GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Esclusione di prestazioni pubbliche per indegnità. Alti e bassi della Corte Costituzionale di Roberto Bellè

di **Roberto Bellè**

25 ottobre 2021

Esclusione di prestazioni pubbliche per indegnità. Alti e bassi della Corte Costituzionale

di Roberto Bellè

La Corte Costituzionale, in due pronunce tra loro ravvicinate, affronta il delicatissimo tema del diritto, per chi stia scontando al di fuori dal carcere condanne per gravi reati (mafia, terrosirmo, strage), di fruire di benefici assistenziali, allorquando si trovi in stato di bisogno e la questione in ordine alla legittimità della sospensione del reddito di cittadinanza nei riguardi di chi sia sottoposto a misure cautelari personali. Secondo l'A. la Consulta, definendo in modo divergente le due questioni, avrebbe evocato in modo molto significativo i principi solidaristici dell'ordinamento, ma al contempo avrebbe declinato il principio di ragionevolezza secondo percorsi argomentativi ritenuti in concreto non del tutto convincenti.

Sommario: 1. Le sentenze – 2. L'asse motivazionale della sentenza n. 137 – 3. Gli assi motivazionali della sentenza n. 126: l'ostacolo agli obiettivi di reinserimento lavorativo – 4. (*segue*): misure cautelari e pericolosità – 5. Che dire?

1. Le sentenze

Corte Costituzionale 21 giugno 2021, n. 126, ha rigettato la questione di costituzionalità della norma (art. 7-*ter*, comma 1, lettera c-*bis*, d.l. 4/2019, n. 4 quale introdotto in sede di conversione) sul reddito di cittadinanza che ne sospende l'erogazione a chi sia sottoposto a misure cautelari personali in ambito penale e ciò anche nei casi in cui i reati rispetto ai quali le misure vengono disposte non siano poi tali, in caso di condanna definitiva, da comportare la revoca del beneficio, che resta dunque sospeso solo nel periodo della misura cautelare.

Corte Costituzionale 2 luglio 2021, n. 137 si è invece occupata del combinato disposto dell'art. 2, commi 58 e 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) secondo cui il giudice, con la sentenza di condanna per i reati di cui agli articoli 270-bis, 280, 289-*bis* (reati in ambito di terrorismo), 416-*bis*, 416-*ter* (reti di stampo mafioso) e 422 (strage) del codice penale, dispone la sanzione accessoria della revoca di alcune prestazioni (indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili), dichiarandone l'illegittimità nella parte in cui tale revoca riguardi anche persone che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere.

Entrambe le pronunce muovono dall'inquadramento dei limiti ai benefici da esse considerati, che risalgono a quelli che vengono individuati come requisiti di "onorabilità" o di "indegnità" riconnessi alle misure penali considerate.

Tuttavia, mentre la sentenza n. 137 ritiene che la violazione del patto consociativo che sta alla base dei reati considerati dalla norma (mafia, terrorismo, strage) non possa essere tale da sopprimere le misure assistenziali che si configurano come indispensabili per la salvaguardia di condizioni di vita accettabili, la sentenza n. 126 esclude per varie ragioni che analoghe esigenze possano rendere illegittima la sospensione del reddito di cittadinanza nei confronti di chi sia sottoposto a misura cautelare personale.

Non si può negare che l'analisi in controluce delle due pronunce lasci una sensazione di insoddisfazione di fondo, che va meglio razionalizzata.

2. L'asse motivazionale della sentenza n. 137

Le conclusioni della sentenza n. 137 sono indubbiamente forti, perché la rottura del patto consociativo che deriva dai reati in essa considerati è gravissima. Purtuttavia, allorquando la motivazione, dopo avere evidenziato tale aspetto, piega sulla pervasività del dovere di solidarietà e di assistenza, richiamando gli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione, essa, facendo perno sul nucleo

intangibile della dignità umana, è senza alcun dubbio convincente. Il passaggio fa infatti risuonare con significativa concisione le corde fondamentali dell'ordinamento costituzionale, attraverso cui si fuga l'istintiva reazione di stupore che può derivare dall'accostamento tra la gravità della responsabilità e la risposta assistenziale dell'ordinamento.

Così come convincente è il consequenziale raffronto tra chi, essendo detenuto, riceva dalla struttura carceraria quel minimo intangibile per la salvaguardia di condizioni di vita primarie e chi, scontando la pena in regime alternativo alla detenzione, può avere necessità di misure di sostegno necessarie al medesimo fine.

L'asse motivazionale potrebbe fermarsi qui, ma la Corte aggiunge – a parere di chi scrive meno felicemente per quanto si dirà di seguito – che l'assetto quale conseguente al proprio intervento sarebbe "*presumibilmente coerente con la stessa volontà del legislatore*", in quanto "*è ben possibile* " che, per tali reati, "*il legislatore abbia pensato alla sola detenzione in carcere come regime di espiazione della pena*", senza curarsi di disporre deroghe per i casi in cui l'età avanzata, le condizioni di salute o la collaborazione con la giustizia, consentano l'accesso a misure alternative alla detenzione.

Minore persuasività che sta non certo nelle condizioni giustificative della pena alternativa al carcere ivi indicate, quanto nel richiamo, non scevro da ambiguità per come formulato, ad un pensiero del legislatore non radicato su riscontri tangibili e quindi destinato ad alimentarsi, essenzialmente ed almeno sul piano del testo motivazionale, del solo pensiero della Corte stessa.

Sia ben inteso, non si vuol negare che tale assunto possa in concreto anche essere vero, non potendosi di certo dire che il legislatore dei nostri tempi sia esente dall'operare al di qua o al di là delle intenzioni dei testi quali infine varati.

Si vuol però sottolineare, per quanto si andrà ancora a dire, la formulazione autogiustificativa di esso.

3. Gli assi motivazionali della sentenza n. 126: l'ostacolo agli obiettivi di reinserimento lavorativo

Nella pronuncia sul reddito di cittadinanza il percorso, svolto in coerenza con il precedente di Corte Costituzionale 23 giugno 2020, n. 122, è più articolato e si esprime, per i profili che qui più interessano, attraverso due assi motivazionali.

Tralasciato, per la scarsa presa argomentativa, l'assunto per cui la sospensione in ambito di reddito di cittadinanza non avrebbe una ragione "punitiva" (e può anche starci, non essendo regolata come pena in senso stretto), ma neppure "sanzionatoria", il primo asse motivazionale muove dalla considerazione per cui il reddito di cittadinanza è misura non destinata soltanto alla pura assistenza dei beneficiari, risultando riconnesso inscindibilmente, nella connotazione propria dell'istituto quale attuata nel nostro ordinamento, ad un percorso formativo e di inclusione finalizzato al reinserimento nel mondo lavorativo.

Percorso che – dice la Corte – "*può essere ostacolato o addirittura impedito dalla misura cautelare* ", sicché l'esclusione dal beneficio "*si ricollega agli obiettivi dell'intervento legislativo*" ed è quindi espressione della discrezionalità attribuita al legislatore che – il passaggio va sottolineato – "*non si presenta affetta da quella irrazionalità manifesta ed irrefutabile*" che richiederebbe la declaratoria di illegittimità costituzionale.

L'argomentazione presenta, a parere di chi scrive, elementi di fragilità.

Il caso concreto che aveva suscitato la proposizione della questione è quello di persona assoggettata alla misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa ex art. 282-*bis* cod. proc. pen., in relazione a fatti riconducibili al reato di maltrattamenti in famiglia, di cui all'art. 572 del codice penale.

È intanto da escludere che una siffatta misura sia tale, data la naturale limitatezza territoriale dell'inibizione, da "impedire" un qualche percorso di reinserimento nel mondo lavorativo, mentre è vero che si possono determinare "ostacoli" ad esso.

Si devono però considerare due cose, una di fatto e l'altra di diritto, tra loro convergenti e che la Corte non pare considerare.

Da un primo punto di vista gli ostacoli sono del tutto eventuali e destinati a manifestarsi nella sola (palesemente limitata) misura in cui qualunque reinserimento lavorativo sia territorialmente incompatibile con la misura cautelare in concreto applicata; da altro punto di vista l'impianto normativo del reddito di cittadinanza non prevede soltanto un percorso di reinserimento lavorativo, ma prevede anche, in presenza di bisogni complessi multidimensionali, un più articolato percorso, elaborato attraverso un "patto per l'inclusione sociale", sicché il sistema è organizzato attraverso una significativa varietà ed elasticità adattabile a molteplici casi concreti (v. art. 4, commi 12, 13 e 13 d.l. 4/2019 anche in relazione alle valutazioni plurime di cui all'art. 5 d. lgs. 147/2017 cui è fatto rinvio); non essendovi neppure necessità di spiegare che la rieducazione a maggior ragione deve poter intervenire allorquando

condanna ancora non vi sia (art. 27 Cost.), ma la misura cautelare applicata sia sintomo già palese di bisogno di assistenza multidimensionale.

Perché, viene da chiedersi, non si è – a differenza di quanto accaduto nell'altra pronuncia, allorquando si è considerata la differenza tra pene scontate in carcere o meno – distinto tra misure obiettivamente compatibili con il reinserimento lavorativo (tali essendo tutte le misura diverse dalla detenzione in carcere o domiciliare) ed altre misure del tutto uniformemente caratterizzate dal non essere custodiali (divieto di espatrio, obbligo o divieto di dimora, allontanamento dalla casa familiare o divieto di avvicinamento), soprattutto non considerando che lo stesso legislatore ha predisposto, come si è detto, strumenti di grandissima flessibilità al riguardo?

Ed ancora, è compatibile la mancanza di tali valutazioni, con la conseguente affermazione dell'assenza di una "manifesta e irrefutabile" irrazionalità, o quest'ultima affermazione, anche in questo caso, basta a sé stessa come tale?

4. (segue): misure cautelari e pericolosità

Un secondo passaggio motivazionale di interesse è quello con la Corte Costituzionale, ricollegandosi alla propria precedente sentenza n. 122/2020 ritiene che non si determini violazione del principio di ragionevolezza in quanto – si sintetizza coordinando la pronuncia n. 122 con la n. 126 qui in esame – la sottoposizione a misure cautelari e la conseguente sospensione del reddito di cittadinanza si giustificherebbe per il fatto che la valutazione legislativa si fonderebbe "*su un giudizio sulla pericolosità del soggetto insita nell'applicazione della misura cautelare*" (così la sentenza n. 122), sicché la sospensione, "*sebbene opinabile, appare coerente con il contesto normativo disegnato dal legislatore*", anche perché "*con la cessazione della misura cautelare cessa anche quel pericolo concreto ed attuale che legittima la sospensione*" (così la sentenza n. 122 *in parte qua* espressamente richiamata dalla sentenza n. 126).

La Corte qui giunge ad una valutazione di opinabilità della scelta legislativa, ma non approfondisce i motivi di tale pur percepita caratteristica per sondarne la ragionevolezza o meno.

Ed allora: se la pericolosità è ritenuta dal giudice penale tale da poter essere evitata attraverso misure non detentive, perché un beneficio assistenziale, coniugato con misure di reinserimento a quel lavoro su cui addirittura la Repubblica si fonda, deve esser perduto per una pericolosità che

non c'è e comunque non impedisce, come si è detto, l'attuazione di percorsi di accentuata elasticità previsti proprio dallo stesso legislatore?

Perché quella reazione istintuale al reato che è stata magistralmente governata dalla sentenza n. 137 con il richiamo a principi inalienabili anche per chi si è posto pesantemente in contrasto con il patto sociale, non può esserlo di fronte ad un legislatore che a tale istinto si abbandona, senza fondamento in un reale pericolo e quando gli strumenti da lui stesso predisposti consentirebbero parimenti di assicurare la salvaguardia dei medesimi diritti ed al contempo di ciò che sta la Costituzione pone fondamento (art. 1) di quello stesso patto sociale ?

È vero quanto precisa la Corte, ovverosia che "*a colui che si veda sospendere il beneficio economico non sarebbe preclusa la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di accedere ad altre forme di assistenza sociale prevista dall'ordinamento, per le quali la presenza di misure cautelari non costituisce causa ostativa*". Ma, se quei presupposti non ricorrano ed il bisogno pertanto persista, perché l'esclusione da un trattamento che lo stesso legislatore (art. 1 d.l.4/2019) definisce "*misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro*" ?

Non si potrebbe affermare, parafrasando i termini utilizzati nella sentenza n. 137, che è possibile che il legislatore pensasse alle misure cautelari detentive e non a quelle che non sono in contrasto con l'impianto del beneficio quale da lui stesso predisposto? Visto che poi non tutti i reati, ma solo alcune ipotesi (sostanzialmente riguardanti – le coincidenze a volte sono micidiali – reati di mafia, terrorismo o strage, ovverosia proprio quelli rispetto ai quali al condannato non detenuto la sentenza n. 137 apre l'accesso ad altri benefici) comportano la revoca del beneficio in caso di condanna definitiva.

Il tutto senza contare che la sospensione per effetto della misura cautelare penale fa perdere definitivamente il beneficio, per il periodo ad essa corrispondente, non essendo previste (coerentemente con la natura non solo reddituale del beneficio) modalità di recupero *ex post* ove poi l'indagato risultasse innocente.

5. Che dire?

Gli interrogativi di cui sopra sono posti per la premura di risposte, su temi così delicati come quelli affrontati dalle due sentenze, che orientino convincentemente gli operatori e, soprattutto, i cittadini, rispetto all'uniformità delle scelte di sistema del legislatore, attraverso un impiego rigoroso del parametro di ragionevolezza.

Nel titolo del presente commento si è fatto riferimento ad "alti e bassi" che non riguardano l'esito alterno delle decisioni, in sé considerato, ma il diverso tenore delle valutazioni che esse suscitano e rispetto alle quali si è stati chiamati ad esprimere la propria opinione.

Alto è il richiamo a quei principi inalienabili che non consentono la negazione a nessuno dei diritti fondamentali: non lo si nasconde, la riflessione sul passaggio che, in poche righe della sentenza n. 137, esprime il concetto, è emozionante, da brividi, per il portare esso a contatto diretto con i fondamenti – anche dialogici e di apertura all'altro – su cui si regge la nostra comune convivenza; e per la profonda umanità che si cela dietro a quei principi, tanto più ove si ragioni sulle fattispecie, apparentemente destinate a muovere ad opposta reazione, rispetto alla quale essi sono stati applicati dalla Consulta.

Meno alta (il "basso" del titolo esprime ovviamente solo la contrapposizione logica), è la fuggevolezza delle argomentazioni a più riprese svolte sulla (assoluta in quanto svolta senza *tertium comparationis*) ragionevolezza o non ragionevolezza (di cui la discrezionalità del legislatore è solo l'altra faccia della medaglia) delle scelte normative. Anche su questo, invece, vi è bisogno di parametri saldi. Si è certamente esigenti nel chiederlo – perché molte sono le ragioni che possono giustificare la perentorietà non meglio spiegata, non ultima la continuità con il precedente – ma lo si avverte come necessario, per poterci serenamente riconoscere sempre e comunque in quello che siamo, in quello che vogliamo.