



## **GUIDA ALLA COMPILAZIONE DEL RICORSO GERARCHICO AVVERSO DINIEGO NASPI PER LAVORO PENITENZIARIO PER DETENUTI ED EX DETENUTI**

*Questa guida e il modello di ricorso allegato non sarebbero stati possibili senza il prezioso apporto dell'avv. Luca Santini, scomparso di recente.*

Con il messaggio INPS n.909 del 5.3.2019 si è instaurata la disdicevole prassi del mancato riconoscimento della Naspi (già indennità di disoccupazione) a detenuti ed ex detenuti che abbiano svolto lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria per i loro periodi di quiescenza dal lavoro.

Tale decisione si connatura come un manifesto regresso rispetto a precedenti decisioni della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale in tema dei diritti dei detenuti e lavoro quale "il diritto dei detenuti lavoratori, così come i liberi cittadini, a percepire una remunerazione corrispondente alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, al riposo settimanale e annuale, ai benefici previdenziali e in generale a un trattamento che deve essere mutuato su quello della società libera".

Antigone, unitamente ad alcuni garanti regionali (Lazio, Umbria, Emilia Romagna, Toscana), ha sin da subito indirizzato all'INPS una lettera di protesta per tale messaggio che illegittimamente diniega prestazioni previdenziali dovute e una lettera di sensibilizzazione indirizzata alle organizzazioni sindacali al fine di provvedere attraverso i patronati all'invio delle domande di prestazione previdenziale.

Anche i patronati si sono organizzati al fine di ricorrere avverso le determinazioni negative assunte dall'INPS.

Proponiamo di seguito un modello di ricorso gerarchico avverso la determinazione negativa dell'INPS che è necessario indirizzare al Comitato provinciale INPS territorialmente competente che è quella di residenza dell'interessato.

A tal fine è bene sottolineare che in forza del novellato art. 45 dell'ordinamento penitenziario il detenuto privo di residenza anagrafica acquisisce la residenza anagrafica nel territorio ove è sito l'istituto mentre al condannato è consentito optare tra il mantenimento della precedente residenza anagrafica e quella presso la struttura ove è detenuto o internato. Tale opzione può essere in ogni momento modificata.

Il ricorso gerarchico va posto attraverso la piattaforma web dell'INPS avendo cura di dotarsi di pin dispositivo. Solo agli avvocati accreditati è consentito di proporre ricorsi per terze persone altrimenti il pin è personale e legato alla propria posizione INPS. In alternativa è possibile conferire mandato ad un patronato per la presentazione del ricorso.

Il ricorso al tribunale del lavoro va tassativamente posto entro 1 anno e 300 giorni dalla domanda di naspi e per proporlo è necessario aver fatto il ricorso gerarchico. Il ricorso gerarchico si può proporre in proprio, quello giurisdizionale solo a mezzo di difensore abilitato. L'azione giudiziaria potrà essere proposta se arriva il diniego anche da parte del Comitato provinciale competente ovvero allorquando il medesimo Comitato non ha provveduto entro 90 giorni dall'invio del ricorso gerarchico (cd silenzio-rifiuto).

Segnaliamo che il patronato INCA è disponibile nella proposizione di ricorsi in questa specifica materia per cui ci si può rivolgere agli sportelli del patronato al fine di proporre il ricorso sia gerarchico che giurisdizionale.

Proponiamo di seguito un modello di ricorso gerarchico avverso tali dinieghi, redatto dall' avv. Luca Santini, per conto del Collegio legale del Patronato INCA, con il contributo dell'avv. Gennaro Santoro, per conto dell'Associazione Antigone, che può essere utilizzato da ogni persona interessata.

Per ulteriori chiarimenti potete contattarci alle mail [difensore@antigone.it](mailto:difensore@antigone.it) oppure [antigone.difensore@gmail.com](mailto:antigone.difensore@gmail.com)

*Staff del difensore civico associazione Antigone*

INPS DI \_\_\_\_\_ – COMITATO PROVINCIALE  
Ricorso gerarchico

Per

Il/La sottoscritto/a \_\_\_\_\_, nato/a a \_\_\_\_\_, il  
\_\_\_\_\_, CF: \_\_\_\_\_

- ricorrente

Contro:

I.N.P.S. – Sede di \_\_\_\_\_

- resistente

### **Oggetto: riconoscimento della prestazione di disoccupazione Naspi**

Si ricorre avverso la decisione di diniego della prestazione di disoccupazione Naspi, a seguito di lavoro svolto in regime carcerario, notificata in data \_\_\_\_\_. Il provvedimento di diniego reca una motivazione per relationem al messaggio dell'Inps n. 909 del 5.3.2019.

Detto messaggio ha innovato una prassi consolidata e univoca nel consentire ai detenuti che svolgono attività lavorativa alle dipendenze dell'Istituto penitenziario, l'accesso agli ammortizzatori sociali previsti in caso di disoccupazione involontaria, primi fra tutti la Naspi. Il nuovo indirizzo avviato da codesto Istituto è invece nel senso di escludere dalla fruizione di detto beneficio i lavoratori detenuti, a meno che la prestazione lavorativa non sia svolta in favore di datori di lavoro diversi dall'Amministrazione penitenziaria.

Per un corretto inquadramento della questione è bene ricordare che in materia di diritto al lavoro in carcere la legge penitenziaria è ispirata al principio secondo cui il detenuto che lavora deve vedersi riconosciuti gli stessi diritti del cittadino libero.

La Legge 354/1975 (ordinamento penitenziario) prevede, infatti, che "l'organizzazione e i metodi" del lavoro penitenziario "devono riflettere" quelli del lavoro nella società libera (Art. 20 comma 3); che "la durata" delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e che alla stregua di tali leggi deve essere garantita, tra l'altro, "la tutela assicurativa e previdenziale" (Art. 20 comma 13); infine, che la remunerazione deve essere stabilita in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico "previsto dai contratti collettivi di lavoro" (Art.22).

L'orientamento dettato dal legislatore nazionale è in sintonia con quello emergente dalle Regole penitenziarie europee (Raccomandazione R 2006 – 2) secondo cui in modo particolare "i detenuti che lavorano devono essere inseriti nel sistema nazionale della previdenza sociale" (Art. 26, punto 17).

La Corte costituzionale si è pronunciata in modo particolare sulla questione del diritto alla retribuzione dei lavoratori detenuti, rilevando, già nella sentenza n.1087/1988, che il lavoro del detenuto è un diritto e che, pertanto, avendo perso la sua vecchia natura "affittiva", non si può più "dubitare che il rapporto che ivi si instaura è disciplinato dal diritto comune negli elementi essenziali tra cui la retribuzione [...] per quanto non possa ritenersi che tale genere di lavoro sia del tutto identico [a quello svolto in libertà], specie per la sua origine, per le condizioni in cui si svolge, per le finalità cui è diretto e che deve raggiungere, non può assolutamente affermarsi che esso non debba essere protetto specie alla stregua dei precetti costituzionali (artt. 35 e 36 Cost.)".

La Corte costituzionale si è espressa anche sul diritto alle ferie retribuite dei lavoratori detenuti, dichiarando con la sentenza n. 158 del 2001, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, della Legge 26 luglio 1975 n. 354, nella parte in cui non riconosceva il diritto al riposo annuale retribuito (o alla relativa indennità sostitutiva) al detenuto che avesse prestato la propria attività lavorativa alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria.

In sostanza i detenuti lavoratori, così come i liberi cittadini, hanno diritto a una remunerazione corrispondente alla quantità e qualità dell'attività prestata, al riposo settimanale e annuale, ai benefici previdenziali, in generale a un trattamento che deve essere mutuato su quello della "società libera".

Alla luce di tali principi appare francamente immotivata la decisione assunta dalla Sede Inps, che presentemente si impugna, di privare il lavoratore detenuto del beneficio della Naspi, peraltro sulla base di un unico e risalente precedente (menzionato nel messaggio 909/2019) pronunciato dalla Cassazione penale in data 3 maggio 2006 (sentenza 18505/06). Detta sentenza appare priva di qualsiasi attualità, in quanto antecedente alla sentenza 23 ottobre 2006 n. 341 con cui la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, comma 6, lett. a) della Legge 26 luglio 1975 n. 354, ha statuito che anche le controversie di lavoro o di previdenza in cui siano parte i detenuti, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e/o i soggetti privati, rientrano nella competenza del Tribunale ordinario in funzione del Giudice del Lavoro e non più del Magistrato di Sorveglianza con il relativo rito camerale. Pertanto la Magistratura penale non ha più titolo ad occuparsi delle vicende connesse ai diritti dei lavoratori-detenuti, comprese quelle legate alla tutela contro la disoccupazione involontaria.

La negazione del beneficio della Naspi appare altresì in contrasto:

1. con il principio di eguaglianza, in quanto i lavoratori detenuti sarebbero gli unici nell'ordinamento a versare la contribuzione atta a finanziare la Naspi senza potersene però avvantaggiare;
2. con la funzione rieducativa della pena, dato che sovente il licenziamento del detenuto e dunque la possibilità di fruire del relativo ammortizzatore sociale, coincide con la conclusione della pena e con la liberazione del condannato; pertanto la disponibilità di un sostegno economico nel delicato processo di reinserimento nella società, ha un'indubbia valenza trattamentale, tesa a non vanificare gli sforzi di riabilitazione profusi nel corso dell'espiazione della pena;
3. con precise norme di legge, segnatamente con l'art. 19 della l. n. 56 del 1987, che prevede quanto segue: "lo stato di detenzione non costituisce causa di decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione ordinaria o speciale". Inoltre il diritto all'indennità di disoccupazione deriva al detenuto semplicemente dal fatto di non essere occupato in alcuna attività lavorativa, indipendentemente dall'iscrizione nelle liste di collocamento, infatti sempre ai sensi dell'art. 19 citato i detenuti e gli internati hanno la mera facoltà, non l'obbligo di iscriversi in tali liste e comunque "finché permane lo stato di detenzione o di internamento sono esonerati dalla conferma dello stato di disoccupazione".

Non vi è ragione d'altra parte per negare che nel caso di specie la condizione di disoccupazione del lavoratore sia del tutto involontaria, in quanto la cessazione dell'attività lavorativa è stata unilateralmente stabilita dall'Amministrazione, né è in alcun modo prevedibile il momento in cui il lavoratore verrà riamesso in servizio. Sembra logico quindi accordare a un lavoratore si trovi privo di impiego e di stipendio, per cause indipendenti dalla propria volontà, la tutela tipica prevista dall'ordinamento contro la disoccupazione per le generalità dei consociati.

\* \* \* \* \*

Tanto premesso il sottoscritto chiede procedersi al riconoscimento del beneficio previdenziale richiesto.

#### *ALCUNE INDICAZIONI PRATICHE*

*Ogni ricorso può essere arricchito di dettagli relativi al tipo di mansione svolta, indicando il periodo di svolgimento dell'attività lavorativa etc. Sarebbe inoltre utile evidenziare le ragioni della cessazione del rapporto di lavoro esaltando la natura involontaria del successivo stato di disoccupazione.*

*Si tenga inoltre presente che, in caso di presentazione di ricorso giurisdizionale, è indispensabile l'assistenza di un legale e che è possibile non sostenere spese vive soltanto se il reddito familiare dell'interessato non supera determinati limiti. La composizione dello stato di famiglia e il reddito complessivo familiare rilevano infatti ai fini dei limiti di reddito per il gratuito patrocinio, per l'esonero dal pagamento del contributo unificato e per l'esclusione della condanna alle spese in caso di soccombenza.*