

INPS

Istituto Nazionale Previdenza Sociale



Direzione Centrale Ammortizzatori Sociali
Direzione Centrale Inclusione Sociale e Invalidita' Civile
Direzione Centrale Tecnologia, Informatica e Innovazione
Coordinamento Generale Legale

Roma, 16-03-2022

Messaggio n. 1197

OGGETTO: Sentenza della Corte Costituzionale 25 maggio-2 luglio 2021, n. 137. Illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 58 e 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92, in materia di revoca delle prestazioni di indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili

1. Premessa

L'articolo 2, comma 58, primo periodo, della legge 28 giugno 2012, n. 92, ha disposto che: *"Con la sentenza di condanna per i reati di cui agli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale, nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, il giudice dispone la sanzione accessoria della revoca delle seguenti prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili"*.

Il successivo comma 61 del richiamato articolo 2 ha altresì previsto che: *"Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmette agli enti titolari dei relativi rapporti l'elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ai fini della revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni di cui al medesimo comma 58,*

primo periodo".

L'Istituto ha fornito le istruzioni operative per l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, commi da 58 a 63, della richiamata legge n. 92 del 2012. La Corte Costituzionale, con sentenza 25 maggio-2 luglio 2021, n. 137, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale – 1^a Serie speciale Corte Costituzionale n. 27 del 7 luglio 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere; in via consequenziale, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 58, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere.

In particolare, nella richiamata pronuncia la Corte Costituzionale ha chiarito che: *"la revoca dei trattamenti assistenziali di cui alla disposizione oggetto di censura [...] 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"*; inoltre, la Corte ha affermato che: *"L'illegittimità della revoca, infatti, deriva dal pregiudizio al diritto all'assistenza per chi necessita dei mezzi per sopravvivere, che deve essere comunque garantito a ciascun individuo, pur se colpevole di determinati reati"*.

In merito agli effetti delle pronunce di illegittimità costituzionale e, in specie, all'efficacia temporale della sentenza di accoglimento di cui trattasi, deve ritenersi che l'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale costituisca principio generale dell'ordinamento giuridico, che trova un unico limite nei rapporti c.d. esauriti, vale a dire quei rapporti risolti in modo definitivo per avvenuta formazione del giudicato o per essersi verificato altro evento cui l'ordinamento collega il consolidamento del rapporto medesimo, ossia per essersi verificate preclusioni processuali o decadenze e prescrizioni non direttamente investite, nei loro presupposti normativi, dalla pronuncia di incostituzionalità.

Pertanto, salvi i c.d. rapporti esauriti, la norma dichiarata incostituzionale perde efficacia *ex tunc*, con la conseguenza che, nella fattispecie qui regolata e con riferimento ai casi disciplinati dalla sentenza della Corte Costituzionale in oggetto, non può realizzarsi un effetto di giudicato sulla sanzione della revoca.

Ne consegue che, in ragione della pronuncia della Corte Costituzionale in oggetto, l'Istituto non procederà più alla revoca dei trattamenti assistenziali e/o previdenziali nei confronti dei soggetti che, seppure condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui all'articolo 2, comma 58, della legge n. 92 del 2012, scontano la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere.

Con riferimento alle misure alternative alla detenzione in carcere si ritiene che in questa fase di prima applicazione della pronuncia della Corte Costituzionale, su conforme parere del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e in assenza ad oggi di chiarimenti della giurisprudenza, possano essere incluse tra le misure alternative alla detenzione, a titolo indicativo e non esaustivo, quelle di seguito elencate:

- l'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354, di seguito "ordinamento penitenziario");
- le misure alternative alla detenzione nei confronti dei soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria (art. 47-quater dell'ordinamento penitenziario);
- la detenzione domiciliare (art. 47-ter dell'ordinamento penitenziario), trattamento

alternativo per eccellenza alla detenzione, preso in considerazione in particolare modo dalla stessa sentenza n. 137 del 2021 della Corte Costituzionale;

- la detenzione domiciliare speciale per particolari ipotesi (art. 47-quinquies dell'ordinamento penitenziario) introdotta dalla legge 8 marzo 2001, n. 40, e riferita ai genitori con figli minori, al fine della tutela di questi ultimi;
- la liberazione anticipata, prevista dall'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario e, teoricamente, inquadrabile nelle ipotesi di misura alternativa alla detenzione;
- le misure adottate durante l'emergenza epidemiologica ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, come convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70.

Tanto premesso, con il presente messaggio si forniscono le istruzioni operative per la gestione delle singole prestazioni interessate dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 137 del 2021, fermo restando che per le ipotesi diverse da quelle disciplinate dalla richiamata sentenza continuano a trovare applicazione le disposizioni precedentemente impartite. Con successivo messaggio saranno fornite, agli operatori delle Strutture territoriali, le istruzioni procedurali per la gestione delle domande di cui ai successivi paragrafi.

2. Indennità di disoccupazione NASpI e DIS-COLL

2.1 Indennità di disoccupazione riconosciute e successivamente revocate in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, commi 58 e 61, della legge n. 92 del 2012 e poste in decadenza

Le indennità di disoccupazione (NASpI/DIS-COLL), che sono state inizialmente accolte e, successivamente, decadute (revocate) per effetto delle disposizioni sopra richiamate, possono, su istanza di parte, essere "ripristinate" con erogazione della prestazione con decorrenza dalla data della revoca, sempre che – alla predetta data – il titolare della prestazione stesse scontando la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere, o da data successiva se la misura alternativa alla detenzione in Istituto penitenziario è stata disposta successivamente a quella della revoca. È fatta salva l'intervenuta maturazione *medio tempore* della prescrizione del diritto ai sensi dell'articolo 47-bis del D.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, e successive modificazioni. L'ipotesi in argomento può verificarsi sia nel caso in cui la domanda di prestazione sia stata accolta, ma non siano stati disposti pagamenti in quanto la prestazione è stata posta in decadenza contestualmente all'accoglimento della stessa, sia nel caso in cui la prestazione sia stata accolta e in parte erogata, ma successivamente posta in decadenza in ragione di intervenuta revoca disposta dal giudice in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, commi 58 e 61, della legge n. 92 del 2012.

In tali casi, al fine di procedere all'erogazione della prestazione, l'interessato è tenuto a produrre il provvedimento della competente Autorità giudiziaria da cui risulti la data a partire dalla quale il medesimo è stato ammesso a scontare la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere.

2.2 Domande respinte in ragione della sanzione accessoria di cui all'articolo 2, commi 58 e 61, della legge n. 92 del 2012

Le domande di indennità di disoccupazione (NASpI e DIS-COLL) che sono state respinte esclusivamente perché è stata disposta, come sanzione accessoria, la revoca della prestazione di disoccupazione possono, sempre su istanza di parte, essere riesaminate e accolte con erogazione della prestazione con decorrenza dalla data in cui è stata disposta dalla competente Autorità giudiziaria l'esecuzione della pena in regime alternativo alla detenzione in carcere, fatta salva l'intervenuta maturazione *medio tempore* della decadenza sostanziale dall'azione giudiziaria ai sensi dell'articolo 47, comma terzo, del D.P.R. n. 639 del 1970, in virtù dei

principi generali sopra riportati.

Anche in tale ipotesi, al fine di procedere al riesame della domanda e all'accoglimento della stessa, è necessario che l'interessato produca il provvedimento della competente Autorità giudiziaria da cui risulti la data a partire dalla quale è stata disposta l'esecuzione della pena in regime alternativo alla detenzione in carcere.

3. Effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 137 del 2021 sulle domande di indennità di disoccupazione agricola

Alla luce della pronuncia della Corte Costituzionale in commento e fatta sempre salva l'intervenuta maturazione *medio tempore* della decadenza sostanziale dall'azione giudiziaria ai sensi dell'articolo 47, comma terzo, del D.P.R. n. 639 del 1970, in virtù dei principi generali sopra riportati, si rende necessario procedere al riesame delle domande di indennità di disoccupazione agricola, presentate dai condannati che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere, respinte in ragione della sanzione accessoria della revoca della prestazione, e delle domande che – in quanto presentate antecedentemente alla notifica della sentenza da parte dell'Autorità giudiziaria – sono state inizialmente accolte e, successivamente, riesaminate d'ufficio e respinte con la motivazione specifica in argomento.

A tale fine i lavoratori interessati dovranno presentare all'Istituto apposita istanza, unitamente al provvedimento della competente Autorità giudiziaria da cui risulti la data a partire dalla quale è stata disposta l'esecuzione della pena in regime alternativo alla detenzione in carcere.

4. Pensione sociale e assegno sociale

4.1 Prestazioni riconosciute e successivamente revocate in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, commi 58 e 61, della legge n. 92 del 2012

Con apposito messaggio sono state già fornite le prime indicazioni alle Strutture territoriali relativamente alla revoca della pensione sociale o dell'assegno sociale a decorrere dal 1° marzo 2017, in applicazione dell'articolo 2, commi 58 e 61, della legge n. 92 del 2012.

Alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 137 del 2021, pertanto, la prestazione può essere ripristinata con decorrenza dalla data della revoca o da data successiva se la misura alternativa alla detenzione in Istituto penitenziario è stata disposta successivamente a quella della revoca.

L'interessato è tenuto a presentare la richiesta di riesame allegando il provvedimento della competente Autorità giudiziaria da cui risulti la data a partire dalla quale è stato ammesso a scontare la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere.

4.2 Domande respinte in ragione della sanzione accessoria di cui all'articolo 2, commi 58 e 61, della legge n. 92 del 2012

Le domande di pensione sociale o di assegno sociale, rigettate solo per l'applicazione dell'articolo 2, commi 58 e 61, della legge n. 92 del 2012, possono, su istanza di parte, essere riesaminate e accolte con erogazione della prestazione con decorrenza dalla data in cui è stata disposta dalla competente Autorità giudiziaria l'esecuzione della pena in regime alternativo alla detenzione in carcere.

Anche in tale ipotesi, al fine di procedere al riesame della domanda e all'accoglimento della

stessa, è necessario che l'interessato produca il provvedimento della competente Autorità giudiziaria da cui risulti la data a partire dalla quale è stata disposta l'esecuzione della pena in regime alternativo alla detenzione in carcere.

5. Prestazioni di invalidità civile

5.1 Prestazioni riconosciute e successivamente revocate in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, commi 58 e 61, della legge n. 92 del 2012

Nella sentenza in commento la Corte Costituzionale ha precisato che il riconoscimento del diritto alle prestazioni di invalidità civile si configura quale diritto inviolabile volto a garantire i mezzi di mantenimento a chi è inabile al lavoro. Tale diritto rappresenta, quindi, uno strumento di garanzia per la liberazione dal bisogno e per il pieno sviluppo della persona umana.

Ne consegue che le prestazioni di invalidità civile inizialmente erogate e successivamente revocate per effetto dell'articolo 2, commi 58 e 61, della legge n. 92 del 2012, potranno essere ripristinate, con i relativi arretrati e nei limiti temporali del periodo trascorso in regime alternativo alla detenzione in carcere, nel caso in cui l'interessato presenti la relativa domanda di riesame.

Alla predetta istanza dovrà essere allegato il provvedimento della competente Autorità giudiziaria da cui risulti la data a partire dalla quale l'interessato è stato ammesso a scontare la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere.

5.2 Domande respinte in ragione della sanzione accessoria di cui all'articolo 2, commi 58 e 61, della legge n. 92 del 2012

Le domande di prestazioni di invalidità civile respinte *ab origine*, in applicazione dell'articolo 2, commi 58 e 61, della legge n. 92 del 2012, potranno essere erogate dalla data della domanda amministrativa qualora il cittadino condannato si trovi a scontare la pena detentiva in una modalità alternativa al carcere.

La domanda di riesame, presentata dall'interessato, deve essere corredata del relativo provvedimento della competente Autorità giudiziaria da cui risulti la data a partire dalla quale è stata disposta l'esecuzione della pena mediante una misura alternativa alla detenzione in carcere.

Il Direttore Generale
Vincenzo Caridi