

EQUAL

RIVISTA DI DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO

IN EVIDENZA:

- Editoriale
- La discriminazione algoritmica
- La Naspi dei lavoratori detenuti
- Differenziale di genere e discriminazioni indirette nel sistema italiano di sicurezza sociale
- Neutralità o disparità? L'insostenibile leggerezza del credere
- Digitalizzazione e imparzialità della pubblica amministrazione

n. 1 / 2024

COMITATO DI DIREZIONE

Matteo Borzaga, Barbara de Mozzi, Valerio Maio, Anna Zilli

COMITATO SCIENTIFICO

Emilio Balletti, Judith Brockmann, Marina Brollo, Carlo Cester, Gabriele Carapezza Figlia, Fulvio Cortese, Domenico Garofalo, Barbara Godlewska-Bujok, Esther Happacher, Enrico Gragnoli, Frédéric Guiomard, Ljubinka Kovacevic, Fiorella Lunardon, Marco Pertile

COMITATO DI REDAZIONE

Vincenzo Cangemi, Alessia Gabriele, Carmela Garofalo, Laura Torsello

COMITATO DI REFERAGGIO

Alessandro Boscati, Stefano Caffio, Davide Casale, Loredana Ferluga, Paola Ferrari, Emanuela Fiata, Valeria Fili, Laura Foglia, Gabriele Franza, Emanuele Menegatti, Gabriella Nicosia, Antonello Olivieri, Annalisa Pessi, Antonio Preteroti, Federico Maria Putaturo Donati Viscido Di Nocera, Angela Riccardi, Alessandro Riccobono, Fabrizia Santini, Rosario Santucci, Alessandra Sartori, Elena Signorini, Anna Trojsi, Lucia Valente, Riccardo Vianello

Amministrazione:

Pacini Editore Srl, via Gherardesca 1, 56121 Ospedaletto (PI)

Tel. 050 313011 • Fax 050 3130300

www.pacinieditore.it • info@pacinieditore.it

I contributi pubblicati su questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Indice

<i>Editoriale</i>»	3
Saggi	
MARCO PERUZZI, <i>La discriminazione algoritmica</i>	7
FRANCESCA MALZANI, <i>La Naspi dei lavoratori detenuti: una questione (di giustizia) ancora aperta..»</i>	25
VALERIA FILI, <i>Brevi riflessioni su differenziale di genere e discriminazioni indirette nel sistema italiano di sicurezza sociale</i>»	45
LUCIA VALENTE, <i>Il lavoro delle donne, ieri ed oggi. Dall'accesso al mercato del lavoro alla direttiva Ue sulla trasparenza salariale</i>	61
Giurisprudenza	
FRANCESCA OLIOSI, <i>Neutralità o disparità? L'ultima pronuncia della Corte di Giustizia Europea e l'insostenibile leggerezza del credere</i>	71
[Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 28 novembre 2023, causa C-148/22]	
MASSIMILIANO DE FALCO, <i>Digitalizzazione e imparzialità della pubblica amministrazione</i>	89
[Tribunale Amministrativo Regionale Lazio, sez. seconda bis, 13 febbraio 2024, n. 2948]	
GIOVANNA ZAMPIERI, <i>Il lavoro part-time tra regime pattizio e ragioni di carattere tecnico, organizzativo e produttivo</i>	105
[Corte di Cassazione, ordinanza 30 ottobre 2023, n. 30093]	
Dialogues	
ALINA TRYFONIDOU, <i>The new greek legislation opening marriage to same-sex couples: an analysis ..»</i>	117

La Naspi dei lavoratori detenuti: una questione (di giustizia) ancora aperta

The Naspi of inmate workers: a (justice) question still open

Francesca Malzani

Associata di Diritto del Lavoro nell'Università di Brescia

SOMMARIO: 1. Il valore del lavoro carcerario: in tutte le sue forme e applicazioni. – 1.1. La sentenza della Cassazione del gennaio 2024: un manifesto sulla dignità del lavoro carcerario? – 2. L'indennità di disoccupazione. – 3. La Naspi per i lavoratori-detenuti. – 3.1. Uno spunto di riflessione: la disoccupazione per il *part-time* verticale e per il lavoro stagionale. – 3.2. Un ulteriore paradosso: il riconoscimento della Naspi e la compensazione delle spese di lite. – 4. Alcune conclusioni in attesa della riforma.

Sinossi: Mentre si discute la Riforma dell'ordinamento penitenziario, la Cassazione (n. 396/2024) si pronuncia su un caso di mancata erogazione della Naspi al lavoratore-detenuto. Il saggio prende le mosse da tale vicenda per ricostruire le fonti che tutelano la dignità dei lavoratori-detenuti nella formazione sociale rappresentata dal Carcere, con attenzione agli scollamenti dal dettato costituzionale e alle potenzialità (ancora) presenti nel sistema disegnato dalla riforma del 1975 (e del 2018) e dagli altri interventi ad essa collegati (tra cui, la c.d. legge Smuraglia del 2000). Il *test* di aderenza allo statuto di tutele riconosciute al lavoro libero viene condotto, in particolare, attraverso la disamina del contenzioso sulla mancata applicazione della disciplina della Naspi nei casi di lavoro carcerario inframurario per l'Amministrazione penitenziaria (c.d. lavoro domestico), valorizzando alcune analogie con altre situazioni di ciclicità nell'assegnazione al lavoro (part-time verticale annuo e lavoro stagionale) che rendono ancora più urgente un intervento che sancisca definitivamente l'equiparazione tra lavoro carcerario (in tutte le sue forme) e lavoro libero.

Abstract: While the Prison Reform is being discussed, the Supreme Court of Cassation (No. 396/2024) pronounces on a case of non-payment of Naspi to a worker-prisoner. The essay builds on this recent Supreme Court ruling (n. 396/2024) to reconstruct the sources that protect the dignity of inmate workers in the social community represented by the Prison, with a focus on the disconnections from the constitutional paradigm and the potentialities (still) present in the system designed by the 1975 (and 2018) reform of the penitentiary system and other related interventions (among which, the so-called Smuraglia law of 2000). The test of adherence to the statute of protections granted to free labour is conducted, in particular, through an examination of the litigation on the non-application of the Naspi discipline in cases of prisoner's work for the Administra-

tion (so-called domestic work), by highlighting certain similarities with other situations of cyclical work assignments (annual vertical part-time and seasonal work) that make urgent an intervention that definitively sanctions the equality between prison work (in all its forms) and free work.

Parole Chiave: Lavoro – Carcere – Dignità – Giustizia sociale

Key-words: Work – Prison – Dignity – Social justice

1. Il valore del lavoro carcerario: in tutte le sue forme e applicazioni

La riforma dell'ordinamento penitenziario, intervenuta con l. 26 luglio 1975, n. 354 (d'ora in poi: o.p.), segnò una svolta decisiva anche sotto il profilo della collocazione del lavoro, e delle sue tutele, nella formazione sociale Carcere¹; sebbene fosse mantenuta l'obbligatorietà del lavoro dei detenuti (art. 20, comma 3, o.p.)², rimossa solo nel 2018, il lavoro assurso a strumento di "rieducazione"³ dei detenuti, nel solco dell'art. 27, comma 3, Cost⁴. La legge n. 354/1975 portò i valori della Costituzione all'interno degli istituti, scardinando l'ammissibilità del lavoro forzato e sancendo la preminenza del principio lavorista come fulcro dei rapporti sociali, così come si svolgono all'esterno, e del progetto di reinserimento della persona⁵. L'art. 25, comma 2, c.p. già in origine prevedeva che il condannato potesse essere addetto a lavori anche diversi da quelli organizzati nello stabilimento, avuto riguardo alle sue attitudini e alle sue precedenti occupazioni, valorizzando pertanto una professionalità pregressa o la predisposizione a svolgere specifiche mansioni. L'art. 20 o.p., modificato dal d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124, sancisce, infatti, che negli istituti penitenziari e nelle strutture ove siano eseguite misure privative della libertà vengano favorite, in ogni modo, l'adibizione al lavoro e la partecipazione a corsi di formazione professionale⁶. Si ribadisce, inoltre, al comma 2, che il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo e deve essere remunerato. Questa precisazione segna la presa di distanza dal codice penale Rocco, che vedeva nel lavoro una modalità di esecuzione della pena e un obbligo del condannato, per giungere al concetto di lavoro come tassello del trattamento, seppur permangano profili da cui emerge una debolezza delle tutele⁷.

¹ MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Torino, 2022, *passim*.

² BARBERA, voce *Lavoro carcerario*, in *DDP comm*, vol. VIII, 1992, 213 ss.

³ DAGA, voce *Trattamento penitenziario*, in *Enc Dir*, vol. XLIV, 1992, 1304, sul trattamento inteso come «l'insieme delle tecniche modificative della personalità del condannato».

⁴ PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *FI*, 1971, ora in *Scritti di Giuseppe Pera*, Milano, 2007, 292 ss.

⁵ CHINNI, *Il diritto al lavoro nell'esecuzione penale. Principi costituzionali e sviluppi legislativi*, in *DPC*, 2019, 4 ss.

⁶ Enti pubblici o privati possono, pertanto, organizzare e gestire, all'interno e all'esterno dell'istituto, lavorazioni e servizi, nonché corsi di formazione professionale destinati alla popolazione carceraria.

⁷ CAPONETTI, *Lavoro, carcere, regole ed eguaglianza*, in *MGL*, 2019, 2, 243 ss.

Per il lavoro carcerario – in cui non si verifica una modifica dello schema causale e che risulta equiparabile a quello libero dalla lettura sistemica delle fonti – si poneva, semmai, un quesito diverso e ulteriore ossia se l'esigenza trattamentale e risocializzante prevaleva ammettendo così la “sospensione” di alcune regole base del diritto del lavoro (il regime delle ferie, l'esercizio dei diritti sindacali e, soprattutto, la ridefinizione del corrispettivo); si esclude, quindi, che si tratti di una specialità che risieda nel tipo⁸, e nella sfera della qualificazione, quanto invece nell'applicazione concreta della disciplina protettiva.

La questione sulla specialità venne accantonata anche grazie al superamento delle letture impennate sull'obbligo di lavorare come elemento intrinseco alla pena, riconducendo il rapporto di lavoro carcerario nell'alveo del contratto di scambio. Da qui la valutazione su quale e quanta parte della disciplina di protezione fosse destinata al lavoratore-detenuto. Con il tempo è prevalsa, pure per la prestazione resa per l'Amministrazione penitenziaria (c.d. lavoro domestico), l'applicazione della legislazione lavoristica. Ciò rispondeva, secondo Pera, al dettato dell'art. 35 Cost. che nel carcere trova la sua essenza: lì dove la tutela del lavoro *in tutte le sue forme* assume una straordinaria «finalità sociale e civile» in quanto prelude al reinserimento del detenuto⁹.

A livello internazionale, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 12 febbraio 1987 invitava gli Stati a regolare il lavoro carcerario in modo tale da renderlo il più simile possibile alle normali condizioni del lavoro libero; analogo tenore aveva assunto la Raccomandazione del gennaio 2006 (e quella del 2020), in merito all'equa remunerazione da riconoscere ai detenuti, richiamata anche dalla Cedu per collocare il lavoro carcerario non retributivo nell'alveo del lavoro forzato¹⁰. Le Mandela Rules del 2015 invocano, altresì, l'assimilazione tra lavoro svolto in carcere e lavoro libero, anche sotto il profilo prevenzionistico (Rule 101) in modo da preparare i detenuti all'attività da svolgere una volta terminata la pena (Rule 99)¹¹.

Fondamentali, in quest'opera di ridefinizione, per certi aspetti multilivello, delle tutele, sono stati gli approdi della giurisprudenza. In particolare, la Consulta, nel 2001, si è occupata della disciplina delle ferie e dell'indennità sostitutiva, nonché del diritto al riposo annuale retribuito per chi lavora per l'Amministrazione penitenziaria, asserendo che «il diritto al riposo annuale integra una di quelle “posizioni soggettive” che non possono essere in alcun modo negate a chi presti attività lavorativa in stato di detenzione»¹².

⁸ Parlava di specialità *oggettiva* (in relazione all'obbligo di lavorare) e *soggettiva* (in merito alla restrizione della libertà), F. MARINELLI, *Il lavoro dei detenuti*, in *WP D'Antona, It.*, 2014, 234, 7 e ss.

⁹ PERA, op. cit., 305. Più di recente, sul valore euristico dell'art. 35, PERULLI, TREU, “*In tutte le sue forme e applicazioni*”. *Per un nuovo Statuto sul lavoro*”, Torino, 2022.

¹⁰ CAPUTO, *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *LD*, 2014, 4, 704 ss.

¹¹ Sul sistema Oil, cfr. SITZIA, *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione Internazionale del lavoro*, Padova, 2023, 72 ss.

¹² C. cost., 22 maggio 2001, n. 158, in *FI*, 2001, I, 2139.

L'art. 20, comma 13, o.p. (nella nuova formulazione) prescrive il rispetto dei limiti legali di orario, il riposo festivo, quello annuale retribuito, la tutela assicurativa e previdenziale. Non sussistono, infatti, dubbi sulla copertura offerta dall'assicurazione Inail¹³, nonché sull'erogazione di prestazioni previdenziali, assistenziali e contributive.

La Corte Edu nel 2012 ha, infatti, disposto che, sulla scorta degli *standard* europei, siano garantiti il diritto all'assicurazione contro la disoccupazione, la malattia e gli infortuni tipici dei moderni sistemi di sicurezza sociale, sebbene sempre ispirandosi al margine di apprezzamento degli Stati. Dopo la pronuncia, la tendenza della Corte fu quella di elevare a principio il diritto alla remunerazione e l'estensione delle coperture previdenziali e assistenziali riconosciute per il lavoro libero¹⁴, come già affermato in *Stammer vs Austria*¹⁵. Per il supporto nell'espletamento delle pratiche burocratiche collegate al sistema di *welfare*, l'Amministrazione penitenziaria deve rendere disponibile un servizio di assistenza che può essere realizzato con apposite convenzioni non onerose con enti pubblici e privati (art. 25 *ter* o.p.), come spesso avviene con gli istituti di Patronato. Ed è proprio dall'attivismo delle Associazioni e dei Patronati che negli ultimi anni si è sviluppato un contenzioso strategico sulla negata erogazione della Naspi ai lavoratori-detenuti impiegati presso l'Amministrazione penitenziaria (c.d. lavoro domestico) che ha visto di recente impegnata anche la Cassazione¹⁶ con una pronuncia a favore del ricorrente ma che lascia aperta una serie di questioni che stanno generando non solo delle storture nell'applicazione della legge del 2015 ma anche una discriminazione tra lavoratori-detenuti impiegati per l'Amministrazione e quelli impiegati per datori di lavoro esterni.

1.1. La sentenza della Cassazione del gennaio 2024: un manifesto sulla dignità del lavoro carcerario?

La sentenza della Suprema Corte del gennaio 2024, proprio occasionata da un caso di mancata erogazione della Naspi a un detenuto che aveva svolto attività lavorativa inframuraria, offre un'articolata motivazione che fonda le radici nella dignità del lavoro carcerario. Al netto della questione tecnica del riconoscimento al diritto all'indennità di disoccupazione per intervenuta scarcerazione, su cui si tornerà per sottolineare i cortocircuiti del sistema, la Cassazione – in risposta alle prospettazioni dell'Inps sulla “non equiparabilità” del lavoro c.d. domestico al lavoro subordinato reso nel mercato libero – ripercorre l'evoluzione normativa e giurisprudenziale sulla natura del lavoro carcerario e sulle sue tutele (punti 11-16 e 20 motiv.) che ha portato al pieno riconoscimento dello statuto di lavoratore

¹³ L'art. 20, comma 13, o.p. conferma la tutela assicurativa anche nei casi di frequenza di corsi di formazione professionale o svolgimento di tirocini.

¹⁴ Cedu, 9 ottobre 2012, ric. n. 11332/2004, *Zhelyazkov c. Bulgaria*; Cedu, 2 marzo 2013, ric. n. 15303/2010, *Floroiu c. Romania*. Il testo delle sentenze è consultabile in <https://www.echr.coe.int/home>.

¹⁵ Cedu, 7 luglio 2011, ric. n. 37452/2002, *Stummer c. Austria*, in un caso di mancato versamento dei contributi pensionistici da parte dell'Amministrazione penitenziaria. Il testo della sentenza è consultabile in <https://www.echr.coe.int/home>.

¹⁶ Cass., 5 gennaio 2024, n. 396, in *Leggi d'Italia*.

del detenuto, parte del rapporto di scambio (punto 19 motiv.), anche sotto il profilo della competenza del giudice del lavoro (punto 17 motiv.)¹⁷.

Il trattamento, come definito nell'art. 15 o.p. e teso al reinserimento sociale, non altera, infatti, la sinallagmaticità del rapporto pur nella consapevolezza del «potenziale rieducativo della prestazione di lavoro» (punto 20 motiv.) che è maggiore se il lavoro carcerario non viene distinto da quello libero (punto 21 motiv.).

L'equiparazione diviene, nelle parole della Cassazione, la chiave di volta per declinare la dignità della persona nelle formazioni sociali, tra cui si annovera il carcere, pur con la sua connotazione totalizzante¹⁸. Da qui non può che discendere l'applicazione anche delle tutele previdenziali ed assistenziali come previsto dall'art. 20, comma 17, o.p. (punto 25 motiv.) in ragione, altresì, della citata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Con riguardo poi alle modalità di organizzazione del lavoro la Suprema Corte offre uno spunto interessante, pur non rilevante per la controversia, sulla «necessità della rotazione» a fini organizzativi, come prevede l'art. 20, comma 5, lett. c), in quanto l'avvicendamento nei posti messi a disposizione dell'Amministrazione penitenziaria è funzionale a coinvolgere il maggior numero di soggetti. Tale *obiter dictum* della Cassazione sarà utile per rileggere i presupposti su cui si è radicato il contenzioso che ancora nega la Naspi ai lavoratori-detenuti, in quanto, ai sensi del Messaggio Inps del 5 marzo 2019, n. 909 la sospensione per rotazione, necessaria per redistribuire le scarse opportunità di lavoro domestico, non integra la perdita involontaria del lavoro (al pari, invece, della scarcerazione, come nel caso esaminato dalla Corte, o di trasferimento in altro istituto).

Ed è su questo passaggio che si vuole insistere (*infra* § 3) per ribadire che il detenuto non ha alcuna signoria sulla riassegnazione del lavoro e, pertanto, si configura una perdita involontaria idonea a integrare, insieme al versamento della contribuzione, i requisiti di erogazione della Naspi anche in costanza di detenzione; ogni diversa lettura configura una discriminazione nel trattamento dei lavoratori-detenuti¹⁹.

È, pertanto, fondamentale, ricostruire la *ratio* e la disciplina della provvidenza legata alla disoccupazione involontaria per valutare l'impatto dell'esclusione dei detenuti, su cui la giurisprudenza di merito è intervenuta per cercare dei correttivi che non soddisfano una lettura di sistema che riconosca pari dignità, nel lavoro e nel corredo di tutele, alla popolazione detenuta.

¹⁷ C. cost., 27 ottobre 2006, n. 341, in *FI*, 2007, I, 18.

¹⁸ MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., 1 ss.

¹⁹ Da ultimo, Trib. Siena, 3 aprile 2024, n. 42, che riconosce la Naspi del lavoratore domestico durante lo stato di detenzione.

2. L'indennità di disoccupazione

L'Italia fu la prima Nazione, alla fine del primo conflitto mondiale, a introdurre l'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria. Essa venne ridimensionata nel periodo fascista²⁰, per poi ricondurla tra le prerogative dello Stato e delle sue articolazioni, che si concentrarono sul sistema previdenziale (pensioni di invalidità e vecchiaia)²¹.

I provvedimenti che si sono susseguiti hanno posto l'accento sul carattere involontario della perdita dell'impiego e sul protrarsi della disoccupazione, soddisfatto dall'iscrizione alle liste di collocamento e, talvolta, dalla frequentazione di corsi di addestramento e di qualificazione professionale, esemplificazioni embrionali del principio di condizionalità²². Nel 1960, la Consulta si pronunciò sulla funzione dell'indennità di disoccupazione²³, che interviene nei casi in cui il lavoratore si trovi, involontariamente, in uno stato di bisogno per cessazione del rapporto di lavoro preesistente (di regola per licenziamento) e per l'impossibilità di nuova assunzione. L'*involontarietà* diviene, quindi, il perno di un ragionamento che assume, nel caso dei lavoratori-detentuti, un significato aberrante.

La struttura dell'indennità opera quella sintesi, invocata dalla dottrina²⁴, tra la concezione mutualistico-assicurativa e la concezione solidaristica sottese all'art. 38 Cost. Sintesi messa in discussione, negli ultimi anni, dalla perdurante crisi economica e dai limiti posti dai vincoli di bilancio, con la conseguenza di rendere sempre più precaria la «sostenibilità sociale»²⁵ e il rispetto del principio dell'adeguatezza delle prestazioni sancito nel comma secondo della norma.

L'indennità di disoccupazione continua a offrire garanzia di protezione sociale, intesa alla stregua di un diritto inviolabile riconosciuto sia dalle fonti sovranazionali sia dalla Costituzione, a cui si affiancano altre funzioni economico-finanziarie, in particolare quella di «stabilizzatore automatico» del potere di acquisto dell'*ex* lavoratore/consumatore²⁶. Ciò avviene, sebbene gli interventi del 2012 e del 2015 abbiano modificato la struttura dell'istituto, spostando il baricentro dal profilo egualitario, tipico di una prestazione di base, a quello dell'adeguatezza e, quindi, della differenziazione dei trattamenti²⁷, ancora in rispo-

²⁰ CIOFFI, *Istituzioni di diritto corporativo*, Milano, 1933, nel solco della propaganda che accompagnò gli interventi di matrice assistenziale del Partito, definì la previdenza sociale «un'alta manifestazione del principio di collaborazione» tra datore di lavoro e lavoratore (404).

²¹ POSSIERI, *La storia dello Stato sociale in Italia*, in *RDSS*, 2021, 4, 802 ss.

²² LEVI SANDRI, voce *Disoccupazione*, in *Enc dir*, vol. XIII, 1964, 135 ss.

²³ C. cost., 31 maggio 1960, n. 34, in *GC*, 1960, 575, sulla legittimità del cumulo tra indennità di disoccupazione e pensione di invalidità in quanto rispondenti a funzioni diverse.

²⁴ CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *RDSS*, 2019, 1, 1 ss.

²⁵ PESSI, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in *RDSS*, 2019, 1, 37-38.

²⁶ MISCIONE, *Gli scopi dell'indennità di disoccupazione (Naspi)*, in *LG*, 2018, 10, 903 ss.

²⁷ CINELLI, *Le nuove tutele contro la disoccupazione (per un commento al d.lgs. n. 22/2015 e successive modificazioni)*, in *F.*

sta a esigenze di contenimento dei costi e di tenuta del principio del pareggio di bilancio. L'*iter* è stato avviato con la riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92), che ha accentuato la connotazione assicurativa della prestazione e il superamento della tutela contro la disoccupazione involontaria incentrato sull'indennità di mobilità (soppressa a partire dal 1° gennaio 2017)²⁸, consacrando un impianto fondato sugli strumenti dell'Aspi e mini-Aspi e, oggi, della Naspi. Le modifiche apportate nel 2015 si sono concentrate sull'ampliamento del novero dei beneficiari, assecondando una vocazione universalistica della Naspi, ancorché si sia ridotto il periodo di fruizione dell'indennità²⁹.

La nuova assicurazione sociale «interviene su tutte le sottopopolazioni che compongono il variegato mondo della disoccupazione involontaria» rispetto agli interventi precedenti (in particolare, l'indennità di mobilità) basati su alcuni elementi – *settoriale* (settore economico di provenienza), *struttura aziendale* (classe dimensionale dell'azienda di provenienza) e *dato anagrafico* (l'età e la residenza del disoccupato) – che circoscrivevano la corte di riferimento³⁰.

Si è, inoltre, fortemente valorizzato il profilo meritocratico dell'istituto, che «premia i lavoratori che possano vantare una maggiore anzianità contributiva, coerentemente con quanto previsto dalla legge delega» con «uno spostamento dell'asse dell'intervento previdenziale dal *bisogno* al *merito*, da intendersi come capacità del soggetto di contribuire al finanziamento del sistema mediante il versamento di contributi, legittimando così il proprio diritto ad un trattamento proporzionalmente maggiore»³¹. Il meccanismo, secondo alcuni, sarebbe stato utile per «riattivare l'interesse dei lavoratori alla contribuzione» e, agisce, dunque, come forma indiretta di contrasto al lavoro irregolare³², sempre nell'ottica del recupero di risorse finanziarie.

La Naspi si applica ai lavoratori subordinati, ai soci di cooperativa, agli apprendisti, al personale artistico con rapporto di tipo subordinato, ai dipendenti a termine delle pubbliche amministrazioni, mentre restano esclusi i dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni, gli operai agricoli³³ e i lavoratori extracomunitari con permesso di

CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Adapt University Press, 2016, 381.

²⁸ TORSELLO, *Dall'assicurazione alla solidarietà e ritorno. Il caso della Naspi*, in *LD*, 2018, 3, 479, che parla di una «triangolazione tra logiche di condizionalità, politiche attive e basi assicurative del trattamento» (482).

²⁹ D'ONGHIA, *Gli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro: il lento e difficile cammino verso un "welfare" universale*, in *VTDL*, 2022, 4, 687 ss.

³⁰ DE BLASIO, DE VINCENZI, *Il sostegno al reddito in caso di disoccupazione: dimensione della politica e caratteristiche dei destinatari e dei trattamenti*, Inapp, 2019, 17, 5.

³¹ RAVELLI, *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, in *DLRI*, 2015, 3, 504.

³² D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Adapt University Press, 2016, 111.

³³ La legge di Bilancio per il 2022 ha esteso la misura ad alcune tipologie di operai agricoli a tempo indeterminato alle dipendenze di cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci.

lavoro stagionale³⁴. Nessuna menzione di espressa esclusione è riservata ai detenuti, come invece disposto per il Reddito di cittadinanza³⁵.

I requisiti, elencati nell'art. 3 del decreto consistono nello stato di disoccupazione involontaria³⁶ e nell'esistenza di una pregressa contribuzione³⁷; la previsione dello svolgimento di un'attività lavorativa per uno specifico lasso di tempo³⁸ è, invece, stata rimossa della legge di Bilancio per il 2022.

Ai requisiti oggettivi, preesistenti alla domanda, si aggiunge quello della messa a disposizione per l'inserimento in attività lavorative o in percorsi di riqualificazione professionale. Si tratta della c.d. condizionalità che, ove disattesa, comporta la perdita dell'indennità e dello stato di disoccupazione e che, per come concepita nelle recenti riforme, accentua i profili di obbligo in capo al percettore (senza un contraltare di esigibilità nei confronti dei servizi per l'impiego). Questo comporta una sostanziale «fuga dai canoni previdenzialistici» con effetti sul contenuto dei benefici in termini di adeguatezza³⁹.

Con il patto di servizio personalizzato dovrebbe, pertanto, realizzarsi una profilazione del disoccupato al fine di individuare il percorso formativo, riqualificativo o lavorativo più idoneo e giungere alla formulazione di una «congrua offerta di lavoro» sulla scorta dei criteri forniti dal Ministero (art. 25, d.lgs. n. 150/2015)⁴⁰. Tra i parametri su cui poggia la congruità si annoverano: coerenza con le esperienze e competenze pregresse, distanza dal

³⁴ GAETANI, MARRUCCI, *Commento artt. 1-19, d.lgs. n. 22/2015*, in DEL PUNTA, SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Ipsoa, 2020, 2655 ss.; per una ricostruzione nell'ambito della para-subordinazione e della collaborazione occasionale, DI MEÒ, *Le tutele in caso di disoccupazione nella l. n. 128/2019*, in *LLI*, 2020, 1, 35 ss.

³⁵ L'art. 2, comma 1, lett. c *bis*, d.l. n. 4/2019 esclude espressamente dai beneficiari del Reddito di cittadinanza i soggetti sottoposti a misura cautelare personale (per qualsiasi tipo di reato), anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché i destinatari di condanne definitive nei 10 anni precedenti la richiesta per i delitti indicati all'art. 7, comma 3; l'elenco è stato ampliato con la legge di Bilancio del 2022. Cfr. altresì C. cost., 21 giugno 2021, n. 126, che ha sancito la legittimità della sospensione dell'erogazione del Reddito di cittadinanza disposta dal giudice già in sede di applicazione di misura cautelare personale.

³⁶ La nozione di stato di disoccupazione è contenuta nell'art. 19, d.lgs. n. 150/2015 e concerne i «lavoratori privi di impiego che dichiarano, anche in forma telematica, al portale nazionale delle politiche del lavoro di cui all'art. 13, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego». Sono, pertanto, escluse le ipotesi di dimissioni, salvo motivate da giusta causa, rese nel periodo protetto di maternità/paternità o per matrimonio o durante il periodo di sospensione del rapporto di lavoro con una procedura di liquidazione giudiziale, nonché di risoluzione consensuale del rapporto, salvo nel caso della procedura ex art. 7, l. 15 luglio 1966, n. 604 di fronte alla Direzione territoriale del lavoro.

³⁷ Il richiedente deve aver maturato almeno 13 settimane di contribuzione nei 4 anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione involontaria.

³⁸ Il richiedente doveva aver svolto almeno 30 giornate lavorative nei 12 mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione. La previsione, definitivamente espunta dal 2022, era già stata sospesa dal d.l. 22 marzo 2021, n. 41 (c.d. Decreto sostegni) fino al 31 dicembre 2021 in ragione delle difficoltà connesse con l'emergenza pandemica; cfr. Inps, Messaggio del 25 marzo 2021, n. 1275.

³⁹ FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *LD*, 2015, 4, 655.

⁴⁰ GARBUIO, *L'offerta congrua di lavoro nel prisma del principio di condizionalità: tra parametri oggettivi e necessarie implicazioni soggettive*, in *RDSS*, 2019, 3, 580 ss. Sono ritenute ragioni legittime di rifiuto (artt. 21 e 23 del decreto): lo stato di malattia o infortunio certificati; lo stato di gravidanza e il corrispondente periodo di astensione legale; gravi motivi familiari documentati; limitazioni legali della mobilità personale; altri comprovati impedimenti oggettivi o forza maggiore.

domicilio, tempi di spostamento con mezzi pubblici, durata della disoccupazione, ammontare della retribuzione offerta con la proposta di lavoro.

Il criterio della coerenza con esperienze pregresse e, quindi, la valorizzazione della professionalità acquisita è sicuramente quello più interessante che, però, va letto alla luce di linee più ampie di intervento sulla formazione continua e sull'obsolescenza delle competenze, per evitare un inesorabile cortocircuito nell'incontro tra domanda e offerta.

3. La Naspi per i lavoratori-detenuti

La Naspi è una delle misure più richieste dai detenuti, anche in considerazione del fatto che, come anticipato, lo strumento del Reddito di cittadinanza è precluso durante la carcerazione (e oltre per alcune tipologie di reato).

Con il Messaggio n. 909/2019, l'Inps, tuttavia, ha ritenuto che non si possa parlare di recesso/perdita involontaria dell'occupazione, condizione richiesta dall'art. 3, d.lgs. n. 22/2015, nel caso di lavoro reso a favore dell'Amministrazione penitenziaria, in quanto questo è fisiologicamente soggetto a turnazione, dimenticando, però, che tale peculiarità esecutivo/organizzativa è dettata da una carenza di opportunità e non da una qualità intrinseca del lavoro domestico che ne segni (con stigma) una diversità ontologica da quello reso nel mercato libero. Partendo da questo errore concettuale (valoriale e sistemico), secondo l'Ente previdenziale, l'avvicendamento di periodi lavorati e periodi di inattività – che può comportare l'attesa di mesi o non realizzarsi – non può essere considerato, alla stregua di un licenziamento e, pertanto, viene meno uno dei presupposti costitutivi dell'erogazione dell'indennità. Ciò nonostante la contribuzione, versata dall'Istituto di pena, sia ritenuta utile ai fini dell'integrazione del requisito delle 13 settimane (negli ultimi 4 anni) qualora la richiesta di Naspi riguardi lo stato di disoccupazione determinato dalla cessazione involontaria del rapporto con un datore di lavoro esterno e diverso dall'Amministrazione stessa, con un evidente paradosso che attiene alla “sorte” nell'assegnazione.

L'Inps, inoltre, attinge a piene mani dalla sentenza della Cassazione n. 18505/2006⁴¹, laddove la Corte sottolineava che «l'attività lavorativa svolta all'interno dell'Istituto penitenziario e assegnata dalla Direzione non è equiparabile alle prestazioni di lavoro svolte al di fuori dell'ambito carcerario in quanto assume carattere del tutto peculiare per la sua precipua funzione rieducativa e di reinserimento sociale».

La pronuncia della Suprema Corte del 2006 è emblema di un atteggiamento di *deminutio* del lavoro interno a favore dell'Amministrazione rispetto a quello svolto per datori di lavoro esterni, anche se vengono maturati i contributi validi per costruire le posizioni

⁴¹ Cass. pen., Sez. V, 3 maggio 2006, n. 18505, in *RDSS*, 2006, 3-4, 567 ss., sulla peculiare natura del lavoro svolto per l'Amministrazione penitenziaria, teso alla rieducazione e al reinserimento.

previdenziali e se le mansioni trovano collocazione nelle declaratorie della contrattazione collettiva.

La lettura che supera l'originario obbligo del lavoro carcerario, inteso come componente afflittiva della pena, si è ormai accreditata in dottrina e negli interventi di politica legislativa, confermata nella novella dell'art. 20, comma 1, o.p., ma ancora trova nella prassi applicativa dei punti di frizione, come nel caso, qui trattato, della Naspi o nella riduzione della retribuzione rispetto alle previsioni della contrattazione collettiva. Su questo aspetto si radica un ulteriore contenzioso sui differenziali retributivi⁴² legato alla previsione dell'art. 22 o.p. che sancisce, per la retribuzione dei lavoratori alle dipendenze dall'Amministrazione, la falcidia di 1/3 (o tetto dei 2/3) del trattamento previsto dai contratti collettivi. Norma che risulta ancora più preoccupante se inserita nel dibattito sull'inadeguatezza di alcuni contratti collettivi (e non solo pirata)⁴³ a garantire il c.d. minimo costituzionale e la tenuta del principio di sufficienza dell'art. 36 Cost., con intervento del giudice, *ex art.* 2099, comma 2, c.c. che si discosta da tali parametri⁴⁴. L'art. 22 o.p. era stato salvato dalla Consulta nel 1988⁴⁵, nella nota sentenza in cui le peculiarità del lavoro a favore dell'Amministrazione penitenziaria si rinvenivano nelle finalità dello stesso ossia «la redenzione ed il riadattamento del detenuto alla vita sociale; l'acquisto o lo sviluppo dell'abitudine al lavoro e della qualificazione professionale che valgono ad agevolare il reinserimento nella vita sociale», le quali giustificavano la decurtazione della retribuzione.

La previsione mostra però il segno dei tempi e l'urgenza di una revisione che restituisca dignità al lavoro carcerario⁴⁶.

Per tornare al Messaggio dell'Inps sulla Naspi, esso si è tradotto in un fulmine a ciel sereno per i detenuti, inaugurando una prassi di diniego dei trattamenti di disoccupazione e, in alcuni casi, di recupero del versato⁴⁷, con un impatto durissimo sulle possibilità di sostentamento dei reclusi e delle loro famiglie.

⁴² DI SPILIMBERGO, *Il lavoro è libertà (anche per i reclusi)*, in *VTDL*, 2022, 2, 333 ss.

⁴³ Cass., 2 ottobre 2023, n. 27713, in *Leggi d'Italia*.

⁴⁴ Trib. Bari, 13 ottobre 2023, in *LG*, 2024, 1, 99, in tema di minimo costituzionale non garantito dal contratto collettivo. Sui differenziali, Trib. Roma, 21 maggio 2021.

⁴⁵ C. cost., 21 dicembre 1988, n. 1087, in *FI*, 1989, I, 3071

⁴⁶ Sul punto di notevole interesse App. Roma, 20 giugno 2023, in *Leggi d'Italia*, sulla prescrizione dei crediti retributivi invocata dal Ministero in merito alla pronuncia di primo grado che riconosceva i differenziali retributivi per il lavoratore domestico, afferma che «il termine di prescrizione dei diritti del lavoratore non decorre durante lo svolgimento del rapporto di lavoro, in sé privo di stabilità, poiché, nei confronti del prestatore, è configurabile una situazione di *metus*, che, pur non identificandosi necessariamente in un timore di rappresaglie da parte del datore di lavoro».

⁴⁷ L'Associazione Antigone, Cgil e Inca Cgil, nell'autunno 2019 avevano predisposto un modello di ricorso gerarchico, da inoltrare tramite la piattaforma *web* dell'Inps. In caso di diniego da parte del Comitato provinciale dell'Inps, l'opzione è stata quella di rivolgersi alla sezione lavoro del Tribunale competente. Da lì l'avvio di un prolifico contenzioso di cui si tiene conto in queste pagine.

Solo di recente, e grazie all'avvio di un'operazione di *strategic litigation*⁴⁸, si vedono attecchire i primi germi di un diverso atteggiamento verso i diritti dei lavoratori-detenuti, con ampio richiamo alle fonti internazionali e alla lettura costituzionalmente orientata della disciplina (ritenuta ostativa) invocata dall'Ente previdenziale (nello specifico il requisito della involontarietà dello stato di disoccupazione).

Le sentenze di merito, antecedenti e successive al provvedimento, rivelano tuttavia un orientamento ambiguo della giurisprudenza, che dovrebbe far ripensare al significato assegnato al lavoro svolto all'interno del carcere⁴⁹. Vale quindi la pena esaminare l'evoluzione del percorso argomentativo dei giudici per comprendere l'*iter* logico seguito e gli esiti raggiunti, che hanno riconosciuto l'erogazione della Naspi, laddove il datore di lavoro fosse l'Amministrazione penitenziaria, sostanzialmente in due ipotesi.

La prima ipotesi si ritiene integrata dal caso, piuttosto raro visto il basso tasso di formalizzazione dei rapporti di lavoro in carcere, in cui vi fosse un contratto a termine tra il detenuto e l'Amministrazione penitenziaria⁵⁰; una volta raggiunto il termine, infatti, non ci sarebbe alcuna certezza di una futura assegnazione al lavoro e non si potrebbe parlare di mera sospensione, ritenendo pertanto soddisfatto il requisito della perdita involontaria necessaria, insieme agli altri requisiti oggettivi, per l'erogazione della Naspi⁵¹.

La seconda ipotesi è legata alla vicenda della scarcerazione⁵². Il Tribunale di Torino già nella primavera del 2019 sottolineava che la negazione dell'indennità avrebbe impedito «al lavoro penitenziario di espletare, con efficacia duratura nel tempo, quella finalità rieducativa e di reinserimento sociale che ne costituiscono invece l'essenza». Nel caso di specie, poi, la privazione della Naspi sarebbe coincisa con un momento particolarmente delicato come quello del reinserimento nel mercato del lavoro⁵³. L'operazione eseguita dal giudice consiste nel ritenere la scarcerazione una forma di cessazione del rapporto e nel negare l'involontarietà della perdita del lavoro laddove sia correlata a turnazione/avvicendamento

⁴⁸ Sul ruolo del sindacato, anche in chiave comparata, cfr. PROTAPPA, *Uso strategico del diritto e azione sindacale*, Il Mulino, Bologna, 2021.

⁴⁹ MALZANI, *Lavoro a favore dell'Amministrazione penitenziaria e Naspi: un orientamento da ripensare*, in RCP, 2020, 2, 40 ss.; CAPUTO, *Lavoro, previdenza sociale, tutela contro la disoccupazione dei lavoratori detenuti nella giurisprudenza del giudice del lavoro*, in LP, 2023, 1 ss.

⁵⁰ In effetti, in alcune sentenze recenti, si ritiene che i rapporti con l'Amministrazione, proprio perché soggetti a rotazione, andrebbero considerati come plurimi contratti a termine; cfr. Trib. Firenze, 11 aprile 2024, n. 342, che decide contestualmente di 7 controversie analoghe.

⁵¹ Trib. Ivrea, 25 ottobre 2018, secondo cui «con la cessazione del progetto ... il contratto di lavoro ... andrà a scadere e sarà rimessa alla Direzione la facoltà di valutare la sussistenza di nuove opportunità di inserimenti lavorativi». Da ultimo Trib. Brescia, 14 dicembre 2023, *infra* § 3.2.

⁵² App. Torino, 29 luglio 2020; Trib. Torino, 24 gennaio 2019, con commento di V. LAMONACA, *Il diritto alla Naspi del lavoratore detenuto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria*, in RGL, II, 2020, 196 ss. *Contra* Trib. Frosinone, 1° luglio 2021; Trib. Massa Carrara, 12 maggio 2021; App. Torino, 17 gennaio 2020, secondo cui la scarcerazione o il trasferimento in altro istituto di pena non integrano il criterio della perdita involontaria di lavoro.

⁵³ Trib. Torino, 24 gennaio 2019, cit.

(ritenuta una semplice sospensione)⁵⁴. La pronuncia stabilisce, infatti, che se non si fosse in presenza di scarcerazione nulla spetterebbe al detenuto per i periodi di inattività tra un turno e l'altro, in quanto si tratta di un riflesso dell'organizzazione del lavoro nel carcere non assimilabile alla cessazione involontaria dell'occupazione (sussistente solo nel caso di fine pena o comunque di uscita dall'istituto⁵⁵).

Di tenore simile, la sentenza del Tribunale di Verona del febbraio 2022⁵⁶, che fa ampio riferimento alla copertura costituzionale offerta dall'art. 35 Cost. e alla funzione rieducativa e di reinserimento sociale perseguita attraverso il lavoro, senza alcun cenno, però, al diritto alla Naspi nel caso in cui il venir meno dell'attività si realizzi in costanza di detenzione. Il problema, che andrebbe affrontato in modo più *tranchant* (senza scomodare l'*escamotage* del fine pena) pertanto, permarrebbe qualora il lavoro svolto per un certo periodo, e poi interrotto/sospeso, non riprendesse, per carenza strutturale di opportunità o per l'esercizio di un potere sanzionatorio riconosciuto all'Amministrazione penitenziaria, che può essere esercitato proprio assegnando o negando il lavoro ai detenuti ritenuti più o meno problematici/meritevoli.

La distinzione tra scarcerazione/cessazione, che dà diritto alla Naspi, e turnazione/sospensione, che esclude l'erogazione dell'indennità, appare dettata dall'esigenza di trovare la quadratura del cerchio nei casi concreti, senza voler costituire un precedente che possa incidere sulle casse dell'Ente pubblico. La prevalenza dei vincoli di bilancio porta, tuttavia, con sé una «degradazione dei diritti sociali a *diritti finanziariamente condizionati*»⁵⁷, si perde di vista il principio di eguaglianza e, nei casi esaminati, si giunge a un impatto di esclusione/discriminazione talmente marcato che vede minata alla radice «la cultura della solidarietà esistente nella convivenza sociale»⁵⁸. Con tale operazione, poco lungimirante, si consacra, inoltre, una disparità di trattamento tra lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione o di datori esterni, pur in regime di lavoro *inframoenia*, e tra lavoratori-detenuti e lavoratori-liberi, aspetto già evidente in tema di decurtazione della retribuzione ammessa dall'art. 22 o.p. (*supra*).

Il mancato accesso alla Naspi rischia, infine, di assumere un effetto moltiplicatore del rischio di povertà ed esclusione sociale per i detenuti stranieri, per i quali spesso il lavoro in

⁵⁴ Trib. Milano, 10 novembre 2021, (con commento di ROSSICANO, *La scarcerazione per fine pena può dare diritto alla Naspi?*, in *DRI*, 2022, 4, 687 ss.) e Trib. Venezia, 15 dicembre 2020, oltre a equiparare la scarcerazione per fine pena a cessazione involontaria, insistono sulla necessaria natura continuativa della prestazione resa a favore dell'Amministrazione e, pertanto, non soggetta a rotazione. *Contra*, ma solo sul requisito della continuazione, Trib. Padova, 15 novembre 2021. Escludono il diritto alla Naspi per mera sospensione dell'attività lavorativa dovuta a rotazione: App. Genova, 24 febbraio 2022; Trib. Brescia, 18 gennaio 2022; Trib. Palermo, 6 settembre 2021.

⁵⁵ Sul riconoscimento della Naspi al lavoratore domestico ammesso alla misura alternativa della detenzione domiciliare, Trib. Milano, 12 dicembre 2023, che parla di disoccupazione involontaria anche nei casi di avvicendamento, pur non essendo oggetto di causa.

⁵⁶ Trib. Verona, 7 febbraio 2022.

⁵⁷ CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali*, cit., 15.

⁵⁸ D'ONGHIA, *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza Costituzionale*, in *LD*, 2018, 1, 95.

favore dell'Amministrazione penitenziaria costituisce l'unica esperienza lavorativa regolare e documentabile e l'indennità l'unica fonte di sostentamento, in assenza di reti esterne di supporto⁵⁹.

Nella sentenza del Tribunale di Padova del 2021⁶⁰, che fa espresso rinvio alle Mandela Rules, l'equiparazione tra lavoro carcerario e lavoro libero trova effettività nel riconoscimento della Naspi anche nel caso di assegnazione temporanea per rotazione al lavoro reso per l'Amministrazione, dal momento che tale aspetto organizzativo non attiene alla sfera di volontà del lavoratore-detenuto; ciò sebbene ancora una volta l'esito favorevole sia determinato dall'avvenuta scarcerazione (ormai acquisita dalle Corti come cessazione involontaria del rapporto). Analogamente nel caso di trasferimento ad altro istituto, secondo la Corte di Appello di Torino⁶¹ la negazione della Naspi – e quindi l'adozione di letture che giustifichino uno scostamento dalle tutele riconosciute per il lavoro libero in ragione della funzione trattamentale/rieducativa – si porrebbero in contrasto con i principi generali di eguaglianza (art. 3 Cost.), di tutela del lavoro in tutte le sue forme (art. 35 Cost.), persino nella sua carenza e nella lotta al bisogno (art. 38 Cost.), nonché di emenda e recupero sociale che si realizza anche attraverso il lavoro (art. 27 Cost.).

Ed è proprio sull'art. 35 Cost., e sull'assimilabilità del lavoro carcerario a quello libero (art. 20, comma 3, o.p.), che fa leva la sentenza del Tribunale di Firenze del maggio 2022⁶² nel condannare l'Inps al versamento della Naspi richiesta dal lavoratore-detenuto inframurario a fronte del venir meno dell'assegnazione al lavoro, ascritta dall'istituto a una «peculiarità» del lavoro interno. L'ennesima lettura riduttiva da parte dell'Inps, che non considera cessazione involontaria la sospensione del rapporto lavorativo per turnazione, non trova alcun fondamento nei principi evocati e nelle considerazioni sistemiche qui svolte e semmai, al contrario, è da essi sconfessata. Nella stessa direzione valoriale, si è mossa la Corte d'Appello di Milano, nel giugno 2022⁶³, con il riconoscimento della Naspi al lavoratore-detenuto addetto in via continuativa al lavoro domestico interno e, poi, ammesso alla misura alternativa dell'affidamento terapeutico. Sebbene si verta in un'ipotesi di fine detenzione, ormai acquisita dalle Corti come perdita involontaria del lavoro, è rilevante il fatto che il giudice invochi il «parametro della coerenza costituzionale dell'interpretazione». Alla luce di questo «appare coerente con l'obiettivo del reinserimento sociale il riconoscimento, molto più che il disconoscimento, del trattamento di disoccupazione a favore dell'*ex* dete-

⁵⁹ Le recenti riforme hanno inciso sulla condizione di irregolarità, e quindi sull'accesso a canali di lavoro sommerso, dei migranti, come sottolineato da CHIAROMONTE, *L'(in)evitabile nesso fra regolazione del lavoro immigrato e diffusione del lavoro sommerso: spunti ricostruttivi*, in CANAVESI (a cura di), *Dinamiche del diritto, migrazioni e uguaglianza relazionale*, Eum, Macerata, 2019, 249 e ss.

⁶⁰ Trib. Padova, 15 novembre 2021, cit.

⁶¹ Cfr. App. Torino, 26 ottobre 2021, sull'erogazione della Naspi in caso di perdita del lavoro per trasferimento del detenuto in altro istituto penitenziario.

⁶² Trib. Firenze, 5 maggio 2022.

⁶³ App. Milano, 6 giugno 2022.

nuto che tenti di rientrare nel mondo del lavoro libero». Ciò in quanto, prosegue la motivazione, il rapporto punitivo e il rapporto di lavoro sono autonomi, semmai si affiancano, e in nessun caso l'attività lavorativa costituisce attuazione del trattamento punitivo, come confermato dalle fonti internazionali. L'esistenza di «indiscutibili profili di specialità» del lavoro in carcere, che si ritiene attengano più alla sfera organizzativa che non alla qualità intrinseca del lavoro stesso, non può, pertanto, incidere né sulla qualificazione del rapporto né sull'applicazione dello statuto di tutele riconosciute ai lavoratori liberi.

Il Tribunale di Siena⁶⁴ invoca gli artt. 35 e 38 della Costituzione per riconoscere la Naspi al lavoratore-detenuto in sospensione per avvicendamento, condizione che potrebbe riguardare anche i lavoratori alle dipendenze di datori di lavori esterni e per cui non è messa in dubbio la provvidenza. In appello la Corte ha riformato la pronuncia e disconosciuto l'erogazione della Naspi asserendo, tra l'altro, che la condizione di bisogno⁶⁵ economico sofferta dal lavoratore libero, e a cui dovrebbe sopperire l'indennità, non si ravvisa per il detenuto in quanto l'Amministrazione penitenziaria è comunque «tenuta a garantire le primarie esigenze di vita delle persone ristrette»⁶⁶; affermazione decisamente disarmante che opera una sorta di graduatoria tra bisogno di «serie A» (per il disoccupato-libero) e bisogno di «serie B» (per il disoccupato-detenuto).

3.1. Uno spunto di riflessione: la disoccupazione per il part-time verticale e per il lavoro stagionale

Fermo restando che la conoscenza delle dinamiche interne al carcere svela in modo abbastanza chiaro la fallacia argomentativa sulla natura della rotazione dei lavoratori-detenuti utilizzata per escludere la Naspi, un ragionamento qui spendibile, sulla nozione di cessazione, può essere condotto partendo dall'esclusione dall'indennità di disoccupazione intervenuta in altri casi di ciclicità nell'assegnazione al lavoro. Si tratta della vicenda dei lavoratori a tempo parziale di tipo verticale su base annua – che avessero chiesto di essere mantenuti iscritti nelle liste di collocamento per i periodi di inattività, proprio perché tale condizione non era ritenuta disoccupazione involontaria – risolta in modo diverso da quella dei lavoratori stagionali.

⁶⁴ Trib. Siena, 5 settembre 2022. Nello stesso senso, Trib. Busto Arsizio, 11 luglio 2023, che attinge a piene mani alla sentenza senese.

⁶⁵ Sul concetto ondivago di bisogno, C. cost., 2 luglio 2021, n. 137, in *DPP*, 2021, 10, 1289, sull'illegittimità della norma contenuta nella l. n. 92/2012 che introduceva la sanzione accessoria, per alcuni reati, della revoca (seppur con effetto non retroattivo e con possibilità di ripristino) delle prestazioni assistenziali fondate sul bisogno (indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili) laddove la pena sia scontata in regime alternativo alla detenzione in carcere, come a dire che in carcere perlomeno i beni primari di sostentamento sono garantiti. Sempre sullo statuto di indegnità della legge Fornero, cfr. C. cost., 27 luglio 2023, n. 169, in *DPL*, 2023, 34-35, 2075, che dichiara non fondata la questione relativa alla norma della legge l. n. 92/2012 (art. 2, comma 61) sulla revoca dell'assegno sociale nei confronti di un soggetto condannato in via definitiva per uno dei delitti ricompresi nell'elenco di cui al comma 58, in relazione a fatti antecedenti l'entrata in vigore della legge del 2012.

⁶⁶ App. Firenze, 21 agosto 2023.

La previsione relativa al *part-time* era stata salvata dalla Consulta. La Corte sancì, infatti, che, a differenza degli stagionali la cui prestazione cessa con lo spirare del periodo di riferimento (salva la possibilità di stipula di nuovo contratto), nel *part-time* verticale il contratto resta in essere e vi è solo una sospensione dell'attività «assicurando al lavoratore una stabilità e una sicurezza retributiva, che impediscono di considerare costituzionalmente obbligata una tutela previdenziale (integrativa della retribuzione) nei periodi di pausa della prestazione»⁶⁷. Al contrario, per gli stagionali, la Corte costituzionale assunse una pronuncia interpretativa di rigetto⁶⁸, riconoscendo il diritto all'indennità nei periodi di sosta. Ammettendo di sorvolare sull'elemento più eclatante utilizzato dalla Corte per suffragare tale lettura ossia la (presunta) volontarietà della stipula di un contratto *part-time* di tipo verticale, volontarietà non sussistente nel caso dei detenuti che al più possono mettersi a disposizione nella speranza che il poco lavoro venga assegnato, resta da valutare l'impossibilità di accedere a forme alternative di reddito per soggetti che si trovano in una sorta di limbo, sprovvisto di tutela e non inquadrabile nemmeno in un'aspettativa giuridicamente rilevante di ripristino dell'attività lavorativa.

L'involontarietà, secondo un'isolata e più risalente pronuncia della Cassazione⁶⁹ sempre in un caso di *part-time* verticale, non deve riguardare «scelte del lavoratore, peraltro nella specie imposte dal mercato, ma il protrarsi della mancanza di lavoro»; inoltre, proseguiva la motivazione, «non sembra rilevante, al fine di escludere lo stato di disoccupazione, l'esistenza di un vincolo contrattuale che assicuri in un momento futuro il lavoro e la retribuzione». Vincolo contrattuale che, nel caso dei detenuti, nemmeno esiste, in quanto la Commissione preposta si limita a stilare una graduatoria dei soggetti impiegabili⁷⁰ a cui sovente non fa seguito la consegna di una vera e propria lettera di assunzione.

L'argomento utilizzato dalla Cassazione a Sezioni Unite nella pronuncia n. 1732/2003⁷¹, con riguardo alla involontarietà di «soste o stagioni morte» per gli stagionali, attiene al fatto che essi non abbiano alcuna certezza né dell'assegnazione iniziale né, tantomeno, della riassegnazione del lavoro. La situazione, a ben vedere, è simile a quella in cui si trovano i detenuti in attesa di assegnazione al lavoro dopo un periodo di stallo/turnazione e, so-

⁶⁷ C. cost., 24 marzo 2006, n. 121, in *RIDL*, 4, 2006, 810 e ss. Con nota critica di C. ALESSI. Sulla mancata corresponsione dell'indennità di disoccupazione e di malattia per il *part-time* verticale, rispettivamente, Cass., Sez. un., 6 febbraio 2003, n. 1732, in *DL*, 2004, II, 101 e ss.; Cass., 18 agosto 2003, n. 12087, in *GC Mass.*, 2003, 7, 8. Sulla possibilità di individuare uno spiraglio nell'art. 9, comma 3, del decreto n. 22/2015 che ammette la corresponsione della Naspi al lavoratore titolare di due o più rapporti di lavoro subordinato a tempo parziale che cessi da uno di detti rapporti, F. RAVELLI, op. cit., 502.

⁶⁸ C. cost., 6 giugno 1974, n. 160, in *Leggi d'Italia*.

⁶⁹ Cass., 10 febbraio 1999, n. 1141, in *RGL*, 1999, II, 553.

⁷⁰ L'assegnazione al lavoro avviene con la formazione di due elenchi, uno generico e l'altro per qualifica, predisposti dalla Commissione di cui all'art. 20, comma 4, o.p. I criteri presi in considerazione riecheggiano quelli già utilizzati dalla disciplina lavoristica: anzianità di disoccupazione maturata durante la detenzione o internamento, carichi familiari, abilità lavorative possedute.

⁷¹ ANDREONI, *Part-time verticale e indennità di disoccupazione: chi ha paura della Corte costituzionale?*, in *RGL*, 2003, II, 435.

prattutto, in un contesto di scarse opportunità, in termini di monte ore disponibile, rispetto alla domanda della popolazione carceraria⁷².

L'analogia con i lavoratori stagionali è evidente, considerando che i detenuti sono, come gli stagionali, assoggettati alle condizioni di un "mercato del lavoro" del tutto peculiare in cui spesso operano dinamiche complesse, non solo di scarsità ma anche di premio/castigo a cui devono inevitabilmente soggiacere.

3.2. Un ulteriore paradosso: il riconoscimento della Naspi e la compensazione delle spese di lite

Nella ricostruzione della giurisprudenza più recente è emerso un ricorrente riferimento, seppur incidentale in quanto non dirimente per la specifica controversia, alla irrilevanza del regime di avvicendamento al fine dell'erogazione della Naspi. I giudici hanno iniziato a prendere in considerazione il fatto che la rotazione (e connessa sospensione dei periodi lavorati) sia un vero e proprio pilastro organizzativo del lavoro c.d. domestico che, per scarsità, copre le esigenze di impiego di una minima parte della popolazione carceraria. Non solo, quindi, la pronuncia della Cassazione del gennaio 2024, che apre questo contributo (punto 42 motiv.), ma anche altri giudici hanno iniziato a ragionare sull'impatto di tale esclusione in termini di discriminazione rispetto ad altre forme di lavoro carcerario (per datori di lavoro esterno) e di violazione delle norme che tutelano lo *status* di lavoratore e la sua dignità a prescindere dal contesto di esecuzione della prestazione⁷³.

In tale confortante panorama, colpisce la pronuncia del Tribunale di Brescia del dicembre 2023⁷⁴ a cui fanno da corollario, in punto di spese di lite, le citate sentenze di Firenze e Siena dell'aprile 2024.

La vicenda riguarda il lavoratore-detenuto impiegato con contratto a termine dal 25 luglio 2020 al 25 gennaio 2021 e poi prorogato al 30 aprile 2021, con mansioni di inserviente di cucina, che poi aveva poi presentato richiesta di Naspi rigettata dall'Inps.

La presenza di un contratto a termine – a differenza delle numerose altre ipotesi in cui difetta una formalizzazione e altresì le regole minime di trasparenza che sarebbero imposte nella lettera di assunzione (data di assunzione, orario di lavoro, inquadramento professionale, ccnl applicato, ecc.)⁷⁵ – è forse quella che dovrebbe generare meno problemi sul piano della ricostruzione, come già avvenuto nel contenzioso precedente al Messaggio Inps⁷⁶. La giudice, tuttavia, offre un'apprezzabile ricostruzione del sistema delle fonti e del ruolo che il lavoro assume con le riforme del 1975 e del 2018, calate nel prisma costituzionale

⁷² Sul punto, espressamente, Trib. Siena, 3 aprile 2024, cit.

⁷³ Trib. Firenze, 11 aprile 2024, cit.; Trib. Siena, 3 aprile 2024, cit.; Trib. Siena, 5 settembre 2022, cit.; Trib. Milano, 10 novembre 2021, cit.

⁷⁴ Trib. Brescia, 14 dicembre 2023.

⁷⁵ Sul tema, nelle sue più ampie declinazioni, ZILLI, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pisa, 2022.

⁷⁶ Trib. Ivrea, 25 ottobre 2018, cit.

e nel lavoro interpretativo della Consulta, confermando che il fine rieducativo non altera la causa tipica del contratto di scambio. Si sofferma, inoltre, sulla natura involontaria della perdita del lavoro, che ricorre non solo in caso di scarcerazione ma anche nella rotazione/sospensione che potrebbe non essere mai riattivata, non dipendendo dalla volontà del lavoratore-detenuto e dovendo, altresì, l'Amministrazione cercare di redistribuire le scarse opportunità di lavoro domestico; in un importante passaggio si precisa che «la rigida struttura normativa, temperata alla realtà carceraria, dimostra il carattere involontario della perdita dell'occupazione occasionata dalla turnazione nell'attività lavorativa, la quale è a tutti gli effetti da equipararsi a una cessazione del rapporto di lavoro».

Accertato, pertanto, il diritto alla corresponsione della Naspi e condannando l'Istituto, la giudice procede alla compensazione delle spese di lite. Tale ultimo profilo desta numerose perplessità non solo sull'applicazione delle regole generali di soccombenza ma anche sull'opportunità in termini di accesso alla giustizia. A fronte di una somma di 2.973,05 euro di Naspi, il pagamento delle spese e l'alea di un eventuale ulteriore grado di giudizio che potrebbe, addirittura e come già avvenuto, ribaltare la decisione nel merito lascia una forte insoddisfazione anche pensando all'insegnamento di Mengoni che invocava, nella decisione del giudice, l'abbandono dell'utilitarismo che ben può essere insito nella norma (espressione di una scelta del legislatore) in quanto la pronuncia giurisdizionale è improntata alla conformità a un sistema di valori precostituito⁷⁷, che deve, nei temi qui trattati, essere letto attraverso la chiave euristica della dignità e della giustizia sociale.

4. Alcune conclusioni in attesa della riforma

Il 22 gennaio 2024 è stato depositato alla Camera dei Deputati il testo del disegno di legge n. 1660, a firma Piantedosi, Nordio, Crosetto, recante *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*. Per quanto concerne i temi del lavoro carcerario, sono collocati nel Capo V (*Norme sull'ordinamento penitenziario*, artt. 25-28).

Le norme del d.d.l., e il rinvio alla riforma più complessiva, sono volte a incrementare l'accesso al lavoro della popolazione detenuta o in esecuzione penale esterna, sebbene si individuino fin da subito alcune frizioni. In particolare, e soprattutto, l'art. 25 che estende il catalogo dei reati ostativi di cui all'art. 4-*bis* o.p.⁷⁸; resta, invece, invariata la previsione secondo cui l'accesso ai permessi, alle misure alternative e alle opportunità lavorative sarà condizionato alla insussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e alla presenza dei requisiti contenuti nella norma stessa.

⁷⁷ MENGONI, *L'argomentazione orientata alle conseguenze*, in *RTDPC*, 1994, 1 e s.

⁷⁸ Vengono inseriti nell'elenco l'istigazione a disobbedire alla legge (art. 415 c.p.) e il reato di rivolta (art. 415 *bis* c.p.).

Sul versante promozionale, nell'art. 26, ciò che salta subito all'occhio è l'estensione dei benefici contributivi, di cui all'art. 4, comma 3 *bis*, l. 8 novembre 1991, n. 381 (previsti dalla c.d. Legge Smuraglia, l. 22 giugno 2000, n. 193), alle imprese private che impieghino detenuti in regime di lavoro esterno *ex art.* 21 o.p. Tale previsione, infatti, al momento è espressamente riservata – ai sensi del Decreto ministeriale del 24 luglio 2014, n. 148 e ripresa dalla Circolare Inps 15 febbraio 2019, n. 27 – alle sole cooperative sociali mentre per gli altri datori di lavoro la decontribuzione opera per le attività inframurarie, benché con estensione fino ai 18 o 24 mesi successivi alla cessazione dello stato detentivo⁷⁹.

Lo sgravio contributivo per l'assunzione di lavoratori-detenuti ai sensi della Smuraglia, è fissato con decreto ministeriale al 95% e spetta per le assunzioni con contratto di lavoro subordinato sia a tempo determinato che indeterminato, anche a tempo parziale, ivi compresi i rapporti di apprendistato, mentre resta esclusa per il lavoro domestico. L'agevolazione è, invece, ammessa per i rapporti di lavoro intermittente e le assunzioni effettuate a scopo di somministrazione. Lo sgravio contributivo è riconosciuto anche alle imprese che svolgano attività di formazione nei confronti di detenuti e internati purché poi segua l'assunzione per un periodo minimo corrispondente al triplo del periodo di formazione per cui si è goduto del credito d'imposta⁸⁰. Restano, infatti, invariate le disposizioni sul credito d'imposta, a cui il d.d.l. n. 1660 non fa cenno, che, in tutti i casi menzionati, si attesta sui 520 euro mensili per ogni detenuto assunto e 300 euro mensili per ogni semilibero⁸¹.

L'art. 25 del d.d.l. n. 1660, in chiusura, interpola l'art. 20, comma 8, o.p. con l'individuazione di un termine di 60 giorni all'Amministrazione penitenziaria per pronunciarsi sulle proposte di convenzioni con soggetti pubblici, privati o cooperative al fine di favorire opportunità di inserimento occupazionale *infra* o *extra moenia*⁸²; la finalità è quella di facilitare le imprese che vogliano entrare nel circuito del sostegno al lavoro carcerario.

In una logica di incentivo all'occupabilità si colloca, poi, l'art. 27 del d.d.l. n. 1660, che interviene sull'art. 47, comma 4, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, e prevede l'assunzione in apprendistato professionalizzante senza limiti di età per i condannati e gli internati ammessi a misure alternative alla detenzione nonché i detenuti assegnati al lavoro esterno *ex art.* 21 o.p.

Più in generale, invece, l'art. 28 del d.d.l. n. 1660 getta le basi per una riforma del d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), al fine di «semplificare, favorire e valorizzare tutte

⁷⁹ L'estensione fino a 18 mesi riguarda i detenuti ed internati che abbiano beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno ai sensi dell'art. 21 o.p., mentre l'estensione fino a 24 mesi concerne chi non abbia fruito di tali opportunità.

⁸⁰ Restano escluse dalle agevolazioni le imprese che abbiano stipulato convenzioni con gli enti locali aventi per oggetto un'attività formativa.

⁸¹ Nel caso di assunzione con contratto di lavoro a tempo parziale, il credito d'imposta viene riproporzionato.

⁸² L'Amministrazione dovrà, pertanto, indicare le condizioni e le prescrizioni eventualmente necessarie ai fini dell'approvazione della proposta stessa.

le possibili iniziative di promozione del lavoro per i soggetti sottoposti al trattamento penitenziario, con positivi impatti a livello sociale» (Relazione tecnica annessa al d.d.l., p. 26).

I criteri ispiratori della riforma saranno rinvenuti: a) nella sussidiarietà orizzontale; b) nella semplificazione dei rapporti tra imprese e strutture carcerarie; c) nello sviluppo di modelli organizzativi di co-gestione per attività di spiccata valenza sociale; c) nel riconoscimento delle attività lavorative e formative svolte dai detenuti e internati a fini curriculari; d) nella semplificazione di recezione di commesse private; e) nella diffusione, tramite le istituzioni e gli enti professionali, delle informazioni relative a iniziative legislative e amministrative riguardanti il reinserimento lavorativo.

L'auspicio resta quello, sopra sottolineato, di una piena dignità del lavoro carcerario, anche domestico, al pari di quello reso nel mercato libero, rimuovendo i principali (sebbene non gli unici) cortocircuiti del sistema: la falcidia retributiva dell'art. 22 o.p., in ossequio al principio costituzionale di sufficienza, e, sul piano previdenziale, il superamento della lettura limitativa sull'erogazione della Naspi.