Verso un sistema di profilazione nazionale?

Rischi e opportunità nell'esperienza di Garanzia Giovani

Carlotta Mozzana, | 18 maggio 2019

Negli ultimi anni anche nel campo delle politiche pubbliche l'utilizzo di indici, indicatori e numeri è cresciuto e strumenti di quantificazione vengono utilizzati per valutare sia i programmi che le persone. I numeri infatti sono considerati trasparenti, sintetici, oggettivi e neutrali, e forme di conoscenza di questo tipo, facilmente accessibile e comparabile, sono ritenute fondamentali per produrre politiche considerate "ragionevoli" se non "razionali". In Italia, forme di quantificazione ed evidenze in termini di dati e analisi vengono usate per valutare l'impatto sociale, economico o politico degli interventi in materia sociale e non solo, ma è con Garanzia Giovani che, per la prima volta, viene utilizzato un sistema nazionale di profilazione basato su una strumentazione statistica per regolare l'accesso a servizi pubblici.

Il contesto: il programma Garanzia Giovani e il sistema di profilazione

Inquadriamo prima il contesto: il programma Garanzia Giovani nasce a seguito di una direttiva europea del 2013 con l'obiettivo di costruire forme di supporto per l'ingresso nel mercato del lavoro di giovani Neet (Not in Education, Employment and Training), ovvero giovani che non studiano, non lavorano e non stanno seguendo un corso di formazione professionale. L'avvio del Piano di Attuazione Nazionale italiano è stato inizialmente finanziato (2014-17) con un ammontare di 1513 milioni di euro ed è stato successivamente rifinanziato per il triennio 2018-2020 con 1.27 miliardi di euro. Ogni Regione ha poi dovuto definire un proprio Piano di Attuazione Regionale (su Welforum abbiamo approfondito il caso di Lombardia e Campania), ma in generale le agenzie locali hanno dovuto garantire ai giovani iscritti al programma una presa in carico entro due mesi dalla registrazione e la successiva definizione di un "Patto di servizio" con il giovane, con l'impegno a presentare al ragazzo o alla ragazza una proposta che si collochi tra i servizi previsti (inserimento al lavoro, apprendistato, tirocinio, proseguimento di istruzione o formazione, sostegno all'autoimprenditorialità e servizio civile).

L'accesso ai servizi di cui sopra è regolato da un sistema di profilazione gestito dagli operatori delle agenzie locali: questo valuta il livello di svantaggio dei potenziali partecipanti al programma ed è legato a un sistema di rimborsi a costi standard per il mix di servizi erogati. La profilazione, che nasce come strategia di supporto alle forze dell'ordine per controllare individui sospetti attraverso il ricorso a strumenti scientifici per la prevenzione del crimine, è oggi usata in molti campi, tra cui anche quello delle politiche pubbliche. In particolare, sistemi di profilazione degli utenti su base statistica vengono usati nelle politiche attive del lavoro come strumento per definire la categoria di rischio a cui le persone che si presentano ai servizi appartengono e inserirle, in base a questa valutazione, in diversi flussi di intervento (OECD, 2014).

Il sistema di profilazione usato da Garanzia Giovani si compone, attualmente, di tre strumenti anche se, inizialmente, nasceva solo con due: una Scheda Anagrafico Professionale (SAP), un Indice di Svantaggio (IS) collegato a un sistema di quattro Classi di Svantaggio, a cui si aggiunge, dal 2018, una valutazione di tipo qualitativo che usa una metodologia standard e definisce il profilo di occupabilità del giovane in base all'esito del colloquio di orientamento. Il sistema "è finalizzato ad attribuire a ciascun utente preso in carico dal Piano Garanzia Giovani un indice di svantaggio, o di disagio, nel mercato del lavoro" (Isfol, 2014, *Piano Garanzia Giovani. Procedura del sistema di profilazione degli utenti*) e il valore che assume l'Indice in corrispondenza della persona ne determina l'inclusione in una Classe di Svantaggio tra le quattro definite dal Piano (alta, medio-alta, medio-bassa, bassa). Alle Classi di Svantaggio si associano, a loro volta, interventi ed erogazioni differenti a seconda dell'intensità dello svantaggio, secondo il criterio per cui più una persona è svantaggiata, maggiore sarà il supporto attivato in termini di rimborso all'agenzia che eroga i servizi di accompagnamento al mercato del lavoro. Per capire come funzione la profilazione è però necessario andare a vedere come si costruisce l'Indice e come sono definite la Classi. L'Indice in particolare è composto da otto variabili: cinque di tipo individuale (età, genere, numero di anni di presenza in Italia, titolo di studio e condizione occupazionale un anno prima dell'iscrizione al Piano) e tre di tipo territoriale (variazione del tasso di disoccupazione dei 15-29enni a livello provinciale, rischio di povertà famigliare e densità imprenditoriale a livello regionale). Una volta che l'IS è calcolato, il giovane Neet è assegnato a una Classe di Svantaggio tra le quattro definite dal Piano (alta,

medio-alta, medio-bassa, bassa). In altre parole, l'IS definisce a priori l'ammontare di supporto che può essere erogato per quella specifica persona, stabilendo i limiti del finanziamento rispetto a quel che può e che non può essere fatto in quella situazione.

Considerazioni sparse sul sistema di profilazione

Quali implicazioni ha l'uso di un sistema di questo tipo?

L'Indice è calcolato sulla base di un numero limitato di variabili di carattere generale. Se la parsimonia è un principio statistico valido nello spiegare o anche nel predire una situazione, diversa è la situazione quando lo strumento non deve descrivere la realtà ma regolarla, diventando criterio d'accesso a misure di sostegno, in questo caso specifico per l'ingresso nel mercato del lavoro. Questo slittamento rende il corredo informativo dell'Indice povero e la parsimonia sembra essere più un ostacolo che un sostegno per i giovani e per il programma stesso: l'Indice non restituisce la situazione dei beneficiari della misura, ma la riassume in un numero che automaticamente inserisce il ragazzo o la ragazza in una Classe di Svantaggio. Questo però, unito alla mancanza di spazi di ascolto, conoscenza e raccolta di informazioni rispetto alla storia e alle prospettive e desideri dei giovani (i colloqui previsti per la sottoscrizione del Patto di Servizio dipendono dall'articolazione dei Piani regionali, ma in generale sono pochi – spesso solo uno), crea un cortocircuito per cui la misura, invece di costruire percorsi personalizzati come indicato nei suoi obiettivi, sembra adottare un approccio all'attivazione più spostato sul paradigma del workfare, puntando a reinserire il più velocemente possibile i giovani nel mercato del lavoro ma facendo fatica a generare opportunità lavorative per i disoccupati più vulnerabili e anzi producendo un aumento di posizioni lavorative di cattiva qualità, insicure e sottopagate. Il supposto valore informativo dei numeri spinge infatti gli operatori delle agenzie per l'impiego a considerare l'Indice, o meglio la Classe di svantaggio a cui il giovane appartiene, come base informativa sufficiente per definire programmi di supporto per i giovani, con l'esito di fare proposte standardizzate, generali e poco significative.

Profilare, dunque, non è un'azione neutrale. E non lo è in particolare nel momento in cui vengono profilate persone, soprattutto se queste vivono una condizione di fragilità come è quella di buona parte dei giovani a cui il programma si rivolge. La strumentazione di cui Garanzia Giovani si è dotata finisce infatti per appiattire le condizioni dei ragazzi e delle ragazze, e le differenze tra le diverse situazioni e aspirazioni si perdono. E questo sia perché la base informativa su cui si poggia è decisamente scarna, sia perché la presenza di un numero che sintetizza la distanza della persona dal mercato del lavoro concorre a rendere la fase di ascolto e di costruzione del Patto di servizio rapida e poco approfondita: i numeri e le classificazioni agiscono qui incanalando le persone in flussi predefiniti, che però poco o niente hanno a che fare con la personalizzazione degli interventi. Se a una strumentazione statistica che mira a tipizzare gli individui attraverso la quantificazione viene lasciato un compito così rilevante come la definizione dei limiti dell'intervento per il singolo caso, è necessario allora che questa venga compensata con ampi e adeguati spazi di ascolto e accoglienza dei giovani e delle loro storie, che però non sono quelli che Garanzia Giovani mette a disposizione.

E nonostante una certa sensibilità al tema sia stata dimostrata da parte dei decisori politici italiani, al punto che lo strumento in più occasioni è stato sottoposto a revisione e modifica e, nel 2018, sia stata aggiunta una "profilazione qualitativa" accanto a quella quantitativa, anche questa sembra per il momento essere standardizzata, metodologicamente rigida e basata su una conoscenza poco approfondita della persona. È auspicabile che questa sensibilità continui, e che si giunga a un'ulteriore revisione dello strumento in senso inclusivo, coinvolgendo e ascoltando quindi chi con questi dispositivi ha a che fare quotidianamente e chi viene classificato dal loro operato, in modo da rendere il sistema di profilazione più aperto e riflessivo possibile.

Bibliografia

OECD, 2014, *Connecting People with Jobs: Activation Policies in the United Kingdom,* OECD Publishing, Paris.