



Direzione Centrale Ammortizzatori Sociali
Direzione Centrale Entrate

Roma, 16/07/2026

*Ai Dirigenti centrali e territoriali
Ai Responsabili delle Agenzie
Ai Coordinatori generali, centrali e
territoriali delle Aree dei professionisti
Al Coordinatore generale, ai coordinatori
centrali e ai responsabili territoriali
dell'Area medico legale*

Circolare n. 74

E, per conoscenza,

*Al Presidente e ai Componenti del Consiglio di
Amministrazione
Al Presidente e ai Componenti del Consiglio di
Indirizzo
di Vigilanza
Al Presidente e ai Componenti del Collegio dei
Sindaci
Al Magistrato della Corte dei Conti delegato
all'esercizio del controllo
Ai Presidenti dei Comitati amministratori
di fondi, gestioni e casse
Al Presidente della Commissione centrale
per l'accertamento e la riscossione
dei contributi agricoli unificati
Ai Presidenti dei Comitati regionali*

OGGETTO: **Indennità di disoccupazione NASpI in favore dei detenuti che abbiano svolto attività lavorativa all'interno degli Istituti penitenziari. Chiarimenti e istruzioni operative**

SOMMARIO: *Con la presente circolare si forniscono istruzioni e chiarimenti in merito all'erogabilità della prestazione di disoccupazione NASpI in favore dei detenuti che abbiano svolto attività lavorativa alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, al fine di recepire l'orientamento espresso dalla recente giurisprudenza di legittimità, che ha individuato specifiche fattispecie di cessazione involontaria del rapporto di lavoro intramurario utili ai fini del riconoscimento del diritto alla prestazione di disoccupazione NASpI.*

INDICE

1. *Quadro normativo*
2. *Orientamenti giurisprudenziali. Fattispecie per le quali è riconosciuto l'accesso all'indennità NASpI*
 - 2.1 *Scarcerazione per fine pena*
 - 2.2 *Conclusione del progetto lavorativo*
 - 2.3 *Trasferimento presso altro istituto di pena*
 - 2.4 *Misure alternative alla detenzione in carcere*
 - 2.5 *Debenza del ticket di licenziamento*
3. *Fattispecie per la quale non è riconosciuto l'accesso all'indennità NASpI. Lavoro in rotazione*
4. *Indicazioni operative*

1. Quadro normativo

La disciplina del lavoro intramurario ha subito un'evoluzione nel tempo, transitando da una concezione meramente affittiva a un modello orientato alla rieducazione e al reinserimento sociale del detenuto.

Inizialmente, il regio decreto 18 giugno 1931, n. 787, recante "Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena", prevedeva che il lavoro svolto all'interno e alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria fosse considerato parte integrante della pena e modalità di esecuzione della stessa. Pertanto, traendo esso origine da un obbligo legale, non poteva essere equiparato al lavoro libero, che aveva, invece, natura contrattuale.

Successivamente, la legge 26 luglio 1975, n. 354, recante "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", ha superato tale impostazione e, nell'ottica della finalità rieducativa della pena ai sensi dell'articolo 27, terzo comma, della Costituzione, il lavoro ha perso il carattere affittivo per divenire uno strumento con finalità rieducativa e di reinserimento nella collettività.

Quest'ultima impostazione ha trovato il suo consolidamento in alcune pronunce della Corte di Cassazione, in particolare nella sentenza n. 396 del 5 gennaio 2024, nella quale la Corte ha affermato che il rapporto di lavoro del detenuto alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria deve essere considerato come un ordinario rapporto di lavoro, nonostante la sua particolare disciplina normativa.

A conferma di tale orientamento il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124, recante "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", modificando la citata legge n. 354/1975, ha imposto all'Amministrazione penitenziaria l'adozione di misure che garantiscano la massima equiparazione tra la condizione del lavoratore detenuto e quella del lavoratore libero nel rispetto delle esigenze di sicurezza e trattamento penitenziario.

Posto che il legislatore ha sancito l'equiparazione tra il lavoro intramurario e quello ordinario, anche sul piano assicurativo e previdenziale, ai fini dell'accesso alla prestazione NASpI, l'Istituto, su conforme parere del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della Giustizia, con il messaggio n. 909 del 5 marzo 2019, ha precisato che la prestazione NASpI non possa essere riconosciuta in favore dei lavoratori detenuti che svolgono attività intramuraria, in occasione dei periodi di inattività in cui i medesimi vengano a trovarsi. Tale interpretazione è stata fornita in conformità a quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. Corte di Cassazione, Sez. I penale, sentenza n. 18505 del 3-25 maggio 2006), secondo la quale, stante la natura peculiare del lavoro intramurario con finalità rieducativa e di reinserimento sociale, la cessazione dal medesimo per avvicendamento dei

carcerati al lavoro non può essere assimilata alle ordinarie fattispecie di licenziamento che danno diritto all'indennità di disoccupazione, non realizzandosi, pertanto, lo stato di disoccupazione involontaria richiesto all'articolo 3 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, per l'accesso alla NASpI, poiché la sospensione per rotazione, da cui origina l'inattività, non interrompe il rapporto di lavoro in senso giuridico.

2. Orientamenti giurisprudenziali. Fattispecie per le quali è riconosciuto l'accesso all'indennità NASpI

La Corte di Cassazione è tornata a pronunciarsi in materia di erogabilità della prestazione NASpI per i detenuti che abbiano svolto attività lavorativa alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria.

In linea generale, richiamando l'*excursus* normativo, la Corte ha confermato che il rapporto di lavoro del detenuto alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria va considerato come un ordinario rapporto di lavoro, con l'ulteriore conseguenza che **la cessazione del rapporto di lavoro intramurario può considerarsi come involontaria in alcune fattispecie, di seguito dettagliate, aprendo così alla possibilità di accesso alla prestazione NASpI.**

2.1 Scarcerazione per fine pena

La Corte di Cassazione, con la citata sentenza n. 396/2024, ha chiarito che la cessazione del rapporto di lavoro intramurario per fine pena non è riconducibile alla volontà del detenuto, il quale non può opporsi alla scarcerazione né prolungare il rapporto lavorativo. La consapevolezza del termine della pena al momento dell'assunzione non incide sulla qualificazione della disoccupazione come involontaria, analogamente a quanto avviene per i contratti a tempo determinato.

Pertanto, in questo caso è possibile applicare la tutela previdenziale della NASpI. Con la richiamata pronuncia la Corte di Cassazione ha, infatti, affermato anche che: *"La ricomprensione tra i potenziali beneficiari della Naspi del lavoratore che ha svolto attività lavorativa intramuraria il cui rapporto cessa per scarcerazione discende anche dalla considerazione che anche nel caso ricorre l'esigenza di tutela sociale alla base dell'istituto, che, se non fosse applicabile nella specie, priverebbe il lavoratore penitenziario proprio nel momento più delicato del progetto di reinserimento sociale, caratterizzato dalla difficoltà di trovare una nuova occupazione lavorativa per chi ha una pregressa esperienza detentiva"*.

Ne consegue, pertanto, che la cessazione del rapporto di lavoro intramurario per fine pena costituisce disoccupazione involontaria rilevante ai fini dell'accesso alla prestazione NASpI, ove sussistano gli altri requisiti previsti dalla normativa vigente.

2.2 Conclusione del progetto lavorativo

La Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 4741 del 23 febbraio 2025, ha affrontato anche il caso della cessazione del rapporto di lavoro intramurario per fine progetto, affermando che lo stato di disoccupazione che ne consegue è estraneo alla sfera di disponibilità del lavoratore detenuto. La cessazione del rapporto di lavoro non dipende da una scelta volontaria del detenuto, né questi può influire sulla prosecuzione del rapporto di lavoro, essendo la scadenza del progetto determinata da prerogative dell'Amministrazione penitenziaria.

Con la richiamata ordinanza la Corte di Cassazione specifica che la fine del progetto si configura come *"una causa di cessazione del rapporto di lavoro intramurario estranea alla sfera di disponibilità del lavoratore. La consapevolezza della scadenza contrattuale non impedisce né di escludere che solo su iniziativa datoriale sia stata resa prevedibile la perdita dell'occupazione"*.

né di attivare la tutela per lo stato di disoccupazione che «competete anche, per espressa previsione di legge, in relazione ad eventi obiettivi, quale la scadenza del termine apposto al rapporto temporaneo, a prescindere dalla volontà delle parti»; così la sent. n.396/2024 [...]». La Corte ha ulteriormente argomentato che escludere la tutela contro la disoccupazione nel caso specifico significherebbe privare il lavoratore detenuto di tutela previdenziale e assistenziale, proprio nel momento più critico del percorso di reinserimento sociale.

Conseguentemente, la cessazione per fine progetto del rapporto di lavoro intramurario svolto alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria costituisce ulteriore fattispecie che dà luogo a uno stato di disoccupazione involontaria rilevante ai fini dell'accesso alla prestazione NASpI, ove sussistano gli altri requisiti previsti dalla normativa vigente.

2.3 Trasferimento presso altro istituto di pena

La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 13578 del 21 maggio 2025, ha stabilito che la cessazione del rapporto di lavoro penitenziario a seguito del trasferimento del detenuto in altro istituto di pena costituisce causa di disoccupazione involontaria, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 22/2015, chiarendo che il trasferimento del detenuto non è riconducibile alla volontà del lavoratore, né questi ha facoltà di opporsi al trasferimento per mantenere il posto di lavoro.

In particolare, nella richiamata sentenza la Corte chiarisce che: "anche per il detenuto che cessi l'attività lavorativa a causa del trasferimento in altro istituto di pena, conseguente al cambiamento dello status detentivo, non può non evidenziarsi la non volontarietà della perdita dell'occupazione inframuraria, non rientrando nella sfera di disponibilità dell'interessato la decisione di cambiare (o non cambiare) il luogo in cui espiare la pena né quella di rifiutare il trasferimento al fine di evitare la cessazione del rapporto di lavoro".

Pertanto, la cessazione del rapporto di lavoro penitenziario intervenuta anche a seguito del trasferimento del detenuto configura uno stato di disoccupazione involontaria, rilevante ai fini dell'accesso alla prestazione NASpI, ove siano soddisfatti gli altri requisiti previsti dalla normativa vigente.

2.4 Misure alternative alla detenzione in carcere

La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 13577 del 21 maggio 2025, ha affermato che la cessazione del rapporto di lavoro penitenziario a seguito di ammissione a misura alternativa alla detenzione costituisce causa di disoccupazione involontaria, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 22/2015, e non preclude il diritto alla prestazione NASpI, ove siano soddisfatti gli altri requisiti normativi.

Con la richiamata sentenza, la Corte ha infatti esteso il principio già sancito nell'ipotesi di scarcerazione in ordine alla involontarietà dello stato di scarcerazione, affermando che *"anche per il detenuto che cessi l'attività lavorativa a causa dell'ammissione alla misura alternativa [...] non può che evidenziarsi la non volontarietà della perdita dell'occupazione inframuraria"*.

Peraltro, in ordine alla involontarietà dello stato di disoccupazione, la stessa Corte precisa che: *"Se è vero che l'applicazione della misura alternativa presuppone una previa richiesta dell'interessato, non può, peraltro, sottacersi che l'applicazione in concreto è frutto di una valutazione e di una scelta che competono all'autorità giudiziaria, il cui provvedimento è imprescindibile condizione perché la misura venga attuata, secondo quanto stabilito dallo stesso art. 94 cit.: in sostanza, la possibilità di fare ricorso alla misura viene sì vagliata a seguito di iniziativa dell'interessato, che presenta apposita istanza, ma la concessione e la concreta attivazione della misura richiedono un procedimento valutativo circa la sussistenza dei presupposti di legge ed un provvedimento dell'autorità giudiziaria, di tal che non si può*

affermare che siano frutto di una decisione unilateralmente assunta dal lavoratore", aggiungendo altresì che: "la perdita dell'attività lavorativa, che costituisce l'effetto indiretto dell'ammissione alla misura, non può dirsi equiparabile ad una spontanea rinuncia al posto di lavoro".

Conseguentemente, la cessazione del rapporto di lavoro penitenziario anche per effetto dell'ammissione alla misura alternativa alla detenzione configura uno stato di disoccupazione involontaria, rilevante ai fini dell'accesso alla prestazione NASpI, ove siano soddisfatti gli altri requisiti previsti dalla normativa vigente.

2.5 Debenza del *ticket* di licenziamento

Le fattispecie di cessazione del rapporto di lavoro intramurario sopra individuate, nell'ipotesi in cui siano riferibili a rapporti di lavoro a tempo indeterminato e rilevanti ai fini dell'accesso alla prestazione NASpI, assumono rilievo anche sotto il profilo contributivo.

In tali ipotesi, la cessazione del rapporto di lavoro determina, in capo all'Amministrazione penitenziaria, l'insorgenza dell'obbligo di versamento del contributo di licenziamento (c.d. *ticket* di licenziamento), ai sensi dell'articolo 2, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92, dovuto in tutti i casi in cui la cessazione del rapporto di lavoro sia idonea a generare in capo al lavoratore il teorico diritto all'indennità NASpI, a prescindere dall'effettiva fruizione della stessa.

3. Fattispecie per la quale non è riconosciuto l'accesso all'indennità NASpI. Lavoro in rotazione

La Corte di Cassazione, in varie pronunce (cfr. l'ordinanza n. 5510 del 2 marzo 2025, la sentenza n. 13721 del 22 maggio 2025 e la sentenza n. 19746 del 16 luglio 2025), ha esaminato il rapporto tra la tutela previdenziale dell'indennità di disoccupazione NASpI e la natura del rapporto di lavoro carcerario in rotazione al fine di verificare se la temporanea inattività lavorativa susseguente al meccanismo di rotazione avviato fra i detenuti all'interno del sistema carcerario costituisca ipotesi di cessazione e integri uno stato di disoccupazione involontaria che consenta l'accesso all'indennità di disoccupazione NASpI.

Peculiarità del lavoro carcerario è, infatti, la natura della rotazione e dell'avvicendamento all'interno del rapporto di lavoro: si tratta di una modalità organizzativa già prevista dalla legge n. 354/1975, come modificata dal decreto legislativo n. 124/2018.

La Corte di Cassazione evidenzia, nelle pronunce sopra riportate, che il lavoro carcerario è un lavoro programmato, pianificato e ponderato per cui *"le peculiari caratteristiche dell'attività lavorativa e la sua funzione rieducativa e di reinserimento sociale che, per tali motivi, prevede la predisposizione di meri elenchi per l'ammissione al lavoro ed è soggetta a turni di rotazione ed avvicendamento, escludono la configurabilità di periodi di lavoro, come quelli dei contratti a termine, volontariamente concordati in un sistema legislativamente disciplinato quanto a causali, oggetto e durata"*; il rapporto di lavoro carcerario va dunque considerato *"un unico rapporto, non essendo configurabili interruzioni intermedie, volontariamente concordate, nei periodi in cui la persona privata della libertà è in attesa della chiamata al lavoro, rispetto alla quale il detenuto non ha alcun potere di controllo o di scelta e versa in una condizione di soggezione"*, verso l'Amministrazione penitenziaria (cfr. l'ordinanza n. 5510/2025). E proprio la natura e le caratteristiche di tale rapporto di lavoro consentono di affermare sia l'unitarietà del rapporto, il cui principale connotato oggettivo e temporale è l'avvicendamento nelle lavorazioni programmate, sia l'aspettativa del detenuto di essere chiamato al lavoro e, pertanto, sino a quando permane la struttura organizzata del lavoro sotto forma di rotazione, il rapporto di lavoro continua e non vi è cessazione tra una chiamata e l'altra nell'ambito di un unico programma.

Ne consegue che, ai fini del riconoscimento della prestazione NASpI, non rilevano le cessazioni intermedie del rapporto di lavoro, configurabili piuttosto come sospensioni del rapporto di lavoro, considerato che a una chiamata e un prefissato periodo di lavoro secondo turni e per un tempo limitato seguono altre chiamate in un unico contesto di detenzione (cfr. Cass. Civ., sentenza n. 19746/2025). In questi casi non si configura la cessazione del rapporto di lavoro, venendo meno il requisito di accesso alla prestazione NASpI.

Nelle ipotesi di lavoro in rotazione sopra descritte non sorge l'obbligo di versamento del contributo di cui all'articolo 2, comma 31, della legge n. 92/2012 (c.d. *ticket* di licenziamento).

4. Indicazioni operative

In applicazione dei principi espressi dalla giurisprudenza di legittimità, in caso di domanda presentata da un soggetto detenuto per attività lavorativa svolta alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria è, pertanto, necessario verificare che la cessazione involontaria del rapporto di lavoro penitenziario rientri in uno dei casi sopra declinati.

Le Strutture territoriali dell'Istituto devono procedere ad acquisire le necessarie informazioni dalla competente Amministrazione penitenziaria.

Come chiarito al precedente paragrafo 3, l'accesso alla prestazione NASpI è comunque escluso se l'attività lavorativa svolta dal detenuto rientra nella programmazione prevista nell'ambito della turnazione, ove il periodo di inattività sia riconducibile alla mera sospensione per rotazione e avvicendamento lavorativo.

Il Direttore Generale
Valeria Vittimberga