



Ministero della Giustizia  
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

# RECIDIVA ZERO

## STUDIO, FORMAZIONE E LAVORO IN CARCERE

*dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema  
in carcere e fuori dal carcere*

CNEL - Viale David Lubin 2, Roma  
martedì 16 aprile 2024

Materiali e documenti per la giornata di lavoro  
di martedì 16 aprile 2024 presso il CNEL

*Contributo di:*

Anna Chiara Giorio

*Titolo:*

Le politiche attive del lavoro per favorire l'occupabilità dei  
detenuti

# Le politiche attive del lavoro per favorire l'occupabilità dei detenuti\*

Di Anna Chiara Giorio\*\*

\*Estratto dalla pubblicazione *Programma 2121, la via italiana per l'innovazione sociale*, Nadia Boschi (a cura di), Egea 2021

\*\* Primo ricercatore

## 1.2 Le politiche attive del lavoro per favorire l'occupabilità (employability) dei detenuti

di Anna Chiara Giorio<sup>5</sup>

*Quale lavoro: la coniugazione del principio lavorista sancito dalla Costituzione italiana con il diritto dei detenuti ad accedere a un percorso per l'occupabilità*

Costantino Mortati, uno dei più grandi costituzionalisti e autore della Costituzione italiana, commentandone l'Art. 1 che recita: «*la Repubblica Italiana è fondata sul lavoro*», definisce il lavoro «*come elemento basilare su cui si deve far capo per potere cogliere l'esatto significato delle successive disposizioni relative al complesso dei rapporti etico-sociali ed economici*»<sup>6</sup>. Da questo contributo di Mortati appare importante partire per comprendere come non tutto il lavoro, non qualsiasi occupazione offerta a chi sta scontando una pena ed è privato della libertà personale, contribuisca a rendere la pena rieducativa e si inserisca in un percorso di inclusione sociale. In questa direzione un altro costituzionalista, commentando l'Art. 4 della Costituzione, afferma che: «*Non qualunque lavoro soddisfa l'impegnativa disciplina costituzionale, ma un lavoro in cui si svolga la personalità del cittadino perché oggetto di una scelta consapevole*»<sup>7</sup>. Il concetto di lavoro a cui guarda la Costituzione non può essere pertanto né legato alla costrizione né slegato dal diritto di ogni persona, compreso il detenuto, a sviluppare la propria personalità, a instaurare relazioni economiche e sociali orientate all'eticità. In

---

<sup>5</sup> Ricercatrice ANPAL – Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro.

<sup>6</sup> Mortati, C. (1975), «Art. 1», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 14.

<sup>7</sup> Cavino, C. (2021), «Art. 4», in *La Costituzione Italiana*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevari, Bologna, Il Mulino.

altre parole, programmare e realizzare percorsi e servizi che portino all'inserimento lavorativo dei detenuti comporta considerare la persona in detenzione non già un detenuto-lavoratore quanto un lavoratore-detenuto e in quanto tale potenziale beneficiario di tutti quei servizi e percorsi di accompagnamento al lavoro indirizzati alle persone più fragili, ma in grado di avere un'occupazione lavorativa.

Affrontare il tema del lavoro dei detenuti comporta un approccio fondato sulla legislazione lavoristica che attinga agli strumenti delle politiche del lavoro indirizzate a quei cittadini considerati più fragili nel mercato del lavoro e che hanno bisogno di un approccio personalizzato. La legislazione italiana, infatti, in relazioni ai beneficiari di azioni e servizi specifici per l'inserimento lavorativo, riconosce la condizione di persona svantaggiata anche a coloro che hanno commesso reati e che sono privati della libertà personale. Che sia dentro o fuori dal carcere, la persona deve poter trovare nei servizi per il lavoro a lei indirizzati quegli strumenti che le permettano di socializzare e di accedere a un lavoro dignitoso che risponda alle proprie inclinazioni, concorrendo a sviluppare la propria personalità e con un equo riconoscimento economico.

Alla luce di ciò, garantire il diritto al lavoro dei detenuti implica programmare e gestire interventi efficaci che abbiano come punto di arrivo un lavoro riconosciuto sia nel suo valore economico, sia sociale, come espressione della personalità e contributo alla società. Se l'inserimento lavorativo facilita l'inserimento sociale e combatte la recidiva, è vero che solo un'esperienza lavorativa dentro o fuori dal carcere che rispecchi un'adeguata istruzione, l'acquisizione di competenze comportamentali, le cosiddette *soft skills*, e professionali che rispondano alle attitudini personali e a quanto richiesto dal mercato occupazionale, consente di mirare a un lavoro sostenibile. Anche l'organizzazione e i metodi del lavoro dentro il carcere devono riflettere quelli del lavoro in esterno, nella società libera, per far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative. L'obiettivo principale che operatori carcerari e dei servizi per il lavoro debbono porsi diventa allora, più che giungere a tenere occupato il lavoratore/disoccupato detenuto trovandogli un lavoro, il diminuire la distanza dal mercato del lavoro aumentandone il livello di occupabilità. In altre parole, significa rimuovere gli ostacoli per rendere occupabile anche nel futuro la persona che sta scontando ora una pena.

Prendere in carico e accompagnare i detenuti verso il lavoro comporta il mettere in piedi servizi e avviare processi di politica attiva del lavoro di cui dovrebbero beneficiare tutti coloro che nelle fasi di vita attiva cercano lavoro, in particolar modo i soggetti più svantaggiati proprio perché hanno più ostacoli che li separano da un'occupazione stabile.

## *La filiera delle politiche attive per favorire l'occupabilità*

Il riconoscimento del diritto al lavoro del detenuto, che sia intramurario o extramurario, in regime di semilibertà, che abbia come datore di lavoro l'Amministrazione Penitenziaria piuttosto che un'impresa o una cooperativa sociale, si accompagna all'esigenza da parte del lavoratore detenuto di possedere le competenze necessarie atte ad assumere o meno una determinata professione, rendendolo attrattivo per il datore di lavoro.

Per questo viene attivato un processo di azioni integrate, una filiera composta da più servizi non esauribili unicamente in quello specifico di incrocio domanda/offerta, in grado di attivare il lavoratore-detenuto verso il lavoro. Chi si occupa delle politiche attive e dei servizi per il lavoro deve legare in modo efficace l'obiettivo dell'inserimento lavorativo ad altre azioni che mirino innanzitutto a migliorare il profilo di occupabilità delle persone. Tale concetto, introdotto a livello europeo nel lontano 1997 con la Strategia Europea per l'Occupazione, indica la capacità della persona di possedere competenze utili a svolgere un determinato lavoro e «appetibili» per chi il lavoro lo offre.

Guardando all'esigenza di definire un profilo personalizzato di occupabilità per chi ha esigenze di essere immesso nel mercato del lavoro, sia che sia protetto/assistito sia che sia libero, sono state sviluppate metodologie e pratiche tese a definire un indice di profilazione, sia quantitativa che qualitativa. Tale strumento, applicato all'inizio di un percorso per l'inserimento lavorativo, consente di individuare gli ostacoli e di misurare la distanza dal mercato del lavoro. Solo una corretta profilazione permette all'operatore di orientare in modo proficuo le attività per sostenere la ricerca di lavoro.

Senza entrare nella descrizione scientifica dettagliata di tale strumento, basti qui ricordare che vi sono diverse metodologie di profilazione (*profiling*) e diversi livelli di sofisticazione<sup>8</sup>, basati su indicatori quantitativi, qualitativi o un mix di entrambi.

L'indice di profilazione quantitativo, di tipo statistico, è basato su dati riferiti agli utenti di tipo socio-anagrafico o di provenienza amministrativa. Tale modello che si sostanzia in un algoritmo appare più idoneo a misurare la distanza dal mercato del lavoro delle fasce meno svantaggiate o di chi presenta ostacoli oggettivi e quantificabili ai livelli di scolarizzazione e di competenze professionali certificabili.

---

<sup>8</sup> Buckenleibm, A. Scoppetta, A. (2018), «Tacking LONG-Term Unemployment through Risk Profiling and Outreach», A discussion paper from the Employment Thematic Network - Technical Dossier no. 6 May 2018, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Union.

L'indice di profilazione qualitativo è basato invece su strumenti di valutazione di tipo psicologico quali test, schede, questionari ed è teso a misurare anche la dimensione comportamentale e relazionale di chi viene preso in carico. Con tale strumento è importante l'interazione diretta, comunicativa tra operatore e utente e appare più idoneo a essere applicato a quei soggetti più lontani dal mercato del lavoro, come potrebbero essere coloro che sono privati della libertà personale, che presentano biografie particolari, un basso livello di cosiddette soft skills e importanti problemi di tipo psicologico. Nell'orientamento di base, quando la persona viene presa in carico, la componente qualitativa dell'indice di profilazione *«permette di rilevare specificità individuali attraverso forme strutturate di interazione tra l'operatore e la persona in cerca di occupazione, nella fase di orientamento di base»*<sup>9</sup>.

In Italia ci sono esperienze significative di buone pratiche di profilazione qualitativa che vengono utilizzate dalle Agenzie private per il lavoro a cui si rivolgono in genere soggetti disoccupati che cercano lavoro. Sul versante delle politiche pubbliche, la situazione è molto eterogenea. In Italia, le competenze sui CPI (Centri Pubblici per l'Impiego) è affidata alle Regioni, mentre lo Stato fissa i livelli essenziali dei servizi. Solo alcune Regioni hanno realizzato esperienze significative di utilizzo di strumenti di profiling qualitativo per gli utenti dei servizi pubblici per l'impiego, integrando modelli consolidati con pratiche innovative. A partire dalla Riforma delle politiche per il lavoro del 2015<sup>10</sup> con la creazione dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro finalizzata a coordinare le politiche attive per il lavoro e i soggetti, pubblici e privati, a livello nazionale e territoriale a cui sono affidati servizi specifici, si è provveduto a definire un sistema di profilazione misto. Questo comprende l'utilizzo, da parte degli operatori dei CPI, di strumenti sia quantitativi sia qualitativi, da adottare con l'obiettivo di giungere a una metodologia condivisa su tutto il territorio nazionale per la presa in carico dei disoccupati utile ad accompagnarli verso un lavoro<sup>11</sup>.

In questa direzione l'indice di profiling, la cui misurazione permette di attivare un percorso personalizzato, diventa lo strumento più importante per determinare i fabbisogni e i percorsi più idonei per accompagnare la persona all'inserimento lavorativo, raccordando gli altri strumenti di incontro domanda-offerta di lavoro e di politica attiva del lavoro, ai sistemi dell'istruzione e della formazione professionale. Sono molte le misure e gli strumenti di politiche attive del

---

<sup>9</sup> Si veda in ANPAL, *L'Orientamento di base e la profilazione qualitativa*, n.15, Collana Biblioteca Anpal, pag. 4.

<sup>10</sup> Dlgs 50/2015 in materia di politiche attive del lavoro.

<sup>11</sup> Anpal, *Servizi per le politiche attive del lavoro – Linee guida per gli operatori dei centri per l'impiego*, Deliberazione n. 19/2018 del CdA.

lavoro che facilitano l'ingresso e il reingresso nel mercato del lavoro. La Legislazione italiana nazionale e quelle regionali, come sopra accennato, riconoscono e indirizzano anche ai lavoratori svantaggiati, alla cui categoria appartengono anche i detenuti ed ex detenuti, tali misure e strumenti. Esiste una filiera attivabile il cui contratto di lavoro o di tirocinio ne rappresenta solo l'esito finale. Tale filiera lega il titolo di studio, e quindi il sistema di istruzione, alle competenze professionali, e quindi al sistema della formazione professionale, all'accompagnamento al lavoro, alle esperienze di lavoro, pagate o meno quali volontariato e tirocini e all'inserimento lavorativo vero e proprio attraverso un contratto di lavoro.

Chi sta scontando una pena, accanto alle difficoltà legate alla propria condizione di escluso socialmente, presenta nella maggior parte dei casi un importante svantaggio anche formativo che lo rende difficilmente inseribile nel mercato del lavoro. Il profilo di occupabilità rileva spesso difficoltà colmabili, rappresentate dal possesso di un basso titolo di studio, da competenze professionali scarse e difficilmente spendibili sul mercato del lavoro.

I servizi di politica attiva del lavoro, in tutta la filiera, devono essere promossi e resi fruibili, attraverso un'adeguata presenza di operatori formati e competenti, anche per le persone in detenzione e coloro che saranno ex detenuti, persone temporaneamente prive della libertà. Appare quindi importante agire offrendo, nel periodo carcerario, un percorso personalizzato per il detenuto, che parta da una presa in carico personalizzata, con un corretto processo di orientamento primario e profilazione, passando per un'offerta formativa coerente e, quindi, se opportuno, a un'esperienza lavorativa assistita, a un periodo di lavoro volontario non retribuito, ai tirocini formativi e di inserimento. Si creano così servizi efficienti che legano le risorse umane interne alle carceri al mondo produttivo presente nel territorio esterno e che esprime la domanda. Tali servizi rispondono anche ai fabbisogni dei più vulnerabili e/o inidonei anche temporaneamente al lavoro nel mercato libero, che possono essere indirizzati verso un mercato del lavoro protetto o assistito, quale è quello rappresentato dalle cooperative sociali interne o esterne al carcere. Solo ricostruendo una filiera di connessione tra questi strumenti di politica attiva, analogamente ai processi di innovazione in atto nei servizi per il lavoro aperti a tutti i cittadini, diventa sostenibile arrivare a un lavoro che includa socialmente e combatta efficacemente la recidiva. Tale percorso di attivazione del detenuto lo rende più forte, una volta scontata la pena, nel mercato del lavoro, mettendolo in grado di affrontare anche momenti di disoccupazione temporanea e di transizione da un lavoro all'altro.

## *Incrementare le politiche per l'occupabilità*

Per rendere fruibile e sostenibile il diritto al lavoro dei detenuti come strumento di reinserimento sociale è necessario, pertanto, che il lavoro dentro le carceri avvicini al lavoro nella società. Non basta che la persona in detenzione faccia esperienza di lavoro come azione rieducativa sociale, ma occorre attivare un percorso di attività che contribuisca a rendere sostenibile, nelle due dimensioni, sociale ed economica, l'esperienza lavorativa successiva in esterno nella società: questo è il compito degli strumenti di politica attiva del lavoro. Per ricostruire l'intera filiera delle azioni sopra richiamate è necessario che siano incrementati anche dentro il carcere i servizi di politica attiva del lavoro. Nell'attenzione a tutta la filiera per l'occupabilità diventano importanti allora la partecipazione e l'integrazione tra i soggetti istituzionali, pubblici e privati, nazionali e territoriali, che concorrono ad attivare tale processo.

L'attivazione della filiera per favorire l'occupabilità richiede anche una cooperazione tra gli attori istituzionali e i loro operatori, per dare unitarietà al percorso del beneficiario, in particolare tra i sistemi educativo, della formazione professionale, i servizi di intermediazione domanda/offerta e le istituzioni produttive pubbliche, imprenditoriali e della cooperazione.

Se la possibilità di studiare e di acquisire un titolo di istruzione almeno primaria appare più facile, ancora difficoltoso è il passaggio, in molte realtà delle carceri italiane, a una programmazione di corsi di formazione professionale che rispondono al contesto e ai fabbisogni produttivi locali. I cosiddetti strumenti di politica passiva tesi ad abbattere il costo del lavoro nelle carceri, agendo su fiscalità e incentivi, adottati dalla Legislazione italiana a favore di imprese pubbliche e private e di cooperative sociali per favorire il lavoro carcerario, soprattutto in questi ultimi anni stanno lentamente e con difficoltà avvicinando nel nostro paese il mondo produttivo alle carceri, ma sono ancora insufficienti gli strumenti di politiche attiva adottati per favorire l'intera filiera per l'occupabilità. Le imprese devono poter contribuire a indirizzare i corsi di formazione professionale nelle carceri per avvicinare la domanda all'offerta di lavoro. Ancora, i servizi di accompagnamento al lavoro sono quasi del tutto affidati al mercato protetto delle imprese a vocazione sociale, che, seppure in Italia sono molto sviluppate, rappresentano una parte minoritaria del mondo produttivo.

Ben vengano pertanto progetti innovativi che vadano in questa direzione, con l'augurio che riescano a rendere fruibile a un numero sempre maggiore di beneficiari che stanno scontando una pena, e ancora di più coloro che si avviano al fine pena, di tutti i servizi per l'inserimento lavorativo. Da tali esperienze progettuali, che favoriscono l'innovazione e il passaggio a forme di *scaling up*, si sviluppano azioni di sistema.