



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

LE TRANSIZIONI E IL DIRITTO

**Atti delle giornate di studio
21-22 settembre 2023**

**a cura di
SIMONE FRANCA
ALESSANDRA PORCARI
SERGIO SULMICELLI**

2024



UNIVERSITÀ
DI TRENTO

Facoltà di
Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

86

2024

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* interno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2024
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-5541-078-6
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Ottobre 2024

LE TRANSIZIONI E IL DIRITTO

Atti delle giornate di studio
21-22 settembre 2023

a cura di
SIMONE FRANCA
ALESSANDRA PORCARI
SERGIO SULMICELLI

Università degli Studi di Trento 2024

INDICE

Pag.

SEZIONE I

INTERVENTI INTRODUTTIVI

Paolo Carta	
<i>Le transizioni nel diritto contemporaneo: sfide e prospettive multidisciplinari</i>	XIII
Federico Puppo	
<i>Sul diritto in transizione</i>	XVII
Flavio Guella	
<i>“Le transizioni e il diritto” e l’associazione Alumni di Giurisprudenza</i>	XXV

SEZIONE II

IL DIRITTO IN TRANSIZIONE

Carla Maria Reale	
<i>Il diritto in transizione: coordinate per un incessante errare</i>	3
Serena Tomasi	
<i>Diritto in transizione e giustizia intergenerazionale: la retorica del diritto ‘fra-noi’</i>	11
Federica Foti	
<i>Le Regioni ordinarie verso una strutturazione del sistema di decentramento istituzionale in direzione asimmetrica: una ‘transizione’ da completare</i>	29
Marco Gjomarkaj	
<i>Il diritto agroalimentare in transizione</i>	61
Gabriele Baratto, Ludovica Tomasini	
<i>La protezione dell’identità nella società digitale. Considerazioni criminologiche e giuridiche</i>	85
Anna Bebber	
<i>Digitalizzazione e politiche attive: un nuovo paradigma per il mercato del lavoro</i>	113

	Pag.
Tommaso De Mari Casareto dal Verme	
<i>Intelligenza artificiale, emozioni e autonomia contrattuale</i>	141
Ilaria Francesca Ongaro	
<i>La transizione digitale nel diritto di cronaca giudiziaria. L'inchiesta sull'omicidio di Carol Maltesi.....</i>	167

SEZIONE III

LA TRANSIZIONE DIGITALE: PERSONA, ISTITUZIONI, MERCATO

Simone Franca	
<i>Individui e poteri nella transizione digitale. Note introduttive.....</i>	199
Riccardo Alfonsi	
<i>Identità digitale post mortem: quale sorte per i diritti 'digitali' del defunto?</i>	219
Elia Aureli	
<i>Le conseguenze della transizione digitale sul riparto di competenze Stato-Regioni: un accentramento inevitabile?</i>	241
Camilla Faggioni	
<i>Transizione, lavoro, fragilità. Le potenzialità del lavoro agile oltre la pandemia</i>	275
Giulia Giacobbe	
<i>La transizione digitale delle pubbliche amministrazioni alla prova del c.d. digital divide.....</i>	295
Valeria Pietrella	
<i>Le implicazioni del platform model sul ruolo del giudice e sugli strumenti di tutela</i>	311
Stefania Racioppi	
<i>L'interoperabilità tra le banche dati della pubblica amministrazione: stato dell'arte e prospettive.....</i>	327
Samuel Scandola	
<i>Piattaforme digitali e antitrust nel contesto della transizione digitale: un caveat.....</i>	345
Federica Scialoia	
<i>L'orizzonte ancora inesplorato delle terapie digitali: esperienze giuridiche a confronto</i>	369

SEZIONE IV

LA TRANSIZIONE DIGITALE NEL PRISMA DELL'IA

Sergio Sulmicelli

La transizione digitale nel prisma dell'intelligenza artificiale. Un'introduzione tra comparazione, interdisciplinarietà e prospettive critiche 395

Giulia Olivato

La regolamentazione dell'intelligenza artificiale tra normazione e autonomia privata: il ruolo della soft law nell'AI Act..... 417

Laura Piva

AI, sanità e diritto. Guidare la transizione verso una medicina più partecipata, inclusiva e umana..... 441

Beatrice Rigon, Gabriele Baratto

La deepfake pornography tra criminologia e diritto 459

Marianna Merler

La città nella transizione digitale. A.I. Localism per una governance dell'intelligenza artificiale a misura urbana 485

Angelo Schillizzi

A.I. e sicurezza urbana: una questione di metodo..... 507

Laura Sancilio

Le ricadute del Next Generation EU sul procedimento amministrativo digitale e il problematico uso dell'intelligenza artificiale nell'esercizio della discrezionalità amministrativa 535

Corso Tozzi Martelli

Transizione digitale della p.a. e intelligenza artificiale: il ruolo della trasparenza nella ricerca di un bilanciamento tra efficienza e tutela dei diritti..... 561

Giuseppe Verrigno

I parlamenti nella transizione digitale. L'intelligenza artificiale e gli emendamenti..... 579

SEZIONE V

LA TRANSIZIONE ECOLOGICA ED ENERGETICA

Alessandra Porcari	
<i>Diritto in movimento. Alcuni spunti per lo studio della transizione verde.....</i>	601
Ilaria Baisi	
<i>Gli 'appalti verdi' come perno della transizione ecologica. Norme e prospettive alla luce del nuovo Codice dei Contratti Pubblici</i>	619
Fabrizio Cesareo, Giacomo Pirotta	
<i>Il greenwashing nella relazione tra consumatore e ambiente. Problematiche sostanziali e rimedi processuali collettivi</i>	643
Clara De Chirico	
<i>La comunità-stakeholder. Identikit di una protagonista emergente nella transizione della grande impresa verso la sostenibilità</i>	675
Federica De Gottardo	
<i>Le sfide del diritto societario nel nuovo paradigma dell'impresa 'sostenibile'</i>	703
Marco Edgardo Florio	
<i>La necessità di presidi penali a supporto della transizione ambientale? Luci e ombre del crimine d'ecicidio.....</i>	735
Chiara Padrin	
<i>Il binomio ambiente-lavoro alla prova delle transizioni. Dalla vicenda Ilva alla direttiva europea CSRD.....</i>	769
Lorenzo Ricci	
<i>Politica industriale e ambiente: l' 'eterno ritorno' dell'intervento pubblico?</i>	793

SEZIONE VI
INTERVENTI CONCLUSIVI

Giuseppe Bellantuono	
<i>Come studiare le transizioni?</i>	827
Elena Ioriatti	
<i>Diritto comparato e transizioni: una questione (anche) di metodo?</i>	861
Barbara Marchetti	
<i>Qualche considerazione di metodo sui rapporti tra intelligenza artificiale, diritto e amministrazione pubblica.</i>	881

DIGITALIZZAZIONE E POLITICHE ATTIVE: UN NUOVO PARADIGMA PER IL MERCATO DEL LAVORO

Anna Bebber

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *La digitalizzazione dei servizi per l'impiego sotto la spinta della pandemia*. 3. *I possibili effetti della digitalizzazione*. 4. *Le politiche attive del lavoro e il differente grado di reattività alla digitalizzazione*. 5. *La profilazione: nozione e tipologie*. 6. *La profilazione in Italia alla luce delle più recenti novità legislative*. 7. *La digitalizzazione nei modelli di profiling: due best practice europee*. 7.1. *Belgio (Fiandre)*. 7.2. *Paesi Bassi*. 8. *Osservazioni conclusive*.

1. Premessa

Il fenomeno della digitalizzazione può essere associato all'ambito del diritto del lavoro in tre diversi modi: a) può costituire un nuovo modo di fare impresa; b) può rappresentare un nuovo modo di lavorare; e c) può essere un nuovo modo di gestire il mercato del lavoro¹. È proprio a partire da tale ultimo segmento che si intende condurre la presente riflessione: come sostenuto da autorevole dottrina, infatti, «la rivoluzione digitale nel mondo del lavoro ha riguardato innanzitutto e soprattutto le politiche attive e passive prima ancora che il rapporto di lavoro, potendo pertanto fungere da modello per quest'ultimo»².

L'avanzamento delle moderne tecnologie, nell'ambito digitale e informatico, la loro diffusione capillare in diverse sfere di attività e l'emergere di nuovi bisogni, sta comportando l'insorgere di una domanda di lavoratori da adibire a nuove mansioni, rendendo il mercato

¹ D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *Lav. giur.*, 4, 2019, 329.

² *Ibidem*.

del lavoro più fluido e dinamico. Di conseguenza, anche le transizioni tra lavoro e non lavoro (potenzialmente scaturite da disoccupazione, fruizione di percorsi formativi o di riqualificazione professionale) sono divenute molto più comuni rispetto al passato. Tale situazione ha determinato – e continuerà a determinare – da una parte, un incremento del numero di soggetti che ricorrono ai servizi per l’impiego (SPI), e dall’altra l’obbligatorietà per tali servizi di adottare metodologie, infrastrutture e approcci in grado di capire la nuova domanda di lavoro e tutelare al meglio le transizioni occupazionali³.

Il presente contributo mira a individuare il possibile legame tra due fenomeni, il cui accostamento è solo apparentemente “ossimorico”: la digitalizzazione nel settore pubblico e le politiche attive del lavoro⁴ (PAL), di cui i servizi per l’impiego costituiscono i principali erogatori.

Il ruolo delle PAL si rivela cruciale non solo al fine di sfruttare le opportunità offerte dalla transizione digitale, garantendo interventi volti a favorire l’occupabilità dei soggetti interessati dalle trasformazioni in corso e valorizzando l’interazione sinergica uomo-macchina, ma anche allo scopo di arginare problematiche quali il *digital divide*, la *job polarization* e, più in generale, lo *skill mismatch*. Infatti, l’innovazione tecno-

³ A. MONTANARI, *Tecnologie digitali e servizi pubblici per il lavoro: l’esperienza Italiana*, in F. DA SILVA VEIGA, D. FINCATO (eds.), *Estudos de direito, desenvolvimento e novas tecnologias*, Porto, 2020, 40.

⁴ G. SCARANO, B. COLFER, *Linking active labour market policies to digitalization – a review between remote and automated possibilities*, in *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 42, 13-14, 2022, 99. In Italia, S. Sacchi e G. Scarano hanno affrontato il tema nell’ambito del progetto di ricerca “Digitalizzazione e politiche attive del lavoro: indicazioni per la trasformazione organizzativa e la governance dei centri per l’impiego”, realizzato dal Politecnico di Torino nell’ambito del programma di ricerca “Progetti per una nuova pubblica amministrazione. Raccolta di idee per orientare il cambiamento delle amministrazioni pubbliche”, promosso e cofinanziato dalla Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA). Tra le pubblicazioni più recenti si veda S. SACCHI, G. SCARANO, *Le politiche del lavoro nell’era digitale: indicazioni per l’Italia dall’evidenza comparata*, in *Politiche sociali*, 2, 2023; S. SACCHI, G. SCARANO, *Digitalizzare le politiche del lavoro. Da dove si comincia?*, 6 febbraio 2024, disponibile su <https://www.secondowelfare.it/primo-welfare/digitalizzare-le-politiche-del-lavoro-d-a-dove-si-comincia/>.

logica può incidere sulla domanda di nuove competenze e, in pari misura, essere la causa di mutamento o sostituzione delle occupazioni tradizionali. Tali metamorfosi possono pertanto suscitare crescenti preoccupazioni in ordine al rischio di disoccupazione tecnologica, ma allo stesso tempo possono fornire opportunità nell'ambito di nuove professioni, a patto che l'offerta di competenze si mantenga aggiornata con le richieste provenienti dal mercato del lavoro⁵.

È chiaro, dunque, che le sfide innescate dalla rivoluzione digitale coinvolgono *in primis* i servizi per l'impiego, i quali, sebbene abbiano in parte recepito l'inevitabile quanto inaspettato stimolo all'innovazione tecnologica scaturito dalla pandemia e dal PNRR, sono ancora distanti dal raggiungimento dei più sfidanti traguardi di digitalizzazione, specialmente se osservati in chiave comparata. Tuttavia, la posizione di *late mover* del nostro ordinamento consente di ipotizzare l'attuazione di una strategia digitale per le politiche attive orientata alle *best practice* straniere⁶.

Attualmente, a livello eurolavoro, si registra una pervasiva diffusione di approcci *digital first*, in cui l'erogazione di politiche attive in forma digitale è sempre più utilizzata per facilitare la presa in carico di una fascia di utenza *ready to work*, permettendo così di “svincolare” risorse da destinare a coloro che necessitano di un'assistenza più intensiva, come per esempio i soggetti privi di alfabetizzazione digitale⁷.

La digitalizzazione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive costituisce un'opportunità da non perdere, offrendo numerosi vantaggi, tra cui una maggiore accessibilità ai servizi – non essendo la fornitura di SPI tramite canali digitali soggetta alle limitazioni dei servizi *vis-à-vis*, come per esempio gli orari di apertura degli uffici –, una riduzione dei tempi di attesa e dei costi, un migliore abbinamento tra le competenze dei candidati e le esigenze delle imprese, una più efficace inte-

⁵ G. SCARANO, *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego. Tra miti e riforme*, Milano, 2021, 278.

⁶ S. SACCHI, *Spunti per una strategia di digitalizzazione delle politiche del lavoro in Italia*, in A. DI MAIO, A.R. MARMO (a cura di), *Il cloud del lavoro*, Soveria Mannelli, 2022, 365-366.

⁷ G. SCARANO, *op. ult. cit.*, 280.

razione con i cittadini, nonché un monitoraggio e un'analisi più accurati delle tendenze del mercato del lavoro per informare le decisioni politiche.

L'apertura a tali innovazioni si correla alla possibilità di efficientare anche alcuni processi decisionali: ecco perché la riflessione toccherà in parte anche il tema dell'intelligenza artificiale, capace di riprodurre la decisione umana in molteplici sfere applicative, talvolta con esiti migliori in termini di accuratezza, celerità, completezza e adattabilità⁸. Il suo potenziale emerge in particolare con riferimento alla procedura di profilazione, come valido supporto nella misurazione e nell'analisi delle caratteristiche attitudinali dell'utente, al fine di agevolare il processo decisionale e assicurare l'adeguatezza della risposta allo stato occupazionale dell'interessato⁹. La profilazione – a cui verrà ampiamente dedicata la seconda parte della trattazione – arricchisce i dati provenienti da fonti amministrative mediante l'inclusione di variabili comportamentali nel *database* utilizzato per l'analisi predittiva. L'abbondanza dei dati amministrativi conduce all'assunzione di modelli di *profiling* di tipo non solo statistico, ma basati sull'A.I., utilizzando tecniche avanzate di apprendimento automatico nonché i c.d. *click data* provenienti dalle ricerche di lavoro¹⁰, come già avviene nel contesto belga delle Fiandre.

In generale, l'implementazione dell'intelligenza artificiale nelle operazioni degli SPI presenta numerosi benefici, tra cui un ottimale sfruttamento delle informazioni, una prontezza esecutiva superiore e un minor impatto economico¹¹. Tuttavia, è essenziale considerare anche i li-

⁸ F. COSTANTINI, *Profilazione e "automated decision making" in ambito lavorativo nella giurisprudenza italiana*, in *Lav. giur.*, 11, 2019, 986. Sul tema del collegamento tra diritto del lavoro e intelligenza artificiale si veda il recente volume di M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano, 2024.

⁹ D. SCARCELLO, *Digitalizzazione e politiche attive del lavoro: il ruolo della profilazione algoritmica nella trasformazione organizzativa dei servizi per l'impiego*, Tesi di Laurea Magistrale, Corso di Laurea Magistrale in Ingegneria Gestionale, relatore prof. S. SACCHI, dicembre 2021, disponibile sul sito <https://webthesis.biblio.polito.it/21659/>, 4.

¹⁰ S. SACCHI, *Spunti per una strategia di digitalizzazione delle politiche del lavoro in Italia*, cit., 367.

¹¹ G. SCARANO, *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego*, cit., 279.

miti intrinseci, quali i pericoli derivanti dalla carente qualità dei dati¹², la presenza di discriminazioni indotte dall'utilizzo intensivo degli stessi, le questioni concernenti la riservatezza, nonché la trasparenza e la spiegabilità degli algoritmi¹³.

Queste sommarie indicazioni introduttive servono a delineare «l'ossatura di quella che sarebbe una rivoluzione copernicana»¹⁴ dei servizi per l'occupazione e delle politiche attive in Italia, senza pretendere che l'impulso provenga necessariamente dal livello centrale, ma salutando con favore l'idea che le innovazioni vengano avviate a livello della p.a. locale e territoriale¹⁵.

2. La digitalizzazione dei servizi per l'impiego sotto la spinta della pandemia

L'epidemia globale da Covid-19 rappresenta uno degli avvenimenti che ha profondamente segnato la storia dell'umanità. Tuttavia, nonostante la catastrofe sociale ed economica, la crisi sanitaria ha dato una significativa sferzata ai processi di digitalizzazione del Paese, fungendo da catalizzatore di eventi che hanno portato a un radicale ripensamento dell'approccio al mondo del lavoro¹⁶ e, in generale, alla vita.

¹² OECD, *Harnessing digitalisation in Public Employment Services to connect people with jobs*, 2022, 1.

¹³ G. SCARANO, *op. ult. cit.*, 280. Sul punto, v. anche M. MANN, T. MATZNER, *Challenging algorithmic profiling: the limits of data protection and anti-discrimination in responding to emergent discrimination*, in *Big Data and Society*, vol. 6, 2, 2019. Sul tema della discriminazione algoritmica, cfr. P. DE PETRIS, *La discriminazione algoritmica. Presupposti e rimedi*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, cit., 225 ss.

¹⁴ S. SACCHI, *Spunti per una strategia di digitalizzazione delle politiche del lavoro in Italia*, cit., 368.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ G. MARUCCIA, *Dalla pandemia la spinta all'innovazione e digitalizzazione dei processi aziendali*, 1° aprile 2020, disponibile sul sito https://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_del_lavoro/Dalla_pandemia_la_spinta_all_innovazione_e_digitalizzazione_dei_processi_aziendali.html.

Nel dettaglio, ai fini che qui interessano, la pandemia ha accelerato il salto digitale dei servizi per l'impiego¹⁷. Da un lato, l'urgente necessità di adattarsi alle restrizioni imposte dall'emergenza ha velocizzato il processo di trasformazione digitale, portando a un'ampia adozione di strumenti tecnologici per garantire la continuità delle attività e la fornitura di servizi essenziali alla persona anche a fronte delle restrizioni. Dall'altro, in un contesto tumultuoso in cui il mercato del lavoro ha affrontato una sequenza prolungata di mutamenti derivanti dai processi di automazione, robotizzazione e digitalizzazione, l'epidemia ha dimostrato che una forza lavoro dotata di competenze digitali è in grado di adattarsi prontamente alle nuove circostanze¹⁸.

Nell'ultimo triennio, le innovazioni che hanno accompagnato i servizi per l'impiego nel fornire alle persone in cerca di lavoro supporto, consulenza e orientamento, hanno seguito una duplice direzione.

In primo luogo, gli SPI hanno sperimentato il rafforzamento dei canali remoti per l'erogazione di servizi che tradizionalmente venivano offerti interamente o parzialmente di persona, talvolta sviluppando in quest'ambito iniziative del tutto inedite. In secondo luogo, si è registrato un aumento dei tassi di automazione di alcuni processi per gli utenti dei servizi e di alcune attività di *back-office*¹⁹. Sotto questo profilo, l'assistenza online ha comportato un incremento dell'accessibilità a informazioni e risorse da parte dei soggetti, al fine di garantire una sorta di "self-service guidato". Inoltre, vari ordinamenti hanno migliorato i portali web degli SPI e fornito linee guida e video per supportare le perso-

¹⁷ G. SCARANO, *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego*, cit., 49. Sul tema della digitalizzazione post-pandemica del lavoro, si veda A. MALHOTRA, *The Post-pandemic Future of Work*, in *Journal of Management*, vol. 47, 5, 2021; con particolare riferimento ai servizi per l'impiego: OECD, *Scaling Up Policies that Connect People with Jobs in the Recovery from COVID-19*, Paris, 2021.

¹⁸ G.I. PIROȘCĂ et al., *Digitalization and Labor Market – A Perspective within the Framework of Pandemic Crisis*, in *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 16, 2021, disponibile sul sito <https://doi.org/10.3390/jtaer16070156>, 2843.

¹⁹ G. SCARANO, B. COLFER, *Linking active labour market policies to digitalization – a review between remote and automated possibilities*, cit., 99.

ne in cerca di occupazione nel loro percorso di integrazione nel mercato del lavoro²⁰.

Nell'ordinamento italiano, tra gli attori istituzionali che – sebbene non senza difficoltà – rivestono un ruolo cruciale nel contesto della digitalizzazione dei servizi per l'occupazione, vi sono i centri per l'impiego (CPI). Soggetti alla competenza regionale, svolgono funzioni quali l'erogazione di servizi di orientamento professionale, l'offerta di informazioni sulle opportunità occupazionali, la promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, la verifica dei criteri di condizionalità per l'accesso ai servizi, la stipula di patti di servizio personalizzati, la profilazione dell'utenza, ecc.

L'emergenza sanitaria ha comportato un significativo cambio di rotta nella gestione dei CPI, già afflitti da un'endemica carenza di risorse umane adeguate e/o personale qualificato²¹, innescando un processo di digitalizzazione e informatizzazione dei servizi, accompagnata dalla simultanea acquisizione di apposite dotazioni tecnologiche.

La principale trasformazione è stata l'adozione di forme di connessione e/o comunicazione a distanza, che, attraverso gli strumenti tecnologici messi a disposizione, hanno sostituito le modalità tradizionali di interazione tra gli operatori e l'utenza. Questa scelta è stata determinata sia dalla necessità di ridurre il rischio di contagio tra gli operatori, sia dall'obiettivo di garantire la continuità amministrativa dei servizi agli utenti²². Inizialmente, ciò è stato ottenuto potenziando l'impiego degli strumenti già in uso nella pratica quotidiana, come la posta elettronica, i portali istituzionali, la messaggistica e i colloqui telefonici. Successivamente, sono state adottate anche piattaforme online come Teams, Meet, Chime e WhatsApp, le quali in breve tempo hanno sostituito le

²⁰ OECD, *Harnessing digitalisation in Public Employment Services to connect people with jobs*, cit., 3.

²¹ ANPAL, *La digitalizzazione post Covid*, nota 1/2023, Collana Focus Anpal n. 149, 5. Per una disamina delle misure di politica del lavoro contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, si veda P.A. VARESI, *PNRR e politiche attive del lavoro: Piani attuativi regionali*, in *Dir. prat. lav.*, 20, 2022.

²² OECD, *Harnessing digitalisation in Public Employment Services to connect people with jobs*, cit., 2.

interazioni in presenza, diventando canali temporanei di contatto con l'utenza²³.

È evidente che la tecnologia assumerà un ruolo sempre più rilevante nelle attività svolte dai centri per l'impiego, questi ultimi si troveranno ad affrontare pressioni sempre maggiori (sia esterne che interne) e la domanda di servizi da parte degli utenti muterà sensibilmente. In particolare, uno dei principali obiettivi sarà il sostegno delle categorie di lavoratori "fragili", che includono per esempio coloro con limitate competenze digitali, i disoccupati di lunga durata, gli individui over 50 e le persone con disabilità. Tuttavia, ciò comporterà un cambiamento nella natura delle misure adottate, passando da incentivi economici per l'assunzione a interventi focalizzati sulla formazione²⁴.

3. I possibili effetti della digitalizzazione

Per la maggioranza dei fruitori dei servizi per l'impiego, è presumibile che la transizione verso il digitale e la c.d. *dematerializzazione*²⁵ sia stata e sarà relativamente priva di disagi e, anzi, possa garantire una fornitura più efficiente sotto i profili della tempestività nell'accesso ai servizi e di una maggiore trasparenza nella gamma di supporto disponibile. Tuttavia, come è stato efficacemente evidenziato, «The success of any technological innovation is determined by the degree to which people are able to interact with it»²⁶.

Così, vi saranno specifici sottogruppi di utenti vulnerabili che potrebbero incontrare difficoltà nell'adeguarsi ai cambiamenti nei metodi

²³ ANPAL, *op. ult. cit.*, 3.

²⁴ S. MARCHETTI, G. SCARPETTI, *L'impatto delle tecnologie digitali sull'erogazione dei servizi dei Centri per l'impiego in Europa*, INAPP WP n. 107, 2023, 1.

²⁵ Cfr., sul punto, EUROPEAN COMMISSION, *European Network of Public Employment Services. Dematerialisation of services in EU PES. Assuring full access to the PES services for people with limited opportunities*, 2020, disponibile su <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22954&langId=en>.

²⁶ W. PIETERSEN, *Digital technologies and advanced analytics in PES*, Thematic Paper, EC, Brussels, 2019, disponibile sul sito <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20787&langId=en>, 21.

di erogazione dei servizi, come per esempio coloro che presentano limitate competenze digitali, un accesso limitato a servizi internet causato o dalla mancanza di dispositivi elettronici personali oppure da problemi infrastrutturali, o individui con particolari disabilità che richiedono un miglioramento dell'accessibilità o, infine, soggetti stranieri con difficoltà linguistiche²⁷. Queste criticità potrebbero generare effetti indesiderati, in quanto anziché migliorare la fruibilità dei servizi, la tecnologia potrebbe finire per limitarne l'accesso²⁸.

È per questo motivo che gli SPI devono assicurarsi che nessuno venga lasciato indietro nel percorso di digitalizzazione²⁹. Ciò implica la consapevolezza e la comprensione delle esigenze e delle circostanze individuali delle persone, al fine di assicurare che vengano considerate e implementate alternative per i soggetti più fragili, per i quali gli approcci digitali potrebbero non essere adeguati per il coinvolgimento e la fornitura dei servizi³⁰.

4. Le politiche attive del lavoro e il differente grado di reattività alla digitalizzazione

Com'è noto, le politiche attive del lavoro sono un insieme di azioni e strumenti messi in atto dallo Stato o da altre istituzioni pubbliche al fine di favorire l'occupazione, migliorare l'adattabilità dei lavoratori alle esigenze del mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e intervenire, a scopo preventivo o curativo, sulle diverse cause della di-

²⁷ EUROPEAN COMMISSION, *op. ult. cit.*, 7; S. MARCHETTI, G. SCARPETTI, *L'impatto delle tecnologie digitali sull'erogazione dei servizi dei Centri per l'impiego in Europa*, cit., 11.

²⁸ G. SCARANO, *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego*, cit., 280.

²⁹ OECD, *Harnessing digitalisation in Public Employment Services to connect people with jobs*, cit., 1.

³⁰ Ivi, 9. Sul punto v. anche S. SACCHI, G. SCARANO, *Le politiche del lavoro nell'era digitale: indicazioni per l'Italia dall'evidenza comparata*, cit., 285; A. SARTORI, *Modelli organizzativi dei servizi per l'impiego nell'ordinamento multilivello*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2023, 246.

soccupazione³¹. Esse mirano a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, non solo attraverso la creazione di posti di lavoro, ma anche attraverso la promozione dell'occupabilità, la formazione professionale, il sostegno all'imprenditorialità, l'incentivazione della mobilità lavorativa e altre misure volte a stimolare l'inserimento lavorativo e la progressione professionale dei lavoratori.

Dal punto di vista classificatorio esistono diversi metodi di catalogare le politiche attive. Quello teorizzato da G. Bonoli³² si fonda sulla suddivisione delle stesse in quattro macro-gruppi, ossia: a) *incentive reinforcement* (rafforzamento degli incentivi); b) *employment assistance* (assistenza all'occupazione); c) *occupation* (occupazione); d) *human capital investment* (investimento in capitale umano).

Ognuna di tali categorie presenta un diverso grado di «sensibilità» alla digitalizzazione³³.

All'ultimo posto di un'immaginaria classifica si collocano le politiche attive appartenenti al primo gruppo, il quale comprende le misure che mirano a incentivare la creazione di nuova occupazione (in genere mediante sgravi fiscali o sussidi al reddito) o rendere più efficiente l'erogazione delle politiche passive attraverso l'introduzione di criteri di condizionalità che subordinano i benefici alla disponibilità, da parte dei destinatari, alla ricerca attiva di lavoro. Tali situazioni si verificano solitamente a causa del mancato rispetto, da parte del beneficiario, dei termini concordati con gli operatori degli SPI nell'ambito del piano di

³¹ Sul tema dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro in Italia si vedano, tra i tanti, G. SCARANO, *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego. Tra miti e riforme*, cit.; P.A. VARESI, *Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali*, in *Var. temi dir. lav.*, 4, 2022; P. ICHINO, *Appunti per un rilancio delle politiche attive del lavoro in Italia*, in *Dir. rel. ind.*, 1, 2022; A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro*, in V. FERRANTE (a cura di), *Il lavoro subordinato: Rapporto contrattuale e tutela dei diritti*, Santarcangelo di Romagna, 2023, 397 ss.

³² G. BONOLI, *The political economy of active labour market policy*, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe No.1, Edinburgh, 2010, 10 e ss.

³³ G. SCARANO, B. COLFER, *Linking active labour market policies to digitalization – a review between remote and automated possibilities*, cit., 101.

attivazione individuale del disoccupato. Pertanto, tali interventi sono più comuni a livello procedurale piuttosto che integrati all'interno dei processi centrali dei modelli operativi degli SPI³⁴.

Al penultimo posto della graduatoria si dispongono le politiche riconducibili alla terza categoria (*occupation*), il cui obiettivo non è tanto quello di promuovere il reinserimento nel mercato del lavoro, ma di tenere occupate le persone senza lavoro, anche per prevenire l'impovertimento del capitale umano associato a un periodo di disoccupazione. Esse consistono essenzialmente in programmi di creazione di posti di lavoro e di esperienza lavorativa³⁵. La digitalizzazione difficilmente potrà riguardare questo gruppo, in quanto in tal caso l'intervento è rappresentato in ultima analisi dalla firma di un regolare contratto di lavoro³⁶.

Seconda nella sequenza teorizzata è la quarta famiglia di politiche attive (*human capital investment*), il cui scopo principale è quello di fornire formazione professionale a persone disoccupate o che eventualmente hanno una formazione di base insufficiente, offrendo una seconda opportunità a coloro che non sono stati in grado di trarre profitto dal sistema educativo o le cui competenze sono divenute obsolete³⁷. Sotto il profilo dell'apertura alle innovazioni tecnologiche, i servizi per l'impiego hanno la possibilità di offrire formazione utilizzando risorse digitali come video, materiali di lettura e test pratici. Queste risorse possono essere accessibili direttamente attraverso il sito web degli SPI. Inoltre, è possibile organizzare webinar, incontri online e registrare le sessioni per renderle disponibili su richiesta agli utenti. È evidente che l'adozione di soluzioni online consente agli SPI di ampliare l'offerta formativa e di supportare un maggior numero di persone nella ricerca di lavoro nell'acquisizione di nuove competenze. Tuttavia, è importante sottolineare che questa modalità è oggettivamente limitata a un insieme

³⁴ G. SCARANO, *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego*, cit., 15; G. BONOLI, *op. ult. cit.*, 11.

³⁵ G. BONOLI, *op. ult. cit.*, 12.

³⁶ G. SCARANO, B. COLFER, *op. ult. cit.*, 102.

³⁷ G. BONOLI, *op. ult. cit.*, 12.

selezionato di competenze che possono essere efficacemente trasmesse online³⁸.

Pertanto, l'impatto più significativo della digitalizzazione sulle politiche attive si riscontra nella seconda categoria menzionata, ossia l'*employment assistance*³⁹, la quale comprende strumenti volti a superare le barriere alla partecipazione al mercato del lavoro (programmi di ricerca del lavoro, consulenze orientative, incontro domanda-offerta)⁴⁰. Si tratta dei veri e propri servizi di collocamento e programmi di ricerca di lavoro che aumentano la probabilità che un disoccupato entri in contatto con un potenziale datore di lavoro⁴¹. In questo contesto, la digitalizzazione si manifesta attraverso l'implementazione di strumenti che forniscono agli operatori una maggiore quantità di informazioni per supportare gli utenti dei servizi. Pertanto, è in questa sfera delle politiche attive che occorre focalizzarsi per individuare gli strumenti più suscettibili di essere influenzati dalla digitalizzazione, come l'orientamento professionale, la profilazione dei candidati e il *job-matching*. Tali strumenti sono volti a sfruttare le potenzialità offerte dalla tecnologia per fornire un supporto più efficace nel guidare le scelte professionali degli individui, identificare le caratteristiche dei candidati e facilitare l'abbinamento tra offerta e domanda di lavoro. Mentre l'orientamento professionale è quell'insieme di attività e servizi volti a fornire supporto e consulenza agli individui nel processo di scelta e sviluppo della propria carriera lavorativa, il *job-matching* è il processo di individuazione e collegamento tra le competenze, le qualifiche e le caratteristiche dei lavoratori disponibili e le esigenze delle posizioni lavorative offerte nel mercato del lavoro. Infine, la profilazione – sulla quale ci si soffermerà in maniera più scrupolosa – si riferisce ai processi mediante i quali gli SPI classificano e categorizzano le persone in cerca di lavoro in gruppi con profili di rischio ed esigenze simili⁴².

³⁸ *Ibidem*; G. SCARANO, B. COLFER, *op. ult. cit.*, 102.

³⁹ Cfr. R. RIZZA, G. SCARANO, *Nuovi modelli di politica del lavoro*, Milano, 2019, 31.

⁴⁰ G. SCARANO, *op. ult. cit.*, 15.

⁴¹ G. BONOLI, *op. ult. cit.*, p. 11.

⁴² *Ibidem*; G. SCARANO, B. COLFER, *op. ult. cit.*, 102.

5. La profilazione: nozione e tipologie

La profilazione degli utenti rappresenta il processo che comporta le implicazioni più considerevoli in relazione all'utilizzo intensivo dei dati e delle tecnologie algoritmiche nei servizi per l'impiego, prima tra tutte un efficientamento dell'individuazione delle azioni più appropriate per ciascun utente⁴³ così come, ancor prima, la decisione su quali soggetti intervenire in maniera prioritaria.

Da un punto di vista definitorio, il concetto di *profiling* si riferisce all'insieme delle attività e delle tecniche adottate per definire il profilo personale e professionale delle persone, al fine di ottenere una conoscenza approfondita dei beneficiari dei servizi per l'impiego. L'obiettivo principale è offrire interventi mirati e personalizzati di accompagnamento, inserimento e/o reinserimento nel mercato del lavoro, compreso il potenziamento delle competenze già acquisite o lo sviluppo di nuove competenze considerate cruciali dal punto di vista occupazionale. Un adeguato processo di *profiling* consente inoltre di assicurare un utilizzo efficace ed efficiente delle risorse finanziarie destinate alla pianificazione e all'implementazione di politiche per l'occupazione⁴⁴.

Per fornire servizi per l'occupazione efficienti, è necessario suddividere gli utenti in gruppi diversi e la profilazione rappresenta un importante supporto per gli operatori degli SPI nell'individuare le misure e gli interventi più appropriati in base alle caratteristiche e alle necessità dei *jobseekers*⁴⁵. In particolare, infatti, gli strumenti di profilazione consentono di identificare e differenziare coloro che sono a rischio di diventare disoccupati di lunga durata da coloro che hanno maggiori possibilità di trovare un lavoro in tempi rapidi⁴⁶.

⁴³ G. SCARANO, *op. ult. cit.*, 283.

⁴⁴ ANPAL, *L'orientamento di base e la profilazione qualitativa*, Rapporto 2020, Collana Biblioteca Anpal n. 15, 3.

⁴⁵ Cfr., sul punto, OECD, *Profiling tools for early identification of jobseekers who need extra support*, Policy Brief on Activation Policies, 2018, disponibile su <https://www.oecd.org/els/emp/OECD-Profiling-policy-brief-DEC-18.pdf>.

⁴⁶ ANPAL, *op. ult. cit.*, 6.

È possibile distinguere tre diversi modelli di profilazione⁴⁷.

In primo luogo, la *profilazione basata su regole amministrative* si riferisce a un processo in cui le decisioni relative all'accesso ai servizi e agli interventi per l'occupazione vengono prese in base a regole e criteri definiti a livello amministrativo. Questo tipo di profilazione implica l'analisi e la valutazione delle informazioni e dei dati forniti dagli utenti al fine di determinare se soddisfano i requisiti per accedere a determinate misure o percorsi di inserimento lavorativo. Tale processo può coinvolgere la valutazione di vari fattori, come l'età, il livello di istruzione, le competenze professionali e la durata della disoccupazione. Due sono i vantaggi connessi al *rule-based profiling*: da un lato, non è dispendioso in termini economici ed è agevole da applicare, non essendo necessario un colloquio approfondito con l'operatore del CPI per individuare le necessità dell'utente; dall'altro, garantisce una distribuzione equa e trasparente delle risorse e degli interventi disponibili per favorire l'occupazione e l'inclusione lavorativa. Un aspetto "negativo" è invece dato dal fatto che tale approccio identifica categorie e gruppi di individui eccessivamente ampi, i quali possono presentare una vasta gamma di esigenze tra loro anche molto diverse. Per affrontare questa problematica, la maggior parte degli SPI combina le regole amministrative con l'analisi svolta dagli operatori e l'utilizzo di strumenti volti a identificare le specifiche necessità dell'utenza.

In secondo luogo, la *profilazione statistica* è un processo che si avvale di un modello predittivo per valutare il grado di svantaggio e di occupabilità dell'individuo, al fine di favorirne l'integrazione nel mercato del lavoro. A differenza della prima tipologia di profilazione, quella statistica ha il vantaggio di considerare ogni utente come un individuo unico anziché parte di un gruppo predefinito: in questo modo, i servizi possono essere personalizzati in base alle specifiche esigenze della persona. Gli strumenti statistici di profilazione consentono valutazioni oggettive e standardizzate, che permettono di prevedere con quale

⁴⁷ Dettagliatamente descritti in ANPAL, *op. ult. cit.*, 6-7. Si veda altresì A. LOXHA, M. MORGANDI, *Profiling the Unemployed. A Review of OECD Experiences and Implications for Emerging Economies*, in *Social Protection and Labor*, Working Paper n. 1424, 2014, 9-10.

probabilità le persone in cerca di lavoro rischiano di rimanere disoccupate. Attraverso l'assegnazione di un punteggio all'utente in base al suo livello di occupabilità, è possibile identificare i soggetti che richiedono un appuntamento in presenza con un operatore e quelli che, avendo un punteggio più basso in quanto più facilmente occupabili, possono gestire autonomamente la propria situazione.

Infine, la *profilazione basata sulla valutazione degli operatori* si fonda sul giudizio di questi ultimi per delineare il profilo delle persone in cerca di impiego ed è adoperato, per esempio, da Estonia, Germania, Lussemburgo, Slovenia e Svizzera. In base a questo approccio, i *case-workers* godono di piena discrezionalità nell'analizzare le competenze e le necessità degli individui. Tuttavia, frequentemente si avvalgono di strumenti quantitativi o qualitativi per valutare le competenze e le esigenze degli stessi⁴⁸.

Attualmente, vari Paesi, inclusa l'Italia, adottano un approccio integrato che combina i vantaggi della profilazione statistica con quelli dell'analisi dei casi individuali, mediante la valutazione degli operatori. La soggettività di quest'ultima può essere infatti mitigata se utilizzata in combinazione con la profilazione statistica⁴⁹. È comunque importante sottolineare che, nell'applicazione di tutte le tipologie di profilazione menzionate, il lavoro degli operatori rappresenta un fattore chiave di successo, sia nella fase diagnostica sia nella progettazione del piano di intervento⁵⁰.

Infine, per individuare le esigenze delle persone in cerca di lavoro, molti Paesi stanno potenziando i mezzi digitali di profilazione assistiti dall'intelligenza artificiale.

⁴⁸ ANPAL, *op. ult. cit.*, 7-8.

⁴⁹ Cfr. R. KONLE-SEIDL, *Profiling systems for effective labour market integration. Use of profiling for resource allocation, action planning and matching*. PES to PES Dialogue, European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2011, disponibile sul sito <https://iab.de/en/publications/publication/?id=969530>, citato in ANPAL, *op. ult. cit.*, 8.

⁵⁰ ANPAL, *op. ult. cit.*, 8.

6. La profilazione in Italia alla luce delle più recenti novità legislative

Nell'ordinamento italiano, il primo accesso dell'utente ai servizi per l'impiego avviene mediante il rilascio, in via telematica, al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, della dichiarazione di «immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego»⁵¹, oppure attraverso la richiesta di uno strumento di sostegno al reddito⁵².

Ai sensi dell'art. 19, comma 5, d.lgs. n. 150/2015,

sulla base delle informazioni fornite in sede di registrazione, gli utenti dei servizi per l'impiego vengono assegnati a una classe di profilazione, allo scopo di valutarne il livello di occupabilità, secondo una procedura automatizzata di elaborazione dei dati.

Il soggetto registrato è tenuto a contattare il centro per l'impiego al fine di confermare lo stato di disoccupazione (con tempistiche diverse a seconda della tipologia di accesso all'SPI: entro 30 giorni dalla dichiarazione di disponibilità; 15 giorni se beneficiario di una prestazione a sostegno del reddito). In caso di inerzia del disoccupato, questi verrà convocato dal CPI entro 90 giorni dall'inizio dello stato di disoccupazione⁵³.

Durante l'incontro con il funzionario del CPI, viene eseguita la profilazione, finalizzata alla stipulazione del patto di servizio⁵⁴. La procedura è stata ampiamente rivista nel contesto dell'attuazione del programma di Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), finanziato nell'ambito della Missione 5 del PNRR⁵⁵ e diretto a garantire la presa in

⁵¹ Art. 19, comma 1, d.lgs. n. 150/2015.

⁵² A. SARTORI, *La condizionalità tra coercizione ed empowerment del disoccupato*, in VTDL, 4, 2022, 748; M. ESPOSITO, C. DI CARLUCCIO, *Attivazione, inclusione e condizionalità nel PNRR*, in Lavoro e diritto, 2, 2023, 286 ss.

⁵³ Art. 20, comma 1, d.lgs. n. 150/2015 e art. 4, d.m. n. 4/2018.

⁵⁴ Art. 20, comma 1, d.lgs. n. 150/2015.

⁵⁵ A. SARTORI, *op. ult. cit.*, 749. Più specificamente, il programma GOL è stato previsto dall'articolo 1, comma 324 della legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178/2020)

carico, da parte del sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, dei seguenti destinatari: beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, beneficiari di ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro (come i percettori di NASpI), lavoratori fragili o vulnerabili (come giovani NEET, donne con particolari situazioni di svantaggio, persone con disabilità, over 55) e *working poors*. La finalità è quella di promuovere lo sviluppo delle loro competenze o facilitarne l'inserimento occupazionale⁵⁶, attraverso l'erogazione di servizi specifici di assistenza intensiva, nell'ambito del patto di servizio sottoscritto con i Centri per l'impiego⁵⁷. Il programma GOL viene attuato dalle Regioni e dalle Province autonome sulla base dei Piani regionali (PAR) approvati dall'ANPAL⁵⁸.

Il sistema di *profiling* precedentemente adottato dall'ANPAL risultava insufficiente ad assicurare l'omogeneità delle procedure oggi richiesta dal programma GOL, sia per la sua scarsa selettività, sia per la sua eccessiva discrezionalità. Anche la profilazione qualitativa risultava disgregata a causa dei diversi approcci utilizzati dalle regioni, che impiegavano strumenti poco standardizzati e comunque sconnessi dal sistema nazionale. Pertanto, l'accesso al programma GOL è attualmente

e adottato con decreto ministeriale del 5 novembre 2021. Per un'analisi approfondita delle politiche del lavoro previste dal PNRR, si rimanda a D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *Dir. rel. ind.*, 1, 2022; L. CALAFA, *Le politiche del mercato del lavoro nel PNRR: una lettura giuslavoristica*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2023.

⁵⁶ A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, in *Dir. relaz. ind.*, 1, 2022, 97. Si veda anche G. CAVALCA, *Le politiche del lavoro nel Pnrr: urgenza, ambizioni e rischi*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 2022; R. SALOMONE, *Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del PNRR*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2023, 205.

⁵⁷ P. BOZZAO, *L'intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità*, in *LD*, 2, 2023, 259.

⁵⁸ Preme precisare che, a seguito della pubblicazione in Gazzetta ufficiale Serie Generale n. 38 del 15 febbraio 2024 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 novembre 2023, l'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro è soppressa, con decorrenza dal 1° marzo 2024. Le funzioni di ANPAL sono ora attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (cfr. <https://www.anpal.gov.it/soppressione-anpal>).

garantito tramite il c.d. *assessment*. Si tratta di un nuovo approccio metodologico per la profilazione quantitativa e qualitativa, che si differenzia dal passato poiché riduce il livello di discrezionalità dell'operatore mediante l'uso di strumenti e tecniche basate su algoritmi. La profilazione quantitativa, che avviene in modo automatico, indica se una persona è pronta o meno per il lavoro (*work ready/weaker*), mentre la profilazione qualitativa, a essa consecutiva, richiede un colloquio con l'utente⁵⁹.

Per quanto riguarda la profilazione quantitativa, l'obiettivo è quello di agevolare gli operatori dei CPI nell'accesso ai numerosi e non sempre interconnessi archivi amministrativi (SAP), che raccolgono i dati dei lavoratori e che vengono alimentati dagli stessi all'atto della DID o comunicati dall'azienda nel momento dell'instaurazione o cessazione del rapporto di lavoro tramite le Comunicazioni Obbligatorie, al fine di ottenere una valutazione più accurata per garantire un'adeguata presa in carico⁶⁰.

Le informazioni da trasmettere al sistema includono i dati anagrafici, il genere, il livello di istruzione, lo stato occupazionale dell'anno precedente, le informazioni familiari, la cittadinanza, le eventuali misure di sostegno al reddito, la formazione professionale e la qualifica posseduta, il luogo di residenza e il possesso della patente di guida. La classe di profilazione quantitativa viene assegnata automaticamente (classe 1: basso rischio - *work ready*; classe 2: rischio medio - indeterminatezza; classe 3: alto rischio - *weakness*) e indica il rischio di disoccupazione. Grazie a questo metodo, è possibile stimare con maggiore precisione la probabilità di trovare un'occupazione entro una determinata data e definire più efficacemente la distanza dal mercato del lavoro al fine di personalizzare gli interventi⁶¹.

⁵⁹ L. VALENTE, *Il diritto del mercato del lavoro*, Padova, 2023, 104. V. anche M. ESPOSITO, C. DI CARLUCCIO, *Attivazione, inclusione e condizionalità nel PNRR*, cit., 287 ss.

⁶⁰ M. FAIOLI et al., *Tecnofobie nella Missione 5 del PNRR, condizionalità e dovere di lavorare*, in *Federalismi.it*, 9, 2023, 180; L. VALENTE, *op. ult. cit.*, 105.

⁶¹ L. VALENTE, *op. ult. cit.*, 105-106. L. AGNENI, G. LINFANTE, C. MICHELETTA, ANPAL Struttura di ricerca III, Ufficio di Statistica e Supporto Metodologico, *L'as-*

Le informazioni fornite dalla profilazione quantitativa sono integrate e approfondite dagli operatori dei centri per l'impiego mediante un colloquio di orientamento con gli utenti, nella successiva fase di valutazione qualitativa (*assessment* iniziale). Con essa si mira a valorizzare la persona del lavoratore, tenendo conto delle sue inclinazioni, esperienze, competenze e bisogni specifici⁶². Questo approccio teoricamente conferisce agli operatori dei CPI un certo margine di manovra nel fornire assistenza al lavoratore durante la ricerca di impiego, offrendo orientamento formativo e professionale per superare eventuali ostacoli alla re-immissione nel mercato del lavoro⁶³.

Durante l'incontro, l'operatore effettua un'intervista utilizzando un questionario per valutare tre diverse aree: A. la situazione lavorativa; B. le competenze; C. le condizioni personali⁶⁴. Per ogni domanda, il funzionario assegna un punteggio compreso tra 0 e 3. Terminato il questionario, per ciascuna area indagata, è possibile ottenere un punteggio massimo di 15 punti, per un totale complessivo di 45 punti⁶⁵.

Per ogni domanda, il funzionario assegna un punteggio compreso tra 0 e 3. Terminato il questionario, per ciascuna area indagata, è possibile ottenere un punteggio massimo di 15 punti, per un totale complessivo di 45 punti.

Durante lo stadio di *assessment* iniziale, l'operatore procede alla "valutazione professionale" utilizzando una specifica *check-list* al fine di analizzare le caratteristiche dell'utente in relazione all'occupabilità. Questa valutazione non genera automaticamente un punteggio in base

assessment dei beneficiari GOL. Indicazioni operative per la profilazione qualitativa, disponibile su <https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/3f3a11b4-bc0c-42d4-8ce3-c36d242f529e/Indicazioni+operativeAssessment+beneficiari+GOL.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-3f3a11b4-bc0c-42d4-8ce3-c36d242f529e-o65j31v>, 3.

⁶² L. VALENTE, *op. ult. cit.*, 106.

⁶³ M. FAIOLI et al., *op. ult. cit.*, 180.

⁶⁴ ANPAL, Risoluzione 9 maggio 2022, n. 5, Allegato B - *Strumenti per l'attuazione dell'assessment: profilazione qualitativa*, disponibile su <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1241390/Delibera+del+Commissario+straordinario+n.+5+del+9+maggio+2022.pdf/8ff36dbf-17bb-b81a-15d8-20c5e28f25b2?t=1652191988355>, 47 ss.

⁶⁵ L. VALENTE, *op. ult. cit.*, 106; ANPAL, *op. ult. cit.*, 66.

alle informazioni raccolte, ma consente di confermare o meno l'esito della profilazione quantitativa. Infatti, l'operatore può intervenire sui risultati della valutazione, aggiungendo o sottraendo un "plafond" ulteriore di punti, che aumentano o diminuiscono di 3 punti il punteggio complessivo ottenuto nell'*assessment* iniziale (A o B o C) o nell'*assessment* approfondito di cui si disquisirà a breve (C + D). La modifica, potendo determinare un mutamento del percorso del soggetto preso in carico, dev'essere motivata dall'operatore⁶⁶.

Nel caso in cui il punteggio ottenuto nell'area C sia pari o superiore a 6, l'operatore dovrà approfondire ulteriormente la condizione personale per valutare le fragilità emerse e decidere se attivare o meno il percorso GOL n. 4 (Lavoro e inclusione). In tal caso, l'addetto procede all'*assessment* approfondito D (Condizione personale), che investiga ulteriori aspetti psico-sociali come la condizione economica, l'esposizione debitoria, le reti di sostegno, i rapporti con i servizi sociali e il funzionamento sociale. La valutazione approfondita della condizione personale attribuisce un punteggio massimo di 15 punti (C + D). Sulla base del punteggio finale ottenuto attraverso un algoritmo, il lavoratore viene indirizzato verso uno dei quattro percorsi di GOL (reinserimento occupazionale, aggiornamento professionale – *upskilling* –, riqualificazione professionale – *reskilling* –, lavoro e inclusione), che costituirà la parte centrale del patto di servizio personalizzato, redatto al termine dell'intervista con l'interessato⁶⁷.

In realtà, i percorsi previsti da GOL sono cinque. Tuttavia, il quinto, che riguarda la ricollocazione collettiva di lavoratori coinvolti in processi complessi di crisi aziendali e transizione, non è preceduto da un *assessment* individuale, bensì presuppone una valutazione collettiva, o per gruppi di soggetti, che tiene conto della situazione aziendale, del contesto territoriale di riferimento e delle competenze professionali dei lavoratori considerati⁶⁸.

⁶⁶ L. VALENTE, *op. ult. cit.*, 107; ANPAL, *op. ult. cit.*, 68.

⁶⁷ L. VALENTE, *op. ult. cit.*, 107-108; ANPAL, *op. ult. cit.*, 68.

⁶⁸ A. SARTORI, *La condizionalità tra coercizione ed empowerment del disoccupato*, cit., 749, nota 44.

7. La digitalizzazione nei modelli di *profiling*: due best practice europee

La parte finale di questo contributo è dedicata all'analisi di due esempi virtuosi di digitalizzazione europei, analisi che permette di apprezzare un impegno sempre più incisivo nell'adozione dell'intelligenza artificiale e di altre metodologie informatiche e statistiche avanzate, con l'obiettivo di ottimizzare le attività inerenti ai servizi per l'occupazione, quali la profilazione delle persone in cerca di lavoro, l'individuazione delle lacune di competenze e l'abbinamento tra i potenziali candidati e i posti vacanti⁶⁹.

7.1. Belgio (Fiandre)

Tra i servizi per l'impiego europei più all'avanguardia spicca indubbiamente quello della regione belga delle Fiandre, la quale ha implementato un modello di *profiling* fondato sull'intelligenza artificiale, che stima la probabilità di diventare disoccupati di lungo periodo⁷⁰ utilizzando tecniche di *machine learning* basate su una grande quantità di differenti variabili. Lo scopo primario è quello di aiutare gli operatori dei centri per l'impiego nella scelta delle persone in cerca di lavoro a cui dare precedenza⁷¹.

La principale iniziativa verso la digitalizzazione dei servizi per l'impiego è il portale VDAB (*Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*), che coincide con l'Agenzia pubblica per il lavoro delle Fiandre. La piattaforma fornisce una vasta gamma di servizi online per i cittadini che cercano lavoro, compresi la registrazione come disoccupati, la ricerca di offerte di lavoro, la creazione di un profilo personale, la partecipazione a programmi di formazione, nonché strumenti di orientamento professionale e consulenza da remoto per aiutare

⁶⁹ OECD, *Harnessing digitalisation in Public Employment Services to connect people with jobs*, cit., 3.

⁷⁰ S. DESIERE, L. STRUYVEN, *Using Artificial Intelligence to classify Jobseekers: The Accuracy-Equity Trade-off*, in *Journal of Social Policy*, vol. 50, 2, 2021, 371.

⁷¹ ANPAL, *L'orientamento di base e la profilazione qualitativa*, cit., 11.

le persone a scegliere una carriera adeguata alle proprie competenze e interessi.

Scendendo nel particolare, nel 2014 il servizio per l'impiego fiammingo ha fondato un laboratorio di innovazione che si concentra sullo sviluppo di nuove applicazioni e sull'analisi dei *big data*⁷². Nello specifico, il *profiling* realizzato dal VDAB utilizza un modello *random forest* “addestrato” su ampi data set amministrativi e sui dati raccolti al momento dell'auto-registrazione dell'utente⁷³. Il modello è costruito in modo flessibile, in modo da poter essere facilmente e regolarmente aggiornato, sia dalle persone in cerca di lavoro sia dall'assistente sociale che le coadiuva nel loro ritorno nel mercato, allorché siano disponibili dati più recenti o nuove variabili esplicative⁷⁴.

I dati sottostanti sono raccolti e archiviati in una *data warehouse* e contengono informazioni dettagliate sulle caratteristiche socio-economiche delle persone in cerca di lavoro (come l'età, il genere, il luogo di residenza, il livello di istruzione, la nazionalità, le precedenti esperienze lavorative), nonché alcune informazioni sulla loro storia nel mercato del lavoro (come le preferenze lavorative auto-dichiarate – per esempio in termini di occupazione, settore o luogo – e la partecipazione a programmi di formazione). Nel modello vengono utilizzate anche le informazioni raccolte dagli operatori durante i periodi di disoccupazione precedenti e attuali. Un altro aspetto interessante e innovativo è il ricorso a indicatori comportamentali, utilizzando l'attività delle persone in cerca di lavoro sul sito web del VDAB come rilevatore del comportamento nella ricerca di lavoro (trattasi di variabili quali la motivazione, l'adattabilità, la disponibilità all'accettazione immediata di un impiego,

⁷² S. DESIERE, K. LANGENBUCHER, L. STRUYVEN, *Statistical profiling in public employment services: An international comparison*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n. 224, 2019, 18.

⁷³ V. anche S. ERNST, A.I. MUELLER, J. SPINNEWIJN, *Risk Scores for Long-Term Unemployment and the Assignment to Job Search Counseling*, Prepared for AEA Papers and Proceedings, 2024, disponibile su https://personal.lse.ac.uk/SPINNEWI/Risk_Scores_EMS.pdf.

⁷⁴ ANPAL, *op. ult. cit.*, 11; OECD, *Profiling tools for early identification of jobseekers who need extra support*, *cit.*, 3.

l'identità professionale). Per esempio, vengono raccolti i c.d. *click data*, che monitorano l'attività delle persone in cerca di lavoro sul sito web degli SPI (come accesso, aggiunta o modifica di informazioni sull'interfaccia utente di My Career, clic sulle offerte di lavoro, ecc.)⁷⁵ e che sono considerati una *proxy* dell'atteggiamento e della motivazione nella ricerca di un impiego⁷⁶.

Per il momento, il modello si basa esclusivamente su dati amministrativi e sui dati inseriti dalle persone in cerca di lavoro per altri scopi, non venendo raccolte nuove informazioni su *soft skills*, attitudini e strategie di ricerca del lavoro allo scopo di migliorare l'accuratezza dello strumento. In una versione più recente dello stesso, il numero di variabili esplicative è stato ridotto per motivi connessi a esigenze di semplificazione e di rispetto delle normative sulla privacy e antidiscriminatorie. In particolare, le variabili con un basso potere esplicativo sono state eliminate dal modello così come le informazioni sensibili come l'origine e lo stato di disabilità. Tuttavia, l'omissione di variabili sensibili non significa che la discriminazione scompaia, perché il modello incorpora queste informazioni attraverso altre variabili come per esempio le competenze linguistiche. In generale, l'utilizzazione, in maniera efficace, delle variabili comportamentali, costituisce un'operazione estremamente complessa e, di conseguenza, la maggior parte dei meccanismi di *profiling* cerca di massimizzare il più possibile le informazioni ricavabili dagli archivi amministrativi⁷⁷.

Concretamente, le persone in cerca di lavoro si registrano al VDAB e poi si affidano unicamente ai servizi digitali per le prime sei settimane. Sulla base dei dati raccolti, viene sviluppato un modello predittivo che, per ciascun *jobseeker*, predice la sua distanza dal mercato del lavoro.

Trascorsi 35 giorni dalla registrazione, il sistema assegna all'utente un punteggio di profilazione che indica la probabilità di ottenere un

⁷⁵ S. DESIERE, K. LANGENBUCHER, L. STRUYVEN, *op. ult. cit.*, 17.

⁷⁶ OECD, *Artificial intelligence and labour market matching*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n. 284, 2023, 24; OECD, *Profiling tools for early identification of jobseekers who need extra support*, cit., 3.

⁷⁷ S. DESIERE, L. STRUYVEN, *Using Artificial Intelligence to classify Jobseekers: The Accuracy-Equity Trade-off*, cit., 372.

impiego entro i sei mesi successivi. In base al loro punteggio di profilazione, gli individui vengono suddivisi in quattro gruppi, da molto improbabile a molto probabile che riprendano rapidamente il lavoro (con soglie di punteggio di profilazione inferiori al 35, tra il 35% e il 50%, tra il 50% e il 65% e superiori al 65%). Gli utenti più a rischio di diventare disoccupati di lunga durata vengono contattati per primi dai CPI. Sulla base di un colloquio telefonico, l'operatore decide se la persona in cerca di lavoro è autosufficiente (e non ha bisogno di uno stretto follow-up) o se deve essere indirizzata a un sostegno più intensivo. Gli operatori non hanno tuttavia accesso al punteggio del profilo, disponendo solo degli elenchi, generati automaticamente, dei soggetti disoccupati che devono essere contattati telefonicamente. L'elenco dà la priorità alle persone in cerca di lavoro con un basso punteggio di profilazione; pertanto, il modello assicura solo che le persone vulnerabili in cerca di lavoro siano contattate per prime e non ha alcun effetto sulle decisioni di rinvio degli operatori⁷⁸.

Una volta contattati tutti gli individui appartenenti al primo gruppo, gli operatori possono iniziare a occuparsi degli altri quattro gruppi di persone in cerca di lavoro⁷⁹.

7.2. Paesi Bassi

Un'altra esperienza europea che merita di essere richiamata è quella dei Paesi Bassi, dove l'uso dei dati e della tecnologia nei servizi per l'impiego vanta un elevato grado di avanzamento sin dalla fine degli anni Novanta.

Due importanti componenti della digitalizzazione degli SPI olandesi sono la «Work Folder» e il «Work Profiler», la cui combinazione consente di gestire i dati in modo centralizzato e di fornire servizi più mirati ed efficaci ai candidati e alle imprese.

La «Work Folder» (*Werkmap*) è una piattaforma digitale, introdotta nel 2015, che offre un punto centrale di accesso a tutti i servizi e le in-

⁷⁸ ANPAL, *L'orientamento di base e la profilazione qualitativa*, cit., 12.

⁷⁹ S. DESIERE, L. STRUYVEN, *op. ult. cit.*, 372.

formazioni relativi all'impiego ed è progettata al fine di semplificare l'interazione tra i cittadini e i vari attori coinvolti nell'SPI. Si tratta più precisamente di un portale online personale in cui i cittadini possono archiviare e gestire documenti e dati inerenti alla loro situazione lavorativa. La Work Folder permette infatti agli utenti di registrarsi come disoccupati, cercare offerte di lavoro, accedere a informazioni sulle prestazioni sociali, registrare il proprio CV e comunicare con gli operatori del servizio per l'impiego, l'UWV (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*, Istituto Nazionale di Previdenza Sociale dei Lavoratori), o altri fornitori di servizi⁸⁰.

Il «Work Profiler» (*Werkverkenner*) è uno strumento di selezione e diagnosi che aiuta l'UWV a fornire servizi su misura ai soggetti percettori dell'indennità di disoccupazione. A tal fine, l'utente compila un breve questionario online contenente 20 domande nei primi tre mesi di disoccupazione, per fornire informazioni sulle proprie competenze, esperienze, interessi e preferenze lavorative. Le domande riguardano undici fattori *hard* e *soft* che sono predittivi del ritorno al lavoro⁸¹. Questi fattori sono poi elaborati statisticamente per produrre due risultati, basati sulle risposte date dalla persona in cerca di lavoro: il primo indica la possibilità di riprendere il lavoro entro un anno; il secondo risultato fornisce una diagnosi rapida illustrando quale degli undici fattori può influenzare positivamente, aumentando le possibilità della persona disoccupata di tornare nel mercato del lavoro.

Entrambi i risultati vengono utilizzati dall'UWV per due scopi, ossia «selezione» e «diagnosi rapida».

Per quanto concerne il primo (selezione), la possibilità dell'utente di riprendere il lavoro entro un anno viene utilizzata per determinare se allo stesso dovranno essere offerti servizi da remoto o in presenza. A causa dei tagli ai costi imposti dal governo, l'UWV non è più in grado di offrire servizi di persona a tutti coloro che percepiscono l'indennità

⁸⁰ M.A. WIJNHOFEN, H. HAVINGA, *The Work Profiler: A digital instrument for selection and diagnosis of the unemployed*, in *Local Economy*, vol. 29, 6-7, 2014, 742.

⁸¹ A. LOXHA, M. MORGANDI, *Profiling the Unemployed. A Review of OECD Experiences and Implications for Emerging Economies*, in *Social Protection and Labor*, cit., 41.

di disoccupazione. Così, il Work Profiler fornisce un metodo oggettivo per individuare i soggetti che necessitano di servizi in presenza; il resto dell'utenza si avvarrà principalmente dei servizi informatici.

Per quanto riguarda il secondo (diagnosi rapida), indipendentemente dal fatto che il soggetto si avvalga di servizi da remoto o dell'assistenza in presenza, è importante offrire prestazioni che aumentino le sue possibilità di rioccupazione. A tal fine, l'UWV utilizza il secondo risultato del Work Profiler, una diagnosi rapida basata sugli undici fattori predittivi per la ripresa del lavoro. I punteggi dei singoli fattori indicano i punti di forza del disoccupato e quelli che potrebbero necessitare di miglioramenti per aumentare le possibilità di trovare lavoro⁸².

Infine, i risultati della profilazione vengono raccolti nella Work Folder caricata sulla piattaforma online dei servizi (Werkl.nl)⁸³.

8. Osservazioni conclusive

In conclusione, a seconda dell'angolazione da cui si sceglie di osservare la tematica fin qui approfondita, emergono linee di pensiero sia critiche che fiduciose, sebbene tutte convergano verso l'apertura alle nuove sfide che attendono il mondo del lavoro nonché verso la modernizzazione dei soggetti pubblici che erogano i servizi per l'impiego⁸⁴.

Guardando in generale al mercato del lavoro, una delle transizioni più importanti riguarderà l'automazione e la probabile sostituzione di alcune professioni. Infatti, con l'avanzare delle tecnologie digitali – prima tra tutte l'A.I.–, alcune mansioni tradizionali saranno svolte da

⁸² M.A. WIJNHOFEN, H. HAVINGA, *op. ult. cit.*, 741. V. anche G. SCARANO, *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego*, cit., 285, Box 5.3 e D. SCARCELLO, *Digitalizzazione e politiche attive del lavoro: il ruolo della profilazione algoritmica nella trasformazione organizzativa dei servizi per l'impiego*, cit., 102-103.

⁸³ Un'analisi più recente del modello è rinvenibile in M.A. WIJNHOFEN et al., *The Work Profiler: Revision and maintenance of a profiling tool for the recently unemployed in the Netherlands*, in *International Social Security Review*, vol. 76, 2, 2023.

⁸⁴ A. FASANO, L. ROSSOTTI, *Luci e ombre delle disuguaglianze digitali nei Centri per l'impiego in Italia*, in *Scientific Journal on Digital Cultures*, vol. 3, 1, 2018, 112.

macchine e algoritmi, richiedendo una riconversione delle competenze dei lavoratori (compresi gli stessi operatori dei servizi per l'impiego) e dunque sollecitando seri investimenti in politiche formative⁸⁵. Anche per questa ragione, diventerà sempre più importante acquisire competenze nel campo digitale, sviluppare abilità nell'uso di strumenti informatici e nell'analisi dei dati.

A ciò si lega il tema del *digital divide*. La rivoluzione digitale potrebbe infatti accentuare le disuguaglianze esistenti nel mercato del lavoro e le persone con accesso limitato alle tecnologie o con carenze di competenze potrebbero trovarsi svantaggiate. Anche in tal caso sarà quindi necessario affrontare queste disparità attraverso programmi di formazione e politiche di inclusione digitale.

Da un punto di vista “micro” – legato cioè alla prospettiva dei servizi per l'impiego – le sfide future si concentreranno principalmente sui mutamenti strutturali del mercato del lavoro: da un lato, la gestione di una forza lavoro straniera e la carenza di manodopera qualificata, soprattutto in specifici settori produttivi, stimolando così la capacità di analizzare, anticipare e mitigare eventuali crisi; dall'altro, lo sviluppo di nuovi servizi per soddisfare le mutevoli esigenze degli utenti dei SPI, richiedendo loro un processo di miglioramento continuo. Al fine di dimostrare il proprio valore aggiunto sul mercato del lavoro, gli SPI dovranno apportare modifiche alla gestione organizzativa interna, ponendo particolare attenzione a tematiche quali efficienza, qualità, tutela della privacy e dei dati sensibili, nonché aprirsi a collaborazioni con soggetti esterni, sia di natura istituzionale che privata⁸⁶.

⁸⁵ Si stima che circa il 50% dei posti di lavoro in Italia potrebbe essere totalmente o parzialmente automatizzato (cfr., sul punto, L. NEDELKOSKA, G. QUINTINI, *Automation, skills use and training*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 202, 2018).

⁸⁶ EUROPEAN COMMISSION, *PES network work programme 2023-2024*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2023, disponibile su <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26646&langId=en>, 6-7; S. MARCHETTI, G. SCARPETTI, *L'impatto delle tecnologie digitali sull'erogazione dei servizi dei Centri per l'impiego in Europa*, cit., 18. In particolare, sull'importanza degli attori privati e sulla sinergia tra pubblico e privato si veda R. SALOMONE, *Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del PNRR*, cit., 201-204. Sul ruolo degli attori privati nel program-

Il futuro è intrinsecamente connesso allo sviluppo di nuove competenze chiave del personale, che includono non solo abilità di natura digitale, ma anche competenze trasversali e manageriali, come velatamente emerso nel paragrafo dedicato alla “nuova” procedura di profilazione. Pertanto, è essenziale ridefinire i ruoli organizzativi, riallocando internamente il personale e incrementando la formazione alla luce delle nuove posizioni legate alla digitalizzazione⁸⁷.

Chiudendo il cerchio, come sottolineato da attenta dottrina, è possibile isolare tre ambiti principali in cui pare doveroso operare: a) attenuare il *gap* tecnologico tra servizi operanti in diverse realtà geografiche, specialmente a livello di CPI regionali; b) fare in modo che la digitalizzazione diventi un’opportunità di «interoperabilità tra sistemi» incentivando l’interazione tra banche dati attualmente non comunicanti, ma che insieme costituirebbero una fonte di inestimabile valore informativo; c) promuovere sforzi affinché il progresso tecnologico nei servizi per l’impiego non acuisca le disparità territoriali, ottimizzando le strategie di comunicazione rivolte agli utenti e coinvolgendoli attivamente nel miglioramento della qualità dei servizi⁸⁸.

ma GOL, v. A. SARTORI, *Modelli organizzativi dei servizi per l’impiego nell’ordinamento multilivello*, cit., 253-254.

⁸⁷ S. MARCHETTI, G. SCARPETTI, *op. ult. cit.*, 18.

⁸⁸ A. FASANO, L. ROSSOTTI, *op. ult. cit.*, 119.