



Roma, 22.9.2025

OGGETTO: Relazione del Collegio legale dell’Inca nazionale sul tema del diritto alla prestazione di Naspi ai lavoratori detenuti in carcere.

In data 18 u.s. si è svolta la seduta del Collegio legale dell’Inca nazionale: tra i vari argomenti all’ordine del giorno, si richiedeva al collegio di effettuare una analisi della recente giurisprudenza di legittimità incardinata sul tema del diritto alla prestazione di Naspi ai lavoratori detenuti in carcere. Di seguito riportiamo le argomentazioni che, sviluppate dall’avv. Barbara Storace del Collegio legale nazionale e condivise con gli altri membri del collegio, sono state successivamente integrate con le argomentazioni elaborate durante la seduta.

“Per affrontare il tema del diritto dei lavoratori detenuti alla percezione della NASpI, è necessario premettere un sintetico richiamo alle norme ed ai principi su cui si fondano le ragioni sostenute nell’ambito del contenzioso.

Come noto, il lavoro all’interno delle strutture carcerarie è disciplinato dalla Legge 26 luglio 1975, n. 354 (cd. “Ordinamento Penitenziario”), il cui art. 20, come modificato dall’art. 2 del D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124, stabilisce al primo comma che “negli istituti penitenziari devono essere in ogni modo favorite la destinazione dei detenuti al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione”. Il secondo comma precisa che “il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo e deve essere remunerato”, mentre il successivo comma 13 dispone che “la durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e sono garantiti il riposo festivo, il riposo annuale retribuito e la tutela assicurativa e previdenziale”.

Il principio secondo cui il detenuto lavoratore debba godere dei medesimi diritti del lavoratore libero emerge con chiarezza anche dal terzo comma dello stesso articolo, ove si legge che “l’organizzazione ed i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera”.

In tale direzione si muove anche l’art. 25-ter O.P., introdotto dalla riforma del 2018, che impone all’Amministrazione Penitenziaria di “rendere disponibile a favore dei detenuti e degli internati, anche attraverso apposite convenzioni non onerose con enti pubblici e privati, un servizio di assistenza all’espletamento delle pratiche per il conseguimento di prestazioni assistenziali e previdenziali e l’erogazione di servizi e misure di politica attiva del lavoro”.

Il quadro normativo sopra delineato è frutto di un processo di assimilazione del lavoro penitenziario al lavoro subordinato comune, condotto sulla scorta dei principi affermati sia a livello sovranazionale (si vedano: Regolamento ONU del 2015 e la Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa) che dalla nostra Corte Costituzionale, orientati alla sostanziale equiparazione – quanto a modalità organizzative e metodi – del lavoro penitenziario a quello subordinato “ordinario”.

*Tappa fondamentale di questo percorso è la pronuncia C. Cost. n. 158/2001 ove si è affermato che, nonostante le inevitabili peculiarità del lavoro penitenziario che giustificano varianti o deroghe rispetto alla regolamentazione del rapporto di lavoro in generale, tuttavia né la sua specificità, né la circostanza che il datore di lavoro possa coincidere con il soggetto che sovrintende alla esecuzione della pena **“valgono ad affievolire il contenuto minimo di tutela che, secondo la Costituzione, deve assistere ogni rapporto di lavoro subordinato”** (C. Cost. n. 158/2001).*

Di estrema rilevanza è poi la sentenza n. 341/2006, in cui la Corte Costituzionale ha attribuito al giudice del lavoro la competenza sulle controversie relative al rapporto di lavoro penitenziario, sancendo il diritto dei detenuti a una tutela giurisdizionale piena ed effettiva, equiparabile a quella riconosciuta ai lavoratori liberi (artt. 24, co. 2, e 111, co. 2, Cost.). La Corte ha dichiarato illegittima ogni discriminazione irrazionale tra detenuti e cittadini liberi in ambito lavorativo, estendendo tali garanzie anche ai datori di lavoro. Ha inoltre censurato l’inadeguatezza della procedura camerale prevista dall’ordinamento penitenziario, in quanto priva di un contraddittorio effettivo ed ha escluso che le esigenze organizzative dell’amministrazione possano legittimare qualsivoglia compressione dei diritti fondamentali.

L’effettività di tali tutele è stata ulteriormente rafforzata dalla già citata riforma d.lgs. n. 124/2018, coerente con i principi costituzionali in materia di funzione rieducativa della pena (art. 27 Cost.) e di tutela dei lavoratori ex art. 38 Cost.

Ciò nonostante, in tema di accesso alla NASpI, per lungo tempo la Cassazione (Cass. penale, Sez. I, 25 maggio 2006, n. 18505) aveva adottato un orientamento restrittivo, limitando il riconoscimento

della prestazione alle sole ipotesi di rapporti lavorativi alle dipendenze di datori diversi dall'Amministrazione penitenziaria (con ciò violando il principio di non discriminazione di cui all'art. 3 Cost.).

Sulla scia di questo precedente, l'INPS, con messaggio n. 909 del 2019, adottava una prassi rigidamente preclusiva: da un lato, ribadiva l'obbligo contributivo degli istituti penitenziari anche per i lavoratori detenuti; dall'altro, negava l'erogazione della NASpI a chiunque avesse cessato un rapporto di lavoro intramurario, in quanto non assimilabile al lavoro subordinato comune.

Tale presa di posizione, si noti, è arrivata contraddittoriamente subito dopo la citata riforma d.lgs. n. 124/2018.

Il contenzioso che è seguito alla sentenza della Cassazione n. 18505/2006 ha visto la giurisprudenza di merito discostarsi da questa impostazione. Nel 2022 le Corti di Appello di Torino e Milano hanno riconosciuto il diritto alla NASpI in favore di detenuti che, al termine della pena, avevano perso l'occupazione intramuraria (cioè non presso datori di lavoro esterni), sottolineando come la cessazione fosse involontaria e come il lavoro penitenziario fosse equiparabile a quello libero anche ai fini previdenziali. Con Sent. n. 43 del 14 marzo 2019 la Corte d'Appello di Genova era già andata oltre, deliberando che “anche l'interruzione per <turnazione fra i detenuti> deve considerarsi quale “involontaria” disoccupazione, non dipendendo certo da una libera scelta del lavoratore, ma conseguendo ad una oggettiva impossibilità di proseguire in quel lavoro, non rilevando le diverse possibili ragioni a base di questa impossibilità”.

L'orientamento consolidatosi tra i giudici di merito ha determinato una svolta decisiva della Corte di Cassazione che con Sent. Sez. Lav., n. 396 del 5 gennaio 2024, ha affermato in modo chiaro che il detenuto che perde l'occupazione a seguito della scarcerazione si trova in uno stato di disoccupazione involontaria, pienamente rilevante ai fini NASpI. La “specialità” del rapporto intramurario non può giustificare un'esclusione, pena una lesione del principio di uguaglianza e della finalità assicurativa della contribuzione.

Questo indirizzo è stato ulteriormente confermato ed ampliato dalla **Cass. ord. n. 4741 del 23 febbraio 2025**, che ha riconosciuto il diritto anche a un detenuto impegnato in un rapporto a progetto finanziato da Cassa Ammende. La Corte ha ribadito che il criterio decisivo è sempre l'involontarietà della cessazione: fine pena, scadenza naturale del contratto o mancato rinnovo non possono essere addebitati al lavoratore, e quindi giustificano l'accesso alla prestazione.

In entrambe le decisioni la Corte ha ribadito che “non può rilevare nemmeno che i posti di lavoro vengano assegnati ai detenuti «a rotazione», atteso che si tratta di modalità necessaria a conciliare l'impegno sancito a carico dell'Amministrazione di «assicurare» ai detenuti il lavoro (art. 15, co. 2, O.P.) con la notoria scarsità quantitativa dell'offerta di lavoro in carcere, da cui non può dipendere

alcuna conseguenza in termini di trattamento previdenziale”, lasciando così intendere che la tutela NASpI avrebbe dovuto coprire anche i periodi di non lavoro che si alternano tra una turnazione e l'altra nel corso dello stato detentivo.

Tale aspettativa (ovvero la possibilità per il lavoratore detenuto di accedere alla NASpI durante i periodi di disoccupazione tra una chiamata al lavoro e la successiva) è stata inaspettatamente frustrata da una serie di successive pronunce (ex pluribus Cass. 13721 del 22 maggio 2025) in cui la Corte, richiamandosi (a nostro avviso impropriamente) ad alcuni precedenti relativi alla prescrizione di crediti retributivi (si veda sent. 19007/2024), ha dichiarato irrilevanti le cessazioni intermedie, ribadendo la sostanziale l'unicità del rapporto di lavoro la quale perdurerebbe anche durante le fasi di sospensione. Per la S.C. restano salve in ogni caso “altre cause, fra le quali, oltre alla cessazione della detenzione, potrebbero rilevare circostanze di carattere soggettivo (età, stato di salute, idoneità al lavoro), ma anche di carattere oggettivo (trasferimento della sede di detenzione, mutamento delle lavorazioni richieste dall'Amministrazione, termine finale delle rotazioni)”. La Corte conclude che tali circostanze meritino un accertamento di merito finalizzato a verificare se l'interruzione sia dovuta ad avvicendamento programmato o ad altra causa, rinviando la questione alla Corte d'Appello.

A parere della scrivente tale ultima impostazione non regge ad un esame costituzionalmente orientato e rispettoso della ratio della richiamata disciplina della prescrizione. I precedenti arresti in materia di prescrizione dei crediti retributivi erano infatti motivati da un intento di favor nei confronti del lavoratore detenuto, consentendogli di considerare continuativo il rapporto lavorativo al solo fine di impedire che la prescrizione decorresse in modo frazionato.

Trasferire quell'impostazione al tema della disoccupazione involontaria, come se il rapporto fosse automaticamente destinato a proseguire o a “sospendersi” durante i periodi tra una turnazione e l'altra, significa però stravolgere la ratio di quelle decisioni e scontrarsi con la realtà fattuale.

In materia di prescrizione dei crediti retributivi, infatti, la prestazione lavorativa era stata considerata come unitaria anche se resa presso Istituti di pena differenti, mentre, ai fini che qui rilevano, tale circostanza (ovvero il trasferimento ad altra struttura) rientra tra le cause oggettive di interruzione del rapporto che consentirebbero di fruire della prestazione. La diversità delle ipotesi e la contraddizione che ne discende è evidente.

Tuttavia, a fronte di queste molteplici criticità interpretative, occorre capire come affrontare strategicamente il contenzioso che si va via via moltiplicando su tutto il territorio nazionale.

Da una parte viene in aiuto la stessa Cassazione che, in diversa composizione, con Cass. 19737/2025, 15377/2025 e 15378/2025 ha affermato che “non vale in senso contrario la giurisprudenza di questa Corte in punto decorrenza della prescrizione del diritto all'adeguamento retributivo, laddove viene

affermato che il rapporto di lavoro con l'Amministrazione va considerato come unico... in questo quadro, non rilevano ai fini della prescrizione le cessazioni intermedie che, a ben guardare, neppure sono realmente tali.... rileva, invece, solo la cessazione del rapporto. Ed allora, se certamente detta cessazione si ha con la fine dello stato di detenzione, che non dipende dalla volontà del recluso o internato il quale non può rifiutarla, al fine di mantenere il rapporto di lavoro, ciò non esclude che non possano esservi anche cessazioni pur in costanza di detenzione, essendo onere dell'amministrazione individuare il momento nel quale il rapporto di lavoro sostanzialmente unico debba considerarsi concluso". Sulla scorta di Cass. n. 396/2024, ha proseguito ribadendo che "neppure rileva che i posti di lavoro vengano assegnati ai detenuti "a rotazione", atteso che si tratta di modalità necessaria a conciliare l'impegno sancito a carico dell'Amministrazione di "assicurare" ai detenuti il lavoro (art. 15, co. 2, O.P.) con la notoria scarsità quantitativa dell'offerta di lavoro in carcere, da cui non può dipendere alcuna conseguenza in termini di trattamento previdenziale". Non resta, pertanto, alla luce di questo evidente contrasto giurisprudenziale, che la questione venga rimessa alle S.U. , sostenendo nel contempo le ragioni già accolte dalla giurisprudenza di merito e qui condivise.

*Inoltre, occorrerà valutare caso per caso se sussiste una di quelle cause soggettive e/o oggettive che la Cassazione individua come interruttive del rapporto (ad es: età, stato di salute, ammissione a misure alternative, trasferimento ad altra struttura, sopravvenuta inabilità al lavoro, **mutamento delle lavorazioni richieste dall'amministrazione, termine finale delle rotazioni**).*

Queste ultime due voci lasciano parecchio spazio di manovra, posto che nella maggioranza dei casi i detenuti ruotano in mansioni diverse (ad es: addetto di cucina, addetto pulizie, portavitto, etc.) ciascuna retribuita differentemente e regolata da un differente CCNL. Tale alternanza potrebbe integrare quel "mutamento delle lavorazioni richieste dall'amministrazione" che nella logica delle decisioni sopra richiamate costituisce una delle cause oggettive che determinano la cessazione del singolo rapporto.

Un altro dei presupposti che giustificerebbe la qualificazione dei periodi di inattività come mere "sospensioni" all'interno di un rapporto di lavoro unitario è l'effettiva operatività della commissione istituita ai sensi dell'art. 20 O.P. quarto comma, a cui è affidato il compito di programmare, pianificare e ponderare il lavoro disponibile all'interno delle strutture "sì da combinare interessi e abilità specifiche dei detenuti con esigenze e risorse disponibili dell'istituto". Nella prassi ciò si verifica di rado e ne consegue che per il lavoratore la possibilità di essere riammesso al lavoro è circostanza assolutamente incerta e imprevedibile. Proprio per questa ragione numerosi Giudici di merito hanno respinto la tesi della "sospensione", affermando che tale inattività configuri invece una cessazione del rapporto a termine, in quanto la riassegnazione (specialmente nelle stesse

mansioni) non è in alcun modo garantita. Ed infatti, i contributi cessano. Quella che in concreto si realizza è dunque una perdita involontaria del lavoro, assimilabile alla scadenza di un contratto a tempo determinato pienamente compatibile con l'indennità NASpI. Del resto, le c.d. "schede di assunzione al lavoro" mediante le quali i detenuti vengono assegnati ad una determinata lavorazione hanno tutte le caratteristiche formali di un contratto di lavoro a tempo determinato, indicando con precisione la qualifica per la quale il lavoratore è stato assunto, la data di inizio e la data di cessazione del rapporto lavorativo.

In conclusione, l'attuale contrasto giurisprudenziale, tra chi insiste sulla fictio dell'unitarietà e chi invece riconosce la pluralità di rapporti a termine, impone un chiarimento definitivo da parte delle Sezioni Unite. Nell'attesa, è compito dell'avvocatura sostenere, caso per caso, la lettura più coerente con i principi costituzionali di uguaglianza e rieducazione della pena, nonché con la natura stessa del sistema assicurativo che non può tollerare contribuzioni "a perdere".

A seguito del dibattito del Collegio ritengo che le indicazioni operative sul contenzioso dovrebbero prevedere un'azione giudiziaria mirata alle singole situazioni di fatto che si appalesino più vicine alle ipotesi fatte salve dalla Cassazione pur senza rinunciare a sostenere con convinzione il principio generale del diritto alla Naspi durante i periodi di cessazione del lavoro carcerario intramurario tra una chiamata e l'altra al lavoro. Occorre mettere comunque in risalto che non vi è alcuna garanzia di riassunzione dopo la sospensione dal lavoro e che proprio l'affidamento che il lavoratore poteva fare sulla ripresa del lavoro al termine di un periodo di interruzione (tra l'altro predeterminato) è stato il discrimine sulla base del quale la Corte Costituzionale nel 2006 aveva escluso l'indennizzo della disoccupazione nel c.d. part time verticale o ciclico.

Nel caso del lavoro carcerario intramurario non vi è nessun affidamento sulla ripresa del lavoro né sulle sue modalità e la graduatoria sulla base della quale l'Amministrazione Penitenziaria effettua la rotazione non può in alcun modo essere assimilata ai contratti che prevedono la riassunzione o la ripresa del lavoro al termine di una sospensione assomigliando piuttosto alle liste di collocamento che prevedono l'assunzione del lavoratore solo se e quando un impiego si rende disponibile.

Fermi detti principi da ribadire con forza anche per provocare un intervento delle Sezioni Unite della Cassazione, si richiama la necessità, per il momento, di limitare le ipotesi di contenzioso vagliandole sulla base della casistica esemplificata dalle pronunce di legittimità e ciò anche al fine di evitare che emergano prima o poi le solite "preoccupazioni" relative alla spesa pubblica capaci di condurre a qualche norma limitativa del diritto."

Un cordiale saluto.

L'Ufficio legale