

La disoccupazione involontaria dei detenuti lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria supera (per ora) la prova della NASpI

di V. A. Poso - 27 Gennaio 2022

Il diritto alla NASpI è pacificamente riconosciuto in caso di cessazione dell'attività di lavoro svolta dai detenuti all'esterno del carcere, alle dipendenze di datori di lavoro diversi dall'Amministrazione penitenziaria.

Lo stesso principio è stato affermato, anche di recente, da alcune sentenze di merito, che qui segnaliamo all'attenzione dei lettori, che si sono occupate di tre distinte fattispecie di disoccupazione involontaria di detenuti dipendenti dell'Amministrazione penitenziaria che svolgono la loro attività all'interno del carcere: la scarcerazione per fine pena (quella più controversa), il trasferimento ad un altro istituto penitenziario, la fine del lavoro assegnato per rotazione dei detenuti.

La posizione dell'Inps, disattesa dalle sentenze annotate, trova fondamento nel Messaggio del Direttore Generale dell'Istituto, n. 909/2019 del 5 marzo 2019.

Il punto di partenza, anche per l'Inps, è l'art. 20 — come sostituito dall'art. 2, d.lgs 2 ottobre 2018, n. 24 — della l. 26 luglio 1975, n. 354, recante «*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*», che stabilisce ai commi 1 e 2, rispettivamente, che negli Istituti penitenziari devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale e che il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo ed è remunerato; mentre il successivo comma 13 prevede 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.

L'Inps, però, a sostegno della sua difesa, valorizza la sentenza della Corte di Cassazione, Sez. Pen. I, n. 18505 del 3-25 maggio 2006, secondo la quale «*l'attività lavorativa svolta dal detenuto all'interno dell'Istituto penitenziario ed al medesimo assegnata dalla Direzione del carcere non è equiparabile alle prestazioni di lavoro svolte al di fuori dell'ambito carcerario e, comunque, alle dipendenze di datori di lavoro diversi dall'Amministrazione penitenziaria. Detta attività, infatti, ha caratteri del tutto peculiari per la sua precipua funzione rieducativa e di reinserimento sociale e per tale motivo prevede la predisposizione di graduatoria per l'ammissione al lavoro ed è soggetta a turni di rotazione ed avvicendamento che non possono essere assimilati a periodi di licenziamento che, in quanto tali, danno diritto all'indennità di disoccupazione*».

Ciò premesso, ad avviso dell'Inps *«ai soggetti detenuti in Istituti penitenziari, che svolgano attività lavorativa retribuita all'interno della struttura ed alle dipendenze della stessa, non può essere riconosciuta la prestazione di disoccupazione in occasione dei periodi di inattività in cui essi vengano a trovarsi. È fatto salvo, invece, il diritto dei medesimi soggetti detenuti presso Istituti penitenziari alla indennità di disoccupazione da licenziamento nel caso in cui il rapporto di lavoro si sia svolto con datori di lavoro diversi dall'Amministrazione penitenziaria. Sul piano contributivo, tuttavia, gli Istituti penitenziari sono comunque tenuti al versamento della contribuzione contro la disoccupazione per i detenuti che svolgono attività alle loro dipendenze. Sotto il profilo assicurativo, detta contribuzione sarà utile – nel caso di cessazione involontaria da un rapporto di lavoro con datori di lavoro diversi dall'Istituto penitenziario – ai fini della prestazione di disoccupazione Naspi, qualora rientrante nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione».*

È del tutto evidente che la sentenza richiamata dal Messaggio dell'Inps si riferisce alla fattispecie relativa ai periodi di inattività tra un turno e l'altro di lavoro prestato alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, che è del tutto diversa rispetto a quella oggetto della sentenza del Tribunale di Milano, 10 novembre 2021, n. 2718, qui annotata, che ha riconosciuto il diritto alla NASpI in favore del detenuto che abbia prestato la sua attività per un periodo continuativo in favore dell'Amministrazione penitenziaria nel caso in cui il rapporto di lavoro sia venuto a cessare in conseguenza della sua scarcerazione.

Verificata la sussistenza di tutti i presupposti previsti dalla legge per il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione, il Tribunale di Milano non ha difficoltà a riconoscerla nel caso di specie, dovendosi equiparare la scarcerazione, certamente desiderata dal detenuto, alla risoluzione del rapporto di lavoro per motivi che non sono riconducibili alla volontà del lavoratore detenuto.

Si tratta di una affermazione di civiltà, del tutto condivisibile, tenuto conto che l'intero impianto dell'ordinamento penitenziario, ispirato al principio costituzionale dell'art. 27, comma 3, è improntato alla regola della tendenziale equiparazione del lavoro penitenziario, definito obbligatorio (che però non ha carattere afflittivo e deve essere remunerato, nell'ambito di una organizzazione del lavoro i cui metodi devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai detenuti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale, nel rispetto dei limiti di durata delle prestazioni lavorative stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e con la garanzia del riposo festivo e della tutela assicurativa e previdenziale) al lavoro libero.

Ciò anche in considerazione degli approdi più significativi della giurisprudenza della Corte Costituzionale.

La sentenza n. 158 del 22 maggio 2001 (in continuità con le pronunce n. 103 dell'11 aprile 1984; n. 1087 del 13 dicembre 1988; n. 26 dell'11 febbraio 1999), pur riconoscendo *«le peculiarità derivanti dalla inevitabile connessione tra profili del rapporto di lavoro e profili organizzativi, disciplinari e di sicurezza, propri dell'ambiente carcerario; per cui è ben possibile che la regolamentazione di tale rapporto conosca delle varianti o delle deroghe rispetto a quella del rapporto di lavoro in generale»*, ha affermato che *«né tale 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 (...) Il diritto al riposo annuale integra appunto una di quelle “posizioni soggettive” che non possono essere in alcun modo negate a chi presti attività lavorativa in stato di detenzione. La Costituzione sancisce chiaramente (art. 35) che la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni», e (all’art. 36, terzo comma) che qualunque lavoratore ha diritto anche alle «ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi», garanzia che vale ad assicurare il soddisfacimento di primarie esigenze del lavoratore, fra le quali in primo luogo la reintegrazione delle energie psicofisiche».

La tutela delle “posizioni soggettive” del lavoratore, pertanto, non subisce alcun arretramento nel caso in cui egli svolga la sua prestazione in carcere.

Una diversa posizione espressa con riferimento alle ipotesi di tutela contro la disoccupazione involontaria comporterebbe una inammissibile violazione dei principi costituzionali fissati dall’art. 3 e dall’art. 38, comma 2, legittimando un trattamento diversificato del tutto irragionevole (oltre a quello fissato dall’art. 27, comma 3, sulla funzione rieducativa della pena).

Sempre con riferimento all’ipotesi della scarcerazione che dà diritto alla NASpI, tra le sentenze più recenti merita segnalare Trib. Venezia, 15 dicembre 2020, n. 494 (riguardante un lavoratore detenuto addetto all’assistenza di soggetto disabile), che ha, giustamente, evidenziato la inevitabile discriminazione tra chi lavora, durante l’esecuzione della pena, a favore di soggetti diversi dall’Amministrazione penitenziaria, che ha accesso all’indennità di disoccupazione, e chi invece lavora alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria.

Nelle pronunce recenti della Corte di Appello torinese che abbiamo potuto esaminare è isolato l’orientamento che nega il diritto alla NASpI, espresso dalla sentenza n. 897 del 2019 (in causa R.G. n. 312/2019), a fronte della giurisprudenza maggioritaria che si è espressa in senso favorevole: tra tutte si richiama la sentenza n. 289 del 29 luglio 2020 (in causa R.G. n. 350/2019).

Il diritto alla NASpI è stato affermato anche con riferimento ai periodi di astensione dal lavoro legati alla turnazione tipica del lavoro penitenziario, ricorrendo gli altri presupposti di legge, essendo pacifico che i detenuti che lavorano alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria non sono dipendenti pubblici a tempo indeterminato.

Nel caso esaminato dalla sentenza 15 novembre 2021, n. 603 del Tribunale di Padova, qui annotata, il detenuto, addetto alla distribuzione dei pasti, aveva lavorato solo per alcuni mesi.

Merita segnalare due fonti normative ulteriori in base alle quali il giudice del lavoro padovano riconosce il diritto alla indennità di disoccupazione in favore dei detenuti, anche in questo caso.

Innanzitutto, la Raccomandazione R (2006) 2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee (adottata dal Consiglio dei Ministri l’11 gennaio 2006, in occasione della 952° riunione dei Delegati dei Ministri) che all’art. 26 disciplina la materia del lavoro che «*deve essere considerato un elemento positivo del regime penitenziario e in nessun caso può essere imposto come punizione*» (comma 1); e «*deve permettere, per quanto possibile, di mantenere o aumentare le capacità del detenuto di guadagnarsi da vivere normalmente dopo la scarcerazione* » (comma 3); in base ai principi secondo

cui «L'organizzazione e le modalità di lavoro negli istituti penitenziari devono avvicinarsi, per quanto possibile, a quelle che regolano un lavoro analogo all'esterno, al fine di preparare i detenuti alle condizioni della vita professionale normale» (comma 7) e «Le misure applicate in materia di sanità e di sicurezza devono garantire la tutela efficace dei detenuti e non possono essere meno rigorose di quelle di cui beneficiano i lavoratori nella società libera» (comma 13) e che «Per quanto possibile i detenuti che lavorano devono essere inseriti nel sistema nazionale della previdenza sociale» (comma 17) .

In secondo luogo, le Regole delle Nazioni Unite sullo standard minimo per il trattamento dei prigionieri (c.d. regole Mandela) adottate dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2015, che disciplinano l'attività lavorativa ai punti n. 96 e ss., che qui riportiamo nella traduzione non ufficiale offerta dall'Associazione Antigone, con riferimento alla Regola 99.1: «L'organizzazione e i metodi delle attività lavorative svolte in carcere devono coincidere il più possibile con le caratteristiche di lavori simili fuori dal carcere, in modo tale da preparare i detenuti alle condizioni di una normale occupazione lavorativa» e alla Regola 101.1: «I presidi precauzionali di controllo previsti a protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori devono essere osservati, allo stesso modo, all'interno delle carceri con riferimento alle attività lavorative svolte dai detenuti» e Regola 101.2: «Deve essere previsto l'indennizzo a favore dei detenuti in caso di infortuni occorsi sul lavoro, incluse le c.d. malattie professionali, in misura non inferiore a quanto previsto dalla legge per tutti i lavoratori».

In senso conforme si è espressa, sempre in una fattispecie simile, la Corte di Appello di Torino con la sentenza n. 886/2019 del 24 gennaio 2020 (in causa R.G. n. 229/2019).

Secondo la Corte di Appello di Torino 26 ottobre 2021, n. 523, qui annotata, il beneficio della NASpI spetta anche in caso di perdita del lavoro per il trasferimento del detenuto ad un altro istituto penitenziario.

Nel caso di specie analizzato dai giudici di appello torinesi la cessazione del rapporto di lavoro era dovuta al mutamento dello *status* del detenuto, da appellante a condannato definitivo, che aveva comportato, di conseguenza, il suo trasferimento ad altra casa circondariale, così rendendosi impossibile la prosecuzione del rapporto di lavoro in essere. Tuttavia, si legge nella sentenza annotata, questa situazione, pur non dipendendo da una scelta dell'Amministrazione penitenziaria, non vale, di per sé, ad attribuire ad essa il connotato della volontarietà.

La Corte di Appello di Torino fa giustamente riferimento ad alcuni casi nei quali, pur in presenza di una manifestazione di volontà del lavoratore di risolvere il rapporto, la risoluzione si deve comunque ascrivere ad una condotta del datore di lavoro e non invece ad una libera scelta del lavoratore: ad esempio per le dimissioni per giusta causa o per la risoluzione del rapporto di lavoro nell'ambito della procedura di cui all'art. 7, l. n. 604/1966, come novellato dalla l. n.92/2012.

E opportunamente richiama la Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 269 del 24 giugno 2002, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 5, l. n. 448/1998 (che recita, testualmente: «La cessazione del rapporto di lavoro per dimissioni intervenute con decorrenza al 31 dicembre 1998 non dà titolo alla concessione dell'indennità di disoccupazione ordinaria...»), nella parte in cui escludeva il diritto all'indennità di

disoccupazione in ogni caso di dimissioni volontarie e quindi anche di dimissioni per giusta causa, ha dichiarato non fondata la questione prospettata, osservando che le dimissioni per giusta causa, non essendo riconducibili a “libera scelta” del lavoratore in quanto ascrivibili a comportamento di altro soggetto, configurano comunque un’ipotesi di disoccupazione involontaria di cui all’art. 38, Cost.

Viene quindi offerta una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni di legge che prevedono e disciplinano il diritto alla prestazione di disoccupazione (in relazione all’art. 35, comma 1, Cost., che impone alla Repubblica la tutela del lavoro «*in tutte le sue forme ed applicazioni*»), in caso contrario venendosi ad affermare una maggiore afflittività della pena e la negazione della sua finalità rieducativa che il lavoro carcerario può utilmente svolgere ai sensi dell’art. 27, comma 3, Cost.

Anche in questo caso, pertanto, i giudici di appello hanno disatteso la tesi dell’Inps secondo cui i detenuti non hanno diritto alla NASpI perché l’attività lavorativa ha una funzione trattamentale (stante la peculiarità dell’attribuzione del lavoro con rotazione e turni tra di essi), mancando il requisito della involontarietà della disoccupazione a seguito del trasferimento da un istituto penitenziario ad un altro.

Vincenzo Antonio Poso, avvocato in Pisa

Visualizza i documenti: [Trib. Milano, 10 novembre 2021, n. 2718](#); [Trib. Padova, 15 novembre 2021, n. 603](#); [App. Torino, 26 ottobre 2021, n. 523](#)