che appare insuperabile anche laddove con una condotta attiva il soggetto, come nel caso di specie, abbia non solo espresso un distacco definitivo dal consesso malavitoso di originaria appartenenza, ma abbia offerto un concreto aiuto alle investigazioni ed all'Autorità inquirente.

[1] Avv. Stefano Talarico del foro di Roma

[2] C. Cost., sent. n. 137 del 25.05.2021, §8.2.2

[3] C. Cost., sent. n. 137 del 25.05.2021, §8.3.1, 8.3.3

[4] C.Cost., sent. n. 139 del 16.04.2010

[5] C.Cost., sent. n. 139 del 16.04.2010, , § 5