

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE, TUTELA CONTRO LA DISOCCUPAZIONE DEI LAVORATORI DETENUTI NELLA GIURISPRUDENZA DEL GIUDICE DEL LAVORO

di Giuseppe Caputo

*(Ricercatore in filosofia e sociologia del diritto,
Università di Firenze)*

Sommario: 1. Il diritto alla previdenza sociale e la normalizzazione del lavoro penitenziario. – 2. La previdenza sociale dall'universalità alla selettività: il caso dei reati associativi. – 3. Sul diritto dei detenuti all'assicurazione contro la disoccupazione involontaria. – 4. Naspi e lavoro carcerario. – 5. La giurisprudenza del giudice del lavoro. – 5.1. Disoccupazione e scarcerazione. – 5.2. Disoccupazione e avvicendamento sul posto di lavoro. – 6. Conclusioni.

1. Sin dal 1975 la legge sull'ordinamento penitenziario (o.p.)¹ ha riconosciuto il diritto dei detenuti alla prestazione previdenziali derivanti dal lavoro svolto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. L'art. 20 Op dopo aver stabilito che la «durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro» e che i detenuti hanno diritto al «riposo festivo» e quello «annuale retribuito», riconosce loro anche il diritto alla «tutela assicurativa e previdenziale». Tale clausola di inclusione universale dei detenuti nel sistema previdenziale nazionale ha consentito di superare il regime precedente, stabilito dal regolamento carcerario del 1931, nel quale si riconoscevano solo talune tassative tutele assicurative e previdenziali².

Il riconoscimento del diritto alla tutela assicurativa e previdenziale per i detenuti lavoranti alle dipendenze dell'amministrazione è coerente con lo spirito della riforma penitenziaria che individua il principio del lavoro salariato come uno dei cardini del modello correzionalista di penitenziario (art. 15 Op). Secondo l'o.p., infatti, l'amministrazione deve assicurare ai detenuti il lavoro (art. 15) che deve essere

¹ L. 26.7.1975 n. 354.

² Il Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena, adottato con r.d. 18.6.1931 n. 787, all'art. 123 riconosceva solo l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, l'invalidità, la vecchiaia e la tubercolosi.

organizzato secondo modalità che devono riflettere quelle «del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolare il reinserimento sociale» (art. 20). Esso prevede poi che il lavoro non sia affittivo e venga retribuito (art. 20), anche se le remunerazioni sono ridotte di 1/3 rispetto ai minimi previsti dalla contrattazione nazionale (art. 22). Quest'ultima previsione, si badi bene, ha dirette ripercussioni anche sui diritti previdenziali: la contribuzione e le relative prestazioni economiche sono proporzionalmente ridotte nella misura in cui lo sono le remunerazioni. Ne deriva che un detenuto, a parità di inquadramento contrattuale con un lavoratore libero, percepisce non solo una retribuzione ma anche trattamenti previdenziali inferiori.

Il diritto a una remunerazione parametrata ai Ccnl, alla tutela assicurativa e previdenziale, seppur con i suddetti limiti, contribuisce ad una significativa assimilazione del lavoro penitenziario a quello libero³. Nonostante ciò, a lungo si è ritenuto che il lavoro penitenziario avesse una natura speciale e che questo comportasse l'inapplicabilità delle ordinarie tutele costituzionali previste per il lavoro libero. È stato solo con il contributo della giurisprudenza e con il d. lgs. 124/2018⁴ che si è giunti ad una piena e formale «normalizzazione»⁵ del lavoro dei detenuti. Vale la pena ripercorrere brevemente le principali tappe di questa evoluzione, al fine di far emergere gli argomenti che oggi fondano la dottrina della protezione giurisdizionale dei diritti dei lavoratori dei detenuti.

Secondo l'originaria concezione correzionalista dell'ordinamento penitenziario la specialità del lavoro derivava dal fatto che questo era definito come una componente obbligatoria, anche se non affittiva, della punizione (art. 20 Op)⁶ e, al contempo, come uno degli elementi del trattamento rieducativo (art. 15 Op)⁷. L'obbligatorietà

³ R. Scognamiglio, *Il lavoro carcerario*, in *ADL* 2007, 15 ss.; *Il lavoro dei detenuti*, a cura di F. Cardanobile, R. Bruno, A. Basso, I., *Il lavoro dei detenuti*, Foggia 2007; G. Caputo, *Carcere e diritti sociali*, Firenze 2010; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, in *WP-CSDLE Massimo D'Antona*, 234, 2014, 1 ss.; M. Agliata, *Il lavoro carcerario in Italia alla luce dei recenti interventi normativi e del rispetto dei diritti fondamentali a tutela della persona*, in *DU* 2014, 519 ss.; M.G. Mattarolo e A. Sitzia, *Il lavoro dei detenuti*, Padova 2017; I. Piccinini e P. Spagnolo, *Il reinserimento dei detenuti: esperienze applicative e novità legislative*, Torino 2020.

⁴ D.lgs. 2.10.2018 n. 124, intitolato "Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103".

⁵ L'espressione «normalizzazione» è stata usata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella decisione 7.7.2011 n. 37452/02, *Stammer v. Austria*, in www.echr.coe.int.

⁶ T. Orsi, *Sul lavoro carcerario*, in *Temi* 1977, 506 ss.

⁷ U. Romagnoli, *Il lavoro nella riforma carceraria*, in *Carcere e società*, a cura di M. Cappelletto e A. Lombroso,

comportava che il lavoro fosse un elemento accessorio della punizione che faceva perdere ai detenuti, oltre alla libertà personale, anche quella contrattuale⁸. Il fatto che il rapporto di lavoro non traesse origine dal libero incontro delle volontà delle parti e rispondesse alla speciale funzione rieducativa consentiva di giustificare deroghe alla comune disciplina giuslavoristica e previdenziale. Anche se, come visto, la natura pubblica del contratto alle dipendenze dell'Amministrazione non impediva che a questo fossero applicabili le ordinarie tutele per il lavoro subordinato⁹. Le uniche limitazioni riguardavano, a conti fatti, le retribuzioni ridotte (art. 22 Op) e la tutela giurisdizionale che era affidata ai magistrati di sorveglianza (art. 69 Op).

Inizialmente la tesi della specialità è stata sposata anche dalla Corte costituzionale nella decisione 1087/1988¹⁰ con la quale ha avuto modo di chiarire che questa consente, in realtà, solo limitate e tassative deroghe alle comuni tutele. La Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della norma sulle remunerazioni ridotte di cui all'art. 22 Op, ha considerato legittima tale riduzione nel solo caso del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione che si svolge all'interno degli istituti penitenziari, ma non in quello del lavoro per soggetti terzi, nel qual caso non può sussistere alcuna differenza di trattamento con i lavoratori liberi. La Corte ha giustificato tale differenza con l'argomento secondo cui il rapporto di lavoro con l'amministrazione ha una natura pubblica che trae origine da una obbligazione e il suo sinallagma non è uno scambio tra prestazione e salario, come nel caso del lavoro per conto di privati, bensì tra prestazione e occasioni di formazione e trattamento. Al contempo la Corte ha precisato che tale deroga può essere solo parziale, dal momento che anche il lavoro dei detenuti è protetto «alla stregua dei precetti costituzionali (artt. 35 e 36 Cost.)» e che una retribuzione eccessivamente bassa sarebbe «certamente diseducativa e controproducente».

La giurisprudenza costituzionale successiva e la normativa penitenziaria internazionale hanno evoluto la tesi della specialità in quella della normalità¹¹. Per prima la Corte cost. con la decisione 158/2001¹², nel riconoscere il diritto alle ferie dei

Venezia 1976, 92 ss.; V. Lamonaca, *Lavoro penitenziario, diritto vs obbligo*, in *RPC* 2, 2009, 49 ss.; V. Lamonaca, *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*, in *LPO*, 9, 2010, 828 ss.

⁸ L. De Litala, *Sicurezza sociale e sistema penitenziario in Italia con particolare riferimento al lavoro dei detenuti*, in *LSS* 1962, 15 ss.

⁹ R. Scognamiglio, *op. cit.*, 28-29; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, *cit.*

¹⁰ C. cost. 30.11.1988 n. 1087 in www.cortecostituzionale.it.

¹¹ G. Caputo, *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuti?*, in *Costituzionalismo*, 2, 2015.

¹² C. cost. 22.5.2001 n. 158 in www.cortecostituzionale.it.

lavoratori detenuti, ha suggerito una importante innovazione affermando che il rapporto di lavoro, a prescindere dalle modalità della sua instaurazione, ha una formale autonomia rispetto a quello punitivo, il che impone il riconoscimento di un «contenuto minimo di tutela che, secondo la Costituzione, deve assistere ogni rapporto di lavoro subordinato». Con la successiva importante decisione 341/2006¹³ la Corte si è spinta sino a trasferire la competenza per le controversie nascenti dal rapporto di lavoro penitenziario dal magistrato di sorveglianza al giudice del lavoro, riconoscendo in tal modo ai lavoratori detenuti l'accesso alla medesima protezione giurisdizionale prevista per i lavoratori liberi.

La Corte europea dei diritti dell'uomo si è invece mostrata decisamente più timida nell'affermare la tesi della normalizzazione del lavoro carcerario. Consapevole del fatto che un suo pieno recepimento comporterebbe costi notevoli per i sistemi di sicurezza sociale degli Stati, che hanno modelli di lavoro carcerario molto diversi tra loro, si è limitata a sostenere l'esistenza del solo obbligo della remunerazione e delle assicurazioni contro malattia e infortuni, lasciando al *margin of appreciation* degli Stati la decisione sulla previdenza sociale¹⁴. La Corte, in tal modo, ha recepito le raccomandazioni delle Nazioni unite che, nelle *Mandela rules*, propongono una parziale assimilazione con il lavoro libero, ma non quelle del Consiglio d'Europa che, nelle *European prison rules*, propongono invece una piena parificazione. I due testi internazionali hanno in comune l'importante novità di non prevedere più che il lavoro sia obbligatorio (reg. 26 delle Epr e reg. 96 delle *Mandela Rules*), ma si differenziano proprio sul punto delle tutele riconosciute ai lavoratori detenuti. Quanto alle *Mandela rules*, esse riconoscono il diritto alla retribuzione ordinaria e alla previdenza nel solo caso del lavoro per conto di privati (reg. 100); mentre quando il datore di lavoro è lo Stato esse ammettono retribuzioni ridotte (reg. 103) e obbligano a garantire la sola assicurazione contro infortuni e malattia, ma non quella previdenziale che è lasciata al *margin of appreciation* degli Stati (reg. 101). Nelle *European prison rules*, invece, la differenza di trattamento tra lavoro per lo Stato e per privati viene radicalmente superata: in entrambi i casi si riconosce il diritto ad «un'equa retribuzione» pari a quella dei lavoratori liberi (reg. 26 comma 10)¹⁵ e l'inserimento nei sistemi di sicurezza

¹³ C. cost. 27.10.2006 n. 341 in www.cortecostituzionale.it.

¹⁴ C. eur. 7.7.2011 n. 37452/02, *Stammer v. Austria*; 9.10.2012 n. 11332/04, *Zhelyazkov v. Bulgaria*; 9.2.2016 n. 10109/14 *Meier v. Switzerland*, in www.echr.coe.int.

¹⁵ Le *European prison rules* superano la distinzione, contenuta nella precedente edizione del 1987, tra la retribuzione «normale», da garantirsi quando il datore di lavoro è privato, e quella «equa», quando è l'amministrazione penitenziaria (Council of Europe, *Commentary to Recommendation Rec. R (2006) 2*,

sociale nazionale (reg. 26, comma 17).

Il legislatore italiano nel d. lgs. 124/2018 ha inteso adottare una soluzione che si avvicina molto a quella proposta dalle regole penitenziarie del Consiglio d'Europa. In primo luogo, pur confermando la regola sulle retribuzioni ridotte per il lavoro in favore dello Stato come ammesso dalle *Mandela rules*, ha abrogato dall'art. 20 la disposizione relativa all'obbligazione lavorativa, rimuovendo in tal modo quell'ultimo residuo della tradizionale concezione potestativa del lavoro penitenziario¹⁶. La riforma poi, collocandosi nel solco più avanzato delle regole penitenziarie europee, ha confermato all'art. 20 il pieno inserimento dei lavoratori detenuti nel sistema di previdenza sociale, giungendo anche ad imporre all'amministrazione l'attivazione di servizi «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» (art. 25-ter Op)

Dopo tale riforma possiamo affermare che, fermo restando la peculiare *ratio* rieducativa dell'istituto del lavoro, si è formalmente compiuto quel processo di privatizzazione del rapporto di lavoro carcerario auspicato dalla Corte costituzionale nella decisione 158/2001 e, grazie all'abrogazione dell'obbligazione lavorativa, si è riconosciuta una piena capacità contrattuale in capo ai detenuti. Il lavoro carcerario nasce a tutti gli effetti dall'incontro di due volontà, formalmente libere, dal quale scaturiscono obbligazioni e diritti in larga parte assimilabili a quelli comuni. Salvo le eccezioni tassativamente previste dalla legge, quale quella di cui all'art. 22 Op, al rapporto di lavoro carcerario sono pertanto applicabili le ordinarie tutele.

2. Il principio dell'universalità dell'accesso dei detenuti alla previdenza sociale ha subito un rilevante ridimensionamento con l'entrata in vigore della l. 28.06.2012 n. 92, cosiddetta "Fornero"¹⁷, che ha previsto limitazioni nell'accesso alla previdenza ed assistenza sociale per i condannati per alcuni reati associativi¹⁸. Per gli autori di reati

Strasbourg, 56).

¹⁶ G. Caputo, (In)Sicurezza sociale e carcere: problemi e prospettive, in *Il reinserimento del detenuto*, a cura di I. Piccinini e P. Spagnolo, Torino 2019, 145 ss.

¹⁷ G. Caputo, *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *LD*, 4, 2014, 697 ss.

¹⁸ Il comma 58 dell'art. 2 della l. 28.6.2012 n. 92 elenca i seguenti reati: associazione terroristica o eversiva (art. 270-bis Cp), attentato con finalità terroristiche o eversive (art. 280 Cp), sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-bis Cp), associazione di stampo mafioso (art. 416-bis Cp), scambio elettorale politico mafioso (art. 416-ter Cp), strage (art. 422 Cp) nonchè per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo.

considerati di particolare disvalore sociale il giudice deve disporre, infatti, la «sanzione accessoria» della revoca di alcune prestazioni quali l'indennità di disoccupazione, dell'assegno sociale, della pensione sociale e di quella per gli invalidi civili¹⁹. Inoltre, si prevede che la revoca possa essere disposta per qualsivoglia «prestazione previdenziale» qualora si accerti, o sia stato già accertato con sentenza in altro procedimento giurisdizionale, che i relativi contributi abbiano avuto «origine, in tutto o in parte, da un rapporto di lavoro fittizio a copertura di attività illecite connesse a taluno dei reati di cui al primo periodo».

Nel commentare tali previsioni possiamo sostenere la ragionevolezza della revoca delle prestazioni previdenziali derivanti da una contribuzione fittizia, mentre decisamente problematica appare la sanzione accessoria per gli autori dei su menzionati reati associativi. È del tutto evidente che in tali casi si prevede una pesante deroga al principio dell'uguale accesso dei detenuti al trattamento penitenziario e, *in specie*, al diritto al lavoro (art. 1, 15 e 20 Op) e un conseguente orientamento della pena carceraria in senso meramente afflittivo che stride con il dettato costituzionale. In particolare, va evidenziato che la previsione di una sanzione accessoria la cui durata è prestabilita per tutta la durata della condanna, senza la possibilità di poterne richiedere una revisione a pena in corso, facendo valere eventuali progressi positivi nella condotta carceraria, appare del tutto estranea al principio rieducativo che deve presiedere all'esecuzione di qualsivoglia pena (art. 27 Cost.). Infatti, lo stesso ordinamento penitenziario prevede che le limitazioni di accesso al trattamento rieducativo, come quelle derivanti dall'applicazione dei regimi di cui all'art. 41-bis o al 14-bis Op, o quelle di accesso alle misure alternative, come quelle di cui all'art. 4-bis, siano sempre revocabili dal magistrato di sorveglianza nel corso dell'esecuzione della pena ²⁰.

Sulla legittimità della norma in commento si è pronunciata la Corte costituzionale con la decisione 25.5.2021 n. 137²¹ relativa ad un caso di revoca dell'assegno sociale ad un condannato che si trovava in detenzione domiciliare. . La Corte ha ammesso la

¹⁹ L'art. 2 al comma 61 prevedeva inoltre che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, il Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmettesse agli enti titolari dei relativi rapporti un elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, affinché si provvedesse alla revoca con effetto non retroattivo.

²⁰ G. Caputo, *(In)Sicurezza sociale e carcere: problemi e prospettive*, in I. Piccinini e P. Spagnolo (a cura di), *Il reinserimento del detenuto*, cit.

²¹ I giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2 co. 61 l. 28.6.2012 n. 92, erano stati promossi dal Tribunale ordinario di Fermo, sez. lav., con ordinanza del 16.7.2019 e dal Tribunale ordinario di Roma, sez. I lav., con ordinanza del 6.2.2020.

natura afflittiva della revoca e l'attribuzione di uno «statuto d'indegnità» nei confronti di «chi sia risultato colpevole di peculiari delitti». Al contempo ha sostenuto che la revoca di tali misure assistenziali non comporta necessariamente il venir meno di quel dovere di solidarietà previsto dall'art. 38 Cost. a protezione dei cittadini inabili al lavoro e poveri, dovere che si concretizza «attraverso specifiche misure di assistenza economica, basate principalmente sullo stato di bisogno del beneficiario». Secondo la Corte, dunque, nel caso di una persona reclusa in carcere tale obbligazione sarebbe adempiuta dall'amministrazione penitenziaria che provvede al suo completo sostentamento. Diverso il caso di una persona che si trovi in una misura non carceraria, quale la detenzione domiciliare, nel qual caso esiste il rischio concreto che questa sia priva «dei mezzi per vivere, ottenibili, in virtù dello stato di bisogno, solo dalle prestazioni assistenziali». Per tale ragione la Corte ha concluso dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della l. 28.6.2012 n. 92, nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni ivi indicate (indennità di disoccupazione inclusa) limitatamente al caso di «coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere». Sostenendo, dunque, la legittimità della revoca a coloro che si trovano in carcere.

Preme qui sottolineare che la Corte, nelle sue argomentazioni, non si è premurata di operare alcuna distinzione tra le varie misure revocabili ai condannati per reati associativi, mettendo sul medesimo piano misure che hanno natura spiccatamente assistenziale (assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili) con una misura, come l'indennità di disoccupazione che, vedremo, ha natura spiccatamente assicurativa. La distinzione sarebbe stata necessaria, dal momento che la ratio di quest'ultima non è da ricondurre a quel primo comma dell'art. 38 Cost. richiamato dalla Corte che, ricordiamo, riguarda i cittadini inabili e bisognosi; bensì è riconducibile al secondo comma del medesimo art. 38 che riconosce a tutti i lavoratori il diritto a "che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, *disoccupazione involontaria*". Alla Corte è evidentemente sfuggito che nel caso della sanzione revoca della disoccupazione involontaria, non è in gioco il diritto al mantenimento di cittadini inabili, eventualmente soddisfacibile dall'istituzione carceraria, ma il diritto di lavoratori detenuti a percepire un trattamento economico per il quale sono stati versati specifici contributi. L'impossibilità di beneficiare dei vantaggi della contribuzione, oltre a rappresentare una discriminazione nell'accesso alle tutele costituzionali del

lavoro (art. 3 e 38 Cost.), conferisce anche una connotazione afflittiva al lavoro carcerario che, invece, dovrebbe avere una finalità risocializzante (art. 27 Cost.) essendo elemento centrale del trattamento rieducativo (art. 15 Op).

3. Quello del rapporto tra lavoro carcerario e assicurazione contro la disoccupazione è un tema controverso²². Se tradizionalmente l'esclusione dal mercato del lavoro e la disoccupazione involontaria erano considerati effetti ineluttabili della carcerazione, con l'o.p. del 1975 si è aperto ai lavoratori detenuti l'accesso ai comuni ammortizzatori sociali previsti per la generalità dei lavoratori, inclusi quelli a tutela della disoccupazione involontaria, grazie al riconoscimento del diritto alla previdenza sociale disposto dall'art. 20. Come anticipato, la tutela contro la disoccupazione affonda le sue radici nel secondo comma dell'art. 38 che impone allo Stato la tutelare la generalità dei lavoratori dal rischio di estromissione dal mercato del lavoro in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e, appunto, disoccupazione involontaria.

Nonostante la previsione di cui all'art. 20 Op la tutela contro la disoccupazione involontaria è rimasta inaccessibile per i detenuti fino alla riforma del collocamento lavorativo, effettuata con l. 28.2.1987 n. 56, che ha semplificato l'accesso dei detenuti alle liste di collocamento che era un requisito necessario per ottenere l'indennità di disoccupazione. La l. 56/1987 nel dedicare un intero articolo, il 19, al collocamento dei detenuti e degli internati, stabiliva due fondamentali principi in materia di protezione dei detenuti dal rischio di disoccupazione, che sono ancora applicabili alle odierne tutele contro la disoccupazione involontaria come la Naspi.

Il primo, contenuto all'art. 19 co. 2, consiste nell'affermazione secondo cui lo stato di detenzione attesta quello di disoccupazione, senza necessità di conferma per tutto il periodo in cui dura la detenzione. Il legislatore prendendo atto che la privazione della libertà personale comporta l'impossibilità, oltre che di lavorare nel mercato libero, anche di iscriversi come disoccupato al collocamento, esonera i detenuti dall'obbligo di iscrizione, facendo ricadere l'eventuale onere in capo alle direzioni degli Istituti.

Il secondo principio, contenuto all'art. 19 co. 3, è quello secondo cui la detenzione non comporta la decadenza dal diritto alla disoccupazione che, coerentemente con le previsioni di cui all'art. 20 Op, deve ritenersi pienamente esigibile da parte dei detenuti

²² R. Ciccotti, F. Pittau, *Il lavoro in carcere. Aspetti giuridici e operativi*, Milano 1987, 137 ss.; G. Caputo, *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali*, cit.

che ne abbiamo i requisiti.

La scelta legislativa di facilitare l'accesso alle tutele contro la disoccupazione, semplificando per i detenuti oneri quali quelli menzionati, appare del tutto coerente con i principi in materia di pene sanciti dall'art. 27 Cost., nonché con quelli in materia di protezione del lavoro (art. 38 Cost.). In tale direzione va anche la citata previsione di cui all'art. 25-ter Op relativa ai servizi di assistenza per l'accesso alle tutele sociali e ai servizi di politica attiva del lavoro.

4. Naturalmente l'affermazione di principio dell'esistenza del diritto dei detenuti alle protezioni contro la disoccupazione non comporta l'automatica applicabilità al lavoro carcerario delle relative tutele assicurative. È necessario, infatti, valutare l'effettiva compatibilità delle forme contrattuali e dei modelli organizzativi utilizzati nel mondo carcerario con i requisiti previsti dalla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (Naspi)²³, la misura a tutela dei lavoratori dal rischio di disoccupazione involontaria prevista per i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato (art. 1 d. lgs. 22/2015). Si tratta di una misura neo-bismarckiana di protezione dei lavoratori dal rischio di disoccupazione secondo la logica assicurativa²⁴, profondamente legata al modello europeo di *flex-security* che impone allo Stato di farsi carico del bisogno di reddito e di formazione dei lavoratori nei fisiologici periodi di passaggio da un impiego ad un altro. Presenta poi evidenti connessioni con le politiche attive del lavoro che, per un verso, condizionano l'erogazione di sussidi economici allo stato di disoccupazione involontaria, per altro verso pretendono dal lavoratore un impegno attivo in termini di formazione e di ricerca del lavoro. La Naspi, infatti, presuppone lo stato di disoccupazione del richiedente e ulteriori requisiti contributivi quali il possesso di almeno tredici settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione e, solo per gli eventi verificatisi prima del 31 dicembre 2021, almeno trenta giornate di lavoro effettivo o equivalenti nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione²⁵.

²³ La Naspi è stata istituita dall'art. 1 del d.lgs. 4.3.2015 n. 22.

²⁴ S. Renga, *NAspi E Dis-Coll. Principio di solidarietà versus principio assicurativo*, in DLM 2018, 469 ss.; L. Torsello, *Dall'assicurazione alla solidarietà e ritorno. Il caso Della Naspi*, in LD, 3, 2018, 477 ss.; G. Balandi, *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, in LD, 2, 2015, 313 ss.

²⁵ Il requisito delle 30 giornate di lavoro effettivo (di cui all'art. 3 co. 1 lett. c d.lgs. 22/2015) non trova più applicazione per gli eventi di disoccupazione successivi al 1° gennaio 2022 (art. 3 co. 1-bis d.lgs. 22/2015 introdotto dalla l. 30.12.2021 n. 234).

Rispetto a tali requisiti il lavoro penitenziario non sembra presentare evidenti incongruenze. I requisiti contributivi, infatti, risultano sostanzialmente compatibili con il lavoro penitenziario, salvo il fatto che, come visto, la contribuzione è ridotta proporzionalmente alle retribuzioni. Più problematico risulta, invece, il requisito dello stato di disoccupazione dal momento che questo viene definito, all'art. 1, co. 2, lett. c, d. lgs. 21.4.2000 n. 181, come «la condizione del soggetto privo di lavoro» che sia anche «immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di un'attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti». Naturalmente questa forma di *engagement* richiesto ai disoccupati in libertà non è esigibile nei confronti di una persona privata dalla libertà personale, la cui possibilità di accedere ad eventuali offerte di lavoro esterne è rimessa agli stringenti requisiti previsti per le misure alternative e a una valutazione discrezionale da parte della magistratura di sorveglianza. Per ovviare a tale inconveniente, ci vengono ancora in aiuto le citate previsioni contenute nell'art. 19 della vecchia legge sul collocamento²⁶ che, come visto, esonerano i detenuti da siffatto onere. I detenuti, pertanto, provano il loro stato di disoccupazione per il semplice fatto di trovarsi in carcere, circostanza che costituisce anche un legittimo impedimento a dare immediata disponibilità all'assunzione.

Questa interpretazione è stata sostanzialmente pacifica sino al 2018 quando una circolare del Dap²⁷, prontamente recepita dall'Inps²⁸, ha messo in discussione il diritto dei detenuti a percepire la Naspi nel periodo della detenzione, sostenendo la tesi secondo cui sarebbe esigibile solo a scarcerazione avvenuta. Tali circolari hanno posto il problema dell'incompatibilità dei requisiti della Naspi rispetto al lavoro dei detenuti, avuto riguardo alla sua natura "speciale" e alle peculiari modalità con cui questo viene organizzato. La tesi proposta si basa essenzialmente su due argomenti.

Il primo argomento attiene alla natura del rapporto di lavoro penitenziario e si basa sulla tradizionale tesi della "specialità" del lavoro penitenziario secondo cui questo non è assimilabile ai comuni rapporti di lavoro perchè è previsto come obbligatorio dalla legge penitenziaria e perchè è finalizzato al trattamento dei detenuti. Secondo l'amministrazione il lavoro svolto alle sue dipendenze è una «forma giuridica atipica e non riconducibile a nessuna delle fattispecie attualmente previste dalla normativa», può essere definito come «lavoro dipendente a orario ridotto» ma non assimilabile

²⁶ Si tenga presente che, ad eccezione del primo comma dell'art. 19 che è stato abrogato con il d.lgs. 19.12.2002 n. 297, tutti gli altri commi sono ancora in vigore.

²⁷ Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, circolare 4.10.2018 n. 0308155.

²⁸ Messaggio Inps 5.3.2019 n. 909.

«alla disciplina del part-time».

Il secondo argomento attiene invece al modello organizzativo del rapporto di lavoro. Si è sostenuto, richiamandosi alla decisione della Cass. 3.5.2006 n. 18505, che la cosiddetta “turnazione” lavorativa dei detenuti, utilizzata per prassi dall’Amministrazione per consentire la più ampia fruizione dei posti di lavoro da parte dei detenuti, dia luogo ad una modalità di lavoro “atipica” che non integra i requisiti previsti per la Naspi. Questa modalità di assegnazione dei detenuti al lavoro prevede in sostanza che i detenuti si “avvicendino” su un numero limitato di posti di lavoro, per sopperire alla scarsità dell’offerta lavorativa che, a dire in vero, l’amministrazione sarebbe tenuta ad assicurare (art. 15 Op). Secondo l’amministrazione il termine del periodo di impiego nell’ambito di questo avvicendamento deve essere considerato una “sospensione” temporanea dal lavoro, stante la possibilità per i detenuti di essere riassegnati in qualsiasi momento al lavoro, che non integra gli estremi del licenziamento vero e proprio richiesto per poter godere della Naspi.

5. Come detto, l’Inps, basandosi sugli argomenti contenuti nella circolare del Dap, ha emanato un messaggio in cui ha sostenuto l’insussistenza del diritto dei detenuti alla Naspi per il lavoro svolto alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria, facendo salvo il caso «in cui il rapporto di lavoro si sia svolto con datori di lavoro diversi dall’Amministrazione penitenziaria». Nel messaggio si richiama la citata sentenza della Corte di Cassazione n. 18505/2006 per sostenere la tesi della specialità del lavoro penitenziario e del suo modello organizzativo basato sull’avvicendamento. Si sostiene poi che la contribuzione contro la disoccupazione, dovuta per legge, potrà esser fatta valere in futuro «nel caso di cessazione involontaria da un rapporto di lavoro con datori di lavoro diversi dall’Istituto penitenziario» sempre che sia stata versata «nei quattro anni precedenti l’inizio del periodo di disoccupazione». A questa decisione ha fatto seguito un nutrito contenzioso²⁹ del quale si è occupato il giudice del lavoro competente in materia dopo l’importante decisione della Corte Cost. 341/2006.

La dottrina³⁰ e gran parte della giurisprudenza, come vedremo di seguito, ha

²⁹ Il contenzioso è stato promosso a livello da Inca Cgil insieme ad associazioni per la tutela dei diritti dei detenuti quali L’altro diritto e Antigone.

³⁰ V. Lamonaca, *Il diritto alla Naspi del lavoratore detenuto alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria*, in *RGL*, 1, 2020, 196 ss.; F. Malzani, *Lavoro a favore dell’amministrazione penitenziaria e Naspi: un orientamento da ripensare*, in *RCP*, 2, 2020, 556 ss.; G. Mautone, *Lavoro dei detenuti e ammissione al trattamento di disoccupazione: si consolida l’interpretazione che ammette la compatibilità*, in *www.sistemapenale.it*, 25.3.2022; V. A. Poso, *La disoccupazione involontaria dei detenuti lavoratori alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria supera (per*

rigettato la tesi della specialità del lavoro penitenziario, sostenendo la tesi contraria della normalizzazione e quella della sussistenza del diritto alla Naspi. Nel fare ciò ha approfondito anche la questione della compatibilità della Naspi con le modalità organizzative del lavoro penitenziario, confrontandosi nello specifico con le due più comuni ipotesi di interruzione del rapporto di lavoro: per scarcerazione o per avvicendamento sul posto di lavoro. Come vedremo, i giudici del lavoro hanno accolto sia i ricorsi ex-detenuiti che avevano interrotto il lavoro a causa della scarcerazione e fatto richiesta di Naspi in libertà (cfr. *infra*, 5.1); sia i ricorsi di detenuti che, avendo perduto il lavoro al termine del periodo di rotazione o per trasferimento ad altro istituto, ne avevano fatto richiesta durante la detenzione (cfr. *infra*, 5.2)³¹.

5.1. La questione preliminare con cui il giudice del lavoro si è dovuto confrontare nell'affrontare casi di rigetto della Naspi a ex-detenuiti che ne avevano fatto richiesta una volta usciti dal carcere, è quella di stabilire se la scarcerazione possa o meno essere considerata una forma di "involontaria" cessazione del rapporto di lavoro. Sebbene in taluni isolati casi il giudice del lavoro abbia ritenuto che la cessazione non sia riconducibile alla "sfera di influenza" dell'amministrazione penitenziaria, trattandosi di un evento esclusivamente riferibile alla «persona del lavoratore, ed anzi a ben vedere estraneo all'asserito rapporto di lavoro instaurato con l'Amministrazione»³². Nella gran parte dei casi il giudice del lavoro ha chiarito che la cessazione del rapporto del lavoro in conseguenza della scarcerazione è un evento oggettivo e in alcun modo dipendente dalla volontà del lavoratore che, di conseguenza, ha il diritto alla Naspi qualora sussistano gli altri requisiti contributivi.

Il giudice del lavoro di Verona, tra gli altri, ha chiarito che il detenuto non ha la «possibilità di richiedere la permanenza all'interno della casa circondariale per poter proseguire a lavorare» e, pertanto, il licenziamento è «un evento estrinseco alla volontà del lavoratore e che lo "colpisce" in quanto "oggetto" della interruzione del rapporto e non già quale "soggetto" che "vuole" porvi fine»³³. Sul requisito dell'involontarietà,

ora) la prova della NASpi, in www.rivistalabor.it, 27.1.2022; L. Pelliccia, *Il diritto alla tutela indennitaria contro la disoccupazione involontaria (NASpi) a favore dei detenuti che lavorano alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria*, in www.osep.jus.unipi.it, 15.9.2022.

³¹ Tutte le sentenze del Giudice del lavoro in commento, molte delle quali inedite, sono state messe a disposizione dalla Cgil e dallo Sportello tutele sociali de L'altro diritto, Centro di documentazione su carcere, marginalità e devianza.

³² T. Frosinone sez. lav. 29.9.2021 n. 843, inedita.

³³ T. Verona sez. lav. 7.2.2022 n. 54, in www.sistemapenale.it. Per un commento a questa sentenza G. Mautone, cit.

richiamando ulteriori precedenti giudiziari³⁴, ha precisato che questa è addirittura sussistente anche quando «pur essendosi in presenza di una manifestazione di volontà del lavoratore di risolvere il rapporto, tale risoluzione è in concreto da ascrivere al comportamento del datore di lavoro», come nel caso in cui il lavoratore che si sia dimesso per giusta causa o abbia risolto consensualmente il rapporto di lavoro (nell'ambito della procedura di cui all'art. 7 della l. 15.7.1966 n. 604, come novellato dalla l. 28.6.2012 n. 92). La Corte d'Appello di Torino³⁵, poi, è giunta a riconoscere il diritto alla Naspi anche nel caso di trasferimento di un detenuto ad un altro carcere, considerando il trasferimento come una causa di perdita involontaria del posto di lavoro.

A conclusioni analoghe giunge anche la Corte di Appello di Milano (n. 568/2022)³⁶ la quale, richiamandosi alla precedente decisione della Corte di Appello di Torino (n. 886/2019) su un caso analogo, ha sostenuto che il diritto alla Naspi dei detenuti, oltre a derivare dall'inesistenza di una esplicita previsione in senso contrario, deriva da una lettura costituzionalmente orientata della disciplina. Il diritto alla Naspi per i lavoratori detenuti può essere affermato a partire dai principi costituzionali in materia di lavoro (3, 4, 35 e 38 Cost.) nonché di quelli in materia di pene (art. 27).

Con riguardo ai primi, la giurisprudenza di merito³⁷ si richiama unanimemente alla citata sentenza della Corte costituzionale n. 158/2001 che, come visto, riconosce l'autonomia del rapporto di lavoro penitenziario rispetto al rapporto punitivo e gli estende le ordinarie tutele costituzionali del lavoro. In ragione di ciò il diniego della Naspi ai soli lavoratori detenuti lavoranti per l'Amministrazione penitenziaria «confliggerebbe con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Costituzione» in quanto essi «sarebbero gli unici, nell'ordinamento, a versare la contribuzione atta a finanziare la Naspi senza potersene avvantaggiare»³⁸.

Con riguardo ai principi in materia di pene, si è sostenuto che il mancato riconoscimento delle protezioni contro la disoccupazione impedirebbe al lavoro di assolvere a quella finalità di reinserimento sociale che gli attribuisce la stessa legge

³⁴ App. Torino sez. lav. 29.7.2020 n. 289, inedita; T. Venezia sez. lav. 15.12.2020 n. 494, inedita.

³⁵ App. Torino sez. lav. 26.10.2021 n. 523, in www.osep.jus.unipi.it.

³⁶ App. Milano sez. lav. 5.6.2022 n. 568, inedita.

³⁷ T. Verona, cit.; T. Venezia sez. lav. 15.12.2020 n. 494, inedita; T. Milano sez. lav. 6.9.2022 n. 2205, www.osep.jus.unipi.it; T. Cosenza, sez. lav. 29.3.2021 n. 764, inedita; T. Milano 10.11.2021 n. 2718, in www.osep.jus.unipi.it; T. Genova sez. lav. 10.3.2022 n. 810, inedita; App. Milano, cit.; T. Siena sez. lav. 5.9.2022 n. 60, in www.osep.jus.unipi.it;

³⁸ T. Venezia, cit.

penitenziaria (art. 15 Op), oltretutto lo si farebbe proprio nel momento della scarcerazione che è la tappa più delicata «del progetto di reinserimento sociale, caratterizzato dalla difficoltà di trovare una nuova occupazione lavorativa tanto più elevata in chi vanta una pregressa esperienza detentiva»³⁹. Secondo il Tribunale di Venezia, infatti, il diritto alla remunerazione e alla «tutela previdenziale/assicurativa», oltre che essere diritti fondamentali di ciascun lavoratore, hanno anche una importante funzione pedagogica di «modificazione degli atteggiamenti che sono di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale»⁴⁰. Tale interpretazione si presenta coerente con gli assunti del modello correzionalista proposto dall'ordinamento penitenziario e dal suo regolamento di attuazione, secondo il quale la regola della assimilazione del lavoro detenuto a quello libero ha lo scopo di insegnare ai detenuti l'etica del lavoro salariato come strumento principale di accesso al reddito ed al *welfare*.

5.2. Tra i primi giudici del lavoro ad esprimersi sulla questione della natura dell'interruzione del rapporto di lavoro prodotta dal sistema della cosiddetta turnazione troviamo il Tribunale di Ivrea⁴¹ che, nell'accogliere il ricorso, ha definito «ardita» e «destituita di fondamento» la tesi secondo cui tale interruzione si configuri come una «sospensione». Secondo il giudice del lavoro non vi è dubbio che il contratto di lavoro con l'amministrazione si configuri come un «contratto a termine» dal momento che la riassegnazione al lavoro non è certa dipendendo da eventuali opportunità di lavoro⁴² e che, in ogni caso, con l'avvicendamento cessa «qualsivoglia versamento di contributi»⁴³. Viceversa, come ha giustamente fatto notare Lamonaca⁴⁴, se l'avvicendamento desse luogo a una mera sospensione allora sussisterebbe in capo al detenuto il diritto alla remunerazione che, se non venisse corrisposta, darebbe diritto alle dimissioni per giusta causa che certamente darebbero diritto alla Naspi⁴⁵.

³⁹ App. Milano, cit.

⁴⁰ T. Venezia, cit.

⁴¹ T. Ivrea sez. lav. 25.10.2018 n. 313, inedita.

⁴² T. Ivrea, cit.; T. Siena, cit.; T. Genova, cit.

⁴³ T. Ivrea, cit.

⁴⁴ V. Lamonaca, *Il diritto alla Naspi del lavoratore detenuto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria*, cit., 202.

⁴⁵ Di parere contrario il giudice del lavoro di Torino che nel riconoscere il diritto alla Naspi a un ex-detenuto ha argomentato che l'interruzione del rapporto di lavoro può dirsi certamente sussistente in caso di scarcerazione, ma non in caso di turnazione quando si verifica una mera sospensione (T. Torino sez. lav. 25.3.2019 n. 172). Per

Il giudice del lavoro di Cosenza e quello di Siena⁴⁶, in casi analoghi, hanno chiarito che il requisito dell'involontarietà dello stato di disoccupazione certamente sussiste al termine del periodo di cosiddetta turnazione, anche perché tale requisito è inteso normalmente come riferito a casi «in cui il lavoratore dipendente perde il proprio lavoro per effetto di licenziamento o di scadenza del termine in caso di rapporto temporaneo, vale a dire in conseguenza di eventi riconducibili all'iniziativa del datore di lavoro ed alle sue prerogative imprenditoriali»⁴⁷. Il giudice di Firenze⁴⁸ ha affermato che in tali casi «la cessazione del rapporto di lavoro non è imputabile al lavoratore detenuto, non risponde ad un suo interesse sostanziale e non è una sua libera scelta», chiarendo che «l'inattività consegue all'indisponibilità di una occasione di lavoro, derivante dalla turnazione come organizzata dall'Amministrazione penitenziaria, datrice di lavoro, situazione che non è assimilabile alla condizione del lavoratore che si dimetta o che scelga di rimanere senza occupazione, in cui si sostanzia la volontarietà della disoccupazione.» Quello di Genova⁴⁹ ha ritenuto «che la situazione di mancanza di lavoro del ricorrente dipenda dai turni di rotazione ed avvicendamento previsti per il lavoro penitenziario» concludendo che è «evidente che tale turnazione prescinda dalla volontà del ricorrente» e che pertanto lo stato di disoccupazione non può «certamente ritenersi dovuta a cause legate alla volontà del lavoratore, essendo semmai assimilabile alla scadenza del termine in un rapporto a tempo determinato, situazione che dà pacificamente diritto alla Naspi». Lo stesso giudice del lavoro ha ricordato che la nozione di involontarietà della perdita del posto di lavoro sia «normativamente intesa in senso assai ampio, atteso che la Naspi spetta, pacificamente, anche in talune particolari situazioni ricollegabili (queste sì) alla volontà del lavoratore»⁵⁰.

I giudici del lavoro di Cosenza, di Firenze e di Genova⁵¹ hanno anche rigettato

un commento critico a tale decisione si veda il commento F. Malzani, *Lavoro a favore dell'amministrazione penitenziaria e Naspi: un orientamento da ripensare*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2, 2020, 556 ss.

⁴⁶ T. Cosenza, cit.; T. Siena, cit.

⁴⁷ T. Cosenza, cit.

⁴⁸ T. Firenze sez. lav. 3.11.2022 n. 1273, inedita.

⁴⁹ T. Genova, sez. lav. 10.3.2022 n. 810, App. 9.3.2023 n. 49, inedita.

⁵⁰ Tra le quali il giudice del lavoro menziona: le dimissioni intervenute durante il periodo tutelato di maternità ex artt. 54 e 55 d.lgs. n. 151/2001; la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro intervenuta nell'ambito della procedura di conciliazione di cui all'art. 7 l. n. 604/1966; il caso della risoluzione consensuale a seguito del rifiuto del lavoratore di trasferirsi presso altra sede della stessa azienda distante più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore; il licenziamento con accettazione dell'offerta di conciliazione ex art. 6 d.lgs. n. 22/2015; il licenziamento disciplinare.

⁵¹ T. Cosenza, cit.; T. Genova, cit.; T. Firenze sez. lav. 5.5.2022 n. 311, in www.osep.jus.unipi.it;

esplicitamente la tesi della specialità, mediante il richiamo alla giurisprudenza costituzionale che, come visto, ha assimilato il lavoro penitenziario a quello libero e riconosciuto i diritti dei lavoratori detenuti, con lo scontato riferimento alla menzionata clausola di inclusione dei detenuti nel sistema previdenziale contenuta all'art. 20 Op.

Il Tribunale di Padova⁵² e quello di Genova⁵³ hanno chiarito che la Naspi è una misura di carattere universale rivolta a tutti i lavoratori dipendenti, ad eccezione di talune tipologie esplicitamente escluse tra le quali, però, non vengono menzionati i detenuti. Secondo il giudice del lavoro una loro esclusione sarebbe illegittima poiché costituirebbe una discriminazione ai sensi dell'art. 3 Cost. a danno dei detenuti che non potrebbero accedere a una misura per cui vengono versati i contributi e, in secondo luogo, poiché violerebbe i principi in materia di lavoro penitenziario dettati dalla normativa penitenziaria europea e delle *Mandela rules*.

Sugli effetti discriminatori dell'esclusione dei detenuti dalla Naspi si è soffermato in maniera particolarmente approfondita il Tribunale di Siena⁵⁴ la cui decisione merita di essere analizzata per la sua ricchezza di argomenti. Il giudice di Siena, infatti, ha affermato che «disconoscere la corresponsione della Naspi a tutti i cittadini meno che ai detenuti lavoratori subordinati dell'Amministrazione penitenziaria configuri una palese violazione degli artt. 3, 4, 35 e 38 della Costituzione da parte di INPS il cui comportamento non deve dirsi solo illegittimo e incostituzionale ma, prima di tutto, discriminatorio». Se tale diritto venisse negato i detenuti sarebbero «i soli lavoratori subordinati sul territorio italiano» che, pur essendo in possesso di tutti i requisiti per la Naspi e pur versando i contributi, ne resterebbero esclusi.

Il giudice di Siena ha definito poi del tutto «illogiche» le motivazioni che stanno alla base della decisione dell'Inps e «ancor più palese la discriminazione» se si considera che la Naspi viene pacificamente riconosciuta ai detenuti che lavorano per «datori di lavoro diversi dall'Amministrazione Penitenziaria». Agli occhi del giudice di Siena tale disparità di trattamento appare particolarmente intollerabile e «disvela la prima ragione per cui tale discriminazione viene consumata: l'incapacità organizzativa e finanziaria dello Stato, in persona del suo dicastero della Giustizia, di dare attuazione all'art. 4 della Costituzione all'interno degli istituti penitenziari». L'obbligo dello Stato di promuovere le condizioni che rendono effettivo il lavoro (art. 4 Cost.), si ricordi,

⁵² T. Padova sez. lav. 15.11.2021 n. 603, in www.osep.jus.unipi.it.

⁵³ T. Genova, cit.

⁵⁴ T. Siena, cit.

trova poi il suo corrispettivo nell'art. 20 e, come detto, nell'art. 15 Op che impongono all'amministrazione di assicurare posti di lavoro e modelli organizzativi simili a quelli del mondo libero. Appare, dunque, oltremodo contraddittorio che a fronte di tale inadempienza lo Stato cerchi anche di «conseguire un risparmio di spesa» privando i detenuti della Naspi e violi l'art. 35 Cost. che pone l'obbligo «di tutelare il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni» e l'art. 38 Cost. che, come detto, sancisce il diritto dei lavoratori alla tutela contro la disoccupazione.

6. Alla luce della giurisprudenza analizzata sarebbe forse lecito aspettarsi una modifica dei provvedimenti amministrativi del D.a.p. e dell'Inps che hanno dato vita al contenzioso. Si tratta in effetti di atti che non solo ledono posizioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela, come stabilito dal giudice del lavoro, ma che si pongono anche in evidente contraddizione con lo spirito del d.lgs. 124/2018 e con il principio rieducativo che dovrebbe costituire il faro delle politiche penitenziarie in materia di lavoro e reinserimento sociale.

Appaiono difficilmente comprensibili le ragioni per le quali l'amministrazione abbia inteso escludere i detenuti dall'accesso alla Naspi, oltretutto richiamandosi a norme e principi che erano stati appena formalmente superati dal citato d.lgs. 124/2018. È importante rammentare, infatti, che la circolare del D.a.p. in cui si sostiene l'assenza del diritto dei detenuti alla Naspi arriva il 4 ottobre 2018, improvvidamente appena due giorni dopo l'approvazione del d.lgs. 124/2018 che, come visto, recepisce pienamente il principio di assimilazione del lavoro detenuto a quello libero, già consolidato nella giurisprudenza e nella normativa penitenziaria internazionale. Oltretutto, come detto, la riforma imporrebbe all'amministrazione di adoperarsi per la creazione di servizi finalizzati a garantire ai detenuti un accesso effettivo alle tutele sociali (art. 25 *ter* Op), non certo di attivarsi per escluderli.

Va poi tenuto presente l'impatto della decisione sulla realtà penitenziaria e sull'effettività del diritto al lavoro come strumento di reinserimento sociale. Il mercato del lavoro penitenziario è basato principalmente sull'offerta lavorativa dell'amministrazione penitenziaria che annualmente impiega circa un terzo dei detenuti presenti, che fa ruotare su poche migliaia di posti di lavoro per soddisfare il suo fabbisogno di manodopera necessaria all'andamento quotidiano degli istituti (pulizie, cucina e manutenzione); mentre è del tutto marginale l'offerta di lavoro di

privati, imprese e cooperative sociali⁵⁵. Nella prassi buona parte dei detenuti al termine dei limitati periodi di impiego accedeva alla Naspi che costituiva, pertanto, un fondamentale ammortizzatore in grado di sostentarli e, soprattutto, uno strumento in grado di compensare in parte la cronica incapacità dell'amministrazione di offrire un adeguato numero di posti di lavoro cui, ricordiamo, sarebbe tenuta in base alle previsioni dell'art. 15 Op. Ciò considerato, appaiono ancor più oscure le ragioni per cui la stessa amministrazione si sia poi adoperata attivamente per far venir meno l'unico ammortizzatore in grado di attenuare le conseguenze delle sue inadempienze.

⁵⁵ Nel 2022 hanno lavorato in carcere 19.807 detenuti, il 35% del totale di 56.196 presenti al 31 dicembre, dei quali solo 2.608 per privati. Per una analisi approfondita dei dati relativi al mercato del lavoro carcerario si veda G. Caputo, *Carcere senza fabbrica*, Pisa 2020, 197-221.