RGL 1/2025

PARTE II

RGL GIURISPRUDENZA ONLINE

NEWSLETTER N. 1/2025

TRIBUNALE MILANO, 10.4.2024.

Lavoro carcerario – Scarcerazione – Richiesta di Naspi – Rigetto da parte dell'Inps – Illegittimità del rigetto – Sussistenza del diritto alla Naspi – Spese processuali a carico dell'Inps.

Il lavoro intramurario svolto dal detenuto è del tutto equiparabile al lavoro ordinario anche ai fini previdenziali e le peculiarità del rapporto reso per l'amministrazione penitenziaria non rilevano in alcun modo ai fini della spettanza della tutela previdenziale, per la quale occorre guardare alla natura e alla funzione della tutela medesima. (1)

(1) LAVORATORI DETENUTI E ACCESSO ALLA GIUSTIZIA PARTENDO (ANCORA) DALLA NASPI

1. — La vicenda oggetto della pronuncia del Tribunale di Milano qui in commento si colloca in un filone nutrito di sentenze dedicate al mancato riconoscimento da parte dell'Inps dell'indennità di disoccupazione al lavoratore detenuto che abbia svolto attività per l'amministrazione penitenziaria (Malzani 2024).

Nel caso di specie, l'indennità è stata richiesta dopo la scarcerazione, collocandosi così nell'orientamento giurisprudenziale favorevole al lavoratore detenuto proprio in ragione della più pacifica configurazione, in caso di fine pena (o trasferimento presso altro istituto di pena), della sussistenza del requisito necessario, oltre alla contribuzione, della perdita involontaria del lavoro (Richiesta dall'art. 3, d.lgs. n. 22/2015; cfr. D'Onghia 2022).

Maggior ritrosia permane, invece, da parte dei giudici, nel riconoscere l'involontarietà della cessazione nei casi di rotazione, tipica del lavoro reso per l'amministrazione penitenziaria, e a cui non fa necessariamente seguito una riassegnazione. Qui, come si vedrà in seguito, si colloca il nodo gordiano ancora da sciogliere che, insieme alla questione della compensazione delle spese anche in caso di condanna dell'Inps, costituisce una deviazione, incomprensibile, dalle tutele lavoristiche, sostanziali e processuali, che mal si attaglia all'assunto, ormai pacifico, che nel caso del lavoro carcerario (Nelle sue molteplici declinazioni; Malzani 2022) non vi sia una distinzione tipologica, e quindi una specialità dello schema causale, rispetto al lavoro reso nel mercato libero.

Il lavoro dei detenuti è stato spesso associato a un'idea di accessorietà alla pena, di ergoterapia oppure ancora semplice «lavoretto» per occupare il tempo e combattere l'ozio, di una «non priorità» frutto della prevalenza di logiche securitarie e custodialistiche. A ciò si affiancava l'obbligatorietà – caratteristica utilizzata per assegnarli una specialità genetica che invece non gli appartiene – rimossa solo con la riforma del 2018 (Malzani 2022; Caputo 2020).

Uno degli aspetti più rilevanti della riforma è stato proprio la riscrittura dell'art. 20, l. n. 354/1975 (cd. ordinamento penitenziario: d'ora in poi o.p.), rubricato «Lavoro», secondo cui non solo la destinazione al lavoro e la partecipazione a corsi di formazione professionale devono essere favoriti, ma il lavoro penitenziario «non ha carattere afflittivo», è «remunerato» (comma 2) e deve riflettere, nell'organizzazione e nei metodi, quello reso nella società libera, al fine di agevolare il reinserimento sociale.

All'equiparazione, sotto il profilo genetico, tra lavoro carcerario e lavoro libero (C. Edu 7.7.2011, ric. n. 37452/2002, *Stummer c. Austria*, esclude che le condizioni legate alla detenzione possano incidere sul concetto di «normalità del lavoro» tale da escludere, come nel caso deciso dalla Grande Camera, il versamento dei contributi pensionistici da parte dell'amministrazione penitenziaria) fa da conseguenza l'applicazione delle tutele previste per il lavoro subordinato, invocata anche nelle fonti internazionali (Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 1987, 2006 e 2020; Sitzia 2023), in ossequio all'art. 3 Cost., nonché all'art. 35 Cost., che tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni.

Le modifiche apportate, nel tempo, all'art. 20 o.p., in merito alla durata della prestazione lavorativa, al riposo festivo, alle ferie, alla tutela assicurativa e a quella previdenziale (c. 13), sono una ricaduta tangibile della tipicità negoziale, con l'unica distonia ancora perdurante sulla falcidia retributiva disposta dall'art. 22 o.p., ossia l'applicazione del tetto dei 2/3 del trattamento previsto dai contratti collettivi alla remunerazione versata dall'amministra-zione penitenziaria. Previsione che costituisce uno degli scollamenti più manifesti dal dettato dell'art. 36 Cost. sotto il profilo della sufficienza e della dignità del lavoro.

Nella vicenda relativa alle ferie (C. cost. 22.5.2001, n. 158), la Consulta, pur consapevole di alcune peculiari esigenze organizzative, disciplinari e di sicurezza proprie dell'ambiente carcerario, ritenne che «né tale specificità né la circostanza che il datore di lavoro possa coincidere con il soggetto che sovraintende alla esecuzione della pena, valgono ad affievolire il contenuto minimo di tutela che, secondo la Costituzione, deve assistere ogni rapporto di lavoro subordinato» (punto 3, *Motivazioni*).

Il lavoro inframurario per l'amministrazione penitenziaria viene distinto dal ministero della Giustizia in tre tipologie: domestico (relativo ai servizi di gestione quotidiana dell'istituto), industriale (ove vi sia produzione di forniture di vestiario e corredo, di arredi ecc., destinati anche ad altri istituti penitenziari) e agricolo (nelle cd. colonie agricole). A ciò si aggiunge, ovviamente, il lavoro reso per datori di lavoro esterni (non solo cooperative, sebbene siano interlocutrici prevalenti) che abbiano avviato attività all'interno dei locali degli istituti oppure per prestazioni svolte all'esterno (ad esempio, nei casi previsti dall'art. 21 o.p., di semilibertà).

Il lavoro a favore dell'amministrazione penitenziaria, in ragione della scarsa quantità da redistribuire, viene assegnato per rotazione sulla base delle liste predisposte da un'apposita Commissione, ai sensi dell'art. 20, c. 5, o.p.

Il mancato riconoscimento della Naspi al lavoratore detenuto inframurario ha operato, negli anni, in assenza di un'esplicita previsione legale e in ragione, prima, di una circolare del Dap n. 3681/6131 del 19.9.2018 e, poi, del messaggio dell'Inps n. 909 del 5.3.2019, che a sua volta richiamava una sentenza della Cassazione penale 3.5.2006, n. 18505 (Caputo 2023, 11 ss.).

Nella citata pronuncia del 2006, la Suprema Corte aveva ritenuto «l'attività lavorativa svolta all'interno dell'istituto penitenziario e assegnata dalla direzione non 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».

Un'affermazione, questa, che non solo mina la dignità del lavoro carcerario, e fraintende la portata del «trattamento», ma che non regge sul piano sistemico del sinallagma negoziale come qualificato nella più recente giurisprudenza sul tema, e in particolare nell'intervento della Cassazione 5.1.2024, n. 396, in *DRI*, 2024, n. 2, 491 ss.

Il Tribunale di Milano attinge, infatti, a piene mani alla motivazione della Cassazione, che decide una vicenda analoga originata dalla mancata erogazione della Naspi a un detenuto che aveva lavorato per l'amministrazione e che, poi, era stato scarcerato.

La sentenza della Suprema Corte del gennaio 2024 interessa, prima ancora che nell'esito del riconoscimento dell'indennità di disoccupazione, nella parte in cui colloca il lavoro carcerario nello schema della subordinazione, con ciò che ne consegue sul piano delle tutele, anche previdenziali.

L'articolata ricostruzione della Cassazione fonda le radici nella dignità del lavoro carcerario. L'assimilazione del lavoro cd. domestico al lavoro subordinato reso nel mercato libero diviene, nelle parole del giudice, la chiave di volta proprio per declinare la dignità della persona nelle formazioni sociali, tra cui si annovera il carcere, pur con la sua connotazione totalizzante (Malzani 2022, 1 ss.).

Nello specifico, infatti, la Corte sancisce che la «causa tipica del rapporto di lavoro resta centrale anche nel lavoro intramurario» (punto 19, *Motivazioni*) e che «la rieducazione e il reinserimento sociale, lungi dall'essere elementi che alterano lo schema causale del rapporto, costituiscono il fine del lavoro, l'auspicabile effetto dell'applicazione del detenuto a una attività lavorativa» (punto 20, *Motivazioni*). Il trattamento, definito nell'art. 15 o.p., è volto al reinserimento sociale e non altera la sinallagmaticità del rapporto, seppur nella consapevolezza del «potenziale rieducativo della prestazione di lavoro» (punto 20, *Motivazioni*), che è maggiore proprio se il lavoro carcerario non viene distinto da quello libero (punto 21, *Motivazioni*).

Sul punto è intervenuta una successiva sentenza del Tribunale di Milano del 18.9.2024, n. 7184 (Inedita a quanto consta), sempre occasionata da un rigetto della Naspi per un lavoratore detenuto ancora recluso. La pronuncia ribadisce la tipicità della causa negoziale del lavoro carcerario e afferma che una disciplina differenziata per i detenuti, rispetto ai lavoratori liberi (e anche rispetto ai lavoratori detenuti alle dipendenze di datori di lavoro esterni che possono lavorare *intra* o *extra moenia*) comporterebbe una violazione

delle norme costituzionali (in particolare, secondo il giudice, gli artt. 35, c. 1, 38, c. 2, e 27, c. 3, Cost.).

Dalle considerazioni svolte dalla Corti sulla tipicità del rapporto di lavoro non può che discendere l'applicazione delle tutele previdenziali ed assistenziali come previsto dall'art. 20, c. 17, o.p. (Cass. n. 396/2024, cit., punto 25, *Motivazioni*) alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo espressamente richiamata dalla Cassazione e dal Tribunale di Milano qui in commento (In particolare: C. Edu 9.10.2012, ric. n. 11332/2004**,** *Zhelyazkov c. Bulgaria*; C. Edu 2.3.2013, ric. n. 15303/2010**,** *Floroiu c. Romania*; C. Edu, *Stummer c. Austria*, cit.).

Del resto, da tempo al lavoratore detenuto sono riconosciute tutele assistenziali e previdenziali ai sensi dell'art. 20, c. 17, o.p. La pronuncia del Tribunale di Milano passa in rassegna le principali (punti 25-28, *Motivazioni*): il riconoscimento degli assegni familiari (art. 23, c. 1, o.p.); la non decadenza dall'indennità di disoccupazione erogata prima della carcerazione; l'assistenza sanitaria (art. 17, d.P.R. n. 230/2000).

Come anticipato in apertura del presente commento, nella consapevolezza dello spartiacque, anche valoriale, segnato dalla Cassazione del 2024 in quella che possiamo definire una pronuncia «manifesto» sul lavoro carcerario inframurario, occorre estendere il ragionamento sulla involontarietà della perdita anche ai casi di cessazione dell'assegnazione in costanza di stato detentivo (In senso favorevole: T. Milano 10.4.2024, n. 1895 (Inedita a quanto consta); T. Milano n. 7184/2024, cit.).

Resta, quindi, da risolvere la questione del significato di «perdita involontaria» in assenza di trasferimento o scarcerazione e sancire la piena equiparazione tra la fine del periodo di assegnazione al lavoro, ancorché per rotazione tipica dell'organizzazione inframuraria, e la cessazione dell'attività in ragione del fatto che il lavoratore detenuto non ha alcuna signoria di previsione in merito a futura riassegnazione (né sul «se» né nel «quando»).

La ripartizione delle scarse opportunità di lavoro in carcere avviene a fronte di una specifica procedura. Ai sensi dell'art. 20 o.p., infatti, alla Commissione (c. 5) compete di: a) formare due elenchi, uno generico e l'altro per qualifica, tenendo conto dello stato di disoccupazione maturato durante la detenzione, dei carichi di famiglia e delle abilità lavorative possedute; b) individuare le attività o i posti di lavoro che, per motivi di sicurezza, sono assegnati in deroga alla lett. *a*; c) stabilire i criteri per l'avvicendamento nei posti di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.

Occorre, pertanto, collocare in modo sistemico la perdita del lavoro da rotazione nella disciplina della Naspi, al netto delle previsioni contenute in atti di rango secondario (In generale sul sistema fonti nell'ordinamento penitenziario, Lorenzetti 2024), e nello specifico della circolare del Dap del 2018 e del messaggio Inps del 2019, e restituire pienezza di tutela ai lavoratori detenuti.

Alcuni tentativi, seppur animati da *favor* nei confronti del lavoratore, non convincono. Il Tribunale di Firenze 11.4.2024, n. 342 (Inedita a quanto consta), ha stabilito che «nel lavoro intramurario vi sono diversi rapporti lavorativi (a termine) che si susseguono secondo i prestabiliti criteri di turnazione dell'art. 20 o.p. e che non danno luogo a meri momenti di sospensione di uno stesso contratto di lavoro (potendo tra

l'altro non ripetersi nemmeno la successiva rotazione in favore del detenuto)». I periodi di «inattività da un contratto a un altro» sono ritenuti dal Tribunale «assimilabili a uno stato di disoccupazione involontaria» utile ai fini dei requisiti della Naspi.

L'osservazione sul campo mostra, tuttavia, che solo in alcuni casi il contratto è stipulato a termine e il ragionamento sull'assimilabilità *tout court* dà per scontato che il fenomeno del lavoro inframurario per l'amministrazione non debba soggiacere alle norme sulla disciplina dei contratti a termine (indicazione espressa del termine, durata complessiva, regime dei rinnovi ecc.), il che contrasta con il principio di equiparazione del lavoro carcerario a quello reso nel mercato libero. Tra l'altro, in alcuni istituti si era valutata la possibilità di procedere con il contratto di lavoro intermittente (d.lgs. n. 81/2015, artt. 13 ss.), in quanto il limite quantitativo dei 400 giorni nell'arco di 36 mesi era parso conferente con le esigenze di turnazione – e utile al ragionamento sulla perdita involontaria – ma, al contempo, il limite di età (esclusione della fascia 24-55 anni) rendeva di fatto inutilizzabile l'istituto.

Tra le altre pronunce favorevoli al riconoscimento della Naspi in costanza di detenzione, per il Tribunale di Siena 3.4.2024, n. 42 (Inedita a quanto consta), risulta evidente che le «ragioni della turnazione rimangano estranee al contenuto del contratto di lavoro» e che l'indennità si concreti come istituto previdenziale fondato su requisiti contributivi (Già: T. Milano 12.12.2023, n. 4830, inedita a quanto consta; C. App. Catanzaro 28.11.2023, n. 1125), e non sulla sussistenza dello stato di bisogno, che secondo altra giurisprudenza sarebbe comunque soddisfatto dall'amministrazione penitenziaria che garantisce le esigenze primarie del detenuto (C. App. Firenze 21.8.2023, n. 342).

Fermo restando che la rimozione del messaggio Inps sarebbe la miglior soluzione sia sul piano sistemico, trattandosi appunto di un messaggio con finalità esplicative e di mero indirizzo, sia in termini di deflazione del contenzioso, qualora ciò non avvenisse si ritiene che in sede di accertamento giudiziale i tempi siano maturi per superare le ritrosie verso un pieno riconoscimento del diritto alla Naspi anche nei casi di rotazione.

Al contempo resta un'ulteriore questione, non certo di secondaria importanza, perché può inibire il lavoratore detenuto all'agire per chiedere il riconoscimento della provvidenza, ossia quella delle spese di lite.

Vanno, infatti, ricordate le pronunce che, nei casi di riconoscimento della Naspi al lavoratore detenuto, hanno disposto la compensazione delle spese (T. Brescia 14.12.2023; T. Palermo 19.6.2024, n. 2835, inedite a quanto consta; T. Firenze n. 342/2024, cit.; T. Siena 3.4.2024, n. 42, inedita a quanto consta). Queste letture destano numerose perplessità non solo sull'applicazione delle regole generali di soccombenza in relazione alla «novità del contendere», dal momento che si discute di Naspi per i lavoratori detenuti dal 2018 (T. Ivrea 25.10.2018, n. 313, in *RCP*, 2020, n. 2, 556 ss., radicatasi prima del messaggio Inps; Lamonaca 2020), ma anche sull'opportunità di tale soluzione in termini di accesso alla giustizia per i soggetti più vulnerabili.

La sentenza del Tribunale di Milano, qui in commento, ha il pregio di distinguersi non tanto sul punto della condanna dell'Inps alla corresponsione della provvidenza ormai pacifica in caso di scarcerazione (Roccisano 2022), ma proprio sulla condanna

dell'Ente previdenziale alla liquidazione integrale delle spese di lite (Insieme a T. Milano, n. 1895/2024, cit.; T. Milano, n. 7184/2024, cit.), che restituisce pienezza di tutela all'ennesima vicenda di diritti sospesi per i lavoratori detenuti, già vittime della falcidia retributiva dell'art. 22 o.p.

Riferimenti bibliografici

Caputo G. (2020), *Carcere senza fabbrica: povertà, lavoro forzato e welfare*, Pacini Giuridica, Pisa.

Caputo G. (2023), *Lavoro, previdenza sociale, tutela contro la disoccupazione dei lavoratori detenuti nella giurisprudenza del giudice del lavoro*, in *La legislazione penale*, 22 giugno, in *https://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2023/06/CAPUTO-Definitivo.pdf*.

D'Onghia M. (2022), *Gli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro: il lento e difficile cammino verso un «welfare» universale*, in *VTDL*, n. 4, 687 ss.

Galardi R. (2023), *La decorrenza della prescrizione dei crediti da lavoro, oggi*, in *NGCC*, n. 2, 324 ss.

Lamonaca V. (2020), *Il diritto alla Naspi del lavoratore detenuto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria*, in *RGL*, n. 1, II, 196 ss.

Lorenzetti A. (2024), *Il sistema delle fonti nel settore penitenziario. Una prospettiva di diritto costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli.

Malzani F. (2022), *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Giappichelli, Torino.

Malzani F. (2024), *La Naspi dei lavoratori detenuti: una questione (di giustizia) ancora aperta*, in *Equal*, n. 1, 25 ss.

Roccisano S. (2022), *La scarcerazione per fine pena può dare diritto alla Naspi?*, in *DRI*, n. 4, 1112 ss.

Sitzia A. (2023), *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione internazionale del lavoro*, Padova University Press, Padova.

Francesca Malzani
Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro
presso l'Università di Brescia