

# Cosa conta? Basi informative, numeri e politiche nel caso di Garanzia giovani

**Carlotta Mozzana**

RPS

*Nelle politiche di welfare l'uso di dati, indicatori e in generale numeri è molto cresciuto negli ultimi anni. L'articolo esplora le implicazioni e gli effetti di questo fenomeno, mettendo sotto osservazione il caso del sistema di profilazione statistica usato per regolare l'accesso a Garanzia giovani. Attraverso l'analisi della sua definizione e implementazione si mette in luce come, a fronte di grandi promesse di chiarezza e personalizzazione, il sistema*

*di profilazione sia nei fatti uno strumento ambiguo e opaco i cui effetti vanno nella direzione opposta a quanto enunciato: spinge verso la standardizzazione dei percorsi ma soprattutto trasforma decisioni politiche in questioni tecniche, col risultato di contribuire al processo di depoliticizzazione dell'azione pubblica, rendendo poco visibile il processo di scrematura dei Neet più svantaggiati e di riproduzione delle disuguaglianze esistenti.*

## 1. Introduzione

L'utilizzo di indici, indicatori e in generale numeri è cresciuto negli ultimi decenni in molti campi (Bartl e al. 2019; Espeland e Sauder, 2016; Rottenburg e al., 2015), e quello delle politiche pubbliche non è certo rimasto indietro: una certa enfasi e abbondanza nell'uso di strumenti basati su sistemi di quantificazione è stata messa in luce da più parti (Mozzana, 2019; Saldin 2017; O'Neil 2016; Busso, 2015), anche perché i numeri sono generalmente considerati portatori di trasparenza, sintesi, oggettività e neutralità nel valutare persone e programmi. Scegliere potendo disporre di «buoni dati» è infatti una situazione considerata auspicabile da più parti (Crato e Paruolo, 2019), al punto che si comincia a parlare di *machine learning assisted policy design* e più in generale dell'importanza dell'uso dei dati (e anche dei *big data*) nel campo del *policy making* (Misuraca e al., 2014) per valutare l'impatto sociale, economico o politico degli interventi in materia sociale e non solo.

Non si tratta di una novità: il fenomeno affonda le sue radici nella diffusione di una «cultura dei controlli» (Power, 1997) e del New Public

Management nel welfare<sup>1</sup>, ma anche nelle scelte politiche di ridurre la spesa pubblica a questo destinata (negli ultimi anni ulteriormente contratta per la crisi socio-economica), che ha spinto i decisori politici a porre maggiore attenzione all'abbattimento della spesa e meno alla garanzia di diritti sociali, e soprattutto in una crescente domanda di conoscenza facilmente accessibile e comparabile sotto forma di evidenza quantitativa, «considerata essenziale per produrre politiche ragionevoli a livello locale, nazionale e internazionale» (Rottenburg e Merry, 2015, p. 1). Negli ultimi anni, però, la quantificazione ha assunto delle dimensioni e una pervasività indubbiamente diverse dal passato e questo ha portato numerosi studiosi a mettere sotto osservazione il fenomeno in vari campi<sup>2</sup> con l'obiettivo di indagare il significato e gli effetti della produzione di questi nuovi regimi di misurazione sulla società (Espeland e Stevens, 2008). Studiare i modi con cui i numeri vengono prodotti, comunicati e praticati, le conseguenze in termini di organizzazione e caratterizzazione della vita contemporanea e le implicazioni sociali di questo fenomeno mette infatti in luce le modalità con cui organizziamo, definiamo e diamo senso al mondo. Perché i numeri, come le parole (Austin, 1962), nel cercare di descrivere la realtà, «fanno cose»: trasformano differenze in quantità, attraverso un processo che richiede ingenti investimenti sociali e intellettuali nel definire una forma convenuta, che rappresenti quella specifica differenza (Thévenot, 2009); perseguono obiettivi e significati, che spesso sono stabiliti attraverso la pratica e differiscono da quelli previsti; intervengono nel mondo che contribuiscono a descrivere, alterando le relazioni di potere e influenzando le modalità con cui risorse, conoscenza e opportunità vengono distribuite, ruolo tradizionalmente conferito al diritto (Supiot, 2015); circolano con facilità, escludendo e integrando informazioni e rendendo più facile comprendere la realtà perché la disciplinano e semplificano (Espeland e Stevens, 2008), con un risparmio sulla pluralità delle voci, dei conflitti, delle definizioni della situazione che consente un'interpretazione della realtà immediata e univoca ma allo stesso tempo parziale; sono le basi informative di giudizio (Sen, 1992, 1997) su cui le politiche si fondano, ovvero quelle informazioni e quella conoscenza

<sup>1</sup> In realtà, nonostante strumenti di questo tipo venissero già utilizzati nel campo della pubblica amministrazione e nei suoi servizi prima dell'avvento del New Public Management, c'era indubbiamente meno enfasi sulla valutazione dei risultati, o in alcuni casi, come in Italia, questa attenzione non c'era proprio (Bifulco, 2016).

<sup>2</sup> Per una rassegna (non esaustiva) si veda l'articolo di Berman e Hirschman (2018).

considerate salienti nel valutare una situazione, il «territorio fattuale» dei giudizi e delle scelte di giustizia che le politiche promuovono (de Leonardis, 2009).

Garanzia giovani (Gg) è un caso piuttosto interessante da questo punto di vista perché, per la prima volta in Italia, viene utilizzato a livello nazionale un sistema di profilazione basato su una strumentazione statistica per regolare l'accesso a una politica di welfare. Nata come strategia di supporto alle forze dell'ordine per controllare individui sospetti attraverso il ricorso a strumenti scientifici per la prevenzione del crimine (Molteni, 2011), la profilazione è oggi usata nelle politiche attive del lavoro come strumento per definire categorie di rischio e inserire le persone in diversi flussi di intervento (Oecd, 2014). Ma questo slittamento, come vedremo, ha delle conseguenze sia per le persone che per le politiche.

L'articolo si apre presentando il caso studio, ovvero il sistema di profilazione utilizzato in Italia per l'accesso a Gg, e, attraverso l'analisi di come questo è stato concepito e come ha lavorato durante la fase di sperimentazione, mette in evidenza le logiche sottese alla sua definizione e implementazione e gli effetti prodotti dallo strumento in pratica. Nelle conclusioni, a partire dai risultati di ricerca, si ritorna poi sul ruolo dei numeri nel processo di depoliticizzazione dell'azione pubblica, ragionando anche sui modi e sulle possibilità di governare e rendere più aperta e flessibile la strumentazione di cui l'azione pubblica si dota.

## *2. Garanzia giovani e l'istituzione di un sistema nazionale di profilazione<sup>3</sup>*

Il Programma Gg nasce dalla preoccupazione del Consiglio dell'Unione

<sup>3</sup> L'articolo presenta alcuni dati emersi da un'indagine che ha indagato il ruolo e le modalità di utilizzo di strumenti costruiti su basi informative di tipo quantitativo nelle politiche pubbliche. L'analisi ne ha esplorato gli effetti in termini di depoliticizzazione dell'azione pubblica e trasformazione della cittadinanza sociale, analizzando in particolare il caso del sistema di profilazione di Gg in Italia. La metodologia utilizzata è stata di tipo qualitativo e ha compreso interviste, osservazione partecipante e analisi documentaria. La ricerca è stata divisa in due fasi: la prima, focalizzata sull'intervento a livello nazionale, ha ricostruito logiche, obiettivi, retoriche e modalità con cui prende forma l'azione di governo attraverso questi strumenti; oltre all'analisi delle leggi, dei documenti e dei materiali relativi alla definizione di Gg a livello europeo e nazionale, sono stati intervistate sette

RPS

COSA CONTAF? BASI INFORMATIVE, NUMERI E POLITICHE NEL CASO DI GARANZIA GIOVANI

europea per l'espansione del tasso di disoccupazione giovanile e l'affacciarsi sulla scena di una nuova categoria di persone, i cosiddetti Neet (*Not in Employment, Education or Training*), giovani tra i 15 e i 34 anni che non studiano, non lavorano e non sono coinvolti in corsi di formazione professionale. Se il fenomeno si è attenuato nel tempo, in questa condizione si trova però ancora nel 2018 in Europa il 14,1% dei giovani, con significative variazioni tra i diversi paesi: si va dal 7,0 e 6,8% di Svezia e Olanda al 22,3 e 24,8% di Grecia e Italia (Eurostat, 2019).

In Italia Gg ha preso avvio a maggio 2014<sup>4</sup>. Sin dall'inizio le opinioni sui suoi risultati non sono state unanimesi: alcuni ne hanno dato una valutazione positiva (Vesan, 2015; Lizzi, 2016), mentre altri si sono mostrati piuttosto critici (Corradini e Orientale Caputo, 2016; Giubileo, 2016); pochi però si sono occupati di guardare ai meccanismi di funzionamento del suo accesso (solo Gambardella e al., 2017) che avviene, come accennato sopra, attraverso un sistema di profilazione statistica dei beneficiari. L'uso di sistemi di questo tipo nei servizi per l'impiego e nelle politiche attive per il mercato del lavoro è recente ma non nuovo: la profilazione è usata per analizzare e segmentare la domanda di lavoro in base a dati quantitativi e/o qualitativi col fine di sviluppare progetti personalizzati e sostenere maggiormente coloro che hanno più bisogno (Oecd, 2014). Si va da metodologie di tipo quantitativo/statistico a sistemi di carattere prevalentemente qualitativo che prevedono colloqui in profondità da parte di operatori e psicologi o l'uso di strumenti di valutazione e di analisi come test, schede o questionari, ma esistono anche approcci che prevedono l'utilizzo congiunto di queste tecniche (Ilo, 2017). In Italia sistemi di profilazione su base regionale

persone tra dirigenti e funzionari del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e di Isfol che si sono occupate della messa a punto di Gg. La seconda fase si è invece focalizzata sul livello regionale della politica in due contesti (Lombardia e Campania) e sulle pratiche d'uso della profilazione, per cogliere l'azione progettuale esistente dietro gli strumenti di policy e per osservare questi, e le forme di quantificazione che incorporano, nel momento in cui sono «in azione». Questa seconda fase ha previsto, oltre all'analisi dei Piani e della documentazione regionale prodotta in materia, sei interviste semistrutturate (tre per ogni regione) a dirigenti e funzionari degli assessorati regionali coinvolti nella definizione dei Piani regionali, e undici interviste (sei in Lombardia, cinque in Campania) a dirigenti e operatori di Centri per l'impiego e altri enti locali impegnati nell'implementazione del programma.

<sup>4</sup> Gg ha avuto un finanziamento complessivo pari a circa 1513 milioni di euro per il primo triennio, rifinanziato per il triennio 2018-2020 con 1,27 miliardi di euro.

sono già usati da diversi anni (per esempio in Lombardia nell'accesso alla Dote Unica Lavoro), ma con Gg per la prima volta viene sperimentato un sistema a livello nazionale.

Come strumento dell'azione pubblica, il sistema di profilazione messo a punto da Isfol (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori)<sup>5</sup> per il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali comprende alcuni attrezzi specifici (Lascoumes e Le Galès, 2009): un Indice di svantaggio (Is), legato a quattro Classi di svantaggio (Cs), e una Scheda anagrafico-professionale (Sap). 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, p. 1) e il valore che assume l'Indice in corrispondenza della persona ne determina l'inclusione in una Cs tra le quattro definite dal Piano (alta, medio-alta, medio-bassa, bassa). A ognuna di queste si associano, a loro volta, interventi e forme di sostegno differenti a seconda dell'intensità dello svantaggio, in base al criterio per cui più una persona è in difficoltà, maggiore sarà il supporto attivato.

Nella tipologia individuata da Lascoumes e Le Galès (2009), Gg è uno dei nuovi strumenti dell'azione pubblica, basato su norme e standard e fondato su un tipo di legittimità mista di tecnicismo e razionalità scientifica, data soprattutto dal fatto di usare tecniche e attrezzi che su questo si basano. Tuttavia, come vedremo, la situazione è meno lineare di come appaia a una prima disamina che consideri solo la dimensione statica dello strumento, tralasciando le pratiche: considerare congiuntamente i due livelli consente invece di illuminare obiettivi e significati che gli strumenti portano avanti in modo spesso non esplicito, e che si stabiliscono nell'interazione tra discorsi e pratiche (Lascoumes e Le Galès, 2009).

Cominciamo dalla definizione degli attrezzi, in particolare l'Indice e le Classi. In termini statistici l'Is indica la probabilità di trovarsi nella condizione di Neet piuttosto che in quella di occupato in base ad alcune caratteristiche individuali e di contesto, ed è considerato misura del livello di disagio dei giovani nell'accesso al mercato del lavoro. Per definirlo, i ricercatori di Isfol hanno cercato di identificare le variabili che incidono sul fenomeno e il loro peso, mettendo a punto un modello di regressione logistica stimato su un campione rappresentativo della po-

<sup>5</sup> Isfol è stato un ente nazionale di ricerca sottoposto a vigilanza del Ministero. Dal 1° dicembre 2016 è diventato Inapp, Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche.

polazione eleggibile per Gg estratto dall'Indagine sulle forze lavoro dell'Istat. Quello scelto soddisfaceva due requisiti considerati fondamentali: l'adattamento ai dati osservati e la non ridondanza (Isfol, 2014, p. 2). E infatti l'Is è composto solo da otto variabili: cinque individuali (età, genere, presenza in Italia, titolo di studio, condizione occupazionale un anno prima dell'iscrizione a Gg) e tre di tipo territoriale (variazione del tasso di disoccupazione 15-29enni a livello provinciale, rischio di povertà familiare e densità imprenditoriale a livello regionale)<sup>6</sup>. Una volta raccolte le informazioni relative alle variabili per quel/quella giovane, viene dunque calcolato l'Is e il giovane Neet è assegnato a una Cc. Le Classi sono a loro volta legate a un sistema di rimborsi a costi standard di tipo incrementale, fondato sul criterio premiale per cui a un maggior svantaggio è associato un maggior supporto. Interventi e forme di sostegno sono quindi differenti per le diverse Cs: per una Classe di svantaggio con Is alto saranno previsti e rimborsati più colloqui o colloqui più lunghi, non disponibili invece per Cs con un Is basso<sup>7</sup>. In altre parole, l'Is definisce a priori i limiti del finanziamento su quel che può e che non può essere fatto per specifici tipi di persone.

### *3. Le basi informative del sistema di profilazione: tra quantificazione, produzione di senso e standardizzazione*

Come osservato, la parsimonia è un principio statistico valido e utile nello spiegare o predire un fenomeno; ma diversa è la situazione quando la funzione della tecnica statistica che su quel principio si basa non è descrivere la realtà ma regolarla, diventando il criterio d'accesso a misure e servizi di supporto all'inserimento lavorativo, come nel caso dei sistemi di profilazione. Lo slittamento di significato e funzione dell'Is ne rende il corredo informativo molto povero sia quantitativamente (sono solo otto le variabili considerate dal modello) sia qualitativamente (le variabili sono di natura molto generale). Ma la necessità di raccoglierle e verificarle dà forma al primo (e in molti casi unico) incontro che i giovani hanno coi servizi, che è un momento di disbrigo delle

<sup>6</sup> L'Indice di svantaggio viene dunque calcolato seguendo la formula:  $p = \frac{e^y}{1+e^y}$ , dove  $y$  è la combinazione statistica delle variabili individuali e territoriali calcolate in base al loro peso stimato.

<sup>7</sup> Alla base di questa scelta stava il tentativo di evitare procedure di *creaming out* dei più svantaggiati, scoraggiando pratiche di *moral hazard* da parte delle organizzazioni e degli enti incaricati dell'erogazione dei servizi (Isfol, 2016).

pratiche e poco più anche per il fatto di essere orientato dalla presenza dell'Is. Come afferma un operatore: «Durante l'intervista io mi occupo solo di controllare se le informazioni [per la profilazione] sono quelle giuste, quello che posso fare in base alla Classe di svantaggio del ragazzo che ho davanti e quali opportunità ho da proporre in quel momento con quell'Indice... il colloquio è breve e devo proporre qualcosa il prima possibile!» (intervista 11). Il fatto poi che in alcune regioni, come in Lombardia, l'intervista iniziale con i giovani non sia nemmeno rimborsata, perché concepita come un dovere delle agenzie locali, fa sì che il colloquio, nella maggior parte dei casi, diventi più un adempimento formale di natura burocratica che un'opportunità per raccogliere informazioni sulla persona e la sua situazione (intervista 10). Ma anche in Campania, dove l'accoglienza è rimborsata e il primo colloquio è affidato ai Centri per l'impiego, non emergono grosse differenze. In un contesto già caratterizzato da scarsità di risorse e competenze come quello dei Servizi per l'impiego, la presenza dell'Indice (e del sistema di Cs) tende ad appiattire ulteriormente l'accoglienza del giovane invece che supportare gli operatori per costruire Patti di servizio<sup>8</sup> il più possibile personalizzati; la Cs è l'unica informazione rilevante e poco spazio è lasciato per attivare processi di ascolto della persona: «La prima cosa che guardo è la Classe di svantaggio, da lì capisco un po' chi ho davanti e cosa si può e non si può fare... Non per tutti posso fare colloqui lunghi, solo per chi ha una Classe alta, con gli altri nel giro di uno, massimo due incontri fai il Patto» (intervista 8). Sembra che il corredo informativo dato dall'Is e dalla corrispettiva Cs venga considerato l'unica base informativa su cui costruire il progetto e che il sistema di rimborsi a costi standard tenda a predefinire uno standard, appunto, rispetto a come supportare i diversi tipi di Neet attraverso la regolazione a priori dei limiti di finanziamento e delle azioni; come sostiene anche un altro operatore, infatti, «l'Indice di svantaggio non mi aiuta a capire le persone che incontro... mi dice solo cosa posso o non posso fare con loro» (intervista 12), disattendendo quanto affermato dal Piano, che intende fornire «percorsi personalizzati che saranno costruiti sul territorio per ciascun destinatario» (*Piano di attuazione italiano della Garanzia per i giovani*, p. 14), e che individua nell'Indice lo «strumento idoneo ad assicurare la costruzione di un percorso individuale coerente con le ca-

<sup>8</sup> Il Patto di servizio è il contratto sottoscritto dall'ente e dal giovane in cui viene definito il progetto personale di inserimento lavorativo o di formazione professionale.

ratteristiche personali, formative e professionali dell'utente» (d.d. 23 gennaio 2015, art. 1).

Gli esiti della profilazione sono infatti la carta d'identità con cui i/le giovani si presentano ai servizi: condensata in un numero (e nella Cs corrispondente) la situazione del giovane, questo viene considerato solo in quanto appartenente a una certa tipologia di persone caratterizzata da un particolare livello di svantaggio nell'accedere al mercato del lavoro. La profilazione sembra quindi essere una tecnica che più che personalizzare tende a serializzare le persone, che diventano «tipi» appartenenti a una certa categoria. La quantificazione qui gioca un ruolo importante: il valore informativo dei numeri (Porter, 1995) porta infatti gli operatori delle agenzie per l'impiego a considerare l'Is sufficiente per poter definire il Patto di servizio, scartando altri tipi di informazione che potrebbero invece completare il quadro e consentire una maggiore personalizzazione degli interventi: peculiarità e caratteristiche dei/delle giovani in questo passaggio si perdono perché non sono rilevate dallo strumento, che orienta cognitivamente il lavoro degli operatori secondo i ben noti meccanismi della quantificazione (Espeland e Stevens, 2008; Desrosières, 1993).

Se la personalizzazione dei percorsi è una delle azioni portanti delle politiche attive per il mercato del lavoro (van Berkel e Hornemann Møller, 2002), di cui Gg fa parte, gli interventi che si situano sotto questo cappello non lavorano tutti nello stesso modo e con le stesse logiche: interventi che investono risorse nella raccolta delle informazioni sulla condizione e le aspettative dei beneficiari, e considerano la loro *voice* fondamentale per costruire percorsi personalizzati, mostrano di essere inclusivi e sostenibili (de Leonardis, 2012); politiche che invece si concentrano sul reinserire il più velocemente possibile le persone nel mercato del lavoro, con l'obiettivo di scongiurare una disoccupazione di lungo periodo, hanno un approccio più di *workfare*, che difficilmente riesce a generare opportunità lavorative per i disoccupati più vulnerabili (Ellison e van Berkel, 2014)<sup>9</sup> e anzi spesso produce un aumento di posizioni lavorative di cattiva qualità, insicure e sottopagate (Salognon, 2007). Sin dal suo avvio Garanzia giovani è sembrata essere più in linea con questa seconda versione dell'attivazione: la scansione temporale

<sup>9</sup> I giovani Neet non sono un gruppo omogeneo, ma a causa delle loro condizioni rischiano di esperire forme di svantaggio ed esclusione sociale; tra di loro, poi, alcuni sottogruppi sono maggiormente soggetti a disoccupazione, scoraggiamento e inattività (Eurofound, 2012).



delle azioni è rigida e nella fase di accoglienza le informazioni raccolte sono poche, generalmente quelle collegate alla profilazione.

Ma la scarsa disponibilità di tempo da dedicare alle persone, unita all'utilizzo di uno strumento che condensa in un numero la condizione del giovane, rende complesso affrontare i casi più difficili, che tendono a essere sottostimati. Si tratta di una «esternalità negativa» tipica della quantificazione, per cui l'uso di numeri e categorie semplifica e rende più facile comprendere e governare ma allo stesso tempo fa perdere informazioni. Racconta un operatore: «Mi è successo di avere due utenti di cui uno aveva bisogno di molto supporto e l'altro solo di sistemare il Cv... ma erano nella stessa Classe e anche l'Indice di svantaggio era molto simile [...] a guardare quello i ragazzi erano uguali, ma non sempre riesci a capire che invece hanno bisogno di cose diverse solo con uno o due colloqui» (intervista 8). Quello che succede è che la quantificazione in sé offre un linguaggio che trascende altre forme di differenza, offrendo autorità caratterizzata da quella che Porter (1995) chiama «oggettività meccanica», che rimpiazza la fiducia nelle persone con la fiducia nei numeri (e nella standardizzazione e impersonalità che li caratterizza). Semplificando e integrando le informazioni, i numeri dunque rendono le situazioni individuali comprensibili e comparabili, ma allo stesso tempo nascondono e appiattiscono la varietà, col risultato di generare percorsi e progetti standardizzati e poco efficaci.

Se l'uso di un sistema di profilazione avrebbe dovuto essere un passo rilevante nel percorso di rinnovamento delle procedure e delle logiche dai Servizi per l'impiego («due o tre cose ci premeva far passare subito, e una era la profilazione, l'altra la questione dei costi standard, per avere misure tendenzialmente standardizzate sul territorio nazionale [...] e poi per cominciare a cambiare il modo in cui lavorano i Centri per l'impiego, che sono uffici non abituati a usare strumenti di questo genere, non abituati a fornire servizi ma, diciamo, attività burocratiche» – intervista 1), sembra che questo non sia avvenuto nelle pratiche e, anzi, che la profilazione abbia rinforzato (o si sia adattata a) logiche e culture del lavoro di tipo burocratico e tendenzialmente poco personalizzanti. In questo contesto di applicazione, si innesta poi il fatto che l'Is e il suo utilizzo sono caratterizzati da una forte ambiguità, data dalla presenza di obiettivi diversi e parzialmente contrastanti sottostanti la sua definizione. Ruolo del sistema di profilazione è stato infatti anche quello di limitare la discrezionalità degli operatori, facilitando una valutazione dei beneficiari uniforme su tutto il territorio con l'obiettivo di «prevenire forme di disuguaglianza tra i beneficiari» (intervista 2). Con questa pro-

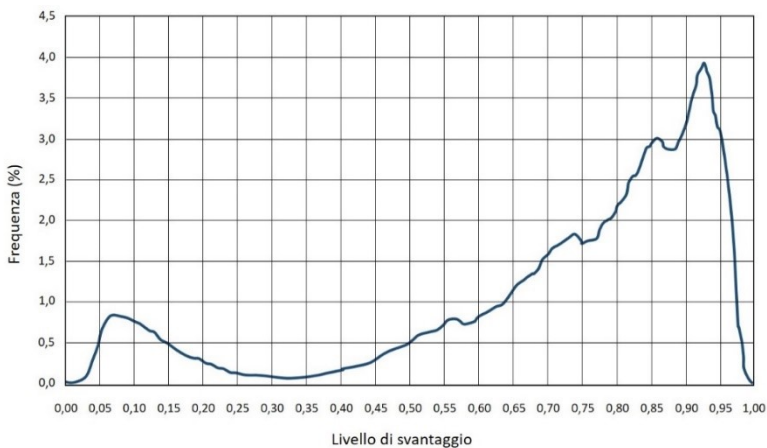
RPS

Carlotta Mozana

spettiva in mente, la priorità politica è stata quella di concepire uno strumento di facile utilizzo per minimizzare i problemi in fase di implementazione, e infatti «la divisione in quattro classi è stata scelta perché facilmente comprensibile e immediata, le altre opzioni sarebbero state più difficili da applicare... avevamo bisogno di qualcosa che chiunque potesse capire e usare» (intervista 2). Viene quindi recuperata e ribadita la tradizionale questione relativa alla discrezionalità degli *street level bureaucrats*: all'Is si chiede esattamente quello che Rottenburg e Merry (2015) evidenziano a proposito dell'uso di numeri nei processi di governance, ovvero tenere sotto controllo ed eliminare *bias* personali o di gruppo dimostrando aderenza a un generale concetto di responsabilità pubblica, ma anche semplificare la complessità per arrivare a conclusioni condivise e comparabili<sup>10</sup>.

#### 4. Numeri che contano: il cambiamento delle Classi di svantaggio

Figura 1 - Distribuzione del livello di svantaggio nel campione



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2015.

Dopo la fase di sperimentazione, nel gennaio 2015, le quattro Classi di svantaggio sono state modificate. Ma come mai? Anche qui è opportuno cominciare dall'inizio. Come mostra la figura 1, i valori della di-

<sup>10</sup> In ogni caso un controllo totale su azioni e decisioni degli operatori nei servizi pubblici sembra essere molto difficile da ottenere, e secondo alcuni autori permane sempre un «irriducibile nucleo di autonomia» (Kirkpatrick e al., 2005).

distribuzione osservata dell'Is sono significativamente spostati verso destra, a indicare un numero elevato di giovani eleggibili a cui si associa un alto livello di svantaggio (Isvol, 2014).

Con l'idea che l'effettiva popolazione di Gg si distribuisse nello stesso modo, i decisori politici hanno scelto di definire quattro Cs che riflettessero la distribuzione del fenomeno nella popolazione, come mostra la tabella 2, seguendo il criterio di destinare più risorse a coloro che avevano maggiori problemi nell'accesso al mercato del lavoro, i Neet più fragili: «Sì, inizialmente avevamo pensato di suddividere le classi rispettando i quartili della distribuzione [...]. Questo per lasciare più risorse per i giovani che ne avevano più bisogno» (intervista 2).

*Tabella 2 - Cs e limiti dell'Is per il periodo dal 1° maggio 2014 (31 gennaio 2015)*

Indice di svantaggio	Limiti delle Classi di svantaggio espressi come valori di $p$	
	Min	Max
1 - Basso	0.000000	0.650716
2 - Medio-basso	0.650717	0.805638
3 - Medio-alto	0.805639	0.897500
4 - Alto	0.897501	1.000000

*Fonte:* Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2015.

Tuttavia, a seguito della fase pilota (maggio-dicembre 2014) e in base all'analisi dei giovani effettivamente presi in carico nei primi sei mesi del programma, i decisori politici hanno optato per modificare i limiti dell'Is rispetto alla divisione delle Cs, come emerge dalla tabella 3.

*Tabella 3 - Cs e limiti dell'Is per il periodo dal 31 gennaio 2015 in poi*

Indice di svantaggio	Limiti delle Classi di svantaggio espressi come valori di $p$	
	Min	Max
1 - Basso	0.000000	0.250000
2 - Medio-basso	0.250001	0.500000
3 - Medio-alto	0.500001	0.750000
4 - Alto	0.750001	1.000000

*Fonte:* Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2015.

Le nuove Classi sono state quindi divise seguendo i quartili del valore dell'Indice invece che la distribuzione di questo nella popolazione. Nel

documento che annuncia il cambiamento, questo è stato considerato necessario al fine di «ottenere un'allocazione più efficiente delle risorse» perché le analisi hanno evidenziato «un certo scostamento tra la popolazione eleggibile, sulla quale è stato stimato il modello di *profiling*, e la sottopopolazione dei presi in carico: il livello di disagio medio dei presi in carico risulta inferiore al valore medio della popolazione eleggibile» (Isfol, 2015, p. 4). Quel che è successo è che si sono iscritti al programma giovani mediamente meno svantaggiati di quanto atteso e anzi alcune variabili dell'Is, come titolo di studio e profilo familiare elevati, hanno mostrato di essere legate a un aumento della propensione alla partecipazione al programma (Isfol, 2015, p. 5). I giovani più svantaggiati, che sembravano essere la maggior parte dei Neet, non si sono invece iscritti.

Usare un criterio distributivo che desse maggior supporto ai più svantaggiati nell'accedere al mercato del lavoro non ha quindi funzionato, e una grossa quantità di risorse, sia in termini economici che di servizi da erogare, è rimasta inutilizzata. Ma dato che la fase di sperimentazione si stava chiudendo, la soluzione adottata dai decisori politici è stata quella di modificare i criteri di ripartizione per allocare meglio le risorse sui Neet iscritti al programma, a spese (anche se non direttamente) di quelli maggiormente in difficoltà che non si sono presentati. E questo non perché non esistessero Neet in condizioni di grave fragilità o marginalità: come conferma uno dei dirigenti del Ministero, infatti «certo, ci sono anche quelli [mostra la parte destra della curva], ma non si sono iscritti. E la cosa crudele è che la possibilità di ripetere il programma nel futuro dipende da quello che facciamo oggi: usare le risorse che abbiamo a disposizione, anche se per i meno svantaggiati, è la prova che l'intervento funziona» (intervista 1). Ridefinire le quattro Cs ha significato però modificare la platea dei destinatari di Gg e il tipo di sostegno erogato a una quota rilevante di giovani, mettendo in atto, anche se in modo non esplicito e diretto, una procedura di scrematura dei più svantaggiati: invece di utilizzare le risorse disponibili per costruire campagne informative per raggiungere i giovani più in difficoltà, si è scelto di usarle per sostenere chi si era effettivamente iscritto, in questo modo però togliendo risorse a una potenziale platea di beneficiari che, maggiormente in difficoltà, ha avuto problemi anche ad accedere al programma.

Questo processo di esclusione dei Neet più svantaggiati attraverso la ridefinizione delle Classi non è stato però tematizzato e discusso, ed è stato fatto passare nei documenti relativi al cambiamento come una questione tecnica di calibratura dell'attrezzo (le Cs) e di «efficientamento»

del sistema. Il fatto, anzi, che le modalità di alcune variabili dell'Is (titolo di studio e profilo familiare elevati) si siano rivelate legate alla partecipazione al programma non ha dato luogo a una discussione in merito alle logiche sottostanti il sistema di profilazione nel suo complesso. Obiettivi politici e principi sottesi all'intervento sono stati, quindi, subordinati a priorità di rendicontazione e ha prevalso la decisione di far pesare maggiormente la questione, formalmente rendicontativa ma sostanzialmente politica, di mostrare l'efficacia dell'intervento complessivo. Il criterio di verticalità, per cui ai Neet maggiormente svantaggiati avrebbe dovuto corrispondere un maggiore sostegno, è stato quindi indirettamente messo in discussione, scegliendo di destinare la maggior parte delle risorse verso coloro che avevano avuto accesso al programma. Si tratta di uno dei «trucchi» tipici della governance con i numeri (Supiot, 2015), quello che Samuel (2015) definisce «tirar su i numeri»: la quantità di giovani che ha avuto accesso a un sostegno intenso è così aumentata anche se si trattava di giovani mediamente meno svantaggiati di quelli previsti e le risorse a disposizione sono state spese, ma allo stesso tempo si sono offuscate questioni sostanziali, ovvero il fatto che proprio i giovani in condizioni di maggior disagio non hanno avuto accesso a Gg.

Su questa dinamica gioca un ruolo fondamentale anche l'«effetto San Matteo», tipico delle politiche di investimento sociale (Vesan, 2014), cioè la tendenza a favorire gruppi meno svantaggiati all'interno di una popolazione target. Come già osservato, la versione italiana di Gg sembra infatti seguire l'approccio «stretto» all'attivazione, sposando l'idea che siano gli individui i responsabili della propria situazione, e che quindi si debbano rendere disponibili a fare un qualunque lavoro, con l'obiettivo di raggiungere un'ossimorica «solida adattabilità» che consenta loro di stare su un mercato del lavoro instabile e in continuo cambiamento (Bifulco e Mozzana, 2016): «Il giovane viene spinto a proporsi, ma il servizio per l'impiego non è più il vecchio collocamento [...] sta al soggetto attivarsi, non deve aspettarsi di essere collocato» (intervista 7). Questo, però, ha avuto due effetti: da un lato l'indiretta scrematura dei Neet più svantaggiati e dall'altro il perpetuarsi di questo svantaggio e delle disuguaglianze preesistenti, perché politiche che cercano di promuovere l'occupazione giovanile da una prospettiva di *workfare* difficilmente riescono a costruire condizioni di lavoro stabili e sicure (Bifulco e Mozzana, 2016; Otto e al., 2015; Peck, 2001) ma, al più, alzano (temporaneamente) i numeri degli inclusi nel mercato del lavoro senza però prestare attenzione alla qualità di questa inclusione, ai meccanismi che la governano e alle condizioni a cui questa avviene.

### 5. Conclusioni: strumenti di governo tra depoliticizzazione e riflessività

Nonostante gli obiettivi con cui Garanzia giovani nasce, l'assetto regolativo messo in campo sembra lavorare in modo composito e non sempre nella direzione auspicata. Se il programma si iscrive in un contesto caratterizzato da carenze sia sotto il profilo delle competenze che delle risorse nel campo dei Servizi per l'impiego (Pastore, 2015; Vesan, 2015), sembra però che anche il sistema di profilazione qui messo sotto osservazione contribuisca a limitare la portata dell'intervento. Profilazione che, peraltro, dopo la messa a punto con Gg è diventata parte strutturale del sistema italiano di erogazione delle politiche attive (d.lgs. n. 150/2015), tra cui anche quelle connesse all'assegno di Ricollocazione nell'ambito del Reddito di cittadinanza<sup>11</sup>.

I vantaggi del suo utilizzo sono vari, a partire dal fatto di rendere i giovani velocemente identificabili e riconoscibili alla calibratura nell'uso delle risorse pensata per porre dei limiti alle preesistenti disuguaglianze territoriali. Ma, come è stato osservato, nella pratica l'Indice di svantaggio e il sistema di Classi si basano su un corredo informativo troppo scarso, che non restituisce la complessità delle situazioni individuali e tipizza i giovani rendendoli, in quanto «tipi», facilmente identificabili e maneggiabili, ma limitando la possibilità di personalizzare gli interventi come invece auspicato dalle stesse indicazioni europee e nazionali. Il sistema di profilazione risulta infatti uno strumento ambiguo e opaco che, a fronte di grandi promesse di chiarezza e possibilità di personalizzazione, maschera le situazioni dei giovani. L'assenza di spazi di promozione e ascolto della *voce* dei destinatari, unita all'uso di una strumentazione statistica e a una tempistica stringente rispetto ai tempi di rientro nel mercato del lavoro dei giovani Neet, sembra infatti spingere verso una standardizzazione dei percorsi e delle proposte fatte ai/alle giovani. E questo non tanto per questioni legate all'implementazione dell'intervento, ma perché la strumentazione di cui si è dotato il programma si fonda su logiche di tipo economico e fiscale (Lascoumes e Le Galès, 2009): la necessità quindi di rispondere a parametri di efficacia economica ha riorientato l'azione di governo in itinere, facendo però passare il cambiamento per una questione tecnica. L'azione pubblica è stata

<sup>11</sup> Per una più articolata trattazione di come viene utilizzata la profilazione nell'ambito del Reddito di cittadinanza, si rimanda al documento Anpal «Modalità operative e ammontare dell'Assegno di Ricollocazione nell'ambito del Reddito di Cittadinanza», consultabile all'indirizzo internet: <https://www.anpal.gov.it/documents/20126/100768/Allegato-delibera-23.pdf>.

quindi depoliticizzata e tecnicizzata (Burnham, 2001) attraverso le politiche stesse: le decisioni sono state spostate su un livello che le ha rese difficilmente contestabili sia al livello micro delle pratiche che a quello macro delle politiche e i numeri hanno fornito un linguaggio che è servito a «dissimulare il lavoro normativo [messo] in atto», contribuendo in questo modo a sconfiggere ulteriormente «il già anemico “homo politicus” che viene continuamente rimpiazzato dall’“homo oeconomicus”» (Brown, 2015, p. 135 trad. nostra), e andando nella ben nota direzione della governance con i numeri (Supiot, 2015).

Ma i numeri (e soprattutto gli strumenti che li producono) non sono realtà naturali; sono al contrario frutto di processi di scelta, convenzioni, accordi e conflitti (Salais, 2010) che avrebbero potuto avere un esito differente e non possono quindi essere derubricati a semplici scelte tecniche, perché sono «portatori di una certa interpretazione del sociale e di precise concezioni del modo di regolazione che viene di volta in volta considerato» (Lascoumes e Le Galès, 2009, p. 2). Il tentativo di affiancare una profilazione qualitativa a quella di tipo statistico, ampliando le basi informative del sistema e la forma in cui si presentano, può essere una strada auspicabile e in parte è stata intrapresa: la deliberazione 19/2018 va in questa direzione, istituendo delle linee guida specifiche in merito alla profilazione qualitativa nelle politiche attive del mercato del lavoro italiano. Essendo però una disposizione recente rimane da indagare come questa verrà recepita e implementata, attraverso quali logiche prenderà forma nelle pratiche dei servizi e come interagirà con la già presente profilazione quantitativa.

Il tentativo di costruire strumenti e istituzioni flessibili, riflessivi e intelligenti (Donolo, 1997), in grado di adattarsi alle esigenze regolative, di semplicità d'uso e di contenimento degli sprechi, ma capaci di costruire percorsi in grado di riportare stabilmente i giovani in circuiti lavorativi e di inclusione sociale, rimane quindi una sfida aperta, che non può mai essere data per scontata una volta per tutte e che va costantemente monitorata.

### *Riferimenti bibliografici*

- Austin J., 1962, *How to Do Things with Words*, Harvard University Press, Cambridge.
- Bartl W., Papilloud C. e Terracher-Lipinski A., 2019, *Governing by Numbers-Key*

RPS

Carlotta Mozzana

- Indicators and the Politics of Expectations. An Introduction*, «Historical Social Research», vol. 44, n. 2, pp. 7-43.
- Berman E.P. e Hirschman D., 2018, *The Sociology of Quantification: Where Are We Now?*, «Contemporary Sociology», vol. 47, n. 3, pp. 257-266.
- Bifulco L., 2016, *Social Policies and Public action*, Routledge, New York.
- Bifulco L. e Mozzana C., 2016, *Introduzione: oltre l'employability. Approcci e prospettive per le transizioni giovanili scuola-lavoro*, «Sociologia del lavoro», pp. 7-22.
- Brown, W., 2015, *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution*, Zone Books, New York.
- Burnham P., 2001, *New Labour and the Politics of Depoliticisation*, «The British Journal of Politics & International Relations», n. 3, pp. 127-149.
- Busso S., 2015, *What Works. Efficacia e quantificazione nelle politiche sociali in trasformazione*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3-4, pp. 479-502.
- Corradini S. e Orientale Caputo G., 2016, *New Tools of Labour Policies and Old Social Risks: Youth Guarantee and Unemployment Tackling in Italy*, in «Sociologia del lavoro», n. 141, pp. 123-139.
- Crato N. e Paruolo P. (a cura di), 2019, *Data-Driven Policy Impact Evaluation*, Springer, New York.
- de Leonardis O., 2009, *Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia: un'introduzione*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 73-84.
- de Leonardis O., 2012, *Hard Cases. In Search of Capability for Voice in Job Insertion Policies*, in de Leonardis O., Negrelli S. e Salais R. (a cura di), *Democracy and Capability for Voice. Welfare, Work and Public Deliberation in Europe*, Peter Lang, Bruxelles, pp. 37-60.
- Desrosières A., 1993, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte, Parigi.
- Donolo C., 1997, *L'Intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- Ellison M. e van Berkel R., 2014, *Introduction: Innovative Social and Labour Market Policies in Europe in Times of Crisis*, «International Social Security Review», vol. 67, n. 2, pp. 1-9.
- Espeland W. e Sauder M., 2016, *Engines of Anxiety. Academic Rankings, Reputation, and Accountability*, Russel Sage Foundation, New York.
- Espeland W. e Stevens M., 2008, *A Sociology of Quantification*, «European Journal of Sociology», vol. 49, n. 3, pp. 401-436.
- Eurostat, 2019, *Europe in Figures – Yearbook*, disponibile all'indirizzo internet: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe\\_in\\_figures\\_-\\_Eurostat\\_yearbook](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_in_figures_-_Eurostat_yearbook) (ultimo accesso: aprile 2019).
- Eurofound, 2012, *Neets – Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.



- Gambardella D., Lumino R. e Orientale Caputo G., 2017, *Uniformare i trattamenti e gestire le disuguaglianze: la profilazione e le politiche attive del lavoro*, «Politiche Sociali», n. 2, pp. 387-400.
- Giubileo F., 2016, *Garanzia giovani, attuazione e problemi del programma*, in «Economia e lavoro», n. 1, pp. 129-148.
- International Labour Organization (Ilo), 2017, *Profiling Youth Labour Market Disadvantage: a Review of Approaches in Europe*, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.ilo.org/employment/areas/youth-employment/WCMS\\_613361/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/employment/areas/youth-employment/WCMS_613361/lang-en/index.htm) (ultimo accesso maggio 2019).
- Isfol, 2014, *Piano Garanzia giovani. Procedura del sistema di profilazione degli utenti*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.garanziaiovani.gov.it/EventiNews/News/Documents/Decreto\\_%20Direttoriale\\_%2023%20gennaio\\_%202015\\_n.10.pdf](http://www.garanziaiovani.gov.it/EventiNews/News/Documents/Decreto_%20Direttoriale_%2023%20gennaio_%202015_n.10.pdf) (ultimo accesso: dicembre 2018).
- Isfol, 2015, *Prime analisi sui giovani presi in carico e sul sistema di profilazione degli utenti*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.isfol.it/isfol-europa/garanzia-giovani/approfondimenti-tematici/prime-analisi-sui-giovani-presi-in-carico-e-sul-sistema-di-profilazione-degli-utenti> (ultimo accesso: dicembre 2018).
- Isfol, 2016, *Rapporto di monitoraggio sui servizi per il lavoro 2015*, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto\\_Monitoraggio\\_SPI\\_2015.pdf](https://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_Monitoraggio_SPI_2015.pdf) (ultimo accesso: dicembre 2019).
- Kirkpatrick I., Ackroyd S. e Walker R., 2005, *The New Managerialism and Public Service Professions*, Palgrave Macmillan, New York.
- Lascoumes P. e Le Galès P., 2009, *Gli strumenti per governare*, Mondadori, Milano.
- Lizzi R., 2016, *Garanzia giovani: eppure funziona*, disponibile all'indirizzo internet: [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), marzo.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2015, decreto direttoriale n. 10 del 23 gennaio 2015.
- Misuraca G., Mureddu F. e Osimo D., 2014, *Policy-Making 2.0: Unleashing the Power of Big Data for Public Governance*, in Gascó-Hernández M. (a cura di), *Open Government. Public Administration and Information Technology*, Springer, New York.
- Molteni A., 2011, *Profili sospetti. Strumenti di identificazione criminale e pratiche di classificazione: la Banca dati nazionale del Dna*, tesi di dottorato, Università degli Studi di Milano.
- Mozzana C., 2019, *A Matter of Definitions: The Profiling of People in Italian Active Labour Market Policies*, «Historical Social Research», vol. 44, n. 2, pp. 225-246.
- O'Neil C., 2016, *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, Crown, New York.
- Oecd, 2014, *Connecting People with Jobs: Activation Policies in the United Kingdom*, Oecd Publishing, Parigi.

RPS

COSA CONTAP BASTI INFORMATIVE, NUMERI E POLITICHE NEL CASO DI GARANZIA GIOVANI

- Otto H.-U. (a cura di), 2015, *Facing Trajectories from School to Work. Towards a Capability-Friendly Youth Policy in Europe*, Springer, Dordrecht.
- Pastore F., 2015, *The European Youth Guarantee: Labor Market Context, Conditions and Opportunity in Italy*, in «Iza Journal of European Labor Studies», vol. 4, n. 11.
- Peck T., 2001, *Workfare State*, Guilford Press, New York.
- Porter T.M., 1995, *Trust in Numbers: the Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press, Princeton.
- Power M., 1997, *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford University Press, New York.
- Rottenburg R., Merry S.E., Park S.-J. e Mugler J. (a cura di), 2015, *A World of Indicators: The Making of Governmental Knowledge through Quantification*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rottenburg R. e Merry S.E., 2015, *A World of Indicators: The Making of Governmental Knowledge through Quantification*, in Rottenburg R. e al. (a cura di), *cit.*, pp. 1-33.
- Salais R., 2010, *La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance*, «Revue française d'administration publique», n. 135, pp. 497-515.
- Saldin R., 2017, *When Bad Policy Makes Good Politics: Running the Numbers on Health Reform*, Oxford University Press, New York.
- Salognon M., 2007, *Reorienting Companies' Hiring Behaviour: an Innovative «Back-to-work» Method in France*, «Work, Employment and Society», n. 21, pp. 713-730.
- Samuel B., 2015, *Macroeconomic Calculation and Modes of Government: The Cases of Mauritania and Burkina Faso*, in Hibou B., Samuel B. e Fourchard L. (a cura di), *The Spirit of Neoliberal Reforms and Everyday Politics of the State in Africa*, Twaweza, Nairobi.
- Sen A.K., 1992, *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, Oxford.
- Sen A.K., 1997, *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza, Roma.
- Supiot A., 2015, *La gouvernance par les nombres*, Fayard, Parigi.
- Thévenot L., 2009, *Governing Life by Standards: a View from Engagements*, «Social Studies of Science», vol. 39, n. 5, pp. 793-813.
- van Berkel R. e Hornemann Møller I. (a cura di), 2002, *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation?*, The Policy Press, Bristol.
- Vesan P., 2014, *La Garanzia giovani: una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia?*, «Politiche Sociali», 3, pp. 491-496.
- Vesan P., 2015, *Lost in implementation? Limiti e prospettive della Garanzia giovani in Italia*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 265-287.