



## Luci e ombre delle disuguaglianze digitali nei Centri per l'impiego in Italia

Alessandra Fasano  
Università del Salento  
Via di Valesio, 73100, Lecce, Italia

Ludovica Rossotti  
Università degli studi di Perugia  
Via Bambagioni 4, Roma, Italia

### Abstract

La società attuale è investita da continui cambiamenti introdotti dalla diffusione di tecnologie digitali, che coinvolgono l'economia, la società, la politica, la cultura, nonché il mercato del lavoro e le annesse politiche pubbliche atte a favorire il job matching. In particolare, da circa due decenni, l'Unione Europea ha indicato come elemento chiave l'ammodernamento dei servizi per l'impiego, puntando soprattutto sul miglioramento dei processi di digitalizzazione inerenti. Tuttavia, il frame che emerge evidenzia una diffusione non omogenea di servizi online, che non agevola la messa in rete dei servizi, sia in riferimento al contesto europeo, sia a quello italiano. A tal proposito, per capire come il quadro si stia evolvendo e adeguando a nuovi dinamismi in evoluzione, nel presente articolo si riportano *best practice* di digitalizzazione dei Centri per l'impiego riscontrabili in alcune Regioni italiane, insieme ai risultati di un'indagine qualitativa ad hoc svolta nel Lazio, nelle Marche, in Calabria e in Puglia, che ha interessato, tra l'altro, anche le modalità comunicative intraprese con gli utenti per l'erogazione dei servizi.

### Opportunities and Threats of Digital Inequalities in the Employment Centres in Italy

Current society is more and more subject to constant changes introduced by the diffusion of digital technologies involving economy, society, politics, culture, as well as the labor market and the annexed public policies aimed at favoring job matching. In particular, since about two decades, the European Union has indicated the modernization of employment services as a key element, focusing especially on the improvement of processes inherent digitization. However, the emerging frame shows an inhomogeneous diffusion of online services that does not facilitate the networking of services, in reference both to the European and to the Italian context. In this regard, to understand how the framework is evolving and adapting to new evolving dynamisms, in the following article are reported the best practices of digitization of the Job Centers detectable in some Italian regions, together with the results of a qualitative survey carried out in the regions of Lazio, Marche, Calabria and Apulia, which focused also on the methods of communication with users for the provision of services.

*Published 29 June 2018*

Correspondence should be addressed to Ludovica Rossotti, Università degli studi di Perugia, Via Bambagioni 4, Roma, Italia. Email: [ludovica.rossotti@uniroma1.it](mailto:ludovica.rossotti@uniroma1.it)

*DigitCult, Scientific Journal on Digital Cultures* is an academic journal of international scope, peer-reviewed and open access, aiming to value international research and to present current debate on digital culture, technological innovation and social change. ISSN: 2531-5994. URL: <http://www.digitcult.it>

Copyright rests with the authors. This work is released under a Creative Commons Attribution (IT) Licence, version 3.0. For details please see <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/>



## Introduzione

La società odierna è caratterizzata da un'ampia diffusione delle tecnologie digitali, che permeano diversi aspetti della quotidianità, modificando aspetti relazionali, comunicativi e gestionali della vita degli individui.

Se da un lato il processo connesso alla rivoluzione della tecnologia dell'informazione e della comunicazione è stato avviato nei paesi industrializzati durante i tardi anni Cinquanta del secolo scorso con l'adozione e la proliferazione di computer e memorie digitali, dall'altro è in seguito allo sviluppo negli anni Novanta del *World Wide Web* e di dispositivi interattivi che si è assistito alla proliferazione e alla moltiplicazione dei canali d'accesso all'informazione.

Tuttavia, il solo determinismo tecnologico non è sufficiente per realizzare una vera e propria convergenza al digitale, intendendo con tale espressione "il progressivo trasferimento verso il formato digitale di tipologie diverse di informazione tradizionalmente collegate a media diversi" (Castells 2004), che rende possibile una forte integrazione in modalità *network*.

Già vent'anni fa Castells (1996) ha utilizzato la definizione di «società in rete» per descrivere la rivoluzione della tecnologia dell'informazione e della comunicazione e la trasformazione sociale che ne deriva e che determina una cesura epocale nel modo di sviluppo delle società umane, ma è soprattutto in tempi più recenti che la digitalizzazione sta modificando abitudini consolidate nel tempo, che coinvolgono l'economia, la società, la politica e la cultura, interessando direttamente i modi di rappresentare, scambiare e organizzare l'informazione (Castells 2014).

Un campo molto attuale di applicazione della digitalizzazione è quello che coinvolge il rapporto tra tecnologia e lavoro, tornato al centro del dibattito pubblico. Pur non trattandosi di una discussione nuova, essa assume sempre più differenti sfaccettature. Al dibattito sugli effetti del progresso tecnologico su occupazione e disoccupazione, sui processi di produzione mediati dalla digitalizzazione e sulle forme di lavoro emergenti, si affianca quello sulla nascita di forme alternative di organizzazione, sulla "*gig economy*", sul caporalato digitale, sui "*gig workers*", nonché quello sul bisogno di tutele di queste nuove occupazioni e sul ruolo che devono assumere le politiche del lavoro e le istituzioni chiamate a svolgere un ruolo chiave nel favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

A seconda del punto di vista analizzato, emergono visioni critiche o ottimistiche, ma tutte convergono sull'apertura a nascenti sfide che attendono il mercato del lavoro e alla necessità di ammodernamento dei soggetti pubblici coinvolti nel *job matching*. La rivoluzione digitale, infatti, non consiste in un linguaggio nuovo di una realtà preesistente, ma per essere funzionale deve creare un nuovo approccio culturale e comunicativo, che valorizzi le potenzialità rese possibili dalla tecnologia. È necessario, dunque, non solo connettere, ma soprattutto generare valore nelle connessioni, creando relazioni sociali, tenendo al contempo presente che le tecnologie non sono neutrali, ma contribuiscono a creare disuguaglianze, nell'accesso e nelle *capability* (Sen 2005) necessarie per l'utilizzo dello strumento.

L'era informatica di per sé non determina la fine dello Stato sociale, ma contribuisce a creare modalità di "*Network State*", ovvero di legami sistematici tra diversi Stati nazionali (si pensi, ad esempio, all'Unione Europea) e tra i diversi livelli dello Stato nazionale (nazionale, regionale, locale), che richiedono processi di modernizzazione, soprattutto nell'applicazione di nuovi strumenti atti ad agevolare l'implementazione delle politiche pubbliche (Castells 2007).

A tal riguardo, diventa interessante esplorare le risposte intraprese dai Servizi per l'impiego (SPI) pubblici, in particolare dai Centri per l'impiego (CPI), per favorire l'attuazione di politiche attive orientate all'aumento dell'occupazione. Pur essendo questi servizi dislocati su tutto il territorio nazionale, tuttavia il quadro che emerge risulta a macchia di leopardo se si analizza lo stato di ammodernamento digitale, rilevando luci e ombre che contribuiscono a creare situazioni di *digital divide*, in parallelo a forme di disuguaglianza territoriale.

Pertanto, dopo un inquadramento europeo sui modelli degli SPI e una descrizione delle *best practice* di digitalizzazione dei CPI riscontrabili nel territorio italiano, in questo lavoro si riportano i risultati di un'indagine qualitativa sul campo svolta nel Lazio, nelle Marche, in Calabria<sup>1</sup> e in

---

<sup>1</sup> Lo studio relativo al Lazio, alle Marche e alla Calabria è stato effettuato nell'ambito del progetto "La migliore offerta: monitoraggio e analisi delle best practice dei Centri per l'impiego pubblici, delle Agenzie per il lavoro e dei Servizi di Orientamento e Placement delle Università", coordinato a livello nazionale dal

Puglia<sup>2</sup> (nello specifico nel Salento), che ha interessato, tra l'altro, anche le modalità comunicative intraprese per l'erogazione dei servizi.

## I modelli degli SPI nell'Unione Europea

Da circa un ventennio, la Commissione Europea ha intrapreso un nuovo approccio in materia di strategia per l'occupazione, indicando come strumento chiave le politiche attive del lavoro e una piena operatività degli SPI, sottolineando l'importanza della modernizzazione e del rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro. A tal riguardo, in questi anni molti Paesi europei hanno affrontato processi di trasformazione, soprattutto in merito alla *mission* del sistema e alla gamma degli utenti-target, all'architettura istituzionale e alla *governance*, al rapporto tra *job centre* pubblici e agenzie private, ai modelli di *business*, al portafoglio dei servizi, all'organizzazione delle strutture e al ruolo degli operatori, alle metodologie di profilazione dei destinatari, al processo di accompagnamento degli utenti e alle regole di ingaggio (principio di "condizionalità"), al rapporto con le imprese, nonché all'utilizzo delle nuove tecnologie (Bresciani e Sartori 2015). È pertanto possibile individuare quattro macro modelli degli SPI (Di Domenico 2004), raggruppabili in merito alle somiglianze nella struttura organizzativa, nel tipo di servizi attivati e nel processo di ammodernamento, ovvero quello dei paesi: scandinavi, baltici e anglosassoni; dell'Europa centrale; mediterranei; dell'Europa dell'Est. Ogni modello si contraddistingue per alcuni aspetti che accomunano i vari paesi appartenenti al raggruppamento (Irs 2011).

Il modello scandinavo, baltico e anglosassone (Svezia, Finlandia, Olanda, Belgio, Regno Unito, Irlanda, Repubbliche Baltiche) si differenzia per: una gestione degli SPI generalmente parte del Ministero del lavoro, organizzata a modalità *network*, con decentralizzazione modesta; grande espansione delle tecnologie a rete e servizi *self-service*; attività orientate in base alle diverse categorie di utenti, con meccanismi di coercizione e penalità atti a responsabilizzare le parti coinvolte; una formazione professionale affidata a un altro ente pubblico; una grande espansione del mercato agli operatori privati.

Il modello dell'Europa centrale (Germania, Danimarca, Lussemburgo, Repubblica Ceca, Polonia, Slovacchia e Slovenia), pur avendo aspetti in comune con gli altri gruppi, si diversifica principalmente per l'importanza degli SPI in qualità di fornitori di formazione professionale avanzata e servizi di orientamento.

Il modello mediterraneo (Spagna, Grecia, Francia, Portogallo, Italia) si caratterizza per: una decentralizzazione e regionalizzazione della gestione dei servizi, solo in parte implementati online; una gestione dei servizi improntata al partenariato e/o autorità degli SPI indipendente dal Ministero del lavoro; un ruolo importante delle parti sociali; una grande espansione degli enti di formazione professionale; una parziale liberalizzazione del mercato di mediazione.

Il modello dell'Europa dell'Est (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Ungheria), dove gli SPI sono nati nei primi anni Novanta del secolo scorso, si qualifica per: una *governance* dei servizi solitamente gestita da Consigli Direttivi composti dal governo e parti sociali; un'organizzazione dei servizi centralizzata negli SPI, che generalmente si occupano di tutti gli aspetti che vanno dalla registrazione dei disoccupati all'erogazione di politiche attive.

Nonostante siano trascorsi quindici anni dallo studio su questi macro modelli e siano stati nel frattempo implementati ulteriori cambiamenti nei diversi contesti nazionali – soprattutto a livello di strategie atte a favorire l'occupazione in un mercato del lavoro, composto per lo più da *midsiders* (Pugliese, 2018), che necessita sempre più di coniugare flessibilità e sicurezza – l'elemento distintivo rappresentato dall'implementazione di servizi online e dall'espansione della tecnologia a rete risulta diffuso tutt'ora solo parzialmente nel modello mediterraneo.

---

Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche della Sapienza Università di Roma, insieme a partner italiani (Istituto nazionale di statistica - Istat; Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche - INAPP) e internazionali (Consejo Superior de Investigaciones Científicas - CSIC di Madrid e Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur - IWAK, Zentrum der Goethe).

<sup>2</sup> Lo studio sulla Puglia è stato effettuato nell'ambito del progetto "Strumenti e sistemi a sostegno dell'accesso al lavoro ai soggetti svantaggiati", del Dipartimento di Storia, Società e Studi sull'Uomo dell'Università del Salento, cofinanziato dal Fondo di Sviluppo e Coesione 2007-2013 APQ Ricerca Regione Puglia "Programma regionale a sostegno della specializzazione intelligente e della sostenibilità sociale ed ambientale - *FutureInResearch*".

Per quanto concerne l'Italia, pertanto, negli ultimi anni, è diventato centrale il bisogno di rafforzare gli strumenti del *job matching*, che richiedono una ristrutturazione digitale dei servizi, nonché la costruzione di un sistema integrato di politiche attive del lavoro.

## La road map italiana sui servizi per l'impiego pubblici

In Italia, la *road map* sugli SPI si è contraddistinta per un cambiamento di rotta della macchina istituzionale, che con la Legge 469/97 si è mossa in direzione di un decentramento amministrativo, per poi trent'anni dopo promuovere una ri-centralizzazione con il Decreto Legislativo 150/2015, che ha previsto diverse innovazioni, tra cui l'istituzione della nuova "Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro – Anpal" e di una "Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro", coordinata dall'Anpal. Tale rete, a regime dovrebbe creare sinergie tra: Anpal Servizi; le strutture regionali per le politiche attive del lavoro; il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e cultura; Università, Istituti di scuola secondaria di secondo grado; l'Inps; l'Inail (Istituto Nazionale Assicurazioni Infortuni sul Lavoro); i servizi per il lavoro pubblici e privati; i fondi interprofessionali per la formazione continua e i fondi bilaterali; le Agenzie per il lavoro e altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione; l'Inapp. A tali servizi si attribuisce una rilevanza crescente a mano a mano che si procede in direzione di una politica sociale non più meramente risarcitoria, ma rivolta all'inclusione sociale e lavorativa, in particolare dei soggetti svantaggiati.

Nell'ottica del legislatore, l'Anpal ha tra i suoi obiettivi il coordinamento delle politiche del lavoro a favore di persone in cerca di occupazione e la ricollocazione dei disoccupati, mediante predisposizione di strumenti e metodologie a supporto degli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro e la costruzione di un *database* nazionale dei differenti CPI territoriali e dei servizi che essi offrono. Con il "Collocamento 2.0" per disoccupati e inoccupati è prevista la messa a regime di alcuni strumenti che mirano a una migliore gestione del mercato del lavoro e al monitoraggio delle prestazioni erogate, tra cui il "fascicolo elettronico del lavoratore", facendo confluire le informazioni in un sistema unitario.

L'idea di base è quella di sviluppare tecniche di *profiling* (o profilazione) per acquisire da parte dell'offerta di servizi conoscenze approfondite sui beneficiari, effettivi o potenziali, allo scopo di migliorare l'attività di intermediazione. Se da un lato l'esigenza è quella di prevenire la permanenza della disoccupazione associata alla fruizione di sussidi, ovvero di ridurre la spesa pubblica per politiche passive come nell'approccio anglosassone, dall'altro l'idea è quella di agevolare il passaggio dalle politiche passive alle politiche attive del lavoro (*work first*) così come avviene nell'approccio scandinavo, che predilige servizi mirati alla corretta collocazione occupazionale degli individui, considerando le loro caratteristiche specifiche (*human capital approach*) (Centra e Gualtieri 2016). Esistono diverse sistemi per effettuare la profilazione e ogni paese appartenente all'Unione Europea ha individuato il sistema che più si adatta alle esigenze del paese. Nel caso italiano è stato precisato per le misure del programma Garanzia Giovani (accompagnamento al lavoro, tirocini e bonus occupazionale) e poi messo a regime nel Decreto Legislativo 150/2015 del Jobs Act e consiste in un *profiling* di tipo statistico-predittivo, per calcolare gli indici di svantaggio e quindi il servizio da erogare. Pertanto, attualmente chi è disoccupato deve registrare una Dichiarazione di Immediata Disponibilità – DID al lavoro per avvalersi dei servizi del CPI, ai fini di una ricollocazione nel mondo del lavoro. Viene infatti offerto alle persone prive di impiego di stipulare un patto di servizio personalizzato, che definisce un piano di azione individuale, ossia un preciso percorso di misure di orientamento e formazione e che prevede l'impegno ad accettare una eventuale offerta adatta al profilo professionale del lavoratore. Il patto di servizio è un documento caratterizzato dal "principio di condizionalità" per chi beneficia di un sostegno al reddito, dato che se non vengono rispettati gli obblighi previsti nel patto, infatti, vi sono delle sanzioni che incidono sui sussidi stessi.

Tuttavia, il processo di coordinamento dell'Anpal si inserisce in un contesto in cui le diverse Regioni e gli annessi Enti locali hanno sedimentato un proprio approccio territoriale alle politiche del lavoro, grazie all'ampio margine di decisione che hanno avuto in particolare negli anni a cavallo tra la fine dei Novanta del secolo scorso e i primi Duemila (Lucciarini 2016), che ha comportato, tra l'altro, la diffusione di diversi sistemi regionali informatici sul lavoro, che non dialogano tra loro e non contribuiscono a una connessione del territorio in una dimensione

nazionale e internazionale. Inoltre, ogni Regione ha intrapreso una propria strategia relativa al passaggio di consegne, previsto con un doppio step (prima alle Regioni, per poi confluire sotto il coordinamento dell'Anpal). L'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016 non ha consentito di portare a termine il disegno di riorganizzazione dei servizi per il lavoro immaginato dal legislatore, creando un vuoto normativo, che non rende agevole l'operato dei CPI. A settembre 2017, durante un incontro tra gli assessori regionali al lavoro e il Ministro al ramo, è stato definito un assetto politico istituzionale comune di gestione dei servizi per il lavoro, al fine di uscire dalla condizione di transitorietà che ha caratterizzato i CPI negli ultimi mesi.

Da un lato, dunque, è riconosciuta l'importanza di creare una rete nazionale dei servizi e delle politiche attive del lavoro coordinata dall'Anpal; dall'altro il contesto territoriale reale si incontra e si scontra con criticità e opportunità, che non rendono agevole la costruzione di un ecosistema in grado di interagire al suo interno, a cui si aggiunge la difficoltà di condivisione di una nuova grammatica del lavoro in grado di riscrivere nuovi linguaggi per operare un cambiamento che sposti il *focus* dall'occupabilità alla continuità del lavoro.

## La modernizzazione digitale dei CPI in Italia

Approfondimenti e confronti sulle riforme avviate e sugli strumenti disponibili per favorire l'occupazione e migliorare il sistema italiano dei servizi per il lavoro sono l'argomento principale di convegni nazionali promossi dal 2016 in Italia dal Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali nell'ambito dell'evento "*Employers' Day*" – iniziativa, giunta alla terza edizione ad aprile 2018, lanciata dalla Rete europea dei servizi pubblici per l'impiego (*PES Network*) e che prevede una serie di incontri organizzati in ciascun Stato membro – con il coordinamento nazionale di Anpal e il supporto di Anpal Servizi per le attività territoriali. In tali occasioni molti CPI, dal Nord al Sud Italia, organizzano iniziative di vario genere, tra le quali consultazioni pubbliche per raccogliere i contributi degli attori interessati, al fine anche di costruire una strategia nazionale degli SPI, prevedendo al contempo un calendario di iniziative territoriali (fiere del lavoro, *workshop*, *recruitment day*, *job café*), che coinvolgono i CPI e ne promuovono i servizi presso le aziende e offrono concrete occasioni di lavoro ai cittadini.

Nel panorama italiano, nello specifico, è possibile individuare alcuni esempi che valorizzano il ruolo dei CPI, prevedendo un ammodernamento digitale dei relativi strumenti, ovvero:

- dal 2012, in Emilia Romagna, oltre al sito Internet dei CPI, è stato introdotto "Lavoro per te", il portale dei servizi per il lavoro, realizzato dalla Regione in collaborazione con le Province, attraverso il quale è possibile consultare e candidarsi alle offerte di lavoro nonché accedere ad alcuni servizi amministrativi online, utilizzando sia le potenzialità derivanti dalle nuove tecnologie sia l'integrazione con altri sistemi; inoltre, da qualche anno, il CPI di Ravenna ha attivato nuovi servizi, tra cui "*Job Fair*", una vetrina virtuale in cui le aziende possono trovare informazioni sintetiche sui profili più interessanti, suddivisi per caratteristiche specifiche o per gruppo professionale di appartenenza, a partire dalle quali esplicitare manifestazioni di interesse;
- nel 2014, "Liguria Digitale" ha realizzato "MiAttivo" un nuovo strumento online per la politica del lavoro, che permette un contatto diretto tra cittadini e i CPI regionali, tramite il quale gli iscritti, indicando la propria condizione lavorativa, ricevono le convocazioni via sms e via e-mail;
- nel 2014, il Friuli-Venezia Giulia ha avviato il progetto denominato "Agenda digitale per l'impiego", che consiste in interventi di potenziamento del sistema delle infrastrutture tecnologiche che consentono un efficace raccordo informatico dei servizi Stato-Regione per l'impiego, oltre a un miglioramento dell'interazione con gli utenti che sempre più numerosi si rivolgono ai CPI e agli altri operatori del settore, in un momento di perdurante difficoltà occupazionale sul territorio;
- dal 2015 in Trentino-Alto Adige, è stato realizzato "Trentino Lavoro", il nuovo portale istituzionale dei servizi dell'Agenzia del Lavoro realizzato per rendere più semplice

l'incontro tra chi offre e chi cerca lavoro e per avere accesso a informazioni e servizi che riguardano il mondo del lavoro;

- dal 2015, l'Agenzia Piemonte Lavoro (APL), al fine di rendere più agevole il coordinamento e la gestione dei centri, ha intrapreso una politica di razionalizzazione dei servizi *web* per i cittadini e per le aziende, facendo convogliare tutte le informazioni riguardanti il lavoro sul sito dell'agenzia;
- dal 2016 la Regione Lombardia ha adottato "Dote Unica Lavoro", ovvero un modello innovativo nel campo delle politiche attive del lavoro, che risponde alle esigenze delle persone nelle diverse fasi della loro vita professionale attraverso un'offerta integrata e personalizzata di servizi;
- nella seconda metà del 2018, in Umbria, è previsto l'accesso esclusivamente online a tutti i servizi erogati dai CPI, previa la realizzazione effettiva del programma di digitalizzazione dei servizi per il lavoro dedicati a cittadini e imprese, sviluppato dall'Assessorato alle Politiche attive del lavoro regionale.

Il quadro che ne deriva, dunque, vede le diverse iniziative orientate alla digitalizzazione dei CPI prevalentemente diffuse nelle Regioni del Nord Italia, mentre negli altri contesti regionali vengono utilizzate parole chiave – nei vari Masterplan, Patti di sviluppo o Protocolli d'Intesa – quali "interoperabilità, *governance*, condivisione e cooperazione" nell'ottica di portare a compimento i cantieri in corso sui versanti delle infrastrutture tecnologiche e informative, della riprogettazione e digitalizzazione dei flussi di lavoro, nonché della progettazione dei servizi,

### La digitalizzazione dei CPI: un'indagine sul campo

Nell'intento di approfondire il quadro conoscitivo degli SPI presenti a livello territoriale in alcune Regioni italiane, tra il 2016 e il 2017, è stata condotta un'indagine sul campo che ha coinvolto il Centro e il Sud d'Italia (Lazio, Marche, Calabria e Puglia), attraverso sessantatré interviste semi strutturate *face to face* ai responsabili e operatori dei CPI, delle Agenzie per il lavoro (APL), degli Enti di Formazione (EF) e dei Servizi di Orientamento e Placement delle Università (SOPU)<sup>3</sup>, nonché degli utenti che vi si rivolgono.

L'accostamento al fenomeno oggetto d'indagine, ovvero gli SPI pubblici e privati in Italia, è avvenuto attraverso un approccio prevalentemente qualitativo. Tale metodo nel campo della valutazione non è volto tanto alla misurazione dell'efficacia degli interventi, in termini di relazioni causali della trasformazione degli *input* in *output*, quanto ad analizzare i risultati e gli esiti degli interventi messi in atto, focalizzando l'attenzione sugli attori che hanno permesso la realizzazione e/o ne sono coinvolti (Vecchi 2001). La valutazione ha, dunque, come scopo quello di comprendere il punto di vista degli attori coinvolti e favorire lo scambio degli interventi messi in atto tra i diversi partecipanti, soffermandosi anche sull'ottica dei destinatari che è diversa da quella di coloro che programmano e mettono in atto una politica (Torrighiani 2011). Infatti, un servizio può essere giudicato in maniera positiva dagli operatori che lo espletano, dato che lo valutano a seconda dei propri parametri, che possono essere, ad esempio, la platea dei beneficiari che vi si interfaccia, ovvero secondo un indicatore di numerosità o di *targeting*; per i destinatari, invece, il giudizio può essere negativo perché non è intervenuto sui reali bisogni di cui si ha necessità (Tomei 2004).

A partire da questo approccio, nella presente ricerca sono stati intervistati dirigenti, operatori e utenti dei vari SPI, al fine di capire non solo quali e quanti servizi offrisse ogni realtà presa in esame, ma soprattutto l'accento è stato posto sulle modalità mediante le quali un servizio viene offerto.

L'attenzione si è quindi focalizzata su indicatori ritenuti fondamentali ai fini valutativi: risorse impiegate, numero di operatori, collegamento con le imprese, etc. Nello specifico, per procedere

<sup>3</sup> Come strumento di rilevazione è stato utilizzato un temario guida per approfondire: il funzionamento del servizio e i compiti svolti dagli operatori, dai dirigenti; il collegamento con le imprese; il *job matching*; la tipologia dei contratti offerti; il collegamento con CPI non universitari e una valutazione su come migliorare il servizio di *placement*. Agli utenti è stata chiesta la tipologia di servizi utilizzati e una relativa valutazione.

alla valutazione dei servizi si è fatto riferimento alla Mappa degli standard di qualità<sup>4</sup> indicata da Italia Lavoro e dal Ministero del lavoro nel programma Formazione e Innovazione per l'Occupazione (FIXO) del 2014. Attraverso un procedimento a imbuto, è stato prima creato uno schema di sintesi della mappa dei servizi e successivamente sono stati individuati quelli offerti da ogni SPI preso in esame. In questa sede, in particolare, sono riportati gli aspetti connessi alla comunicazione con gli utenti dei CPI, in quanto principale servizio per l'impiego pubblico, tenendo conto soprattutto del livello di digitalizzazione attuato nei servizi erogati nel contesto laziale, marchigiano, pugliese e calabrese.

Nella "società dell'informazione" (Castells 2002), le strategie messe in atto dai vari attori in campo possono influire in maniera determinante sull'efficacia e l'efficienza dei centri stessi. Si è, pertanto, voluto indagare: se e quali metodi utilizzassero i diversi CPI per far conoscere l'esistenza dei servizi implementati; quale strategia di comunicazione viene perseguita e con quali mezzi (sito Internet, *Social Network*, bacheche e/o *mailing-list* periodiche).

In un mercato del lavoro sempre più digitalizzato i CPI devono, anzitutto, fare i conti con una scarsa dotazione informatica (personal computer e annesse periferiche elettroniche per operatori e utenti in numero non adeguato alle esigenze, così come sistemi operativi spesso obsoleti), unita alla frammentazione dei rispettivi siti a livello provinciale che non ne agevola la consultazione da parte degli utenti, così come la scarsa presenza sui *Social Network*, non consente la diffusione e la conoscenza tra la componente più digitale dell'utenza.

Dalle interviste effettuate si riscontra come i CPI del Lazio siano dotati di un sito istituzionale "*RomaLabour*", ovvero di una piattaforma dove vengono caricate le varie offerte di lavoro e segnalati i servizi erogati. Secondo le parole degli intervistati non è molto efficace poiché il nome è poco intuitivo, le persone che cercano lavoro su Internet usano parole come "collocamento" o "centro per l'impiego" che non rimandano al sito. Inoltre, anche per quanto riguarda la pubblicità dei servizi, l'ostacolo che ritorna è la penuria delle risorse economiche che ne impedisce la realizzazione, così come racconta in parallelo un operatore calabrese:

"C'è stato un momento in cui hanno fatto piccole pubblicità, ma adesso non ci stanno più soldi! E quindi hanno smesso. Non abbiamo nemmeno più brochure da poter distribuire. Non ci sono fondi" (operatore CPI Tiburtino). Una valutazione condivisa dagli utenti "Gli darei un voto pari a cinque, perché i servizi e la comunicazione dovrebbero migliorare tantissimo" (utente CPI Primavalle), sulla stessa posizione anche un utente del Sud Italia "In una scala da uno a dieci io direi un sei e mezzo cioè comunque sono professionali gli operatori che ci lavorano però i servizi funzionano fino ad un certo punto, sono limitati solo nella compilazione di moduli e basta, tutto è fermo (...) dal 2008, non è cambiato nulla" (Operatore CPI Catanzaro).

Anche i CPI salentini fanno confluire le informazioni su un apposito sito – su quello provinciale per i CPI della provincia di Brindisi e su "Puglia Impiego" per quelli della provincia di Lecce, in cui è possibile reperire le opportunità di lavoro gestite dai singoli centri. La collocazione sul *web*, è più agevole da individuare rispetto a quello laziale, ma anche in questi casi la mancanza di risorse indebolisce l'efficacia della comunicazione.

Per affrontare tale situazione c'è chi cerca soluzioni alternative e personalizzate come il CPI di Cerveteri che attraverso i consulenti del lavoro invia e-mail per sponsorizzare i servizi, affermando come anche qui è il passaparola che diviene uno strumento cardine in quanto "il *network* viene giocato in via informale" (operatore CPI Collesferro). Oppure come il CPI di Velletri che entra in contatto con le aziende attraverso il metodo del "porta a porta". E chi invece come il CPI di Fabriano è più all'avanguardia e ha creato un *blog* per la comunicazione con le aziende, prevedendo al suo interno due canali distinti: una *mailing-list* strutturata sulla base del *database*

<sup>4</sup> Gli standard di qualità previsti sui servizi sono: 1. Conoscenza; 2. Comunicazione; 3. Marketing; 4. Network e partecipazione; 5. Accesso; 6. Accoglienza e informazione; 7. Progettazione personalizzata; 8. Mediazione domanda e offerta; 9. Formazione; 10. Misure e strumenti; 11. Servizi per il trasferimento tecnologico; 12. Supporto alla creazione d'impresa; 13. Requisiti e competenze del personale; 14. Monitoraggio e valutazione; 15. Assicurazione e qualità. Nella presente ricerca i punti 11 e 15, sono stati approfonditi solo per i CPI, per mancanza di informazioni sufficienti per valutarne la presenza in tutti i servizi osservati.

delle aziende presenti sul territorio per inviare le comunicazioni; una *newsletter*, composta solamente da aziende che hanno manifestato l'interesse di farne parte, alle quali vengono inviate le novità riguardanti le agevolazioni per le assunzioni e i bandi regionali. Si tratta di un sistema duale interessante, riproponibile anche nelle piattaforme di altre regioni, affiancato da un *blog* che funge da interfaccia con le aziende. Inoltre, buona parte dei CPI intervistati lamentano una sostanziale carenza in termini di digitalizzazione e, ad esempio nel Lazio, in alcuni casi non sono garantiti neanche gli strumenti minimi, come la linea Internet:

“Noi del Centro per l'impiego Tiburtino, non abbiamo internet. E questo rappresenta un problema perché noi su 600.000 iscritti, con i filtri che non funzionano come faccio io a selezionare quei camerieri che hanno quei requisiti e contattarli? Io poi, struttura pubblica, se ne trovo 100.000 li devo contattare tutti, non posso mica fare io una selezione. Bisogna essere all'altezza, come stiamo procedendo adesso, per esempio io vorrei tanto inserire in quella banca dati le persone a cui ho fatto il patto di servizio personalizzato, con cui ho parlato due ore e conosco l'individuo di persona. Serve una rete su tutto il territorio nazionale, una banca dati che funzioni, senza metterci ad esempio chi viene semplicemente a chiedermi l'esenzione ticket! A cui tra l'altro non interessa la ricerca del lavoro” (operatore CPI Tiburtino).

“Noi pubblichiamo l'offerta cartacea oppure sul sito. Solo chi è informato su *Roma Labour* riesce a trovare l'offerta. Il sistema informatico non è predisposto a ricevere online queste candidature. Dovremmo aggiornare la scheda, ma si fa solo con un'autocertificazione” (operatore CPI Primavalle).

I CPI salentini, dal canto loro, rivendicano l'assenza dei computer da mettere a disposizione degli utenti:

“Abbiamo un pc a disposizione degli utenti, prima erano di più, ma pian piano sono diminuiti in quanto utilizzati dagli operatori per sostituire i propri Pc rotti” ..., mentre altri non ne hanno proprio la possibilità “non abbiamo pc a disposizione degli utenti” .. oppure hanno strumenti informatici ormai datati “vi sono scarse e obsolete risorse informatiche, è difficile interagire con il portale dell'Anpal perché molti Pc hanno sistemi operativi vecchi” (operatori CPI salentini).

Da evidenziare, invece, il calendario interattivo presente nel sito del CPI di Porta Futuro che permettere all'utente di registrarsi autonomamente agli eventi. Una modalità che potrebbe essere tranquillamente estesa agli altri centri per l'impiego.

A questi aspetti si deve aggiungere che non è previsto l'utilizzo di *Social Network*, come *Facebook*, se non ad opera talvolta solo dei responsabili provinciali, come sottolinea anche un'operatrice di un CPI salentino evidenziandolo come una *worse practice*.

Le disuguaglianze digitali, per precisione, non si esplicitano solo nella carenza di appositi supporti informatici, ma anche nella non diffusa formazione degli operatori, chiamati sempre più ad attivare personali conoscenze e competenze, esplicitando servizi individualizzati in linea con misure di politiche in evoluzione.

Inoltre, non è messa a regime, ma lasciata alla libera iniziativa dei singoli operatori dei CPI, la creazione di sinergie e di circolarità dei flussi informativi con gli altri servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro (quali APL e SPU), nonché con gli altri attori del mercato del lavoro (ognuno portatore di propri interessi), contribuendo ad alimentare competizione tra pubblico-privato e tra servizi pubblici stessi.

Si tratta, dunque, di modernizzare i CPI sia da un punto di vista tecnologico (fornendo gli strumenti base adeguati), sia da un punto di vista culturale, ideando una nuova narrazione che permetta di svecchiarne le sembianze, ancorate all'immaginario collettivo che li associa a uffici di collocamento, tanto che le aziende li riconoscono nella vecchia veste, attribuendo loro funzioni di controllo piuttosto che di erogatore di servizi gratuiti, e i disoccupati spesso si limitano a percepirla come meri organismi burocratici anziché come fonte di orientamento.

## Osservazioni conclusive

L'indagine restituisce una fotografia degli SPI dove le differenze più che essere regionali, si riscontrano tra un servizio dell'impiego e l'altro. È emerso come le variabili che determinano l'efficacia e l'efficienza degli SPI – risorse finanziarie, dotazioni informatiche, accesso a Internet – riflettono lo stato di salute della regione o del comune in cui sono dislocati territorialmente, in linea con una tradizionale resistenza al cambiamento e all'ammodernamento nella Pubblica Amministrazione presente in alcune aree.

Negli ultimi anni, tuttavia, sono stati fatti nuovi passi per incrementare una ristrutturazione digitale degli SPI, così come dimostrato dalla presenza di buone pratiche territoriali, ma attualmente la mappatura dell'ammodernamento dei CPI risulta ancora in modalità *patchwork*, con un Centro-nord più all'avanguardia rispetto al resto dell'Italia. Soprattutto il confronto tra gli SPI laziali e pugliesi evidenzia come vi siano più somiglianze che differenze, a testimonianza di come il Lazio sia da considerare per alcuni indicatori come una regione che segue le tendenze di quelle meridionali e all'opposto la Puglia, sia tra quelle del Sud quella più dinamica. Uno specchio che riflette le "diverse Italie" (Ranci e Pavolini 2014) in cui è diviso il Paese, che evidenziano le disuguaglianze di vita e, in questo caso, di accesso ai servizi da parte della popolazione. Una disuguaglianza che emerge anche nel confronto con gli altri paesi europei dove l'Italia sconta ancora una posizione di retroguardia rispetto all'Inghilterra e la Germania, che hanno destinato maggiore risorse ai servizi e meno alle politiche attive del lavoro (Bergamante e Marrocco 2018), riuscendo a fronteggiare l'incessante disoccupazione dovuta alla crisi economico-finanziaria. L'Italia invece si concentra sulle politiche attive più che sullo sviluppo dei servizi sui quali invece è opportuno puntare maggiormente, con il risultato sinora di lasciare al singolo cittadino la responsabilità del proprio collocamento e ricollocamento, pretendendo che si faccia carico di una mancanza di domanda e di un'offerta di servizi non adeguata alle reali esigenze del mercato del lavoro italiano.

È necessario, pertanto, agire su tre fronti:

- i. ridurre il divario tecnologico tra servizi che operano in realtà locali differenti;
- ii. rendere la digitalizzazione un'occasione di interoperabilità tra sistemi in modo da armonizzarli e consentire, ad esempio, la comunicazione tra banche dati che attualmente non comunicano, ma che insieme possono rappresentare una fonte di ricchezza informativa;
- iii. operare affinché anche la conquista tecnologica dei servizi per l'impiego non sia foriera di ulteriori disuguaglianze territoriali, rafforzando al contempo le strategie di comunicazione verso gli utenti e il loro coinvolgimento nel rafforzamento della qualità dei servizi.

È opportuno, in conclusione, traslare operativamente le idee in pratiche, valorizzando il contributo che il mondo digitale può apportare al mondo reale, realizzando e non solo promuovendo, un diffuso ammodernamento degli SPI che, tra l'altro, può contribuire sia a diminuire il divario di accesso alle nuove tecnologie, sia a creare nuovi linguaggi e nuovi spazi di conoscenza reciproca e di circolazione delle informazioni sul mercato del lavoro in modo virtuoso e dinamico.

## Bibliografia

- Bergamante, Francesca e Manuel Marocco. "Le politiche del lavoro in Italia: ora o mai più." In *Il welfare del lavoro. Il ruolo dei servizi per l'impiego*, Rossotti Ludovica, Rella Piera, Fasano Alessandra e Di Nicola Patrizio, 35-49. Milano: FrancoAngeli, 2018.
- Bresciani, Pier Giovanni e Alessandra Sartori. *Innovare i servizi per il lavoro: tra il dire e il fare. Apprendere dalle migliori pratiche internazionali*. Milano: FrancoAngeli, 2018.

- Castells, Manuel. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 1996 (trad. it. *La nascita della società in rete*. Milano: Egea, 2002, 2008 e 2014).
- Castells, Manuel. *L'età dell'informazione: economia, società, cultura*. Milano: Università Bocconi Editore, 2007.
- Castells, Manuel. "Communication, Power and Counter-power in the Network Society." *International Journal of Communication* 1 (2007): 238-266.
- Centra, Marco e Valentina Gualtieri. *Il sistema di profilazione dei beneficiari dei servizi per il lavoro*. Roma: Isfol, 2016.
- Di Domenico, Germana. "Comparative Atlas on Employment Services in the Enlarged European union". *Isfol - Monographs on the Labour Market and Employment Policies* 11.
- Irs - Istituto per la Ricerca Sociale. *Esperimenti di flexicurity. Azioni di sostegno al lavoro atipico in provincia di Trento*. Milano: FrancoAngeli, 2011.
- Lucciarini, Silvia. "Politiche del lavoro e azioni regionali: modelli di capitalismo tra eredità storica e capacità di innovazione." *Cambio, Rivista sulle trasformazioni sociali* (2016), VI, 12: 49-65.
- Pugliese, Enrico. "Prefazione." In *Il welfare del lavoro. Il ruolo dei servizi per l'impiego*, Rossotti Ludovica, Rella Piera, Fasano Alessandra e Di Nicola Patrizio, 9-13. Milano: FrancoAngeli, 2018.
- Ranci, Costanzo ed Emmanuele Pavolini. *Le politiche di welfare*. Bologna: il Mulino, 2014.
- Sen, Amartya. *Capability Approach. Theoretical Insights and Empirical Applications*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 2005.
- Tomei, Gabriele. *Valutazione partecipata della qualità. Il cittadino-utente nel giudizio sugli interventi di politica e servizio sociale*. Milano: FrancoAngeli, 2004.
- Torrigiani, Claudio. "La valutazione partecipata." In *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Marchesi Giampiero, Tagle Laura, Befani Barbara, 96-107. Roma: Collana Materiali UVAL, 2011.
- Vecchi, Giancarlo. "La valutazione delle politiche pubbliche." In *Manuale di scienza dell'amministrazione: la valutazione*, Morisi Massimo e Lippi Andrea, 248-249. Torino: Giappichelli, 2001.