

Il sistema di profilazione in GOL

di **Giancamillo Palmerini**

Il profiling rappresenta uno dei LEP che le Regioni attuatrici del programma GOL devono garantire su tutto il territorio nazionale. Per uno strumento di politica attiva che vorrebbe basarsi sulla personalizzazione degli interventi, tale procedura è di vitale importanza. Dopo una breve comparazione internazionale, l'articolo ne mostra l'articolazione in GOL anche in funzione dei tipi di percorsi previsti.



Modelli ed esperienze internazionali

Prima di analizzare il tema del profiling all'interno del Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) è utile delineare, seppure in maniera sintetica i modelli messi in campo e le buone pratiche a livello internazionale¹. Si possono, così, individuare quattro schemi.

Uno basato sul ruolo degli operatori quali unici responsabili della valutazione delle prospettive occupazionali della persona in cerca di lavoro. L'accento è, in questo caso, posto sulle interviste.

La profilazione viene, insomma, effettuata principalmente attraverso un questionario che valuta i fattori di rischio, come le caratteristiche personali e familiari, l'istruzione/competenze, la storia lavorativa, lo stato di salute, la località e gli atteggiamenti. Questo modello comporta, tuttavia, un'elevata domanda di risorse umane. La Danimarca è, in Europa, un esempio di paese che applica questo approccio.

Un secondo modello di profilazione è quello basato sulle regole amministrative. In questo caso sono le norme che determinano l'individuazione delle politiche più idonee per gli utenti. Un primo criterio è quello legato alla durata del periodo di disoccupazione. Poiché questo approccio si basa su informazioni di base, può essere facilmente applicato e non è costoso. Questo tipo di segmentazione si ritiene, tuttavia, non tenga adeguatamente in conto dell'eterogeneità delle persone in cerca di lavoro per quanto riguarda le loro prospettive occupazionali. I paesi europei che applicano quest'approccio sono, ad esempio, il Regno Unito ed i Paesi Bassi.

Esiste poi uno schema basato solamente su un'analisi puramente statistica dei dati demografici e socioeconomici delle persone in cerca di lavoro e della loro probabilità di trovare un nuovo posto di lavoro. Le persone in cerca di lavoro

¹ Cfr. *Tackling Long-Term Unemployment through Risk Profiling and Outreach*, A discussion paper from the Employment Thematic Network, maggio 2018.

sono, quindi, segmentate in base al loro rischio di rimanere disoccupati. Quest'approccio consente valutazioni standardizzate obiettive, che consentono un'identificazione precoce delle persone in cerca di lavoro ad alto rischio di esclusione dal mercato. Si immagina, in questa prospettiva, di determinare oggettivamente per quanto tempo è probabile che un disoccupato rimanga tale e differenziare le persone in cerca di lavoro tra quelle facili da collocare da quelle più difficili. La fattibilità della profilazione statistica, tuttavia, dipende fortemente dalla qualità dei dati disponibili ed ha costi elevati. Paesi che applicano questo approccio sono, tra gli altri, gli Stati Uniti e l'Australia.

Infine, si sta sviluppando un modello di profilazione integrato. In questo caso, gli operatori mantengono un ruolo significativo nella segmentazione dell'utenza, ma sono supportati da dati quantitativi. Questo approccio si propone, insomma, di combinare i vantaggi della profilazione statistica e di quella basata sull'operatore. L'obiettività della valutazione dell'operatore può essere, infatti, migliorata se utilizzata in combinazione con l'utilizzo di dati statistici. Paesi che applicano questo modello sono, ad esempio, Svezia, Irlanda e Germania che ha sviluppato, addirittura, uno schema di profilazione articolato in quattro fasi.

La profilazione e il Programma GOL

In questo quadro l'esecutivo guidato da Mario Draghi ha ritenuto opportuno, in sede di definizione del Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza (PNRR) e, in particolare, del Programma GOL - Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, intervenire per ridefinire gli strumenti della profilazione qualitativa e quantitativa introdotti, negli anni scorsi, anche nel nostro ordinamento.

È stato evidenziato, infatti, nella nuova delibera Anpal¹, come il sistema del *profiling* quantitativo disciplinato fino a quel momento, non sembrava essere adeguato sia perché poco selettivo sia perché a parità di caratteristiche osservabili in quella prima fase sembrano emergere poi notevoli differenze in termini di bisogni.

Si è così ritenuto che anche la profilazione "qualitativa" necessitasse di una revisione ed aggiornamento.

Dalla precedente analisi era emerso che le Regioni in alcuni casi avessero operato con strumenti diversi da quelli messi a disposizione, a livello nazionale, da ANPAL o su sistemi diversi che non prevedevano la condivisione delle informazioni raccolte.

Nel nuovo quadro gli strumenti, e le metodologie, sono stati, quindi, adeguati e resi comuni per renderli uniformi sul territorio nazionale in una logica di livello essenziale delle prestazioni (LEP) da garantire a tutti i cittadini.

¹ Delibera Anpal, n. 5/2022.

La performance del sistema di profilazione è centrale per il nuovo programma GOL la cui caratteristica principale è, almeno nella volontà del legislatore, la personalizzazione dei percorsi di inserimento/riqualificazione, distinti, appunto, sulla base di una valutazione multidimensionale dei bisogni e dei vincoli.

La profilazione quantitativa, in questo quadro, è chiamata ad individuare la probabilità teorica di diventare disoccupati di lunga durata sulla base di alcune variabili osservabili, in linea con le migliori esperienze internazionali, quali: età, sesso, residenza, titolo di studio, esperienze lavorative pregresse, ecc.

Se questo resta, insomma, certamente uno strumento utile a disposizione dell'operatore, si è ritenuto di dover, in ogni caso, adeguarlo e migliorarlo rispetto al pre-esistente, tenuto conto delle informazioni che si acquisiscono in sede amministrativa con la dichiarazione di immediata disponibilità (Did).

In coerenza con il Programma GOL, l'*assessment* rappresenta infatti una valutazione complessa e approfondita che parte dalle competenze del lavoratore, dai suoi bisogni che vadano anche oltre la sfera meramente lavorativa e dalle sue legittime aspirazioni, ma anche dalle concrete opportunità occupazionali che il mercato del lavoro e il sistema delle imprese locali può offrire.

Si immagina, insomma, di delineare un quadro della persona a più dimensioni. Non solo lo status (occupato, disoccupato, etc) nel mercato del lavoro, titoli di studio e esperienze formative, aspettative ed aspirazioni professionali. Un focus specifico è dedicato, ad esempio, alle sempre più cruciali competenze digitali e linguistiche. Si valutano inoltre la proattività nella ricerca del lavoro come analisi delle motivazioni, delle strategie di ricerca e i diversi canali di ricerca attivati (internet, CPI, APL, etc). Si misura, quindi, l'autonomia negli spostamenti e la disponibilità alla mobilità territoriale ad esempio lontana dalla residenza della famiglia.

Oltre agli elementi che potremmo definire di forza, l'*assessment* di GOL indaga anche i diversi vincoli, il più possibile oggettivi, all'occupabilità tentando di misurare una serie di dimensioni, non direttamente connesse al bagaglio formativo o lavorativo, che pongono limiti concreti alla possibilità di svolgere attività lavorative. Tra questi vi sono, ovviamente, gli impegni di cura di figli o altri familiari (anziani e disabili, per esempio), questioni di conciliazione con eventuali percorsi di studio/formazione ed oggettive condizioni di salute precaria che possono, o meno, portare a forme riconosciute di disabilità. Allo stesso tempo si aggiungono ulteriori possibili fattori di vulnerabilità quali la situazione economica familiare (si pensi ai beneficiari del reddito di cittadinanza), la condizione abitativa e la presenza, e la qualità, di reti familiari, di prossimità e/o sociali.

Con specifico riferimento alle competenze, sia quelle in possesso del lavoratore che quelle richieste dal mercato, si è deciso di operare con le

classificazioni definite nell'ambito del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze e dei relativi standard internazionali.

Questa scelta rappresenta certamente una sfida ambiziosa: provare a ricondurre a tali standard le richieste del mercato del lavoro locale, in maniera da metterle in contatto con le specifiche situazioni degli utenti, ed individuare così l'eventuale "*skill gap*" e il percorso formativo più adeguato alla riqualificazione delle persone.

Le Regioni potranno, in questa prospettiva, dotarsi di propri strumenti, anche partendo da buone prassi già realizzate, ma dovranno garantire *output* con standard condivisi a livello nazionale, in maniera da alimentare il fascicolo elettronico personale e le altre banche dati nazionali, facendo, inoltre, sì che il sistema delle politiche attive possa essere monitorato unitariamente ed agevolando, allo stesso tempo, il coinvolgimento delle Agenzie per il lavoro almeno per l'utenza potenzialmente più facilmente occupabile.

I percorsi

Sulla base del profilo di occupabilità, dell'analisi dello *skill gap* e della complessità del bisogno il programma GOL individua così specifici percorsi per 5 diversi gruppi di lavoratori dai bisogni simili.

I 5 Percorsi si caratterizzano sulla base della diversa intensità degli interventi attivati nelle sfere dell'assistenza nella ricerca del lavoro, della formazione professionale e dei servizi complementari alle politiche del lavoro.

Sulla base di questi principi, il Percorso 1 finalizzato al reinserimento occupazionale è dedicato a coloro che in sede di profilazione sono risultati essere più vicini al mercato del lavoro e più facilmente occupabili. Sono questi, insomma, i lavoratori per i quali la probabilità di rimanere disoccupati per lungo tempo non è elevata e le competenze possedute possono essere più facilmente spendibili sul mercato. Il bisogno prioritario, in altri termini, è l'indirizzamento nella ricerca di lavoro, anche valorizzando l'autonomia della persona.

Il bisogno principale di chi entra in questo percorso è quindi quello di orientamento e di assistenza più o meno intensiva nella ricerca del posto di lavoro.

Per questi lavoratori non si prevedono, inoltre, attività di formazione specifica a valere su GOL, ferme restando eventuali attività formative leggere o a valere su altre risorse, ma fondamentalmente solo servizi di orientamento.

Per i lavoratori per i quali, altresì, è emerso che la formazione sia, sebbene con intensità diverse, necessaria per riallinearsi ai bisogni del mercato del lavoro sono stati definiti i Percorsi 2 e 3 denominati "*upskilling*" e "*reskilling*". In questo caso andranno accuratamente distinti gli obiettivi formativi a seconda del posizionamento delle persone profilate nel mercato del lavoro.

Per alcuni di questi, per i quali è necessario un “Percorso di aggiornamento (*upskilling*)”, in cui gli interventi formativi richiesti sono prevalentemente di breve durata e da contenuti e finalità prevalentemente professionalizzanti e richiedono un’attività meno intensa per il necessario adeguamento delle competenze.

Per altri lavoratori sarà, invece, più opportuno attivare un “Percorso di riqualificazione (*reskilling*)”, in cui è necessaria una più robusta attività di formazione per avvicinare la persona in cerca di occupazione ai profili richiesti dal mercato.

In questo caso la formazione professionalizzante è generalmente caratterizzata da un innalzamento dei livelli di qualificazione e possono prevedersi anche interventi di rafforzamento delle competenze di base e trasversali.

Sia i percorsi di aggiornamento che quelli di riqualificazione dovranno tener conto della transizione digitale in corso.

Nei casi in cui emerge, in sede di assessment, la necessità di attivare la rete dei servizi territoriali, come già avviene per il reddito di cittadinanza, le persone vengono inserite nel Percorso 4 denominato “Lavoro ed inclusione”.

In questo caso si ritiene opportuno di dover attivare l’equipe multidisciplinare come, appunto, già accade per i beneficiari del reddito di cittadinanza. L’elemento comune di questi percorsi è la considerazione che le politiche attive del lavoro da sole non sono sufficienti a migliorare l’occupabilità della persona, essendo presenti ostacoli e barriere che vanno oltre la metà dimensionale lavorativa.

Tali ostacoli possono essere di natura molto diversa. In alcuni casi, ad esempio, particolare attenzione deve essere rivolta all’accrescimento delle competenze di base. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai lavoratori senza la scuola dell’obbligo od ai lavoratori stranieri con gravi carenze nella capacità di comprendere e/o esprimersi in italiano. In altri, le fragilità del lavoratore (si pensi ai disabili) richiedono anche l’attivazione di servizi sociali e/o socio-sanitari per avvicinarlo al lavoro. In altre situazioni sono i carichi di cura (figli, genitori anziani, disabili, ecc) che possono impedire la partecipazione al mercato del lavoro. Fondamentale è, quindi, in questo percorso, la collaborazione con i servizi educativi, sociali, sanitari e di conciliazione, del territorio.

Anche in questi percorsi è bene sottolineare che, sebbene, i bisogni/vincoli di una persona con disabilità, di una madre single, di un giovane *drop out*, di un lavoratore senza licenza media (se non addirittura elementare), di un ex detenuto sono molto, se non estremamente diversi, la ricerca di un’occupazione adatta, e in qualche modo agevolata, deve essere sempre comunque un obiettivo da perseguire.

Un discorso a parte vale per il Percorso 5 legato a processi di ricollocazione collettiva. In questo caso, rispetto agli altri quattro percorsi individuati, prevale, infatti, la dimensione collettiva di crisi aziendale rispetto alle dinamiche individuali. In questi casi, anche le *chances* di reinserimento occupazionale possono/devono essere valutate non come somma di singole situazioni individuali, ma sulla base della specifica situazione aziendale di crisi e del contesto territoriale in cui queste si sviluppano.

Oltre il GOL

Questo modello è da ritenere, per molti aspetti, ancora "sperimentale" visti i tempi ridotti (da Giugno 2022) di concreta implementazione. Le nuove politiche attive, tuttavia, non potranno esimersi dal ricorrere agli strumenti di cui, grazie alle risorse del PNRR e del Programma GOL, il sistema si è dotato in questi ultimi mesi. Un primo banco di prova potrebbe essere, già nelle prossime settimane, quello relativo alla definizione degli "occupabili" nel "nuovo" Reddito di cittadinanza in fase di ridefinizione.

Due elementi meritano, tuttavia, di essere evidenziati. Per ben funzionare uno strumento come quello del *profiling*, un *Lep* da garantire a tutti sull'intero territorio nazionale, necessita di una costante azione di "manutenzione", ed aggiornamento, sulla base delle criticità emerse ed i suggerimenti provenienti dagli operatori sui territori. Non può essere, insomma, essere considerato immutabile ma anzi, in qualche modo, continuamente *in progress*.

Parimenti è opportuno ricordare che il *profiling* rappresenta, fondamentalmente, una "fotografia" dell'esistente in un determinato momento. Uno "scatto", insomma, da ripetere ogni qualvolta emergano fatti nuovi nella vita delle persone o nuove valutazioni di quelli già noti.

Sarebbe, insomma, auspicabile che il *profiling* non diventi, magari per un approccio burocratico allo strumento, come quelle vecchie foto in cui non ci si riconosce più.

Giancamillo Palmerini

Dottore di ricerca in Diritto delle relazioni di lavoro