

LE RECENTI TENDENZE IN MATERIA DI NASPI TRA FINALITÀ SOCIALI E VINCOLI FINANZIARI

Recent Trends in the Regulation of Unemployment Benefits: Between Social Objectives and Financial Constraints

Gianluca Giampà *

Abstract [It]: il saggio analizza i recenti interventi del legislatore e gli orientamenti giurisprudenziali più rilevanti in materia di Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI). L'obiettivo della trattazione è quello di verificare come, nell'ambito delle questioni ancora aperte in materia, il raggiungimento delle finalità sociali dell'istituto sia influenzato dalle esigenze di limitare gli abusi e di contenere la spesa pubblica.

Abstract [En]: the essay analyses recent legislative measures and the most significant case law trends concerning the New Social Insurance for Employment (NASpI). The aim of the discussion is to assess how, within the context of unresolved issues in this area, the achievement of the institution's social objectives is influenced by the need to prevent abuse and contain public spending.

Parole chiave: indennità di disoccupazione; NASpI; dimissioni; lavoro carcerario; anticipazione della NASpI.

Keywords: Unemployment benefits; NASpI; resignation; prison labour; NASpI advance payment.

SOMMARIO: 1. Note introduttive sull'ambito dell'indagine - 2. Gli interventi del legislatore. Il diritto alla NASpI a seguito del licenziamento nell'ambito della liquidazione giudiziale - 3. *Segue.* La norma sulle dimissioni "per fatti concludenti" con finalità restrittive dell'accesso alla NASpI - 4. *Segue.* L'introduzione di un ulteriore requisito contributivo in caso di licenziamento preceduto da dimissioni - 5. La giurisprudenza. Il diritto alla NASpI e il lavoro carcerario "intramurario" - 6. *Segue.* La restituzione integrale della NASpI "anticipata" - 7. Considerazioni sulle recenti tendenze in materia di NASpI

1. Note introduttive sull'ambito dell'indagine

Le discipline delle indennità di disoccupazione stanno acquistando una sempre maggiore rilevanza negli equilibri che governano la materia della previdenza sociale, in coerenza con la previsione dell'art. 38, comma 2, Cost.¹.

¹ * Assegnista di ricerca in diritto del lavoro nell'Università Sapienza di Roma.

Le riflessioni che seguiranno avranno ad oggetto l'indennità di disoccupazione prevista per i lavoratori subordinati. Quest'ultima, a seguito della riforma avutasi con il d.lgs. n. 22/2015, ha assunto il nome di Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (di seguito, NASpI).

L'obiettivo di questo scritto è quello di verificare, alla luce degli ultimi mutamenti della disciplina legale e delle principali questioni trattate dalla giurisprudenza, quali siano le direttrici ermeneutiche che stanno guidando l'azione del legislatore e gli interpreti, anche in relazione alle diverse finalità che, nella sfera delle politiche socio-assistenziali, può assumere lo strumento previdenziale.

La materia delle misure di sostegno economico diretto alla persona è costantemente oggetto di dibattito. I fenomeni dell'abuso o dell'indebita percezione degli strumenti che garantiscono questa forma di sostegno hanno, specie di recente, destato l'interesse del legislatore, sempre più attento a prevenire fenomeni elusivi². Questo orientamento si è manifestato non solo con riferimento alla NASpI ma, forse con maggiore intensità, in relazione ad altre forme di sostegno economico svincolate dalle vicende lavorative della persona³. È però indubbio che anche i recenti interventi del legislatore in materia di NASpI si siano direzionati in larga parte nell'ottica della prevenzione degli abusi, sulla scorta di indirizzi di politica del diritto tendenti, almeno in alcuni casi, a sovrarappresentare il problema.

D'altra parte, gli orientamenti che emergono dalla recente giurisprudenza sembrano focalizzarsi su questioni tra loro molto diverse e hanno offerto talora applicazioni "estensive" della disciplina dell'indennità di disoccupazione.

Date queste premesse, bisognerà verificare se possono ricostruirsi, sulla base del diritto positivo e dei recenti orientamenti giurisprudenziali, alcune direttrici comuni che stanno guidando la produzione delle norme in materia di NASpI e la loro applicazione.

2. Gli interventi del legislatore. Il diritto alla NASpI a seguito del licenziamento nell'ambito della liquidazione giudiziale

Un intervento, pur indiretto, sulla disciplina della NASpI si è avuto, in diverse fasi, attraverso le norme contenute nel d.lgs. n. 14/2019 (c.d. Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza).

Il legislatore ha voluto rispondere a un'esigenza emersa nella prassi applicativa. Il fenomeno considerato problematico dal punto di vista della tutela degli interessi del

M. D'ONGHIA, *Gli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro: il lento e difficile cammino verso un welfare universale*, in *Var. temi dir. lav.*, 2022, n. 4, p. 692 rileva che «il "tradizionale" ammortizzatore sociale nasce per tutelare coloro che un lavoro l'avevano e poi l'hanno perso involontariamente». S. RENGÀ, *La tutela contro la disoccupazione*, Utet, Torino, 1997, p. 171 rilevava d'altro canto il ruolo, allora marginale, che rivestiva l'indennità di disoccupazione nel sistema italiano. V., per una ricostruzione storica, M. MISCIONE, *Le indennità di disoccupazione*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 13 ss. Cfr., sul fondamento costituzionale della NASpI e in prospettiva critica, L. TORSELLO, *Dall'assicurazione alla solidarietà e ritorno. Il caso della Naspi*, in *Lavoro e dir.*, 2018, n. 3, pp. 490-491.

² Sulla rilevanza della prevenzione dei comportamenti di *moral hazard*, con riferimento all'istituto della NASpI, v. L. TASCHINI, *La Naspi nella giurisprudenza. Un'indagine sul contenzioso*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, n. 3, pp. 258 e 270.

³ V., in tema, M. RICCI, *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione tra poche luci e molte ombre*, in *Arg. dir. lav.*, 2023, n. 6, p. 1105 ss.; E. GRAGNOLI, *Il lavoro e la rendita, il reddito di inclusione e il dovere di attivazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2023, n. 5, in part. 914 ss.

lavoratore licenziato è stato determinato dal combinato disposto dalle norme in materia di cessazione del rapporto nell'ambito della liquidazione giudiziale e dalle norme sulla decorrenza del termine decadenziale per la presentazione della domanda per la NASpI.

Da una parte, tanto in virtù della precedente disciplina della legge fallimentare (r.d. n. 267/1942), quanto dopo l'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, è previsto che gli effetti del licenziamento del lavoratore nell'ambito di una procedura di liquidazione giudiziale retroagiscano al momento della sua apertura.

In particolare, sotto la vigenza della legge fallimentare, questa conclusione era ricavata dalla ritenuta applicazione anche ai contratti di lavoro dell'art. 72. La norma prevedeva la sospensione dei contratti non compiutamente eseguiti al momento del fallimento. Invero, l'applicazione della regola generale è stata a lungo oggetto di discussione da parte della dottrina⁴, che ha talora rilevato la necessità di un intervento del legislatore esclusivamente dedicato alla sorte dei rapporti di lavoro nel contesto della crisi d'impresa. Ad ogni modo, la giurisprudenza è stata sempre solida nel ritenere applicabile la norma⁵, con le relative conseguenze in materia di retroazione degli effetti del licenziamento, ove fosse intimato dopo il periodo di sospensione.

La soluzione accolta nell'interpretazione della legge fallimentare è stata parzialmente recepita dal nuovo Codice. L'art. 189 prevede, al comma 1, che «i rapporti di lavoro subordinato in atto alla data della sentenza dichiarativa [della liquidazione giudiziale] sono sospesi» e, al comma 2, che il recesso del curatore intimato dopo la sospensione abbia effetto dalla data di apertura della liquidazione giudiziale.

Bisogna ora verificare come tali norme si rapportino con la disciplina della presentazione della domanda di NASpI. L'art. 6, comma 1 del d.lgs. n. 22/2015 prevede infatti che la domanda sia presentata entro il termine di decadenza di sessantotto giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro.

L'interpretazione letterale di questa norma, in combinato disposto con le norme dalle quali si ricava la retroattività del licenziamento avvenuto dopo la sospensione del rapporto di lavoro a seguito dell'apertura della liquidazione giudiziale, potrebbe portare a ritenere che il termine decadenziale decorra proprio dalla data dell'apertura della procedura, alla quale retroagisce il licenziamento. Di conseguenza, il lavoratore potrebbe trovarsi impossibilitato a presentare la domanda, ove il licenziamento da parte del curatore gli sia comunicato dopo i sessantotto giorni dalla data dell'apertura della procedura. Il termine di decadenza decorrerebbe infatti da quella data e non dalla data della comunicazione del recesso.

Non era risolutiva, sotto la vigenza della legge fallimentare, la disposizione che permetteva al lavoratore di far mettere in mora il curatore per via giudiziale, con

⁴ V. sul punto già P.G. ALLEVA, *Fallimento e tutela dei lavoratori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, p. 213 ss. V. anche L. De ANGELIS, *Fallimento e rapporti di lavoro: brevi considerazioni dopo la riforma del 2006*, in *Foro it.*, 2006, n. 3, 88; R. PESSI, *Profili giuslavoristici delle procedure concorsuali*, in *Lavoro e prev. oggi*, 2010, n. 4, p. 336; M. MAGNANI, *Crisi d'impresa tra diritto del lavoro e mercato*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, n. 6, pp. 1378-1379. *Contra* l'applicabilità dell'art. 72 ai rapporti di lavoro, v. P. TULLINI, *Tutela del lavoro nella crisi d'impresa e assetto delle procedure concorsuali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2014, n. 2, p. 217 ss. e in part. 222; A. LASSANDARI, *I licenziamenti e le procedure concorsuali*, in *Var. temi dir. lav.*, 2018, n. 1, p. 54 ss. V., per una ricostruzione del dibattito, M.L. VALLAURI, *“Non guardarmi: non ti sento”: diritto del lavoro e diritto fallimentare a confronto*, in *Lavoro e dir.*, 2016, n. 4, pp. 860-861.

⁵ Cass. 14 maggio 2012, n. 7473; Cass. 11 gennaio 2018, n. 522; Cass. 23 marzo 2018, n. 7308; Cass. 30 maggio 2018, n. 13693; Cass. 3 febbraio 2023, n. 3351, in *Mass. Giur. lav.*, 2023, n. 1, p. 175 ss.

scioglimento di diritto del rapporto di lavoro decorsi sessanta giorni dal provvedimento. Difatti, da una parte, la risoluzione di diritto difficilmente sarebbe potuta arrivare nei termini; dall'altra, l'azione del lavoratore avrebbe potuto far sorgere dubbi in merito alla volontarietà dello stato di disoccupazione, che è condizione ai fini del riconoscimento della NASpI.

Si riteneva peraltro che dovesse essere esclusa la possibilità che eventuali dimissioni del lavoratore potessero essere considerate per giusta causa, con conseguente diritto alla prestazione previdenziale ai sensi dell'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 22/2015. La previsione di cui all'art. 2119, comma 2, c.c., a mente della quale «non costituisce giusta causa di risoluzione del contratto il fallimento dell'imprenditore o la liquidazione coatta amministrativa dell'azienda», appariva un limite invalicabile al riconoscimento della giusta causa. In verità, la considerazione della *ratio* della norma, che sembra volersi riferire al recesso del datore di lavoro, avrebbe potuto portare a diverse conclusioni⁶.

In ogni caso, come si è anticipato, il nuovo Codice sembra aver voluto dare risposta alla problematica applicativa, che del resto sembrava insostenibile, anche alla luce del principio di ragionevolezza *ex* art. 3 Cost., in combinato disposto con l'art. 38 Cost.

In particolare, nel susseguirsi dei vari correttivi, sono state diverse le modifiche che hanno inciso sulla possibilità del lavoratore con rapporto di lavoro sospeso a causa della liquidazione giudiziale di domandare la NASpI nei termini.

Invero, il primo testo del Codice non è stato particolarmente incisivo sul punto. L'art. 189, oltre a legificare gli orientamenti emersi nell'applicazione dell'art. 72, l.f.⁷, aveva previsto, al comma 5, che dopo quattro mesi dall'apertura della liquidazione giudiziale, le dimissioni del lavoratore si intendessero rassegnate per giusta causa con effetto dalla data di apertura della liquidazione giudiziale⁸. La norma ha condivisibilmente superato il precedente regime della messa in mora del curatore, ma il termine era evidentemente troppo lungo per garantire la presentazione di una domanda per la NASpI nei termini. Allo stesso modo, non appariva particolarmente innovativa la disposizione di cui all'art. 190, comma 1, ai sensi della quale la cessazione del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 189 costituisce perdita involontaria dell'occupazione anche ai fini del riconoscimento della NASpI⁹. La Commissione ministeriale incaricata di redigere il disegno di legge aveva proposto l'introduzione di una forma particolare di indennità di disoccupazione (c.d. NASpILG), da erogarsi anche durante il periodo di sospensione del rapporto di lavoro a titolo di anticipo. La proposta non è stata

⁶ V. già, in questo senso, G. PERA, *Fallimento e rapporto di lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, p. 240.

⁷ Sulla portata "legificante" dell'art. 189 rispetto agli orientamenti applicativi sull'art. 72, l.f., v. S. BELLOMO-L. ROCCHI, *La sorte dei rapporti di lavoro subordinato e autonomo nella liquidazione giudiziale*, in I. ALVINO-L. IMBERTI-R. ROMEI (a cura di), *La gestione dei rapporti di lavoro nella crisi d'impresa*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 265 ss.; F. LUNARDON, *Codice della crisi: prime esperienze in ambito lavoristico*, in *Dir. econ. impr.*, 2023, n. 2, p. 212 rileva la continuità tra le discipline.

⁸ Si trattava, secondo G. PROIA, *La disciplina degli effetti della liquidazione giudiziale sui rapporti di lavoro*, in *Mass. Giur. lav.*, 2019, n. 4, 916, di una presunzione assoluta.

⁹ Secondo A. PRETEROTI, *Le tutele nel mercato del lavoro per il lavoratore dell'impresa in liquidazione giudiziale*, in *Mass. Giur. lav.*, 2019, n. 3, 569, «l'art. 190 non apporta nulla di nuovo rispetto all'art. 3, d.lgs. n. 22/2015 e si rivela una norma inutile, viepiù alla luce del fatto che già l'art. 189 elenca ipotesi che, pure in assenza di specificazione, sarebbero facilmente ascrivibili alla disoccupazione involontaria». Cfr. anche D. GAROFALO, *Procedure concorsuali, occupazione e sostegno del reddito: alla ricerca della tutela dei crediti sociali dei lavoratori*, in *Var. temi dir. lav.*, 2022, n. 3, p. 432.

accolta nel testo definitivo del Codice¹⁰, probabilmente per ragioni di contenimento dei costi¹¹. Ciò ha determinato il permanere del problema di scarso coordinamento tra le discipline in analisi.

Un intervento più incisivo si è avuto con il primo correttivo al Codice (d.lgs. n. 147/2020), che, con l'art. 21, ha modificato l'art. 189, comma 5, rimuovendo il termine di quattro mesi per la considerazione delle dimissioni del lavoratore quali rese per giusta causa¹². Se le dimissioni avvengono durante la fase della sospensione del rapporto di lavoro, queste si intendono quindi sempre rassegnate per giusta causa, a decorrere dalla data di apertura della liquidazione giudiziale. Di conseguenza, il lavoratore che avrebbe voluto essere certo di godere della NASpI, senza dover aspettare il licenziamento intimato dal curatore, avrebbe ben potuto dimettersi subito dopo l'apertura della procedura, o comunque entro il termine decadenziale previsto per la presentazione della domanda. Questa soluzione, pur efficace, aveva l'effetto di spostare sul lavoratore l'onere di attivarsi al fine di poter ottenere la prestazione con certezza, portandolo a scegliere, in alcuni casi, tra la perdita certa del posto di lavoro (anche ove vi sarebbero potute essere *chances* di prosecuzione dell'attività d'impresa) e il rischio di essere comunque licenziato¹³, senza però aver diritto alla NASpI in considerazione della possibilità di essere considerato decaduto dalla domanda per decorso dei termini¹⁴.

La quadratura del cerchio si è infine avuta solo con il terzo e ultimo correttivo al Codice, avvenuto per il tramite del d.lgs. n. 136/2024. In particolare, l'art. 32, comma 3 di quest'ultimo decreto ha aggiunto un comma 1-bis all'art. 190, ai sensi del quale i termini di presentazione della domanda per la NASpI «decorrono dalla comunicazione della cessazione da parte del curatore o delle dimissioni del lavoratore».

L'introduzione della norma è stata quanto mai opportuna. L'espressa distinzione tra la data dalla quale il licenziamento del lavoratore ha effetto e quella della decorrenza dei

¹⁰ V., sulla proposta, G. LUDOVICO, *Il credito contributivo e la tutela previdenziale del lavoratore nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, n. 4, pp. 496-498; A. PRETEROTI, *Crisi e insolvenza dell'impresa (rapporto di lavoro)*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, 2022, par. 12; A. PRETEROTI, *Profili giuslavoristici nel sistema del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza: sospensione del rapporto e tutele previdenziali, recesso del curatore e risoluzione di diritto*, in *Dir. merc. lav.*, 2019, n. 3, pp. 718-719; M. NICOLOSI, *Il licenziamento nel contesto della liquidazione giudiziale*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, n. 4, pp. 617-618; L. IMBERTI, *Liquidazione giudiziale e rapporti di lavoro subordinato nel codice della crisi d'impresa: una disciplina (molto) speciale per sospensione, subentro del curatore, recesso, risoluzione di diritto*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, n. 4, p. 479; P. ALBI, *Il diritto del lavoro e il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *Dir. merc. lav.*, 2019, n. 1, pp. 92-93; S. BELLOMO-L. ROCCHI, *op. cit.*, p. 285, anche per ulteriori riferimenti.

¹¹ V., tra gli altri, P. TOSI, *Luci e ombre dell'inedito coordinamento tra diritto del lavoro e diritto fallimentare (ora diritto della liquidazione giudiziale)*, in *Arg. dir. lav.*, 2020, n. 1, p. 13; G. LUDOVICO, *op. cit.*, pp. 500-501.

¹² Sull'importanza del mutamento in relazione alla possibilità di richiedere la NASpI, v. S. BELLOMO-L. ROCCHI, *op. cit.*, p. 282; A. PATTI, *Tutela dei diritti dei lavoratori, salvaguardia dell'impresa e CCII*, in *Fallimento*, 2022, n. 11, p. 1346. E. VILLA, *Apertura del fallimento e rapporti di lavoro*, in *Labor*, 2020, n. 6, p. 701, in relazione al previgente termine di quattro mesi, condivisibilmente riteneva che «nello *spatium deliberandi* riconosciuto al curatore per compiere scelte gestorie ponderate, quindi, l'impresa diventa una "trappola" per i lavoratori»; cfr. anche, in senso ugualmente critico, L. IMBERTI, *op. cit.*, p. 478; V. NUZZO, *Il recesso del curatore nella liquidazione giudiziale*, in *Dir. lav. merc.*, 2020, n. 1, p. 52.

¹³ S. BELLOMO, in S. BELLOMO-L. ROCCHI, *op. cit.*, p. 285, secondo il quale la disciplina previgente avrebbe potuto «indurre tuttavia indirettamente i lavoratori a dimettersi per poter usufruire di un sostegno economico».

¹⁴ D. GAROFALO, *Procedure concorsuali, occupazione e sostegno del reddito: alla ricerca della tutela dei crediti sociali dei lavoratori*, cit., p. 431.

termini per la domanda di NASpI, con l'agganciamento di quest'ultima a quella della comunicazione del curatore, permette di evitare l'effetto sopra illustrato per il quale il lavoratore sarebbe indotto alle dimissioni per evitare il rischio di perdere la NASpI. Il lavoratore che lo ritenga vantaggioso potrebbe infatti scegliere di attendere che pervenga l'intimazione del licenziamento, senza temere di finire fuori termine per domandare la prestazione previdenziale.

Peraltro, già prima dell'intervento del correttivo del 2024, l'INPS, con la circolare del 10 febbraio 2023, n. 21, aveva ritenuto, pure in assenza di una espressa disposizione normativa - e forse *praeter legem*¹⁵ - che il termine per presentare la domanda di NASpI decorresse comunque, alternativamente, dalla data delle dimissioni, della conoscenza da parte del lavoratore del recesso del curatore o della risoluzione di diritto e non dalla diversa data di cessazione formale del rapporto di lavoro.

In sintesi, l'ultimo intervento del legislatore, accogliendo l'orientamento già assunto dall'ente previdenziale, sembra aver compiutamente risolto una notevole anomalia del sistema¹⁶. La limitazione dell'accesso alla NASpI che sarebbe derivata da un'applicazione eccessivamente formalistica della norma in materia di decadenza dalla presentazione della domanda avrebbe potuto essere infatti oggetto, a mio avviso, di una questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3 e 38 Cost.

Infine, occorre sottolineare che la circolare già citata precisa anche che l'erogazione della NASpI decorrere dall'ottavo giorno dalla data delle dimissioni, del recesso del curatore o della risoluzione di diritto. Si applica quindi anche in questi casi il periodo di carenza previsto dall'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 22/2015, sebbene formalmente gli effetti del recesso retroagiscano alla data di apertura della procedura di liquidazione giudiziale. La soluzione adottata dall'Ente appare non del tutto coerente con il, pur sopravvenuto, dato normativo. Difatti, l'art. 190 del Codice deroga all'art. 6 citato solo con riferimento ai termini di presentazione della domanda disciplinati dal comma 1, sicché si potrebbe ritenere che il *dies a quo* della decorrenza della NASpI vada invece determinato con riferimento alla data formale della cessazione del rapporto, che coincide con quella dell'apertura della procedura. Se così fosse, l'applicazione dell'art. 6, comma 2 porterebbe a ritenere che ogni domanda, fatti salvi licenziamenti o dimissioni "lampo", si debba considerare come presentata dopo l'ottavo giorno dalla formale data della cessazione, con conseguente inapplicabilità del periodo di carenza, che sarebbe stato già "scontato" a decorrere dalla data di apertura della procedura.

3. Segue. La norma sulle dimissioni "per fatti concludenti" con finalità restrittive dell'accesso alla NASpI

Un altro recente intervento normativo che ha inciso, indirettamente, sulla possibilità di accedere alla NASpI si è avuto per il tramite dell'art. 19, l. n. 203/2024 (c.d. collegato lavoro). La norma ha inserito un nuovo comma 7-bis all'art. 26, d.lgs. n. 151/2015, in materia di

¹⁵ M. MISCIONE, *Le indennità di disoccupazione*, cit., p. 120 riteneva che la norma dovesse essere interpretata nel senso per il quale «i lavoratori sospesi debbono fare la domanda [...] considerando come termine iniziale quello dell'apertura della liquidazione giudiziale».

¹⁶ D. GAROFALO, *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (CCII) e rapporti di lavoro dipendente*, in *Lavoro e giur.*, 2025, n. 1, 11, afferma che l'introduzione dell'art. 190, comma 1-bis abbia risolto «un problema interpretativo posto dall'originaria formulazione della norma».

dimissioni del lavoratore, introducendo una deroga alla disciplina generale. Si prevede infatti che il rapporto di lavoro si intenda risolto «in caso di assenza ingiustificata del lavoratore protratta oltre il termine previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro applicato al rapporto di lavoro o, in mancanza di previsione contrattuale, superiore a quindici giorni», ove questa sia comunicata alla sede territoriale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

La disciplina, come appare evidente, non modifica alcuna disposizione in materia di NASpI, ma incide sulla possibilità di accedervi nel momento in cui permette di qualificare quale non involontaria, anche e soprattutto ai fini di cui all'art. 3, d.lgs. n. 22/2015, la vicenda estintiva del rapporto che consegue all'assenza ingiustificata del lavoratore¹⁷. Difatti, prima dell'intervento del legislatore, il datore di lavoro che avrebbe voluto sciogliersi dal vincolo contrattuale in tale caso, avrebbe dovuto licenziare il lavoratore per giustificato motivo soggettivo all'esito di un procedimento disciplinare. La perdita dell'occupazione non avrebbe quindi potuto che essere definita involontaria.

La norma, pur facendo generico riferimento alla risoluzione del rapporto, introduce sostanzialmente un'ipotesi di dimissioni per fatti concludenti¹⁸ e ha una dichiarata finalità antiabusiva¹⁹. Si vuole evitare che il lavoratore, non più interessato alla conservazione del posto di lavoro, possa optare per provocare il proprio licenziamento anziché dimettersi, con il solo fine di godere della NASpI²⁰.

Di conseguenza, la deroga alle norme in materia di dimissioni permette di ricondurre il caso dell'assenza prolungata ingiustificata al di fuori delle ipotesi di perdita involontaria dell'occupazione, adeguando, secondo l'intenzione del legislatore, l'applicazione delle norme alla realtà dei fatti²¹. In altre parole, è stata indirettamente introdotta una presunzione legale di volontarietà della perdita dell'occupazione²², con le relative conseguenze in tema di

¹⁷ V. R. PETTINELLI, *Responsabilità contrattuale e rapporto di causalità nel caso il lavoratore costringa il datore di lavoro a licenziarlo per beneficiare della Naspi*, in *Giur. it.*, 2022, n. 3, p. 694 ss., che condivisibilmente afferma che «il significato proprio dell'involontarietà dello stato di disoccupazione previsto dall'art. 3, 1° comma, D.Lgs. n. 22/2015, in armonia con l'art. 38 Cost., rappresenta, evidentemente, il più problematico snodo del sistema, tanto da favorire condotte sostanzialmente volte ad aggirare il vincolo».

¹⁸ Sulla scorta di quanto fatto, pochi mesi prima, dal legislatore francese: v. sul punto M. ALTIMARI, *Le dimissioni: esigenze di tutela, possibili abusi e ineffettività. Una prospettiva comparata e de iure condendo*, in *Dir. lav. merc.*, 2023, n. 3, p. 518 ss.

¹⁹ Un Autore fa riferimento, in senso fortemente critico, a una finalità «punitiva»: v. A. PILEGGI, *Le finte dimissioni per assenza ingiustificata nel nuovo collegato lavoro*, in *Lavoro e prev. oggi*, 2025, n. 1-2, pp. 10-11, che richiama a tal proposito il testo della relazione al disegno di legge.

²⁰ Si tratta di quello che in dottrina è stato definito «utilizzo alternativo» (fraudolento) della NASpI (v. A. MARESCA, *Licenziamento provocato dal lavoratore e diritto alla Naspi: su chi grava il costo del c.d. ticket licenziamento?*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 238). Può darsi anche il caso in cui le parti del contratto di lavoro si accordino per un licenziamento simulato in luogo di una risoluzione consensuale.

²¹ La norma permette quindi di superare l'ostacolo derivante dall'orientamento applicativo (Ministero del Lavoro, interpello n. 13 del 24 aprile 2015; Circolare Inps 19 marzo 2020, n. 40) che impone di considerare, ai fini dell'involontarietà della disoccupazione, il solo titolo formale di estinzione del rapporto di lavoro, senza possibilità di attribuire rilevanza ai comportamenti del lavoratore. V. sul punto M.L. PICUNIO, *Il datore di lavoro "costretto" a licenziare può chiedere al lavoratore il ristoro del ticket NASpI?*, in *Arg. dir. lav.*, 2021, n. 1, p. 244.

²² Cfr., con riferimento a una prima proposta di legge in materia, G. CAVALLINI, *«Dimissioni mai!», neanche per fatti concludenti. Qualche riflessione critica sulla novità del DDL governativo in materia di lavoro (AC 1532/2023)*, in *Labor*, 21 novembre 2023.

accesso alla NASpI. Allo stesso tempo, la norma mira a preservare il datore di lavoro dalle conseguenze svantaggiose del licenziamento. Si fa riferimento sia a quelle immediate e certe, come il pagamento del c.d. *ticket* NASpI (art. 2, commi 31 ss., l. n. 92/2012), sia a quelle eventuali, quali la possibile impugnazione dell'atto²³.

È opportuno rilevare che l'introduzione della norma trova origine anche in ragione dell'attenzione suscitata da alcune sentenze del Tribunale di Udine. Una prima pronuncia ha posto a carico del lavoratore il costo del *ticket* nel caso in cui il licenziamento fosse stato determinato da una prolungata assenza ingiustificata, posta in essere proprio con lo scopo di sollecitare il recesso datoriale al fine di percepire la NASpI²⁴. La sentenza non ammetteva però la possibilità di dimissioni tacite ma, appunto, aveva il solo effetto di spostare sul lavoratore l'onere relativo al contributo economico richiesto dall'ente previdenziale. Del resto, nell'ordinamento non erano previste, prima dell'introduzione della norma in analisi, ipotesi di dimissioni senza formalità²⁵. Successivamente, una seconda sentenza ha affermato che l'assenza ingiustificata poteva addirittura integrare la fattispecie, dalla configurabilità invero alquanto dubbia prima dell'intervento del legislatore, delle dimissioni per fatti concludenti²⁶. Peraltro, si registra almeno una sentenza di merito che ha invece escluso del tutto la rilevanza di un simile comportamento del lavoratore²⁷.

L'introduzione della norma ha generato un vivace dibattito. I dubbi sull'applicazione della disciplina sono stati diversi, come del resto testimonia il fatto che sia il Ministero del Lavoro²⁸, sia l'INL²⁹ siano dovuti intervenire con atti chiarificatori.

Parte dei commentatori ha ritenuto che la previsione di una deroga alla procedura ordinaria per le dimissioni possa tradursi in una regressione di tutela per il lavoratore, peraltro ingiustificata a fronte di un fenomeno abusivo che è stato talora considerato di

²³ Cfr., sulle finalità dell'intervento del legislatore, pur con riferimento al disegno di legge, F. LAMBERTI, *La cessazione concludente del rapporto di lavoro tra oneri probatori e conseguenze patrimoniali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2023, n. 3, p. 454.

²⁴ Trib. Udine 30 settembre 2020, n. 106, in *Dir. rel. ind.*, 2021, n. 1, p. 235 ss., con nota di A. MARESCA, cit.; in *Arg. dir. lav.*, 2021, n. 1, p. 238 ss., con nota di M.L. PICUNIO, cit.; in *Giur. it.*, 2021, n. 3, p. 656 ss., con nota di E. DE MARCO, *Licenziamento per volontà del dipendente e corto circuito nella tutela dell'I.N.P.S.*; in *Riv. it. dir. lav.*, 2021, n. 2, p. 297 ss., con nota di R. CIAVARELLA, *Troppo rumore per nulla: il rimborso del contributo Naspi in caso di licenziamento "forzato"*.

²⁵ M. MISCIONE, *Dimissioni o licenziamento per comportamento concludente e azzeramento dell'anzianità per diminuire il ticket-NASpI*, in *Lavoro e giur.*, 2025, n. 4, p. 324.

²⁶ Trib. Udine 31 gennaio 2022, in *Riv. it. dir. lav.*, 2022, n. 4, p. 563 ss., con nota condivisibilmente critica di M. ALTIMARI, *Le dimissioni tra forma vincolata e comportamenti concludenti: note su una giurisprudenza creativa*; Trib. Udine 27 maggio 2022, n. 20. Sembra invece condividere le conclusioni della sentenza, sulla base della «valorizzazione del comportamento concludente del lavoratore», A. LEVI, *Il licenziamento per volontà del dipendente: ossimori giuridici e realtà applicativa*, in *Lavoro e giur.*, 2022, n. 11, pp. 1006-1007. Si noti peraltro come Cass. 26 settembre 2023, n. 27331 (in *Mass. Giur. lav.*, 2024, n. 2, p. 355 ss., con nota di R. BARBIERI, *Sull'efficacia delle dimissioni: osservazioni sul principio di tipicità delle forme*; e in *Dir. rel. ind.*, 2024, n. 1, p. 202 ss., con nota di A.V. FIORUCCI, *La Cassazione si pronuncia per la prima volta sull'inefficacia delle dimissioni "per fatti concludenti" dopo l'introduzione dell'art. 26 del d.lgs. n. 151/2015*) abbia successivamente ribadito l'impossibilità di considerare valide le dimissioni non formalizzate secondo la procedura di cui all'art. 26, d.lgs. n. 151/2015.

²⁷ Trib. Arezzo 12 maggio 2021, n. 169, in *Giur. it.*, 2022, 3, p. 694 ss., con nota di R. PETTINELLI, cit.

²⁸ Circolare 27 marzo 2025, n. 6. V., per alcuni rilievi critici, E.M. D'ONOFRIO-A. MARESCA, *Dimissioni di fatto, la legge non limita il potere dei Ccnl*, in *Il Sole 24Ore*, 1° aprile 2025, p. 33.

²⁹ Nota 22 gennaio 2025, n. 579.

scarso rilievo³⁰. Da un punto di vista fisiologico, si può considerare che non sempre l'assenza ingiustificata, anche prolungata, dovrebbe essere intesa quale manifestazione inequivoca della volontà del lavoratore di dimettersi. Si pensi, ad esempio, ai casi in cui questa sia espressione concreta di un'eccezione di inadempimento *ex art.* 1460 c.c., in risposta a un comportamento datoriale³¹; oppure ai casi in cui l'assenza sia considerata ingiustificata ai sensi della contrattazione collettiva ma non in ragione dell'inesistenza materiale e assoluta della giustificazione, quanto in virtù di un ritardo o di un'omissione procedurale³². Di conseguenza, l'introduzione di una presunzione di recesso volontario valida per tutte le ipotesi di assenza ingiustificata appare poco opportuna. Da un punto di vista patologico, si potrebbe immaginare un possibile abuso dello strumento da parte di alcuni datori di lavoro, che potrebbero utilizzarlo per dissimulare un licenziamento attraverso una semplice comunicazione di risoluzione del rapporto per prolungata assenza, confidando nell'inerzia del lavoratore e dell'ente ispettivo.

In conclusione, si può considerare che questo intervento rientri tra quelli volti a evitare l'abuso degli strumenti della previdenza sociale. La tendenza verso questo obiettivo accomuna peraltro diversi interventi recenti in materia, tra cui almeno un altro in tema di NASpI (v. par. 4). La volontà del legislatore di evitare abusi si è però scontrata, come si è visto, con le problematiche applicative della norma in analisi. L'introduzione della norma antiabusiva rischia quindi di avere l'effetto paradossale di legittimare abusi talora più gravi, a fronte del contenimento di comportamenti fraudolenti dall'impatto limitato.

4. *Segue.* L'introduzione di un ulteriore requisito contributivo in caso di licenziamento preceduto da dimissioni

In prossimità temporale con l'introduzione della disciplina analizzata *supra* al par. 3, la legge di bilancio per il 2025 ha introdotto un'altra disciplina dalla finalità antielusiva, intervenendo questa volta proprio sulla legge che regola la NASpI.

L'art. 1, comma 171, l. n. 207/2024 ha infatti aggiunto una lett. *c-bis* all'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 22/2015. La previsione si inserisce nell'elenco dei requisiti per il riconoscimento della NASpI e dispone che, «con riferimento agli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2025», il lavoratore debba poter far valere «almeno tredici settimane di contribuzione dall'ultimo evento di cessazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato interrotto per dimissioni volontarie, anche a seguito di risoluzione consensuale». Il requisito trova applicazione solo qualora le dimissioni siano avvenute nei dodici mesi precedenti alla data dell'evento di cessazione del rapporto di lavoro per il quale si richiede la NASpI. Sono fatte salve, e quindi escluse dall'applicazione del requisito ulteriore, le ipotesi in cui il lavoratore si sia dimesso per giusta causa o, ai sensi dell'art. 55, d.lgs. n. 151/2001, nell'ambito del periodo di gravidanza o di interdizione al lavoro³³.

³⁰ M. MISCIONE, *Dimissioni o licenziamento per comportamento concludente e azzeramento dell'anzianità per diminuire il ticket-NASpI*, cit., pp. 321-322.

³¹ V. sul punto G. CAVALLINI, *op. cit.*

³² Fa riferimento all'ipotesi A. PILEGGI, *op. cit.*, 12. V. ad esempio l'art. 235 del CCNL per i dipendenti da aziende del Terziario della Distribuzione e dei Servizi.

³³ Cfr. sul punto la Circolare INPS 15 gennaio 2025, n. 3, punto 3.3.1 e il Messaggio INPS 3 febbraio 2025, n. 420.

In estrema sintesi, il lavoratore che avrebbe diritto alla NASpI a mente di tutti gli altri requisiti, nel caso in cui nei dodici mesi precedenti si sia dimesso nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato, dovrebbe anche aver lavorato per almeno tredici settimane a decorrere dalla data di queste dimissioni.

La norma è formulata in modo indubbiamente complesso e ha una *ratio* almeno apparentemente poco chiara. È stato rilevato che l'intento del legislatore potrebbe essere stato quello di evitare un comportamento elusivo in relazione al pagamento c.d. *ticket* NASpI, secondo un ragionamento particolarmente macchinoso. Si ipotizza un caso in cui il datore di lavoro impone al lavoratore le dimissioni, con accordo informale per la successiva riassunzione, al fine di ridurre l'ammontare del *ticket* NASpI in relazione a un successivo e ipotetico licenziamento. Ciò in quanto l'importo del contributo datoriale è commisurato all'anzianità di servizio. Questo ipotetico comportamento datoriale, a quanto consta mai rilevato in giurisprudenza, è stato ritenuto da parte della dottrina «fantasioso», anche in considerazione del fatto che potrebbe avvenire solo per imposizione datoriale, presentando molti rischi e nessun vantaggio per il lavoratore³⁴.

Accanto a questa possibile spiegazione, si potrebbe ravvisare nella norma una *ratio* sempre antifraudolenta, ma con riferimento al comportamento del lavoratore che, dimessosi, potrebbe farsi riassumere e successivamente licenziare da un datore di lavoro compiacente, al solo fine di percepire la NASpI. In questo caso i vantaggi della condotta fraudolenta ricadrebbero sul lavoratore, con qualche rischio per il datore di lavoro che vi si presti. Si spiegherebbe quindi meglio, in relazione a questo fenomeno, una norma che, nei fatti, limita l'accesso alla NASpI per il lavoratore.

L'ente previdenziale, con la Circolare 5 giugno 2025, n. 98, ha dato sintetici chiarimenti in ordine all'applicazione della disciplina, soprattutto con riferimento alle ipotesi di cessazione volontaria escluse ai fini della rilevanza del nuovo requisito e ai periodi di contribuzione validi ai fini del raggiungimento delle tredici mensilità. Non emergono invece considerazioni utili a identificare il fenomeno abusivo che il legislatore ha inteso prevenire con l'introduzione del requisito. Genericamente, la precedente Circolare 15 gennaio 2025, n. 3, si limita a confermare la *ratio* antielusiva della norma.

In ogni caso, appare evidente che la norma sia rivolta a una casistica poco diffusa. Risulta quindi confermata, anche da questa previsione, la tendenza del legislatore a identificare soluzioni restrittive in risposta a problemi derivanti dall'esperienza pratica in fin dei conti poco rilevanti e comunque prevenibili anche nell'ambito della normale attività ispettiva.

5. La giurisprudenza. Il diritto alla NASpI e il lavoro carcerario "intramurario"

Oltre che in relazione agli interventi del legislatore analizzati, alcune riflessioni possono farsi a partire dagli orientamenti giurisprudenziali che hanno suscitato, in tempi recenti, l'attenzione della dottrina. Non si intende, in questo paragrafo e in quello che segue, procedere a un'analisi esauriente di tutte le pronunce di legittimità che, negli ultimi anni, hanno trattato di NASpI³⁵. Si vuole piuttosto analizzare la casistica ritenuta più rilevante in relazione alle premesse metodologiche di questo scritto, che si pone come obiettivo quello di

³⁴ In questo senso M. MISCIONE, *Dimissioni o licenziamento per comportamento concludente e azzeramento dell'anzianità per diminuire il ticket-NASpI*, cit., pp. 322 e 329.

³⁵ Per gli altri orientamenti recenti, che non saranno trattati specificamente in questo scritto, si rinvia a L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 257 ss.

ragionare sulla tensione tra le esigenze di contenimento degli abusi e della spesa e i principi alla base dell'esistenza delle prestazioni previdenziali³⁶.

Sono già stati trattati, nel paragrafo in cui si è analizzata l'introduzione della norma sulla risoluzione "tacita" del rapporto di lavoro, gli orientamenti giurisprudenziali sulla restituzione del c.d. *ticket* NASpI e sulla configurabilità delle dimissioni per fatti concludenti.

Un'ulteriore questione emersa in giurisprudenza e oggetto di ampio dibattito è quella che riguarda il diritto a percepire la NASpI da parte dei lavoratori detenuti. La questione si sviluppa ancora una volta intorno al tema della cessazione del rapporto di lavoro e della sua volontarietà.

Un rilevante punto di svolta in materia si è avuto con una sentenza di legittimità³⁷ che ha ritenuto che l'evento della scarcerazione del detenuto che svolgeva attività lavorativa c.d. intramuraria potesse integrare una cessazione del rapporto di lavoro da considerarsi involontaria ai fini della sussistenza del requisito per ottenere la NASpI.

Prima di analizzare nel merito la questione oggetto della pronuncia, è opportuno ripercorrere le vicende relative al rapporto tra il lavoro penitenziario e l'indennità di disoccupazione.

Il riconoscimento del diritto alla prestazione presuppone in *primis* che l'attività svolta dal detenuto possa essere qualificata quale attività di lavoro subordinato. Quanto al lavoro dei detenuti presso datori di lavoro esterni, non vi sono mai stati ragionevoli dubbi circa la possibilità di una qualificazione in tal senso. Diversamente, la sussumibilità del lavoro intramurario, cioè alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, nella fattispecie del contratto di lavoro *ex art. 2094 c.c.*, inizialmente negata, è stata progressivamente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 158/2001³⁸. La tesi della subordinazione dei detenuti è stata peraltro rafforzata dalla riforma del lavoro intramurario avutasi con il d.lgs. n. 124/2018. Le nuove norme hanno avvicinato, per diversi aspetti, la disciplina speciale del lavoro dei detenuti a quella comune³⁹.

³⁶ Sul tema si v., per tutti, M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, n. 1, p. 1 ss.

³⁷ Cass. 5 gennaio 2024, n. 396, in *Arg. dir. lav.*, 2024, n. 4, 823 ss., con nota di E. D'ANNEO, *NASpI e lavoratori-detenuti: una nuova importante sentenza della Cassazione*; in *Lav. pubbl. amm.*, 2024, n. 3, p. 578 ss., con nota di M. CHIARAMONTE, *La "specialità" del lavoro penitenziario e il diritto alla Naspi per gli ex detenuti all'esame della Cassazione*; in *Giur. it.*, 2024, n. 3, p. 670 ss., con nota di M. DELLA SEGA, *La tutela contro la disoccupazione dei lavoratori detenuti: i punti fermi della Corte di cassazione*; in *Dir. rel. ind.*, 2024, n. 2, p. 491 ss., con nota di M. MOLÈ, *La scarcerazione del lavoratore detenuto (poi) disoccupato dà diritto alla Naspi: la Cassazione conferma*. La sentenza è stata sostanzialmente confermata da Cass. 21 maggio 2025, n. 13577, alla quale si rinvia anche per una ricognizione delle diverse questioni rilevanti in tema.

³⁸ V., successivamente, Corte cost. 27 ottobre 2006, n. 341. Cfr., tra la giurisprudenza di legittimità, Cass. 7 giugno 1999, n. 5605; Cass. 26 aprile 2007, n. 9969; Cass. 24 ottobre 2019, n. 27340. Sul «progressivo avvicinamento» del lavoro intramurario al lavoro "libero", si legga, per brevi cenni, S. ROCCISANO, *La scarcerazione per fine pena può dare diritto alla NASpI?*, in *Dir. rel. ind.*, 2022, n. 4, 1114.

³⁹ V. in tema, recentemente, L. ROCCHI, *Il lavoro dei detenuti*, in G. SANTORO-PASSARELLI; D. MEZZACAPO - A. PRETEROTI - L. VALENTE (diretto da), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, Torino, 2025, 387 ss.; A. MARCIANÒ, *Dignità e tutele del lavoro dei detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2019, n. 3, 54 ss.; V. LAMONACA, *La (mini)riforma del lavoro penitenziario tra slancio giuslavoristico e istanze securitarie*, in I. PICCININI, P. SPAGNOLO (a cura di), *Il reinserimento del detenuto. Esperienze applicative e novità legislative*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 129 ss. V., in generale, sulla qualificazione del rapporto di lavoro dei detenuti M. BARBERA, voce *Lavoro carcerario*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, VIII, 1992, p. 213 ss.; V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario tra qualificazione*

Se quindi il lavoro del detenuto, anche se intramurario, è subordinato, allora questi avrà diritto alla NASpI, considerato che non vi sono deroghe espresse contenute nella disciplina speciale. Al contrario, l'art. 20, comma 13, l. n. 354/1975 prevede, fin dalla sua introduzione, che al lavoratore detenuto sia garantita, tra gli altri diritti, «la tutela assicurativa e previdenziale». La norma, pur se decisamente generica, indirizza quindi l'interprete, in assenza di espresse esclusioni, a ritenere applicabili le discipline in materia di indennità di disoccupazione. Nonostante il quadro così delineato possa risultare chiaro al fine di ammettere, senza distinguere, l'accesso alle indennità di disoccupazione, a livello amministrativo vi è stata una notevole opposizione al riconoscimento della NASpI ai detenuti⁴⁰.

La questione concreta sulla quale si sono espressi in modo conforme il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria⁴¹ e l'INPS⁴² è in realtà diversa da quella affrontata dalla Cassazione nella sentenza richiamata *supra*. Si trattava infatti di riconoscere il diritto alla NASpI non a seguito della scarcerazione del lavoratore, ma in relazione alla cessazione del rapporto di lavoro avvenuta in ragione di vicende attinenti all'organizzazione del lavoro interna al carcere. In particolare, si era ritenuto che i periodi di inattività del lavoratore detenuto dovuti ai turni di rotazione e avvicendamento non fossero assimilabili all'evento della cessazione ai fini del riconoscimento dell'indennità di disoccupazione. Entrambe le Amministrazioni hanno posto alla base dei loro provvedimenti una sentenza di legittimità che si è espressa su questa specifica questione⁴³.

L'orientamento amministrativo è stato oggetto di critiche da parte della dottrina. Si consideri che, nello stesso provvedimento in cui nega ai lavoratori la possibilità di accedere alla NASpI nel caso di specie, l'ente previdenziale ribadisce l'utilità della contribuzione versata ai fini del riconoscimento e della durata della prestazione, nel caso in cui questa sia riconosciuta a seguito di un diverso evento di perdita involontaria del lavoro⁴⁴.

Il punto di maggiore criticità nell'orientamento assunto dall'INPS non è rappresentato tanto dalla valutazione di merito circa la natura non estintiva (ma probabilmente sospensiva) degli eventi dovuti alla rotazione dei detenuti, quanto dalla successiva implicita affermazione per la quale la NASpI non sarebbe dovuta *tout court* in relazione alle prestazioni di lavoro intramurario⁴⁵. Questa posizione si deduce dal passaggio in cui,

giuridica e tutela processuale, in *Lavoro e prev. oggi*, 2010, n. 8-9, p. 837 ss; F. MARINELLI, *Il lavoro dei detenuti*, in *Bibl. 20 Maggio*, 2014, n. 2, p. 496 ss.; F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Giappichelli, Torino, 2022, 54 ss.

⁴⁰ G. CAPUTO, *Lavoro, previdenza sociale, tutela contro la disoccupazione dei lavoratori detenuti nella giurisprudenza del giudice del lavoro*, in *Legisl. pen.*, 2023, n. 2, nota come il primo tra i provvedimenti che si citeranno (la circolare del DAP) interviene «improvvisamente appena due giorni dopo l'approvazione del d.lgs. 124/2018».

⁴¹ Circolare 19 ottobre 2018, n. 3681/6131.

⁴² Messaggio del 5 marzo 2019, n. 909.

⁴³ Cass. 3 maggio 2006, n. 18505, in *Riv. sic. dir. soc.*, 2006, n. 3-4, p. 567 ss. F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., p. 166 definisce la sentenza come l'«emblema di un atteggiamento di *deminutio* del lavoro interno a favore dell'Amministrazione».

⁴⁴ A. MARCIANÒ, *Dignità e tutele del lavoro dei detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria*, cit., 67 rileva una contraddizione insita in questo fatto. Cfr. anche Cass. 5 gennaio 2024, n. 396, cit., punto 40. Cfr. anche F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., p. 166.

⁴⁵ Cfr. sul punto F. MALZANI, *Il lavoro (e la disoccupazione) dei detenuti tra norme, giurisprudenza e prassi applicative*, in *Lavoro e giur.*, 2021, n. 11, p. 1043.

ipotizzando dei casi di successiva maturazione del diritto alla NASpI, il messaggio dell'INPS menziona la sola «cessazione involontaria da un rapporto di lavoro con datori di lavoro diversi dall'Istituto penitenziario». In altre parole, l'ente previdenziale omette di considerare che altri eventi di cessazione del rapporto, non dipendenti dall'organizzazione del lavoro da parte dell'Amministrazione penitenziaria, potrebbero configurare una cessazione del rapporto che può dar luogo al diritto alla NASpI. Tra questi casi rientra proprio quello della scarcerazione del detenuto lavoratore.

È quindi ravvisabile una contraddizione, o quantomeno una ingiustificata ellissi, nelle argomentazioni alla base della posizione sostenuta dall'INPS. Questa contraddizione è stata confermata dalla prassi dell'ente di rigettare le domande di NASpI anche ove l'evento alla base della cessazione involontaria del rapporto fosse, appunto, la scarcerazione⁴⁶.

La sentenza di legittimità di cui si è detto in apertura di questo paragrafo è di particolare rilievo proprio perché ha eliminato ogni dubbio circa la piena applicabilità delle norme in materia previdenziale ai lavoratori detenuti, anche qualora prestino servizio presso le amministrazioni penitenziarie. In particolare, la Corte ha argomentato questa posizione muovendo dalla disciplina di alcuni istituti previdenziali e assistenziali nell'ambito del lavoro c.d. intramurario, nonché sulla base della giurisprudenza della Corte EDU⁴⁷.

Sulla base di queste premesse, la Corte ha ritenuto che la scarcerazione del lavoratore detenuto integri senz'altro un evento di disoccupazione involontaria, pur se indipendente dalla volontà del datore di lavoro. È sufficiente, infatti, che la cessazione del rapporto sia «estranea alla sfera di disponibilità del lavoratore». Una simile posizione era già stata ampiamente accolta nella giurisprudenza di merito⁴⁸.

Una successiva sentenza di legittimità ha precisato che la NASpI deve essere riconosciuta anche nei casi in cui la scarcerazione non avvenga per fine pena ma per altre ragioni⁴⁹. È di particolare interesse il passaggio in cui viene affermato che la cessazione è da intendersi involontaria anche se la scarcerazione avviene a seguito di una richiesta da parte del soggetto interessato, poiché comunque deriva da una scelta discrezionale dell'Amministrazione. Oltre alla scarcerazione si possono profilare peraltro ulteriori ipotesi di perdita certamente involontaria dell'occupazione del lavoratore "intramurario". Si pensi, ad esempio, all'«esclusione dalle attività lavorative» di cui all'art. 53, d.p.r. n. 230/2000⁵⁰.

⁴⁶ Cfr. M. DELLA SEGA, *La tutela contro la disoccupazione dei lavoratori detenuti: i punti fermi della Corte di cassazione*, in *Giur. it.*, 2024, n. 3, p. 677.

⁴⁷ V. Corte EDU 7 luglio 2011, *Stummer v. Austria*. Approfondisce l'argomento E. D'ANNEO, *NASpI e lavoratori-detenuti: una nuova importante sentenza della Cassazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2024, n. 4, p. 835.

⁴⁸ Trib. Torino 24 gennaio 2019, n. 172, in *Riv. giur. lav.*, 2020, n. 1, p. 196 ss., con nota di V. LAMONACA, *Il diritto alla Naspi del lavoratore detenuto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria*; Corte app. Torino 29 luglio 2020, n. 289; Trib. Venezia 15 dicembre 2020, n. 494; Trib. Milano 10 novembre 2021, n. 2718, in *Dir. rel. ind.*, 2022, n. 4, 1112 ss., con nota di S. ROCCISANO, *La scarcerazione per fine pena può dare diritto alla NASpI?*; Trib. Verona 7 febbraio 2022, n. 54; Trib. Firenze 5 maggio 2022, n. 311; Trib. Siena 1° giugno 2022; Corte app. Milano 6 giugno 2022, n. 568. *Contra* Trib. Frosinone 29 settembre 2021, n. 843; Corte app. Torino 17 gennaio 2020, n. 897.

⁴⁹ Cass. 21 maggio 2025, n. 13577. Nel caso di specie la scarcerazione era stata disposta a seguito dell'ammissione del detenuto alla misura alternativa dell'affidamento terapeutico.

⁵⁰ V., sulla questione, V. LAMONACA, *Il diritto alla Naspi del lavoratore detenuto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, n. 1, p. 204

In ogni caso, deve ritenersi del tutto superato l'orientamento amministrativo che negava, in ogni caso, la possibilità di riconoscere la NASpI ai lavoratori detenuti dopo la cessazione del lavoro intramurario. La sentenza, inoltre, lascia solo apparentemente impregiudicata la questione del diritto alla NASpI in ragione dell'inattività dovuta al meccanismo di turnazione dei detenuti. Si ritiene infatti che questa, pur se insiste su una questione diversa, potrebbe anche avere l'effetto di portare quantomeno a una rimediazione dei provvedimenti amministrativi analizzati *supra* nella parte in cui escludono che determinati eventi legati all'organizzazione del lavoro carcerario integrino una causa di disoccupazione involontaria⁵¹. L'avvicendamento dei detenuti nei posti di lavoro intramurari disponibili è ora previsto dall'art. 20, comma 5 della legge sull'ordinamento penitenziario, in base al principio per il quale, poiché il lavoro nel carcere ha una funzione riabilitativa e non afflittiva, il numero di detenuti più ampio possibile deve potervi accedere, anche se non continuativamente.

In primis, bisogna rilevare che giudici di legittimità hanno affermato, con un *obiter dictum*, che non rileva, ai fini del riconoscimento del diritto alla NASpI, l'organizzazione del lavoro "a rotazione" (v. punto 42 della sent. n. 396/2024). Non è chiaro il significato di questa precisazione con riferimento al caso di specie, atteso che la cessazione del rapporto di lavoro non era da collegarsi a una decisione organizzativa interna ma, appunto, al semplice fatto della scarcerazione.

Ad ogni modo, pur se quanto affermato dalla Corte e riportato *supra* non risulta decisivo, il nuovo orientamento impone quantomeno di considerare che, se si vuole escludere che l'organizzazione "a rotazione" possa comportare una cessazione del rapporto di lavoro quando lo svolgimento dell'attività viene meno, è necessario argomentare più specificamente sul punto. L'argomento della specialità del lavoro in carcere, alla luce di quanto affermato dalla Corte di cassazione, appare ora particolarmente vacuo⁵² e quindi inidoneo ad assorbire e rendere superflua la trattazione della natura estintiva o sospensiva degli eventi determinati dall'organizzazione della prestazione intramuraria.

È stato notato che, nello scioglimento di questo nodo ancora problematico, potrebbe venire in soccorso ancora una volta la sentenza di legittimità analizzata, nella parte in cui paragona, ai soli fini argomentativi, il rapporto di lavoro intramurario e il contratto a tempo determinato. Secondo un Autore, da un'asserita natura "a termine" del rapporto potrebbe farsi discendere la conseguenza per cui l'evento di turnazione che porta a un periodo di inattività coincide, appunto, con la scadenza del termine del contratto di lavoro⁵³.

Il parallelismo tracciato dalla Corte tra il contratto di lavoro del detenuto che conosce la data di scarcerazione e il contratto a termine non sembra poter portare ad alcuna conclusione circa la qualificazione del rapporto di lavoro intramurario. Il ragionamento mirava infatti a rendere evidente che la prevedibile cessazione del rapporto non può escludere il diritto alla NASpI, considerato che in *altri* casi in cui la data di cessazione dell'attività lavorativa è nota, quale quello del contratto a tempo determinato, la prestazione è espressamente

⁵¹ Cfr. M. MOLÈ, *La scarcerazione del lavoratore detenuto (poi) disoccupato dà diritto alla Naspi: la Cassazione conferma*, in *Dir. rel. ind.*, 2024, n. 2, p. 497, che auspica invece un chiarimento sul punto da parte della giurisprudenza di legittimità.

⁵² Cfr. M. DELLA SEGA, *op. cit.*, p. 676. V. anche L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 262.

⁵³ M. DELLA SEGA, *op. cit.*, p. 677. V. in questo senso Trib. Siena 3 aprile 2024, n. 42; Trib. Firenze 11 aprile 2024, n. 342.

riconosciuta⁵⁴. Si tratta, in altre parole, di un *iter* logico fondato sulla *ratio* delle discipline in materia di NASpI, senza, a mio avviso, una pretesa di carattere qualificatorio del rapporto di lavoro intramurario.

Si ritiene che la comprensione della natura estintiva o sospensiva dell'evento che causa l'inattività del lavoratore detenuto possa derivare solo da un'indagine, in concreto, sulle forme di organizzazione del lavoro all'interno del carcere. Sicché, se l'avvicendamento è programmato e vi è una solida aspettativa del lavoratore a riprendere l'attività lavorativa in un termine certo, anche sulla base degli atti organizzativi interni dell'Amministrazione penitenziaria, vi sarà molto probabilmente una sospensione del rapporto. Al contrario, qualora l'attività cessi senza che, dal punto di vista organizzativo, sia programmato in modo certo un nuovo inserimento del lavoratore in attività lavorative simili, l'evento che determina l'inattività potrà dirsi estintivo e involontario⁵⁵, con conseguente diritto del detenuto alla NASpI. Considerata la giurisprudenza in materia, sembra essere quest'ultima la situazione indiscutibilmente più frequente⁵⁶.

Sulla base di questo argomento è stata peraltro criticata l'assimilazione, tentata da parte della giurisprudenza, tra il lavoro intramurario con turnazione e il *part time* verticale. Con riferimento a quest'ultima fattispecie è stata infatti escluso, a partire da una sentenza della Corte costituzionale sul tema, che i periodi di inattività nell'ambito del contratto di lavoro dessero luogo allo stato di disoccupazione ai fini del diritto all'indennità. Nel caso del lavoro intramurario, infatti, a differenza di quanto accade nel *part time* verticale, «i periodi di sospensione non sono prevedibili e quantificabili in alcun modo dal detenuto [...]. Inoltre, al detenuto non è affatto garantito di essere impiegato dopo il periodo di pausa, dal momento che le turnazioni non sono previste in un contratto ma sono dettate da una prassi contingente legata alla scarsità di fondi per l'occupazione»⁵⁷. Sulla base di queste ragioni, è stato affermato che l'inattività dovuta alla rotazione tra i lavoratori, almeno in presenza delle condizioni anzidette, rappresenterebbe invece un'ipotesi di cessazione involontaria del rapporto di lavoro, con conseguente diritto alla prestazione⁵⁸.

Di questo avviso pare essere anche una recente sentenza di legittimità (Cass. 23 febbraio 2025, n. 4741), che condivisibilmente ha qualificato come estintivo, ai fini del riconoscimento del diritto alla NASpI, l'evento di cessazione di un rapporto di lavoro intramurario legato a un singolo progetto, sulla base del fatto che non risultasse programmato alcun avvicendamento secondo criteri stabiliti dall'Amministrazione penitenziaria⁵⁹. Al contrario,

⁵⁴ V. sul punto S. ROCCISANO, *op. cit.*, 1117.

⁵⁵ Sull'involontarietà v. I. DI SPILIMBERGO, *Il lavoro e la rendita, il reddito di inclusione e il dovere di attivazione*, in *Var. temi dir. lav.*, 2022, n. 2, p. 338.

⁵⁶ V. F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., p. 170. Cfr. in tema S. CAIROLI, *La NASpI, la DIS-COLL, l'ISCRO e gli altri strumenti di tutela del reddito contro la disoccupazione involontaria*, in G. SANTORO-PASSARELLI; D. MEZZACAPO-A. PRETEROTI-L. VALENTE (diretto da), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, Torino, 2025, p. 2477-2478.

⁵⁷ Così già G. CAPUTO, *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lavoro e dir.*, 2014, n. 4, p. 710.

⁵⁸ V. sul punto F. MALZANI, *Lavoro a favore dell'amministrazione penitenziaria e NASpI: un orientamento da ripensare*, in *Resp. civ. prev.*, 2021, n. 2, p. 565.

⁵⁹ V., con le stesse argomentazioni, le sentenze dei gradi di merito rese nell'ambito della stessa vicenda: Trib. Ivrea 25 ottobre 2018, n. 313, in *Resp. civ. prev.*, 2021, n. 2, p. 556 ss., con nota F. MALZANI, *Lavoro a favore dell'amministrazione penitenziaria e NASpI: un orientamento da ripensare*; Corte app. Torino 24 gennaio 2020,

l'Amministrazione si riservava solamente di valutare la possibilità di un nuovo inserimento lavorativo.

La sentenza, che richiama ampiamente e coerentemente il precedente di legittimità del 2024, non scioglie in modo definitivo il nodo sulla natura della cessazione dovuta all'organizzazione dell'avvicendamento tra i lavoratori, in quanto si basa proprio sul fatto che tale avvicendamento non fosse programmato. Si ritiene complesso identificare una soluzione univoca alla questione, atteso che, sulla base della diversa organizzazione del lavoro intramurario in ciascuna struttura, sembra possibile, come si è detto, che un evento possa essere qualificato alternativamente quale estintivo o meramente sospensivo. Sicché, si deve ritenere che la giurisprudenza debba approcciare la questione sulla base in un'attenta valutazione casistica, che consideri in particolare le modalità di organizzazione del lavoro intramurario nel singolo caso di specie.

Una conferma di queste conclusioni sembra derivare dalla giurisprudenza di legittimità in tema di prescrizione dei crediti retributivi derivanti dal rapporto di lavoro intramurario. È stato infatti affermato che «nei periodi in cui la persona privata della libertà è in attesa della chiamata al lavoro» non si configurerebbe una cessazione “intermedia” del rapporto di lavoro ma soltanto una sospensione⁶⁰. Altresì, «è onere dell'amministrazione individuare il momento nel quale il rapporto di lavoro sostanzialmente unico debba considerarsi concluso». Sicché sembra essere ribadito che, a seconda dell'azione dell'Amministrazione, l'inattività del lavoratore può essere determinata da una cessazione o da una sospensione del rapporto di lavoro. Una successiva sentenza di legittimità, del resto, richiama questo orientamento per affermare che «possano esservi anche cessazioni pur in costanza di detenzione»⁶¹. Ancora, un'altra recente sentenza di legittimità ha rinviato al giudice di merito l'accertamento, ritenuto decisivo ai fini della comprensione della natura sospensiva o estintiva dell'inattività per turnazione, circa il fatto che le prestazioni svolte dal detenuto «rientrano in una programmazione [...], e se sia stata predisposta, dopo tale periodo, una turnazione che nuovamente abbia visto coinvolto il medesimo detenuto»⁶².

Bisogna inoltre ribadire che è lo stato di disoccupazione involontaria dovuto alla cessazione del rapporto di lavoro a determinare, insieme agli altri requisiti, il diritto alla NASpI, indipendentemente da altre possibili considerazioni in merito alla funzione della prestazione quando questa sia erogata a un lavoratore ancora in stato di detenzione. Di conseguenza, non varrebbe a escludere l'erogazione della NASpI l'argomento per il quale, nelle more della detenzione, questa non potrebbe esplicare a pieno la sua funzione di reinserimento sociale del lavoratore disoccupato⁶³. Del resto, l'ordinamento prevede espressamente che il soggetto che gode dell'indennità di disoccupazione non ne decada in caso di sopravvenuta detenzione (art. 19, comma 3, l. 56/1987).

n. 886/2019.

⁶⁰ Cass. 11 luglio 2024, n. 19007. V. anche Cass. 2 marzo 2025, n. 5510.

⁶¹ V. ancora Cass. 21 maggio 2025, n. 13577 e 13578.

⁶² Cass. 22 maggio 2025, n. 13721.

⁶³ *Contra* L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 262. Nel senso per il quale la NASpI, in quanto prestazione pensata in funzione del mercato del lavoro “libero”, non sarebbe dovuta al detenuto che ha svolto attività intramuraria, v. Corte app. Firenze 3 aprile 2025, n. 208 e Corte app. Firenze 27 marzo 2025, n. 209.

Infine, sempre in tema di diritto all'indennità di disoccupazione per i detenuti, è da segnalare un'altra recente sentenza di legittimità⁶⁴ che ha riguardato un diverso requisito per l'accesso alla prestazione, cioè quello di aver reso la Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID). La pronuncia, che ha ad oggetto l'indennità nella precedente forma dell'ASpI (regolata dalla l. n. 92/2012), ha ritenuto tale requisito inderogabile anche per i lavoratori detenuti, con la conseguenza che la prestazione può essere riconosciuta solo a decorrere dalla data di rilascio della dichiarazione. In modo condivisibile i giudici ritengono che la previsione di cui all'art. 19, comma 2, l. n. 56/1987, a mente della quale i detenuti «sono esonerati dalla conferma dello stato di disoccupazione», si riferisca alla sola disciplina del collocamento e sia quindi inapplicabile nel caso di specie. Peraltro, la disposizione è stata ritenuta in dottrina tacitamente abrogata a seguito delle sopravvenute riforme delle politiche attive⁶⁵. La Corte, considerato il *thema decidendum* e richiamati brevemente i contenuti della sentenza di legittimità n. 396/2024, non si esprime invece sulla questione, più generale, della spettanza della NASpI ai lavoratori detenuti.

6. Segue. La restituzione integrale della NASpI "anticipata"

Infine, merita attenzione quanto affermato recentemente dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alle norme che consentono al lavoratore di richiedere un anticipo della NASpI sotto forma di quello che la rubrica dell'art. 8, d.lgs. n. 22/2015 definisce «incentivo all'autoimprenditorialità».

La norma, che riproduce in parte alcune disposizioni già presenti nell'ordinamento e riferite alle vecchie forme dell'indennità di disoccupazione⁶⁶, prevede al comma 1 che la liquidazione anticipata possa avere luogo «a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio»⁶⁷.

Si deve preliminarmente notare che una simile disposizione non è riprodotta nella disciplina della DIS-COLL. La vicinanza tra le attività dei collaboratori coordinati e continuativi, ai quali spetta la DIS-COLL, e le attività di lavoro autonomo libero-professionale o d'impresa, all'avvio delle quali è finalizzato l'anticipo, avrebbe potuto portare il legislatore a considerare di estendere la possibilità di anticipo oltre i confini della NASpI. Anche per questo motivo, la distinzione appare irragionevole, quantomeno in una prospettiva di politica del diritto, ma probabilmente anche dal punto di vista costituzionale, in relazione agli artt. 3, 35 e 38 Cost. I destinatari della DIS-COLL, infatti, dovrebbero poter

⁶⁴ Cass. 21 agosto 2024, n. 22993, in *Lavoro e giur.*, 2025, n. 2, 136 ss., con nota di N. DELEONARDIS, *Il diritto alla NASpI per i lavoratori detenuti*.

⁶⁵ V. LAMONACA, *Il lavoro dei detenuti e degli internati alla prova del d.lgs. n. 150/2015*, in E. GHERA-D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, p. 276.

⁶⁶ V., per una ricostruzione, R. CASILLO, *La NASpI per il sostegno all'autoimpiego e le sue nuove regole*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2024, n. 3, pp. 508-509; N. CAPPELLAZZO, *Naspi, liquidazione anticipata e sanzioni. Rigidità del regime e funzioni ausiliarie della tecnologia*, in *Riv. giur. lav.*, 2022, n. 2, pp. 207-208.

⁶⁷ Cfr. con le indicazioni della Circolare INPS 12 maggio 2015, n. 94, che specificano e integrano la previsione di legge.

aver accesso allo stesso sostegno riservato ai destinatari della NASpI nell'avvio di un'attività autonoma, stante la sostanziale unicità della funzione delle due, pur distinte, indennità⁶⁸.

La questione che ha più interessato la giurisprudenza è stata quella relativa al *quantum* della restituzione della NASpI anticipata, nei casi in cui questa è prevista dalla legge. Al successivo comma 4 dell'art. 8 è stabilito infatti, in funzione antiabusiva⁶⁹, che il lavoratore che instauri «un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta».

La disciplina si caratterizza quindi per prevedere espressamente una “decadenza” totale dal contributo già anticipatamente ricevuto, con una conseguente obbligazione del lavoratore di restituirlo per intero⁷⁰. Proprio in ragione di questo aspetto, la norma è finita sotto la lente della Corte costituzionale per ben due volte negli ultimi anni, con esiti diversi.

La sentenza della Corte n. 194/2021⁷¹ ha trattato una questione di legittimità dell'art. 8, comma 4. La questione verteva sulla asserita sproporzionalità della “sanzione” della restituzione per intero dell'anticipo a fronte dell'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato. Le conseguenze previste dalla legge erano considerate troppo gravose rispetto alla violazione, quindi irragionevoli ai sensi dell'art. 3, comma 1, Cost.

Le censure prospettate dal giudice rimettente sono meglio comprensibili alla luce dell'analisi del caso concreto, che verteva sulla richiesta di restituzione intimata al lavoratore che, dopo aver goduto dell'incentivo per la maggior parte del periodo previsto, aveva instaurato un rapporto di lavoro subordinato della durata di pochi giorni.

Ad ogni modo, la Corte ha dichiarato non fondata la questione, negando la natura sanzionatoria della restituzione. Secondo i giudici, lo svolgimento di attività di lavoro subordinato sarebbe stato idoneo, in ogni circostanza, a segnalare la natura non genuina dell'attività di lavoro autonomo o d'impresa per l'esercizio della quale il lavoratore aveva chiesto l'anticipo.

I giudici di legittimità, con la finalità di temperare la decisione di inammissibilità, hanno però condivisibilmente rilevato «il rischio di una particolare rigidità» della norma, pur precisando che la limitazione di tale rigidità deve essere rimessa alla discrezionalità del legislatore. In questo senso, considerato l'invito della Corte, si sarebbe potuto immaginare un intervento di ragionevole contemperamento. D'altra parte, le recenti tendenze legislative analizzate in materia mostrano invece un'intenzione di contenimento della spesa e di forte attenzione al contrasto agli abusivi, che mal si concilia con l'intervento prospettato.

Una prima forma di contemperamento è stata invece individuata proprio dalla Corte costituzionale che, con la successiva sentenza n. 90 del 2024, è tornata sulla legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4. La questione è stata sollevata ancora una volta con riferimento all'art. 3 Cost., oltre che agli artt. 4, 36 e 41 Cost., questa volta però in relazione a

⁶⁸ Sulla vicinanza tra le due discipline v. S. CAIROLI, *op. cit.*, p. 2482.

⁶⁹ V. Corte cost. 14 ottobre 2021, n. 194, punto 4.2.

⁷⁰ Si noti che le discipline dell'ASpI (art. 2, comma 19, l. n. 92/2012) e dell'indennità di mobilità (art. 7, comma 5, l. n. 223/1991; cfr. anche la recente Corte cost. 8 marzo 2024, n. 38) non prevedevano espressamente, nelle disposizioni analoghe, una restituzione per intero.

⁷¹ In *Giur. cost.*, 2021, n. 5, p. 1989 ss., con nota di A.D. ZUMBO, *Anticipazione NASpI e successiva attività di lavoro subordinato: per la Corte la revoca è sempre legittima*; in *Riv. giur. lav.*, 2022, n. 2, p. 203 ss., con nota di N. CAPPELLAZZO, *Naspi, liquidazione anticipata e sanzioni. Rigidità del regime e funzioni ausiliarie della tecnologia*.

un caso in cui la mancata prosecuzione dell'attività, con successiva instaurazione da parte del percettore di un rapporto di lavoro subordinato, si considerava avvenuta per cause non imputabili al lavoratore. Nel caso di specie, l'importo percepito a titolo di anticipo era stato certamente utilizzato per l'avvio di un'attività economica. Tale attività ha però dovuto interrompere i servizi anche a causa delle restrizioni imposte durante il periodo pandemico del 2020-2021, per poi cessare definitivamente. Successivamente, il percettore ha svolto attività di lavoro subordinato.

La Corte, dopo aver confermato in linea generale l'orientamento assunto con la sentenza n. 194/2021⁷², ha d'altra parte ritenuto che, nel caso in cui l'attività imprenditoriale non possa essere proseguita dal percettore dell'anticipo «per cause sopravvenute e imprevedibili, a lui non imputabili» o comunque in ragione di una condizione «di insuperabile oggettiva difficoltà», l'obbligo restitutorio previsto dalla legge si dovrebbe considerare sproporzionato, in ragione del fatto che la finalità antielusiva sarebbe stata comunque raggiunta. È significativo il passaggio nel quale la Corte afferma che «il rigore della regola [...] non può andare disgiunto da una clausola di flessibilità che tenga conto delle ipotesi particolari».

Altresì, secondo la Corte la disposizione violerebbe il diritto al lavoro nella parte in cui obbliga il lavoratore che desideri reimpiegarsi a seguito della cessazione dell'attività imprenditoriale a restituire per intero il contributo ricevuto. Di conseguenza, la disposizione è stata dichiarata incostituzionale «nella parte in cui non limita l'obbligo restitutorio dell'anticipazione della NASpI nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, quando il lavoratore non possa proseguire, per causa sopravvenuta a lui non imputabile, l'attività di impresa per la quale l'anticipazione gli è stata erogata».

La sentenza risponde a un'esigenza di ragionevolezza intrinseca del sistema, ma le ragioni che hanno portato alla dichiarazione di incostituzionalità non sembrano invero dissimili da quelle che erano state poste alla base dell'ordinanza di remissione dalla quale è derivata la sentenza n. 194/2021. La Corte ancora la riparametrazione dell'obbligo restitutorio a una valutazione circa la non imputabilità della cessazione dell'attività d'impresa che appare in realtà ampiamente discrezionale. Il rischio d'impresa, del resto, comprende una pluralità di avvenimenti che possono riversarsi negativamente sull'andamento dell'attività. Non si intuisce quindi la ragione per la quale le restrizioni del periodo pandemico possano essere considerate sicuramente non imputabili, mentre altre condizioni sfavorevoli di mercato, pur di minore impatto, non lo possano essere.

In definitiva, la valutazione circa la non imputabilità, a mio avviso, non può che tradursi in un impossibile giudizio sulla attribuibilità delle scelte imprenditoriali a fattori inerenti al volere dell'imprenditore (o del lavoratore autonomo) o a fattori esogeni. La distinzione è difficoltosa, atteso che spesso i diversi fattori concorrono nel meccanismo causale che porta alla cessazione dell'attività. Dal canto suo, l'INPS ha tentato, dopo la sentenza di illegittimità costituzionale, una classificazione degli eventi non imputabili al lavoratore⁷³. L'elenco,

⁷² Sulla continuità, a livello di principio, tra le due sentenze, v. L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 265.

⁷³ V. Circolare INPS 4 febbraio 2025, n. 36. La circolare prevede peraltro che l'Istituto, venuto a conoscenza della nuova occupazione del percettore, provveda «a inviare all'interessato apposita comunicazione di avvio del procedimento istruttorio chiedendo di indicare, in un termine congruo (trenta giorni), le ragioni connesse a eventi di forza maggiore che hanno impedito la prosecuzione dell'attività di lavoro autonomo o di impresa e di darne prova attraverso l'allegazione di idonea e utile documentazione, che sarà oggetto di successiva istruttoria da parte della Struttura territorialmente competente dell'Istituto».

evidentemente esemplificativo, non può che considerarsi necessariamente incompleto e restituisce l'idea della discrezionalità del giudizio circa la non imputabilità.

Queste considerazioni portano a ritenere che l'evento della cessazione dell'attività d'impresa debba essere unitariamente considerato ai fini dell'applicazione della norma. In altre parole, o ogni cessazione dell'attività determina la restituzione integrale della prestazione, oppure ogni cessazione non può determinarla in quanto tale effetto sarebbe incompatibile con i principi costituzionali presi in considerazione. Non vi è possibilità di graduazione tra i diversi eventi che possono portare alla violazione dell'obbligo del percettore, almeno in base a criteri vaghi e indeterminati quali la "non imputabilità" o addirittura l'«insuperabile oggettiva difficoltà» in relazione alla cessazione dell'attività d'impresa.

Chi scrive ritiene che, a fronte dell'effettivo esercizio dell'attività d'impresa, l'obbligo restitutorio integrale in caso di cessazione di tale attività e conseguente reimpiego quale lavoratore subordinato possa considerarsi, almeno su un piano di politica del diritto, irragionevole. Non è da escludersi, peraltro, che l'irragionevolezza possa rilevare anche sul piano della legittimità costituzionale, rispetto al profilo dell'ineidoneità dell'obbligo restitutorio integrale a selezionare adeguatamente i casi di abuso.

Queste considerazioni possono trovare vigore anche in ragione del fatto che l'anticipo della NASpI, oltre che a rispondere alla funzione dichiarata di "incentivo all'autoimprenditorialità", resta comunque una prestazione previdenziale cui si applicano i principi derivanti dall'art. 38 Cost.⁷⁴. Privare il lavoratore della prestazione anche in relazione a momenti di effettiva disoccupazione rischia di frustrare irrimediabilmente la finalità previdenziale della prestazione. Per queste ragioni, l'esistenza di un rischio d'impresa in capo al percettore che avvia l'attività economica non è sufficiente a spiegare le conseguenze negative in relazione alla prestazione erogata anticipatamente, proprio in virtù della sua natura anche previdenziale. Come si è visto, però, la Corte ha respinto, nel 2021, la questione di legittimità riferita alla previsione dal punto di vista generale.

Nella prospettiva di garantire razionalità al sistema, considerato anche quanto si è detto rispetto alla sentenza del giudice delle leggi del 2024, che si ritiene non risolutiva, sembra auspicabile un intervento del legislatore, volto a introdurre quella clausola di flessibilità che la Corte costituzionale ha ritenuto necessaria ma che non ha potuto, a mio parere, declinare secondo un criterio sufficientemente determinato.

In particolare, sembra ragionevole che, qualora la prosecuzione dell'attività non sia considerata utile e il lavoratore instauri successivamente un rapporto di lavoro subordinato, sia imposta la restituzione della sola parte dell'importo che coincide con il periodo nel quale il percettore ha svolto l'attività d'impresa e la successiva attività di lavoro subordinato. La finalità antiabusiva voluta dal legislatore potrebbe essere comunque soddisfatta attraverso una verifica puntuale circa l'avvio, non simulato in modo fraudolento, dell'attività d'impresa o di lavoro autonomo. In questo modo si coniugherebbero efficacemente la finalità di

⁷⁴ V. in questo senso R. CASILLO, *op. cit.*, pp. 514-515. Sembra argomentare contro la natura previdenziale della prestazione Corte cost. 14 ottobre 2021, n. 194, cit., punto 42, ove richiama Cass. 15 settembre 2021, n. 24951. V. sul punto A.D. ZUMBO, *Anticipazione NASpI e successiva attività di lavoro subordinato: per la Corte la revoca è sempre legittima*, in *Giur. cost.*, 2021, n. 5, p. 2005; cfr. anche, pur con riferimento alla analoga anticipazione dell'ASpI, Circolare INPS 19 marzo 2015, n. 62.

“incentivo all’autoimprenditorialità” e l’esigenza di evitare abusi⁷⁵. Gli abusi, peraltro, dovrebbero essere oggetto dell’ordinaria attività di vigilanza. Non sembra infatti, alla luce di quanto considerato, che l’indice latamente presuntivo⁷⁶ dello svolgimento dell’attività di lavoro subordinato in costanza del periodo in cui si sarebbe dovuta percepire la NASpI possa essere idoneo a selezionare efficacemente i comportamenti abusivi da quelli genuini.

7. Considerazioni sulle recenti tendenze in materia di NASpI

L’analisi dei recenti interventi normativi e degli orientamenti della giurisprudenza lascia trasparire una tendenza comune della legislazione in materia di indennità di disoccupazione, che sembra peraltro accentuarsi sempre più. Gli interventi del legislatore sulla disciplina della NASpI, se non anche, in alcuni tratti, la stessa disciplina “originaria”, perseguono in modo sempre più evidente delle finalità di carattere antiabusivo e antifraudolento, con un obiettivo che si può immaginare duplice. Da un lato, si vuole porre l’accento, in una prospettiva di politica del diritto, sulla intollerabilità sociale delle condotte, appunto, fraudolente; dall’altro, dal punto di vista squisitamente materiale, si mira a un risparmio di spesa per le casse dell’ente previdenziale, che del resto usufruiscono di regolari trasferimenti dalle finanze pubbliche.

Questo tipo di finalità si può ravvisare nell’intervento in materia di dimissioni per fatti concludenti e in quello che introduce l’ulteriore requisito contributivo per il licenziamento preceduto da dimissioni. Al contrario, le norme della disciplina del codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza sono ampliativi della possibilità di richiedere la NASpI. Questi discendono infatti da un più ampio disegno di risistemizzazione delle norme in materia e rispondono all’esigenza di porre fine a una inaccettabile lacuna normativa.

Anche le questioni relative agli orientamenti della giurisprudenza analizzati si snodano intorno al bilanciamento tra gli obiettivi ricercati dal legislatore e dall’ente previdenziale in ottica antifraudolenta o di economicità e la necessità di garantire l’applicazione più corretta delle norme di legge e di verificarne la loro legittimità dal punto di vista della ragionevolezza.

Sul versante del riconoscimento della NASpI ai lavoratori detenuti, il consolidarsi di un orientamento della giurisprudenza di merito e poi di legittimità ha determinato il superamento di un’interpretazione restrittiva offerta dall’ente previdenziale, probabilmente tendente più ad obiettivi di risparmio di spesa che alla ricerca di una soluzione ragionevole sulla base della lettera della legge⁷⁷.

Per quel che riguarda le conseguenze della violazione degli obblighi relativi all’anticipo della NASpI, la Corte costituzionale ha ricercato e identificato un bilanciamento tra le finalità antifraudolente della legge e l’esigenza di non danneggiare eccessivamente il percettore “in buona fede”. Come si è detto, il bilanciamento trovato non risulta particolarmente convincente. Ad ogni modo, l’orientamento dei giudici costituzionali si inserisce a pieno nel quadro della tensione tra gli obiettivi ricercati dal legislatore e la necessità di garantire la

⁷⁵ Cfr. però A.D. ZUMBO, *op. cit.*, p. 2009, che ritiene invece che un intervento flessibilizzante del legislatore possa ridurre l’effettività della disciplina nel reprimere le condotte abusive, anche considerate le «rilevanti forme di abuso nella fruizione delle prestazioni previdenziali e assistenziali».

⁷⁶ Cfr. N. CAPPELLAZZO, *op. cit.*, p. 208, che ritiene che la legge introduca una presunzione *iuris et de iure*.

⁷⁷ Cfr., in questo senso F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., p. 171.

coerenza del sistema e il raggiungimento degli obiettivi costituzionali della previdenza sociale.

La materia dell'indennità di disoccupazione sembra quindi trovare l'interesse del legislatore ove sia necessario agire in forma restrittiva. D'altro lato, la giurisprudenza dimostra una certa tendenza all'espansione delle tutele, ove possibile per via interpretativa.

Certo è che l'attuale disciplina legale, che trova origine nella regolazione dei precedenti istituti, sembra progressivamente complicarsi, anche per via di interventi disorganici o comunque legati ad esigenze contingenti. Risente in particolar modo di questa crescente complicazione la regolazione del campo di applicazione e dei requisiti di accesso alla prestazione. Eppure, sono diverse le questioni potenzialmente rilevabili su questi fronti. Si pensi, a titolo di esempio, all'esclusione dei lavoratori dipendenti dalle pubbliche amministrazioni, trascinatasi dalle precedenti discipline per ragioni «più di opportunità finanziaria che di sostanziale stabilità dell'impiego»⁷⁸. Tali questioni potrebbero essere affrontate solo ove si accettasse il rischio di un aumento della spesa previdenziale in relazione alle indennità di disoccupazione e sono, per questo motivo, probabilmente destinate a restare aperte ancora a lungo, considerata la rilevata tendenza a interventi mirati, al contrario, a un risparmio di spesa.

⁷⁸ Così R. CASILLO, *op. cit.*, p. 508. Cfr. S. CAIROLI, *op. cit.*, p. 2448, in part. nt. 10.