



**Politecnico
di Torino**



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Programma di ricerca SNA

“Progetti per una nuova Pubblica Amministrazione - Raccolta di idee per orientare il cambiamento delle amministrazioni pubbliche”

DIGITALIZZAZIONE E POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO: INDICAZIONI PER LA TRASFORMAZIONE ORGANIZZATIVA E LA GOVERNANCE DEI CENTRI PER L'IMPIEGO

Executive Summary

Obiettivi e metodologia

Le istituzioni, anche italiane, deputate al disegno e all'attuazione delle politiche del lavoro si trovano di fronte a nuove sfide in connessione alla digitalizzazione. Tali sfide riguardano sia i servizi che sono chiamate a erogare, sia le trasformazioni tecnologiche e organizzative che devono esse stesse accogliere e implementare per poterne essere all'altezza. Da un lato, la digitalizzazione accresce la domanda di nuove competenze spesso di difficile reperimento immediato sul mercato del lavoro. Dall'altro, la disponibilità stessa di tecnologie digitali, connesse alla gestione e al trasferimento delle informazioni, consente alle istituzioni del mercato del lavoro di associare domanda e offerta in modo significativamente più efficiente rispetto al passato, così come di conoscere meglio e più rapidamente i fabbisogni di competenze ed anche progettare gli interventi e le misure necessari anche in termini di formazione, mantenimento, adattamento e aggiornamento delle competenze stesse.

Sebbene non significhi di per sé un maggiore utilizzo di dati e di strumenti digitali nella presa delle decisioni e nell'implementazione dei servizi, quanto piuttosto l'informatizzazione dei processi esistenti, la “remotizzazione” forzata di alcuni servizi per l'impiego dovuta alla pandemia può aver gettato le basi per una accelerazione nella digitalizzazione degli stessi.

Inoltre, assumono rilevanza gli aspetti di organizzazione del lavoro nei Centri per l'impiego (CPI), con la ricerca di un bilanciamento nel rapporto tra lavoratori dei CPI e sistemi automatizzati, così come riguardo ai processi di aggiornamento delle competenze anche all'interno dei servizi pubblici per l'impiego.

Il progetto di ricerca è stato sviluppato per fornire nuove evidenze circa l'impatto della digitalizzazione sulle istituzioni pubbliche coinvolte nel disegno e nell'implementazione delle Politiche Attive del Lavoro (PAL), con l'obiettivo di offrire alcune indicazioni di *policy* per l'Italia.

L'analisi si è concentrata in particolare sui seguenti punti:

- processo di digitalizzazione dell'amministrazione delle PAL con specifico riferimento alla strategia dei servizi per l'impiego a livello nazionale e locale
- trasformazioni tecnologiche e organizzative necessarie per adeguare i servizi per l'impiego ai mutamenti tecnologici e di mercato, incluse le interazioni con il tessuto produttivo locale e la previsione dei fabbisogni; alla relazione tra strumenti digitali e operatori (inclusa la considerazione delle competenze strumentali utili alla trasformazione digitale)
- opportunità e i rischi connessi all'utilizzo di tecnologie "data-driven" nei processi decisionali e implementativi delle PAL.

A tal fine è stata in primo luogo svolta un'approfondita rassegna della letteratura relativa alla relazione tra mercato del lavoro e tecnologia, mettendo in luce il dibattito sulle implicazioni in termini occupazionali dell'adozione di nuove tecnologie, così come quello relativo al potenziale trasformativo della digitalizzazione per l'organizzazione e l'attuazione delle PAL, sino ad arrivare alle applicazioni sviluppate per migliorare il funzionamento dei servizi per l'impiego (SPI).

Sulla scorta di tale rassegna della letteratura, è stata condotta una mappatura dei casi internazionali più rilevanti. A partire dalla ricostruzione del dibattito e degli studi pregressi del settore sono state derivate alcune dimensioni analitiche utili per effettuare una selezione preliminare di potenziali casi internazionali. Si è provveduto ad individuare otto paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito), per ciascuno dei quali è stata approntata, attraverso *desk research*, una mappatura lungo le dimensioni analitiche individuate.

Successivamente, sulla base di questo approfondimento, sono stati selezionati i quattro casi considerati all'avanguardia sul fronte della digitalizzazione dei SPI (Austria, Belgio/Fiandre, Danimarca e Paesi Bassi), per ciascuno dei quali sono state condotte nel 2021 interviste al livello dirigenziale del Ministero o dell'Agenzia competente ed al livello operativo locale.

Le interviste sono state condotte sulla base di sei dimensioni chiave, relative alla progettazione e alla erogazione di servizi digitali:

- impatto dei SPI sul bisogno di competenze e sulle tendenze del mercato del lavoro
- scopi principali e implicazioni dei servizi digitalizzati
- organizzazione dei servizi a livello micro
- gestione dei dati
- gestione dell'emergenza pandemica
- efficacia e i problemi associati agli strumenti introdotti.

Le risultanze dai casi internazionali hanno poi guidato, una volta adattate al contesto nazionale e locale dell'Italia, la selezione delle dimensioni di analisi per il caso italiano e fornito un *benchmark* per la formulazione di indicazioni di politica pubblica, rivolte ai decisori pubblici italiani.

A tal fine sono state effettuate nel 2021 interviste semi-strutturate che hanno coinvolto un totale di 12 testimoni privilegiati, distribuiti tra il livello nazionale dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del lavoro (ANPAL) e quattro autorità locali italiane con competenza sui servizi per l'impiego (SPI): Lombardia, Marche, Puglia e Provincia autonoma di Trento.

Queste realtà locali sono state selezionate in modo da ottenere una rappresentazione di aree geografiche eterogenee sotto il profilo del sistema economico locale (livelli di disoccupazione, struttura industriale, contesto metropolitano o aree interne).

Sviluppo del progetto e risultati

Il Rapporto finale di ricerca mette in luce limiti, ostacoli e opportunità dell'attuale configurazione degli SPI italiani rispetto alla prospettiva della digitalizzazione delle politiche attive.

L'analisi viene effettuata con riferimento agli aspetti e alle dimensioni degli SPI circa i quali la digitalizzazione può portare all'adozione di nuovi strumenti: piattaforme e processi di accesso e presa in carico; profilazione degli utenti; incontro domanda e offerta; tutto ciò considerando anche le capacità e le competenze degli operatori dei CPI, e di conseguenza i programmi di formazione a loro dedicati per facilitare l'utilizzo di strategie digitali.

Indicazioni di policy

A partire dal confronto della situazione italiana con le esperienze internazionali, la sezione conclusiva del Rapporto di ricerca individua alcune indicazioni di *policy* per una strategia digitale per le politiche attive del lavoro in Italia.

L'evidenza raccolta nel progetto mostra in maniera chiara come i SPI italiani siano ancora lontani dalla fissazione, e ancor meno dalla realizzazione, di veri e propri obiettivi di digitalizzazione. Questo, tuttavia, non impedisce di tracciare alcune indicazioni di politica pubblica che siano in grado di migliorare il rendimento dell'attuale *governance* del sistema di politiche attive italiano.

In considerazione dell'assetto istituzionale di tale *governance*, nonché alla luce delle scelte adottate in connessione all'attuazione del PNRR e all'avvio del Programma GOL, le indicazioni proposte si riferiscono all'insieme degli attori pubblici del sistema dei SPI.

Tali indicazioni possono essere infatti fatte proprie dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nelle scelte di indirizzo e nella fissazione dei LEP, oppure attuate da ANPAL attraverso: a) i propri poteri di coordinamento della rete dei SPI; b) a eventuali interventi direttamente finanziati dal livello nazionale, quali in passato l'Assegno di ricollocazione; c) l'intervento in sussidiarietà e l'esercizio del proprio potere sostitutivo. Allo stesso modo, salvo alcuni casi, le indicazioni offerte possono essere raccolte direttamente dalle Regioni e dalle loro agenzie regionali per il lavoro, quando costituite.

La prima indicazione di *policy* per la costruzione di una strategia digitale per le politiche attive del lavoro in Italia è la scelta di un approccio *digital first*, in cui si stabilisce che i canali digitali sono quelli primari o di *default* per l'accesso ai servizi e il loro utilizzo. Secondo questo approccio, all'utente viene richiesto di accedere ad un unico punto di ingresso telematico, non unicamente finalizzato ad adempimenti amministrativi.

Naturalmente, occorre farlo con gradualità, per non escludere gli utenti e anche (e forse soprattutto) per coinvolgere gli operatori. Ma il contesto dell'Italia post-pandemica, dopo la "remotizzazione forzata" dei processi, è più favorevole di quanto fosse sino al 2020.

Inoltre, il contesto macroeconomico e di disponibilità di risorse nell'ambito di *Next Generation EU* e del PNRR è fondamentalmente diverso da quello in cui operavano i paesi che nel decennio successivo alla crisi finanziaria del 2008 hanno sposato una strategia di tipo *digital first*, anche per obiettivi di contenimento dei costi. Il piano di assunzioni di operatori nei CPI dovrebbe assicurare circa le reali intenzioni di un *policy-maker* che adotti un approccio *digital first*. La digitalizzazione nell'Italia post-pandemica può essere credibilmente proposta e perseguita per liberare gli operatori da incombenze burocratiche, investendo al contempo nel reclutamento e nella formazione in competenze mirate. In particolare, come si vedrà, relative a figure di orientatori specializzati da un lato e specialisti dell'incontro

domanda-offerta, che siano in grado di lavorare con imprese, facendo emergere i fabbisogni di competenze a breve e medio periodo sul territorio, dall'altro. L'obiettivo, credibile, non è il contenimento dei costi, bensì una focalizzazione sui bisogni dei lavoratori e del tessuto produttivo.

Nell'ambito di un approccio *digital first*, sono possibili varie soluzioni. Una è quella, seguita ad esempio nelle Fiandre, di offrire soltanto servizi digitali per le prime settimane dopo la registrazione, per poi procedere al contatto da parte degli operatori del CPI e al valutare se l'utente ha necessità di consulenza personale, reiterando tale contatto nel corso del tempo per quanti proseguano nel canale unicamente digitale. Un'altra è quella di segmentare o "clusterizzare" immediatamente l'utenza attraverso strumenti di profilazione (dei quali si dirà in seguito), indirizzando da subito gli appartenenti ai diversi *cluster* a percorsi diversi, mediante il canale digitale o quello di contatto personale in base alla valutazione di occupabilità. In ogni caso, in una fase transitoria, occorrerebbe preservare la possibilità di utilizzare altri canali di accesso oltre a quello digitale, fisici e telefonici. Allo stesso modo, conviene – come in altri paesi – dare la possibilità a chi non sia dotato di competenze digitali di delegare l'accesso e l'interazione con gli SPI ad altra persona.

Circa l'accesso, è fondamentale che questo avvenga attraverso piattaforme che, come nel caso olandese o danese, non siano soltanto delle maschere, ma dei veri e propri strumenti interattivi nei quali l'utente acceda direttamente a tutti i servizi personalizzati che sono previsti per il suo profilo. In particolare, anche per gli utenti indirizzati al canale personale, queste piattaforme devono mettere a disposizione degli operatori il fascicolo elettronico completo del lavoratore previsto sin dal 2015 (che deve pertanto essere avviato quanto prima) e devono, soprattutto, costituire il luogo in cui avvengono prevalentemente i contatti tra operatore e cliente. In altri termini, se nel canale digitale l'utente non interagisce necessariamente con un operatore fisico, accedendo a servizi automatizzati, in quello personale le interazioni dovrebbero di regola avvenire per via telematica, e solo in subordine recandosi al CPI. L'operatore che ha in carico un utente ha, come avviene nei casi internazionali citati, il quadro completo della storia formativa e lavorativa di questi e ne monitora le azioni, assegnando compiti, offrendo servizi e interagendo con lo stesso, esclusivamente attraverso la piattaforma. Nel caso in cui si rendesse necessario un appuntamento, l'operatore contatta il soggetto, che viene quindi assistito in presenza. Il piano di attivazione individuale concordato viene caricato sull'*account* telematico dell'utente e qualsiasi successivo promemoria, scadenza o comunicazione vengono trasmessi *online*. Un approccio di questo tipo permetterebbe di raggiungere svariati vantaggi: verrebbero infatti meno le pratiche burocratiche e meramente "adempimentali", unanimemente riconosciute come ridondanti per il lavoro degli operatori, occupandone gran parte delle operazioni in ufficio; i guadagni di efficienza derivanti dalla riorganizzazione delle modalità di accesso al sistema consentirebbero di concentrare l'assistenza in presenza sugli utenti che manifestano una condizione di svantaggio maggiore; l'utenza verrebbe responsabilizzata, in un'ottica di *empowerment*.

Circa la profilazione, essa dovrebbe integrare dati di fonte amministrativa, includendo variabili di tipo comportamentale nella base dati utilizzata per l'analisi predittiva. Questo richiede che le informazioni non disponibili per via amministrativa vengano autocompilate dal soggetto attraverso un questionario in un'unica fase iniziale, subito dopo aver avuto accesso al sistema, senza che sia un operatore a rivolgere le domande durante il colloquio in un momento successivo. La diagnosi del soggetto dà luogo alla sua attribuzione a un *cluster*, prevedendo in connessione a questo un percorso digitale o personale. La profilazione deve avvenire in modo omogeneo su base nazionale, tenendo conto dei contesti occupazionali locali, in base ad algoritmi conosciuti. La ricchezza dei dati amministrativi consente l'adozione di metodologie di profilazione di tipo non solo statistico, come avviene attualmente, ma basate sull'intelligenza. Un aspetto che può essere in prospettiva considerato è l'utilizzo di *click data*, come nelle Fiandre.

Circa l'incontro domanda-offerta, l'indicazione che si formula è di concentrare l'azione dei CPI sul segmento di utenti di minore occupabilità, da un lato, e nello sviluppo di partenariati con le imprese del territorio al fine di fornire loro servizi adeguati ai fabbisogni dei tessuti produttivi specifici, dall'altro. Il suggerimento è pertanto quello di assegnare ai CPI una doppia missione, relativa a platee anche parzialmente differenti.

Gli altri segmenti di utenza vengono indirizzati, in base al potenziale di occupabilità, al canale esclusivamente digitale, oppure esternalizzati, o presi in carico in concorrenza con operatori privati attraverso l'assegnazione di doti, buoni o *voucher* spendibili. La presa in carico è tendenzialmente automatizzata e il patto di servizio stilato da operatori pubblici o privati.

La funzione pubblica dei CPI si concentra quindi nell'intervento su segmenti che richiedono interventi intensivi, e nel legame con il tessuto produttivo del territorio, nella mappatura e previsione dei fabbisogni di competenze in questo, anche in connessione alle leve attivabili attraverso la formazione professionale. In un siffatto sistema, appare coerente togliere valore di indicatore di *performance* al numero di prese in carico.

Gli indicatori di *performance* degli operatori del sistema devono essere coerenti con le missioni viste sopra. Nei percorsi caratterizzati da una presa in carico personale, da parte di operatori pubblici o privati, ma ancor più a sostegno di quelli digitali, è opportuno sviluppare strumenti basati sull'Intelligenza Artificiale e sui *Big Data* sia per quanto riguarda il posizionamento dell'insieme di competenze dell'utente rispetto alla domanda da parte delle imprese sul territorio, sia ciò che concerne il *job matching*. Questi strumenti, sviluppati nell'ambito dei CPI in particolare nelle Fiandre, ma anche in uso da parte degli operatori privati, stanno attirando l'attenzione di alcune realtà locali in Italia.

Per evitare il rischio di differenze nella possibilità di accesso a servizi importanti e innovativi, l'indicazione qui formulata è che ANPAL li renda direttamente accessibili da parte di lavoratori e imprese, oltretutto dagli operatori dei CPI.

Proprio riguardo al personale dei CPI, il potenziale aumento dell'uso delle tecnologie algoritmiche crea l'esigenza di introdurre figure nuove nella gestione e supervisione algoritmica, che chiamano in causa anche la necessità di giudizio e *soft skills*. Più in generale, le missioni sopra attribuite ai CPI rendono fondamentale l'aspetto delle competenze di tali operatori e della formazione e del coinvolgimento di quelli esistenti, per i quali occorre sottolineare i vantaggi della possibilità di liberarsi di incombenze burocratiche e certificative per concentrarsi sulla realizzazione di azioni e interventi. Per quanto riguarda il reclutamento, esso deve avvenire in modo mirato, con un *focus* sul personale non già provvisto di competenze giuridico-amministrative, come tipicamente avviene, bensì tecnico-operative.

La formazione è fondamentale sia per i nuovi innesti, sia per gli operatori esistenti. Questa deve essere indirizzata a dotarli tutti di competenze digitali e alle due missioni principali individuate per i CPI, pertanto volta a formare due categorie professionali: esperti di orientamento specifico, con capacità di lavoro in team multidisciplinari nel caso dell'utenza più fragile (ad esempio i percettori di Reddito di Cittadinanza) ed esperti di incontro domanda-offerta che costruiscano legami con le imprese e il tessuto produttivo, con capacità di rilevazione dei fabbisogni. Altre competenze da ricercare e formare riguardano funzioni che la pandemia ha messo in primo piano, quali la capacità di realizzare webinar e tutorial da diffondere su canali online su aspetti relativi alle *soft skills*, come accedere ai SPI, redigere un *curriculum vitae*, presentare una domanda di lavoro etc.

Delle indicazioni per l'adozione di una strategia digitale per le politiche attive del lavoro non possono non menzionare i rischi connessi a tale corso di azione, riconoscendo al contempo che la situazione attuale, caratterizzata da notevoli disomogeneità territoriali e dalle capacità istituzionali delle amministrazioni pubbliche coinvolte, dà luogo a iniquità e discriminazioni difficilmente tollerabili. I rischi di esclusione devono essere minimizzati individuando percorsi di accesso multicanale e delegato, ma

anche prevedendo in ogni caso e in ogni momento la possibilità dell'utente di ottenere una rivalutazione della sua eventuale assegnazione a un segmento.

Gli algoritmi di profilazione statistici, ancor più quelli basati sull'Intelligenza Artificiale, sono molto dibattuti per i loro potenziali esiti discriminatori, ma in realtà tipicamente questi ultimi derivano dalle basi dati che vengono utilizzate per generare e calibrare gli stessi. Certamente, tutti algoritmi utilizzati devono essere pubblici e conoscibili e, seguendo l'esperienza di alcuni paesi europei, è opportuno istituire dei comitati etici che analizzino e validino le scelte fatte a livello nazionale e regionale.

Da ultimo, occorre coinvolgere le parti sociali nella realizzazione della strategia di digitalizzazione. A livello nazionale, nonostante le parti sociali siedano nel Consiglio di vigilanza dell'ANPAL, questo ha sinora avuto un ruolo inconsistente. Un'indicazione forte riguarda pertanto la condivisione delle strategie di digitalizzazione con le parti sociali, al livello decisionale pertinente, anche per mitigare l'opposizione che può sorgere nei confronti di un cambiamento trasformativo delle politiche attive del lavoro in Italia.

Gruppo di ricerca

Stefano Sacchi (Responsabile scientifico), Barry Colfer, Elena Grinza, Dario Guarascio, Paolo Neirotti, Gianluca Scarano, Giuseppe Scellato - Politecnico di Torino

Periodo di realizzazione della ricerca: Settembre 2020 - Settembre 2021

Contatti

SNA Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Servizio Ricerca innovazione e strategia

ricerca.sna@governo.it