



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE D'APPELLO DI CATANZARO
SEZIONE LAVORO

composta dai signori magistrati:

dr.ssa Gabriella Portale	Presidente	
dott. Emilio Sirianni	Consigliere	estensore
dr. Antonio Cestone	Consigliere	

riunita in camera di consiglio ha deliberato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. **1357** dell'anno **2021** del Ruolo generale contenzioso

Lavoro e vertente

tra

INPS (avv.ti Caterina Battaglia, Silvia Parisi, Francesco Muscari Tomajoli);

appellante

e

Lo Polito Eduardo (avv. Giandomenico Canino);

appellato

FATTO E DIRITTO

1. Con sentenza del 3\5\2021, il Tribunale di Cosenza ha accolto il ricorso con cui Lo Polito Eduardo aveva chiesto, essendo in possesso di tutti i requisiti lavorativi e contributivi di legge, di accertare il proprio diritto a percepire la NASPI in conseguenza della cessazione, non dipendente dalla propria volontà, del lavoro penitenziario svolto ai sensi dell'art.20, della L.354/1975, avendo ritenuto che ai lavoratori detenuti ammessi al lavoro penitenziario spettino i



medesimi diritti riconosciuti ai lavoratori liberi. Compresa la tutela previdenziale nei casi di disoccupazione involontaria, quale certamente era quella in cui era venuto a trovarsi il ricorrente.

2. La sentenza è appellata dall'INPS, che ne chiede la riforma con conseguente rigetto integrale della domanda proposta dal Lo Polito.

L'appellante richiama, al riguardo, quanto affermato dalla Cassazione penale nella sentenza 18505/2006 in ordine alla non equiparabilità del lavoro prestato dal detenuto all'interno dell'istituto penitenziario con quello prestato all'esterno, alla dipendenza di soggetti terzi. Facendone conseguire che la cessazione di detta attività lavorativa per turnazione fra detenuti sarebbe, del pari, non equiparabile al licenziamento e non darebbe, dunque, diritto ad alcun trattamento di disoccupazione.

Nella ridetta ipotesi il detenuto non assumerebbe, infatti, lo "status" di disoccupato, non trovandosi nella condizione di potere rendere la dichiarazione telematica di "immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa" ai sensi dell'art.19, d.lgs.150/2015.

3. Resiste l'appellato, il quale contesta l'allegazione dell'INPS secondo cui la perdita dell'attività lavorativa intramuraria per turnazione non determinerebbe una condizione di disoccupazione involontaria, atteso che, al contrario, sarebbe proprio il testo novellato dell'art. 20 della legge 354 del 1975 a sancire il principio secondo cui ai lavoratori ai detenuti "devono essere riconosciuti tutti i diritti dei lavoratori liberi e le tutele assicurative e previdenziali". Compresa la nuova indennità contro la disoccupazione involontaria introdotta dal decreto legislativo 22/2015. Equiparazione di trattamento che sarebbe, peraltro, desumibile dall'intero complesso di disposizioni della L.354/75 e del tutto in linea con i principi sanciti dagli artt.35 e 36 Cost., per come anche affermato anche dal Giudice delle Leggi nella sentenza 158/2001.

L'appellato stigmatizza, inoltre, la fragilità del ragionamento formulato dall'Istituto previdenziale con il messaggio 909/2019, perché fondato su di un



unico e risalente precedente della giustizia penale (Cass. 18505/2006), peraltro anteriore alla sentenza con cui la Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità dell'art.69, co.6, lett.a), L.354/75, ha rimesso alla giurisdizione funzionale esclusiva del giudice del lavoro tutte le controversie in materia di rapporti lavorativi e tutele previdenziali di cui siano parti lavoratori in stato di detenzione (Corte Cost.341/2006).

Conclude, infine, che *“seppur vi siano indiscutibili profili di specialità del lavoro carcerario, quest'ultimo non va in alcun modo a incidere né sulla qualificazione del rapporto, né sull'apparato di diritti che da esso ne derivano, a meno che ovviamente non si sia in presenza di una disciplina del sottostante rapporto strettamente connessa a ragioni di sicurezza ovvero con l'esecuzione di prestazioni rese nel contesto carcerario”* e chiede il rigetto dell'appello dell'INPS e la conseguente conferma della sentenza impugnata.

4. All'odierna udienza la causa è decisa a seguito di discussione orale delle parti e con contestuale lettura del dispositivo.

5. L'appello non merita accoglimento.

6. Con il ricorso introduttivo del giudizio, Lo Polito Eduardo, premesso di avere svolto, dal 26\1\2019 al 9\5\2019, attività lavorativa intramuraria in turnazione (circostanza pacificamente emergente dagli atti di causa, seppure in domanda il ricorrente la descriva erroneamente come svolta in esecuzione di *“contratto di lavoro a tempo determinato”*), ha dedotto che, al cessare della stessa, proponeva domanda all'INPS di erogazione della NASPI - Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego, domanda che era rigettata con provvedimento del 24\10\2019, con la succinta motivazione che la prestazione non sarebbe spettata in quanto la cessata attività lavorativa era stata *“svolta alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria”*. Rinviando, sul punto, a quanto affermato nel proprio messaggio n.909 del 5\3\2019.

Il ricorrente contestava la legittimità del diniego dell'INPS alla luce dell'esplicita estensione ai lavoratori detenuti di tutte le tutele assicurative e previdenziali di



legge, sancita dall'art.20 della L.354/75, nonché dell'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina legislativa ribadita dalla sentenza 158/2001 della Corte costituzionale.

7. L'adito Tribunale, *"richiamando integralmente un precedente della Corte di Appello di Torino (n. 886/2019, pubblicata il 24.01.2020)"*, ha rilevato che, ai sensi dell'art.3 del d.lgs. 22/2015, il primo requisito che deve possedere il lavoratore assicurato per godere dell'istituenda Naspi consiste nell'aver *"perduto involontariamente"* la propria occupazione, locuzione dal legislatore intesa come riferita a tutte le ipotesi in cui tale perdita sia una *"conseguenza di eventi riconducibili all'iniziativa del datore di lavoro ed alle sue prerogative imprenditoriali"*. Eventi non circoscrivibili alle sole ipotesi di licenziamento o scadenza del termine contrattuale, ma espressamente estesi fino a comprendere anche le dimissioni per giusta causa e la risoluzione consensuale in sede conciliativa protetta conseguente alla pregressa intimazione di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, ai sensi dell'art. 7, co.7, L.604/64.

Pacifica la sussistenza degli altri requisiti prescritti dal citato art.3 (requisito contributivo e numero di settimane lavorative nell'anno), la sola circostanza su cui si appuntano le contestazioni dell'istituto previdenziale, osserva il giudice di primo grado, attiene al requisito della *"involontarietà dello stato di disoccupazione"*. La cui insussistenza, nelle ipotesi di cessazione dell'attività lavorativa inframuraria di lavoratori detenuti, l'INPS desumeva dal principio affermato da Cass.18505/2006 e fondato sull'asserito carattere *"peculiare"* di tale attività.

Da tale prospettazione si è discostato il Tribunale, rilevando come dal complesso della disciplina dettata dall'art.20, co. 2, 3, 5 e 17, L.354/75, si desuma, contrariamente quanto affermato in quel lontano precedente di legittimità, l'intento del legislatore di *"assicurare al lavoro penitenziario (definito obbligatorio) un trattamento quanto più prossimo a quello previsto per il <lavoro libero>, proprio in ragione delle finalità che lo caratterizzano"*.



In tal senso richiamando la consolidata interpretazione della Corte Costituzionale, in particolare affermata con la sentenza 158 del 2001, che, riconosciute le peculiarità del lavoro detentivo, derivanti da *“profili organizzativi, disciplinari e di sicurezza, propri dell’ambiente carcerario”*, ha ribadito come le tutele di rilievo costituzionale (in quel caso il diritto al riposo annuale retribuito) non possano essere negate al lavoratore detenuto se non nelle limitate ipotesi in cui siano in contrasto con le richiamate esigenze organizzative, disciplinari e di sicurezza.

Concludendo, infine, per l’inesistenza di ragioni giuridicamente rilevanti che giustificassero, sul punto, eccezioni a quella piena equiparazione dettata dalle richiamate disposizioni della L.354/75 e, dunque, per il diritto del ricorrente alle tutele di legge avverso la disoccupazione involontaria sancito dall’art.38, 2° comma della Costituzione.

8. Il ragionamento del giudice di primo grado è contestato dall’appellante, secondo il quale il lavoro subordinato svolto *“in regime carcerario”*, non potrebbe essere equiparato a quello svolto dal lavoratore detenuto *“al di fuori dell’ambito carcerario”*. Al riguardo evidenziando come l’art.20, co.5, lett.c) della L.354/75 indichi fra i compiti assegnati alla commissione di cui al precedente comma anche quello di *“stabilire criteri per l’avvicendamento nei posti di lavoro alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria”*.

Proprio tale peculiare caratteristica escluderebbe ogni possibilità di equiparare la cessazione dell’attività lavorativa per turnazione al licenziamento, per come rilevato dalla Cassazione penale nella già citata sentenza 18505/2006. Orientamento ribadito da pronunce di giudici di merito (in particolare Tribunale Torino n.172 del 2019 e Corte d’Appello della medesima città n.897 del 2020) ed affermato dallo stesso Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria in un parere del gennaio 2019. Orientamento che trarrebbe sostegno anche da quanto statuito dal legislatore con l’art.19, d.lgs.150/2015, che riconosce lo status di *“disoccupati”* ai soli lavoratori che abbiano dichiarato, in forma telematica, la



propria disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa all'interno del sistema informativo di cui all'art.13 della stessa legge. Possibilità, questa, evidentemente preclusa ai lavoratori detenuti, che *“non possono essere disponibili allo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa ma esclusivamente a quella sottoposta al vaglio dell'amministrazione penitenziaria medesima ed alle dipendenze della stessa”*.

Deducendo un'ulteriore conferma alle proprie tesi dall'espressa possibilità di accedere all'assegno di ricollocazione di cui all'art.23 del d.lgs.150/2015, riconosciuta, dall'art.46, ultimo comma, L.354/1975, ai detenuti *“che hanno terminato l'espiazione della pena o che non sono più sottoposti a misura di sicurezza detentiva e che versano in stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 19”* del medesimo decreto.

9.1. La questione oggetto di giudizio, che non conta ancora precedenti di legittimità ed ha trovato soluzioni contrastanti nell'ambito della giurisprudenza di merito (sebbene con una certa prevalenza di quelle contrarie alle tesi dell'INPS), è strettamente connessa alle peculiarità che caratterizzano il lavoro detentivo.

Nel quale convivono e debbono essere armonizzati e coordinati, come insegnato dalla migliore dottrina ed affermato dallo stesso Giudice delle Leggi (Corte Cost. 158/2001), *“rapporto di lavoro e rapporto punitivo”*, talora facenti capo allo stesso soggetto e cioè all'Amministrazione Penitenziaria.

Lavoro detentivo che l'art.20 della legge sull'ordinamento penitenziario (L.354/75) correda di una tendenziale equiparazione al modello costituzionale di rapporto lavorativo subordinato: affermandone il *“carattere non afflittivo”* e remunerato (co.2); la strutturazione sul modello del *“lavoro nella società libera”* (co.3); la sottoposizione agli stessi limiti ed alle stesse tutele posti a garanzia e protezione del lavoratore libero (co.13).

9.2. Come detto, l'orientamento negativo generale dell'INPS sulla specifica questione è stato palesato con il messaggio n.909 del 5\3\2019, con il quale, argomentando pedissequamente sulla base dell'orientamento espresso dalla



Cassazione penale con la citata pronuncia 18505 del 3\5\2006, ha sostenuto che *“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”*.

9.3.1. L’istituto ha, dunque, posto a fondamento del proprio orientamento quella che probabilmente è stata l’ultima pronuncia della Cassazione penale in materia, atteso che, a distanza di appena due mesi, il Giudice delle leggi, con la sentenza n.341 del 5\7\2006, ha dichiarato illegittimo l’art.69, 6° co., lett. a), L.354/75, che assegnava alla competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza i reclami dei detenuti in materia di lavoro, in ragione del contraddittorio meramente cartolare di quel rito camerale, da cui conseguivano limiti alla piena partecipazione delle parti al giudizio ed alla possibilità del lavoratore-detenuto di esercitare una difesa equivalente a quella offerta a tutti gli altri lavoratori.

Le ragioni del giudice di legittimità essendo state per intero affidate alle seguenti, criptiche, riflessioni: *“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”*.

9.3.2. Passo motivazionale nel quale è possibile scindere un argomento apparente da quello che costituisce il vero nucleo del ragionamento, poi recepito in successive pronunce di merito della giurisprudenza del lavoro.

Argomento apparente è quello che giustifica il diniego dell’indennità di disoccupazione (ed oggi della Naspi) con la *“funzione rieducativa e di reinserimento*



sociale”, attesa l’irrisolvibile contraddizione con il pacifico riconoscimento della stessa ai lavoratori detenuti ammessi a svolgere la propria attività lavorativa all’esterno dell’Istituto penitenziario per le identiche finalità di rieducazione e reinserimento sociale.

Nel capo III della legge del ’75 sull’ordinamento penitenziario è, infatti, dettata la disciplina del *“trattamento”* delle persone ristrette in una struttura carceraria e, sin dal primo comma del primo articolo di tale capo, è affermato che il trattamento penitenziario, oltre a *“rispondere ai particolari bisogni della personalità di ogni soggetto”*, deve *“valorizzare le competenze che possono essere di sostegno per il reinserimento sociale”* (art.13, 1° co., L.354/75). Il successivo art.15, elencante gli *“elementi del trattamento”*, in incipit del suo primo comma, espressamente statuisce che *“il trattamento del condannato e dell’internato è svolto avvalendosi principalmente dell’istruzione, della formazione professionale, del lavoro...”*. Lavoro poi distinto in lavoro inframurario, svolto alle dipendenze della stessa amministrazione penitenziaria e disciplinato dagli artt.20 e 20 bis e lavoro esterno, svolto alle dipendenze di datori di lavoro terzi, disciplinato dall’art.21 (discorso a parte quello del lavoro di pubblica utilità di cui all’art.20 ter, inserito dal d.lgs.124/2018, che tuttavia non riguarda la presente analisi).

Pacifica essendo, dunque, la *“funzione rieducativa e di reinserimento sociale”* che presiede ad entrambi i modelli di lavoro svolto da detenuti o internati, non si comprende perché in un caso si avrebbe diritto alle tutele di legge contro la disoccupazione ed in un altro no.

Tantomeno potendosi trarre alcun argomento dall’affermazione che *“il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo ed è remunerato”*, contenuta nel terzo comma dell’art.20, il cui scopo è solo quello di rimarcare la differenza sostanziale con il lavoro disciplinato dall’ordinamento penitenziario del 1931, che aveva, invece, proprio natura affittiva.

I veri motivi di resistenza (come si dirà costituzionalmente eccentrici) al riconoscimento dell’indennità di disoccupazione in favore dei detenuti che



abbiano prestato attività lavorativa ai sensi dell'art.20 e siano in possesso dei requisiti contributivi e di durata temporale previsti dalla legge risiedono, dunque, esclusivamente in quanto affermato nel passaggio finale del passo sopra citato. Ovvero nel riferimento alle peculiari modalità di interruzione del rapporto di lavoro secondo criteri predeterminati di rotazione certamente inassimilabili al licenziamento.

10. In un veloce excursus delle pronunce orientate nel medesimo senso propugnato dall'appellante si possono ricordare la sentenza del Tribunale di Massa del 12\5\21 e quella, spesso citata, della Corte d'Appello di Torino n.897/2019 del 17\1\2020.

Il tribunale carrarino assume che la finalità rieducativa innervante il lavoro svolto dai detenuti all'interno delle case di reclusione dovrebbe indurre ad escludere *“un'interpretazione estensiva dell'applicazione dei benefici previsti ancora dalla legislazione lavoristica e sociale a favore dei lavoratori **licenziati**, di cui agli artt. 1, 2 e 3 del Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22”*. Anche in ragione del fatto che la conclusione del rapporto lavorativo (in quel caso dovuta alla sopravvenuta scarcerazione) *“non è collegata ad un provvedimento unilaterale di recesso assunto dal temporaneo datore di lavoro, cioè, in questo caso dall'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia”*.

La sentenza della Corte d'Appello di Torino, nonostante l'apprezzabile sforzo di fornire una più solida impalcatura sistematica al ragionamento, non riesce a scostarsi di molto dallo spartito motivazionale del Tribunale di Massa. Sebbene, infatti, la Corte sabauda ponga in evidenza ritenute peculiarità del rapporto di lavoro dei detenuti e sue differenze dal rapporto di lavoro in condizioni di libertà, le une e le altre finiscono per risolversi in poco più che confutabili opinioni. Al fondo di tutto rimanendo la resistenza a riconoscere la tutela avverso la disoccupazione involontaria in assenza di una chiara riconducibilità dell'interruzione del rapporto ad un atto di volontà datoriale.



Così risulta opinabile l'affermazione secondo cui alla base vi sarebbe una pretesa incompletezza del percorso di equiparazione del lavoro carcerario a quello "libero". A tacere della difficoltà di rappresentare un procedimento ancora in itinere a fronte di una disciplina rimasta pressoché immutata per quasi cinquant'anni, quel che manca è l'indicazione del dato normativo da cui trarre una simile prospettazione.

Rimangono, certo, le differenze indicate dal giudice d'appello torinese. Magari non quella della mancanza di sottoscrizione di un contratto (che notoriamente è a forma libera), ma quella, ad esempio, dell'erogazione di una mercede (pari ai due terzi della paga contrattuale) in luogo di una retribuzione. E', però, una differenza evidentemente dettata da ragioni di bilancio e, per quanto riguarda il lavoro extra-murario, dalla necessità di rendere il lavoro dei detenuti economicamente attrattivo per gli aspiranti datori di lavoro.

Come rimane la peculiarità della finalità rieducativa, anche qui evidenziata. Riguardo alla quale, a quanto già sopra rilevato (prg.9.3.2.) circa l'impossibilità di comprendere perché questa finalità dovrebbe impedire una, almeno tendenziale, equiparazione di tutele occorre aggiungere la constatazione che essa la dovrebbe, più che favorire, imporre.

Se, infatti, la finalità rieducativa del trattamento ha, com'è innegabile, l'obiettivo di restituire alla comunità un consociato socialmente reinserito e consapevole delle regole che disciplinano la convivenza, dovrebbe necessariamente conseguire che le regole a cui si fa riferimento non sono solo quelle che ne fissano i doveri, ma anche quelle che ne riconoscono i diritti. E riconoscere meno diritti al lavoratore detenuto rispetto a quello libero non è certo il miglior viatico per un suo pieno reinserimento sociale.

Fatte salve, ovviamente, le esigenze di sicurezza o anche di bilancio che si possano frapporre al pieno conseguimento di questo risultato.

Le seconde, peraltro, piuttosto labili atteso il nesso di provvista, in senso lato, che lega il chiesto trattamento previdenziale ai progressi versamenti contributivi.



Una vera e propria petizione di principio è poi l'ulteriore affermazione contenuta nella pronuncia in esame, secondo la quale *"in tanto si giustifica l'attribuzione dell'indennità di disoccupazione nell'ambito del lavoro carcerario in quanto per il medesimo l'acquisizione e la perdita del rapporto di lavoro risponda alle stesse 'logiche di mercato' del 'lavoro libero'".* Argomento in irrisolvibile conflitto con il fondamento costituzionale del diritto dei lavoratori di vedersi assicurati *"mezzi adeguati alle loro esigenze di vita"* in caso di sopravvenuta *"disoccupazione involontaria"*.

Per cui, sfrondata del superfluo, anche in tale più articolata pronuncia la vera ratio della negazione dell'indennità torna a risiedere nella circostanza che *"la cessazione della prestazione lavorativa non è stata determinata da un provvedimento del datore di lavoro o comunque da un evento riconducibile alla sua sfera di influenza"*.

11. Ben diverso l'approccio dato alla questione dalla Corte d'Appello di Torino in una successiva sentenza, la n.523 del 26\10\2021, muovendo direttamente da quello che è il reale punto di disputa ovvero la sussistenza o meno del requisito della involontarietà dello stato di disoccupazione (anche in quel caso essendo pacifici gli altri requisiti di cui alle lett.b e c dell'art.1, d.lgs.22/2015), nell'occasione conseguita al sopravvenuto trasferimento del lavoratore detenuto in altro carcere.

Il giudicante, in questa pronuncia, correttamente muove dal rilievo che è già lo stesso legislatore ad individuare eventi che, pure riconducibili ad una manifestazione di volontà del lavoratore, non possono tuttavia essere considerati il risultato di una sua libera scelta. Ed il riferimento è alle ipotesi di dimissioni per giusta causa e conciliazione in sede protetta conseguente ad un preannuncio di licenziamento, ai sensi dell'art.7 della L.604/66, espressamente enumeranti nel comma 2 del citato art.3 d.lgs.22/2015 fra le cause di interruzione del rapporto che danno diritto alla Naspi.

Non mancando di ricordare che l'esplicito inserimento dell'ipotesi di dimissioni per giusta causa altro non era che la consacrazione in norma espressa dell'opzione interpretativa già imposta in materia da Corte Cost.269/2002.



Questo il contesto normativo, osserva il giudice torinese, la circostanza fattuale costituita dal *“mutamento dello status del prevenuto in quello di condannato definitivo”* ed il conseguente suo trasferimento ad altra casa circondariale che aveva determinato l'interruzione del rapporto lavorativo, pur non dipendendo *“da una scelta dell'Amministrazione penitenziaria, non vale, di per sé, a connotarla come volontaria”*.

Il riconoscimento della Naspi in quella fattispecie concreta imponendosi anche alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata (artt.35 e 38, 2° co., Cost.). L'avversa conclusione, sollecitata dall'INPS, finendo *“per tradursi in una maggiore afflittività della pena e nella negazione di quella finalità di emenda che il lavoro carcerario può utilmente svolgere ai sensi dell'art.27, co.3, Cost.”*. E, ricordato come le disposizioni in materia dettate dalla L.354/75 tendano tutte verso la massima assimilazione possibile del lavoro in carcere a quello svolto nella società libera, la Corte ha recisamente concluso che *“non rileva a contrario (...) né il particolare sistema di collocamento al lavoro intramurario (diretto a garantire uguali possibilità di accesso al lavoro interno da parte dei detenuti), né la finalità rieducativa e di reinserimento sociale del lavoro penitenziario, che, di per sé, non esclude, anzi impone l'applicazione nel caso in esame della tutela contro la disoccupazione”*.

Nello stesso senso il Tribunale di Verona, con la sentenza n.54 del 7\2\2022, che motiva le proprie conclusioni richiamando, ai sensi dell'art.118, disp. att., c.p.c., quelle della Corte torinese appena ricordate.

12. A completamento del quadro è necessario ricordare, sia pure per cenni, le indicazioni in materia fornite dalla Corte costituzionale.

12.1. Indicazioni sistematiche fondamentali possono già trarsi dalla sentenza n.158/2001, che ha chiarito funzione e natura del lavoro dei detenuti nel sopravvenuto contesto costituzionale e di regole comunitarie, per come progressivamente elaborato, nel tempo, dalla sua stessa giurisprudenza.



La questione di costituzionalità attingeva l'omessa previsione nell'allora diciassettesimo¹ (ed oggi tredicesimo) comma dell'art.20, L.354/75 nella parte in cui non riconosceva al detenuto-lavoratore il diritto al riposo annuale ed alla relativa indennità sostitutiva.

Merita d'essere ricordata l'argomentazione con la quale l'Avvocatura dello Stato chiedeva che la questione fosse dichiarata infondata, in ragione dell'evidente eco di tale impostazione nella citata Cassazione 18505/2006 ed in talune delle sentenze di merito sopra citate (v. prg.10).

Il parere dell'Avvocatura, con involontaria incursione nel paradosso, era che la "specialità" del lavoro carcerario e la sua finalizzazione alla risocializzazione del detenuto lo rendessero ben compatibile con il riposo settimanale, ritenuto anzi "essenziale rispetto a tale finalità", mentre invece il periodo di riposo annuale, "assai più lungo" sarebbe stato "in contrasto con il dichiarato fine di dare al lavoro il compito fondamentale dell'opera di rieducazione".

La Corte, ribadendo ancora una volta le differenze del lavoro detentivo nel nuovo ordinamento rispetto a quello del regolamento penitenziario del 1931 -parte del trattamento rieducativo e non più caratterizzato da una funzione afflittiva- sottolinea come esso sia divenuto "uno dei mezzi al fine del recupero della persona, valore centrale per il nostro sistema penitenziario non solo sotto il profilo della dignità individuale ma anche sotto quello della valorizzazione delle attitudini e delle specifiche capacità lavorative del singolo" e come, fra le varie tipologie di lavoro detentivo, l'art.20 prospetti la possibilità di un rapporto lavorativo alle dipendenze della stessa amministrazione carceraria. Rapporto lavorativo che si affianca a quello di soggezione derivante dallo stato di detenzione, mantenendo un proprio specifico bagaglio di diritti e di obblighi. Le interferenze "tra profili del rapporto di lavoro e profili organizzativi, disciplinari e di sicurezza, propri dell'ambiente carcerario" potendo ben determinare "delle varianti o delle deroghe" rispetto alla generale

¹ Con ordinanza 294 del 2001 la stessa Corte ha corretto l'errore materiale contenuto nella sentenza 158, laddove era indicato il comma sedicesimo dell'articolo in luogo del diciassettesimo.



disciplina del primo, che non possono, però, portare “*ad affievolire il contenuto minimo di tutela che, secondo la Costituzione, deve assistere ogni rapporto di lavoro subordinato*”.

La Corte procede quindi ad un breve excursus dei propri interventi in materia, che è opportuno riportare:

“Questa Corte, già nella sentenza n. 103 del 1984 (...) aveva avvertito non esservi ragione di distinzione tra il normale lavoro subordinato ed il lavoro dei detenuti o internati (...).

“Nella successiva sentenza n. 1087 del 1988, resa peraltro in un contesto normativo non ancora arricchito dalla molteplicità di esperienze lavorative intramurarie ora possibili, la Corte aveva sì sottolineato la differenza tra il lavoro ordinario e quello svolto all’interno del carcere alle dipendenze dell’Amministrazione, ma aveva sin da allora escluso che quest’ultimo non dovesse essere protetto alla stregua dei precetti costituzionali. Più recentemente (sentenza n. 26 del 1999) ha poi affermato che l’idea secondo la quale la restrizione della libertà personale comporta come conseguenza il disconoscimento delle <posizioni soggettive>, attraverso un generalizzato assoggettamento all’organizzazione penitenziaria, è estranea al vigente ordinamento costituzionale, atteso che questo è basato sul primato della persona umana e dei suoi diritti. Nella stessa sentenza ha messo in rilievo che la restrizione della libertà personale non comporta affatto una capitis deminutio di fronte alla discrezionalità dell’autorità preposta alla sua esecuzione. E si è ancora osservato che <l’esecuzione della pena e la rieducazione che ne è finalità nel rispetto delle irrinunciabili esigenze di ordine e disciplina non possono mai consistere in trattamenti penitenziari che comportino condizioni incompatibili col riconoscimento della soggettività di quanti si trovano nella restrizione della loro libertà>.”.

Questo il quadro sistematico estraibile dalla Costituzione, non poteva che conseguire la conclusione che “*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”.

Con conseguente dichiarazione di incostituzionalità della norma laddove non prevedeva *“il diritto al riposo annuale retribuito al detenuto che presti la propria attività lavorativa alle dipendenze dell’amministrazione carceraria”.*

Non essendo, infine, superfluo ricordare anche la Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 12 febbraio 1987, con la quale è stato espressamente chiesto agli Stati membri di garantire ai detenuti il massimo accesso alle attività di formazione e ad un lavoro *“degno e debitamente retribuito”* (punti 1, 8 e 34).

12.2. Ha, infine, una portata chiarificatrice determinante, quanto alla nozione di *“involontarietà”* della disoccupazione costituente presupposto del diritto alle tutele costituzionali di cui all’art.38, 2° comma, la sentenza interpretativa di rigetto n.160 del 1974.

La violazione dell’art.38 ipotizzata dal giudice remittente concerneva l’art. 76, primo comma, del r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, in legge 6 aprile 1936, n. 1155, in base al quale la disoccupazione nei periodi di stagione morta, per le lavorazioni soggette a disoccupazione stagionale, e quella relativa ai periodi di sosta, per le lavorazioni soggette a normali periodi di sospensione, non dava diritto all’indennità di disoccupazione e la Corte, rispondendo alle argomentazioni dell’Avvocatura dello Stato, che pretendeva di fondare l’affermata insussistenza del diritto sulla carenza di elementi costitutivi tipici delle assicurazioni private (il rischio dell’evento protetto, in uno con la sua incertezza e dipendenza da caso fortuito, forza maggiore o da fatto di un terzo) ha ricordato i caratteri che distinguono dalle prime le assicurazioni sociali. Fra i quali il *“fine precipuo”* di queste ultime ovvero *“garantire ai beneficiari la sicurezza del soddisfacimento delle necessità di vita a seguito della cessazione o riduzione*

Firmato Da: SIRIANNI EMILIO Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 5985161de8f143673983992ef660c065
Firmato Da: PORTALE GABRIELLA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 681b8a640a86aeecc0f19872ca920a87c



dell'attività lavorativa o per vecchiaia, o per infortunio, o per malattia o per invalidità, o per disoccupazione involontaria". Aggiungendo peraltro, cosa che qui più interessa, che "per l'art. 38 della Costituzione è lo stato di 'disoccupazione involontaria' il requisito che rende la disoccupazione indennizzabile" e che "il termine può apparire vago e impreciso, ma esso non può, proprio per la peculiare natura costituzionale delle assicurazioni sociali, essere circoscritto nell'ambito troppo ristretto di un rischio imprevisto e imprevedibile, per cui ogniqualvolta si sia in presenza di una disoccupazione sia pure involontaria, ma normalmente prevista e temporaneamente inquadrata nel tempo in ragione del particolare aspetto di un dato tipo di attività lavorativa, questa sarebbe sottratta a tutela, a meno che, per sopravvenute circostanze, essa disoccupazione non sia destinata a protrarsi oltre il termine normativamente fissato". E ancora che "la funzione dell'assicurazione sociale è di garantire ai lavoratori adeguati mezzi di sussistenza in caso di disoccupazione involontaria, nel cui concetto non può rientrare il caso in cui la disoccupazione sia, in relazione al tipo di lavoro svolto, predeterminata e, quindi, sussista, per tale fatto una impossibilità oggettiva per il lavoratore di poter esplicare, per un certo periodo di tempo, quella attività che gli è normale e dalla quale trae i mezzi di sussistenza". Atteso che "il termine 'involontario non può, nel caso, ricollegarsi ad un comportamento proprio del lavoratore, per aver scelto quel tipo di lavoro piuttosto che un altro".

E', dunque, l'involontarietà della condizione di disoccupazione del lavoratore, nel senso testé descritto, il solo elemento di discriminazione posto dalla norma costituzionale e, del tutto coerentemente, la Corte ha, nell'occasione, rigettato la questione indicando l'interpretazione costituzionalmente orientata che si sarebbe dovuta dare alla norma di legge ordinaria e cioè che il lavoratore avrebbe avuto pieno diritto all'indennità di disoccupazione nei periodi di sosta o sospensione delle lavorazioni stagionali o soggette a periodi di sospensione solo a condizione che in tali periodi avesse provveduto a chiedere l'iscrizione nelle liste di collocamento per altre occupazioni. Richiesta idonea ad impedire che il protrarsi



della condizione di disoccupazione potesse ricondursi, sia pure indirettamente, ad un proprio atto di volontà.

12.3 Che sia questa la disoccupazione involontaria che l'art.38, 2° comma pone come elemento costitutivo del diritto alle relative tutele, vale la pena di aggiungere, non è smentito dalla successiva sentenza n.121 del 2006, con cui il Giudice delle leggi ha ritenuto infondati i dubbi di legittimità prospettati rispetto all'art.45, terzo comma, del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, nell'interpretazione datane dalle SS.UU. della Cassazione (sentenza 1732/2003) e secondo la quale la norma *“non contempla tra i lavoratori disoccupati involontari aventi diritto, alle altre condizioni di legge, all'indennità di disoccupazione ordinaria, i lavoratori occupati con contratto a tempo parziale verticale su base annua ultrasemestrale che abbiano chiesto di essere tenuti iscritti nelle liste di collocamento per i periodi di inattività”*.

A prescindere da ogni considerazione sull'effettiva sussistenza dell'elemento volontaristico in capo al lavoratore nei rapporti di part-time verticale -della quale si autorevolmente dubitato: *“concezione volontaristica del contratto di lavoro part time, come contratto di lavoro capace di realizzare una ideale flessibilità bilaterale (...); valevole ugualmente per il datore e per il lavoratore (...) dimenticando che nella realtà dei fatti questa parità di scelta non c'è; che quasi sempre, o il più delle volte, nell'attuale situazione occupazionale anche il part time verticale è una scelta imposta al lavoratore (ma nell'83% dei casi a livello europeo si tratta di lavoratrici), come unica possibilità di lavoro”* - quel che qui rileva è solo che, in quella pronuncia, la Corte costituzionale ha escluso che la condizione del lavoratore in part-time verticale potesse essere assimilata a quella del lavoratore stagionale, cui era riferita la ricordata pronuncia interpretativa di rigetto 160/1974 , in quanto, *“rispetto al lavoro stagionale (...), il tipo contrattuale del tempo parziale verticale presenta sicuri elementi di differenziazione. In particolare, nel lavoro stagionale il rapporto cessa a <fine stagione>, sia pure in vista di una probabile nuova assunzione stagionale; nel lavoro a tempo parziale verticale invece il rapporto <prosegue> anche durante il*



periodo di sosta, pur con la sospensione delle corrispettive prestazioni, in attesa dell'inizio della nuova fase lavorativa. Pertanto il lavoratore stagionale non può contare sulla retribuzione derivante dall'eventuale nuovo contratto, mentre il lavoratore a tempo parziale può fare affidamento sulla retribuzione per il lavoro che presterà dopo il periodo di pausa".

Nel lavoro detentivo inframurario, infatti, non vi è uno stesso contratto di lavoro che prosegue, intervallato da pause di sospensione, ma diversi rapporti lavorativi che si susseguono l'un l'altro secondo prestabiliti criteri di turnazione. Per come emerge chiaramente dalle lettere c) ed a) dell'art.20, co.5, della L.354/75, che affidano alla commissione di cui al precedente comma il compito di "stabilire i criteri per l'avvicendamento nei posti di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria" e di "formare due elenchi, uno generico e l'altro per qualifica, per l'assegnazione al lavoro dei detenuti e degli internati, tenendo conto esclusivamente dell'anzianità di disoccupazione maturata durante lo stato di detenzione e di internamento, dei carichi familiari e delle abilità lavorative possedute".

Quella "maturata" fra un incarico lavorativo e l'altro per il legislatore è, dunque, vera e propria "disoccupazione". Il ché, da un lato, conferma che non vi è un unico rapporto soggetto a periodi di sospensione, ma diversi rapporti di lavoro che si succedono secondo una turnazione prestabilita e, dall'altro, che i periodi non lavorati fra un rapporto e l'altro sono veri e propri periodi di disoccupazione. Per i quali è, dunque, impensabile che non operino le tutele sancite dall'art.38, 2° comma della Costituzione.

Solo in limine, potendosi aggiungere che quella turnazione è tutt'altro che certa, potendo essere interrotta dal trasferimento in altri istituti o dalla scarcerazione.

13. Chiarita la sola nozione costituzionalmente accettabile di disoccupazione involontaria, non si può dubitare che in essa si trovi il lavoratore detenuto, già dipendente dell'amministrazione penitenziaria, alla cessazione del rapporto lavorativo determinata dalle turnazioni previste dall'art.20 L.354/75 e che,



quindi, in presenza degli altri requisiti di cui all'art.3, lett.b) e c), d.lgs.22/2015, ad esso spetti il diritto alla Nuova Prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego di cui all'art.1 della stessa legge.

Non vi è, infatti, fondamento normativo alla tesi sopra ricordata (v. supra prg.7) e secondo la quale, ai fini del riconoscimento delle tutele di legge, *"involontaria"* sarebbe la disoccupazione solo quando *"conseguenza di eventi riconducibili all'iniziativa del datore di lavoro ed alle sue prerogative imprenditoriali"*. Ciò, sia con riferimento alla vecchia indennità di disoccupazione di cui agli artt.73 e segg. del r.d.l. 1827/1935 che alla NASPI di cui agli artt.1 e segg. d.lgs.22/2015. E potendosi ben affermare, parafrasando la citata sentenza n.158/2001 del Giudice delle leggi, che la Costituzione sancisce chiaramente (art. 35) che la Repubblica tutela il lavoro *"in tutte le sue forme ed applicazioni"* e (all'art. 38, secondo comma) che qualunque lavoratore ha diritto a che *"siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle [proprie] esigenze di vita in caso di (...) disoccupazione involontaria"*.

14. Né maggior pregio può essere riconosciuto alle ulteriori argomentazioni dell'INPS miranti a prospettare una sorta di *"status"* di disoccupato cui potrebbe accedere solo chi fosse in grado di rendere la dichiarazione telematica di cui all'art.19 del d.lgs. 150/2015.

La norma richiamata, in realtà, si limita a indicare la dichiarazione in questione fra i presupposti per accedere alle politiche attive del lavoro disciplinate al capo II della legge in cui essa è inserita. Compreso l'assegno di ricollocamento di cui al successivo art.23.

Tali disposizioni nulla hanno a che fare con la NASPI, la cui diversa funzione è quella sancita dall'art.38, 2° comma della Costituzione e nulla a che fare con essa la possibilità di accedere al ridetto assegno di ricollocamento, riconosciuta dall'art.46 L.354/75 anche ai detenuti ed internati che abbiano terminato l'espiatione della pena e si trovino in condizioni di disoccupazione.

15. Non investendo le censure dell'INPS il pacifico possesso, da parte dell'appellato, degli ulteriori requisiti di cui all'art.3, d.lgs.22/2015 ovvero la



titolarità di almeno tredici settimane contributive nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione e di almeno trenta giornate lavorative nei dodici mesi precedenti l'identico periodo, non può che ribadirsi il rigetto dell'appello e la conseguente conferma della sentenza impugnata.

16. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo conformemente alle tariffe vigenti.

P.Q.M.

la Corte, definitivamente decidendo sull'appello proposto dall'INPS avverso la sentenza del Tribunale di Cosenza del 3\5\2021, così provvede:

- 1) Rigetta il ricorso in appello;
- 2) condanna parte appellante al pagamento delle spese di lite che liquida, conformemente alle vigenti tariffe, in €.1.800,00, oltre accessori, da liquidarsi in favore dell'erario;
- 3) dà atto della sussistenza, ai sensi dell'art. 13 comma 1 quater del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, inserito dall'art. 1, comma 17, della L. 24 dicembre 2012, n. 228, dei presupposti per il versamento, da parte dell'appellante, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'impugnazione dallo stesso proposta, a norma del comma 1-bis del medesimo art. 13, salva eventuale verifica in sede competente.

Catanzaro, 3\10\2023.

Il consigliere estensore

dr. Emilio Sirianni

Il Presidente

dr.ssa Gabriella Portale

