

## Tania Bazzani

### “Rete” e problema occupazionale: i recenti interventi normativi

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Rete e Unione Europea. 2.1. Rete informatica. 2.2. Rete territoriale. 3. Rete e sistema italiano alla luce dei recenti interventi normativi. 3.1. Rete informatica. 3.2. Reti territoriali. 4. Conclusioni: ipotesi sugli impatti.

#### 1. *Introduzione*

L'attuale momento storico di crisi politica, sociale ed economica ha reso ancora più evidenti le difficoltà esistenti da tempo nel nostro Paese a proposito della gestione delle politiche per l'occupazione, palesatesi in maniera decisa fin dall'inizio della recessione in atto.

L'Italia soffre di una forte disomogeneità dei servizi per l'impiego presenti sul territorio nazionale<sup>1</sup>, nonché di una loro inefficienza diffusa, della mancanza di una regia nazionale<sup>2</sup>, e, nelle realtà virtuose, di una fi-

<sup>1</sup> LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori e sui servizi all'impiego nel Protocollo del 23 luglio 2007*, in PERULLI (a cura di), *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al protocollo sul Welfare*, Halley Editrice, 2007, che definisce la situazione dei centri per l'impiego “a macchia di leopardo”, spec. p. 113. Per ulteriori approfondimenti si v. inoltre ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, 2009; LISO, *Servizi all'Impiego*, in *EGT*, 2007, pp. 1-10; LISO, *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in DE LUCA TAMAJO, RUSCIANO, ZOPPOLI L. (a cura di), *Mercato del lavoro: riforma e vincoli di sistema*, Editoriale scientifica, 2004; LISO, *I servizi all'impiego*, in GAROFALO D., RICCI M., *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, 2006; LISO, *Collocamento. I) Diritto del lavoro* (voce; aggiornamento), in *EGT*, 1988, pp. 1-24.

<sup>2</sup> MARIUCCI, *A very bad text? Note critiche sulla riforma*, in *LD*, 2012, p. 415 ss.: “C'è da chiedersi perché in Italia non sia possibile costituire una Agenzia nazionale del lavoro degna di questo nome” (p. 426). Sulla disomogeneità territoriale dei servizi per l'impiego, si v. Indagine sui

siologica inadeguatezza delle risposte messe in campo a fronte di risorse insufficienti.

L'apertura ai privati sembra non aver portato a significativi miglioramenti della situazione del mercato del lavoro<sup>3</sup>, e le amministrazioni locali intervengono sempre meno nella promozione del lavoro e nel sostegno ai soggetti in difficoltà, a seguito della stretta ai bilanci pubblici.

La politica di austerità promossa dall'Unione Europea, come strategia di risposta alla crisi, si collega ad una pressante spinta all'adozione di nuove riforme in materia di "modernizzazione del sistema di protezione sociale", nonché in materia di riforme del mercato del lavoro.

Alla luce di questo quadro rimangono urgenti il problema dell'occupazione e la richiesta di interventi di tutela in favore dei cittadini. Sotto questo secondo profilo, la l. 28 giugno 2012 n. 92 ha riscritto la disciplina degli ammortizzatori sociali<sup>4</sup>, lasciando però in sospenso la questione della mancanza di una tutela di tipo universale che trascenda la mera logica assicurativa. D'altra parte, la legge interviene anche sul versante delle politiche attive, principalmente attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (c.d. *LEP*) concernenti i servizi per l'impiego.

La l. 92/12<sup>5</sup> contiene inoltre alcune disposizioni che, a diverso titolo,

servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio, 2013. A cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – DG Politiche dei Servizi per il Lavoro e Italia Lavoro – Staff di Statistica, Studi e Ricerche sul Mercato del Lavoro, in *Lavoro/Documents/Rapporto monitoraggio SPI 2013.pdf*.

<sup>3</sup> VARESI, *Il workfare territoriale*, in GOTTARDI, BAZZANI (a cura di), *Il workfare territoriale*, ESI, 2014. Sui risultati dell'apertura ai privati e per un confronto comparato a livello europeo si v. BERGAMANTE, MAROCCO, *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa [Risorsa elettronica]: tendenze, conferme e sorprese*, ISFOL, Roma, 2014, in <http://sbnlo2.cilea.it/bw5nez/opac.aspx?WEB=-ISFL&IDS=19755>.

<sup>4</sup> Qui il termine di "ammortizzatori sociali" è utilizzato in senso ampio, precedente a quello introdotto dalla l. 92/12. La riforma, invece, "rifiuta una nozione onnicomprensiva di ammortizzatori sociali, come si è venuta formando nel corso dell'ultimo quindicennio", così in GAROFALO D., *Gli incentivi alle assunzioni*, in *DPL*, 2012, p. 166 ss. Sul differente utilizzo rispetto al passato, dell'espressione "ammortizzatore sociale" nella riforma Fornero, si v. anche LISO, *L'Aspi: il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in *RDSS*, 2013, p. 1 ss.

<sup>5</sup> Rispetto ad ulteriori questioni – non affrontate nel presente contributo – relative al legame tra politiche attive e passive nella disciplina introdotta dalla l. 92/12, concernenti la condizionalità delle prestazioni e dei servizi, la prospettiva punitiva, la difficile attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la mancanza di una nozione unica di 'stato di disoccupazione', ed altre, si v. ad esempio: ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel "welfare attivo" e nei "mercati del lavoro transazionali"*, in *RDSS*, 2012; PASCUCCI, *Servizi per l'impiego*,

coinvolgono congiuntamente più soggetti del mercato del lavoro nella gestione di aspetti di politica dell’occupazione, su cui successivamente è andato ad incidere parzialmente il più recente d.l. 28 giugno 2013 n. 76, convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013 n. 99. Il coinvolgimento partecipativo di più soggetti delinea il formarsi di differenti “reti” in specifici ambiti di riferimento.

In particolare, con il presente contributo si intende considerare il concetto di “rete” così come utilizzato dal legislatore per rispondere al problema occupazionale.

L’ambito di interesse circa la tematica qui enunciata riguarda l’azione di alcune reti nelle politiche dell’occupazione, che classificheremo “reti informatiche”, tra banche dati, e “reti territoriali”.

Il carattere comune di queste tipologie di rete consiste nella relazione tra politiche attive e passive del lavoro, e nell’effetto che suddette politiche possono produrre nel mercato del lavoro.

In ogni caso, soprattutto considerando l’attuale carenza di opportunità lavorative, la via da percorrere sembra non potersi limitare ad un intervento legislativo: pare indispensabile un’azione di tipo macro-economico, che inneschi un processo virtuoso in grado di creare lavoro, – non solo di rafforzare l’occupabilità – e di potenziare la protezione sociale assicurata dallo Stato<sup>6</sup>.

Nel contempo, le stesse norme giuridiche dovrebbero essere indirizzate a soddisfare le esigenze economiche e sociali della società<sup>7</sup>: nella scienza giu-

*politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012*, in RDSS, 2012; RENGA, *La “riforma” degli ammortizzatori sociali*, in LD, 2012; CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in RDSS, 2012; GAROFALO D., *op. cit.*; BONARDI, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in FEZZI, SCARPELLI, *Guida alla Riforma Fornero. Legge 28 giugno 2012, n. 92*, in *I Quaderni di Wikilabour*, 1, 2012, p. 128 ss., in [www.wikilabour.it](http://www.wikilabour.it); FILI, *Politiche attive e servizi per l’impiego*, in DPL, 2012, Commentario alla Riforma Fornero, spec. pp. 192-199; ZOPPOLI L., *Flex/insecurity – La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo*, Editoriale Scientifica, 2012; CINELLI, FERRARO, MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, 2013; LISO, *L’Aspi: il “nuovo” trattamento di disoccupazione* in GOTTARDI, BAZZANI (a cura di), *op. cit.*

<sup>6</sup> BALLESTRERO, *Declinazioni di flexicurity: Italia e Spagna*, in LD, 2012, p. 441 ss.: “È chiaro a tutti che la legislazione del lavoro, di per sé, non può né creare occupazione, né ridurre in modo permanente il tasso di disoccupazione: la realizzazione di questi obiettivi dipende da altro, in particolare dalle politiche industriali e dallo sviluppo che i due Governi saranno in grado di mettere in campo” (p. 443).

<sup>7</sup> TARELLO, *Realismo giuridico*, in NDI, Utet, 1959.

ridica convivono, infatti, in un'ineliminabile dualità, la dimensione pratica, legata alle esigenze della vita concreta e ai suoi fini, e la dimensione teorica, che necessita di coerenza logica interiore al proprio sistema<sup>8</sup>.

Per quel che concerne la materia della salute e sicurezza sul lavoro – sebbene non direttamente oggetto di questo contributo –, pare interessante menzionare le disposizioni in merito al Sistema informativo nazionale della prevenzione (SINP), chiaro esempio di interazione tra flusso di dati in capo a differenti enti. Il SINP, seppur ancora non realizzato, dovrebbe raccogliere “dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali”, ma non solo: tali dati sarebbero infatti utili anche per indirizzare le attività di vigilanza, “tramite l'integrazione di specifici archivi e la creazione di banche dati unificate”<sup>9</sup>.

Tra i concetti di rete aventi dei collegamenti con la materia lavoristica saranno esclusi dalla presente trattazione lo studio dei distretti produttivi, derivati “dall'agglomerazione di più realtà imprenditoriali, normalmente di dimensione piccola o media, situate in un territorio circoscritto, specializzate in una o più fasi della produzione e interrelate da un complesso di rapporti economici e sociali”. Non tratteremo inoltre delle reti di imprese, quali forme di “coordinamento di natura contrattuale, o fondate sulla contitolarità di taluni mezzi di produzione, grazie alle quali imprese perlopiù piccole o medie mirano a sviluppare maggior massa critica e maggior forza sui mercati,

<sup>8</sup> CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, Società editrice del Foro Italiano, 1937.

<sup>9</sup> Art. 8, co. 1, d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81. Al c. 2 del medesimo art. 8 si specifica come il SINP sia costituito “dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dal Ministero dell'interno, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dall'INAIL, dall'IPSEMA e dall'ISPESL, con il contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Allo sviluppo del medesimo concorrono gli organismi paritetici e gli istituti di settore a carattere scientifico, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne”. In questo complesso sistema di rete informativa, l'INAIL è stato individuato come il titolare del trattamento dei dati, responsabile di garantire la gestione tecnica ed informatica del sistema stesso. È interessante, inoltre, notare, come già il 25 luglio 2002 l'INAIL, l'ISPESL, la Conferenza delle Regioni e Province Autonome avessero “sottoscritto un importante accordo di collaborazione mirato allo sviluppo, a partire dalle diverse esperienze già presenti, di un Sistema Informativo Integrato di Prevenzione, con articolazioni in tutte le Regioni, basato sulla sistematicità di scambio e sull'integrazione delle informazioni utili in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro”, come emerge da AA.VV. (a cura di), *Indagine integrata per l'approfondimento dei casi di infortunio mortale. Rapporto nazionale*, Ministero della Salute, 2006, spec. p. 8.

senza doversi fondere o unire sotto il controllo di un unico soggetto”<sup>10</sup>, che si realizzano attraverso il c.d. contratto di rete.

Allo scopo di creare gli strumenti adatti per rispondere alle esigenze concrete della società, il legislatore fa riferimento a concetti utilizzati anche in altre discipline, a volte difficilmente comprensibili in termini strettamente giuridici<sup>11</sup>.

Da un punto di vista sociologico il concetto di rete assume differenti sfumature e dimensioni: per citarne solo alcune, esso diviene, ad esempio, fondamentale allo scopo di ricostruire il tessuto relazionale in termini di capitale sociale, dei soggetti considerati, secondo l’analisi reticolare, o *social network analysis*, ossia l’analisi dei *network*, delle reti sociali di un territorio<sup>12</sup>.

La rete può essere utile, inoltre, per dimostrare la forza dei c.d. “legami deboli”: le relazioni personali sono integrate in reti sociali che generano fiducia e che creano relazioni di scambio diverse da quelle legate alla razionalità economica. È possibile, in tal senso, ad esempio, analizzare le relazioni che di fatto favoriscono un efficace ingresso nel mercato del lavoro<sup>13</sup>.

La prospettiva sociologica cambia ulteriormente quando la rete è interpretata come rete di imprese, come sistema permeabile sul territorio che continua a rimodularsi in considerazione delle relazioni tra le stesse esistenti<sup>14</sup>, in una prospettiva adottata anche negli studi economici.

Così definiti i confini della ricerca ed evidenziati alcuni profili interdisciplinari, l’articolo si occupa di come il concetto di “rete” venga declinato a livello europeo, per tracciarne i profili di coerenza ed incoerenza, e i possibili sviluppi. Ciò in considerazione anche del fatto che la l. 92/12 costituisce la risposta fornita dal nostro Paese a precisi stimoli europei<sup>15</sup>: stimoli come

<sup>10</sup> VILLA, *Reti di imprese e contratto plurilaterale*, in *GComm.*, 2010, p. 944 ss.

<sup>11</sup> Per un esempio in tal senso, si v. in proposito MARIUCCI, *op. cit.* L’autore si riferisce alle osservazioni di Adalberto Perulli relativamente all’art. 1, co. 3, l. 92/12, per il quale il sistema di monitoraggio previsto dalla riforma assicura “rapporti sullo stato di attuazione delle singole misure in termini microeconomici e macroeconomici”. A tale proposito per “la prima volta” viene attribuita “dignità giuridica ad espressioni tipiche del linguaggio degli economisti”, soggette a differenti interpretazioni (p. 421).

<sup>12</sup> CHIESI, *L’analisi dei reticoli*, FrancoAngeli, 1999.

<sup>13</sup> GRANOVETTER, *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Liguori, 1998.

<sup>14</sup> BUTERA, *Il castello e la rete: imprese, organizzazioni e professioni nell’Europa degli anni ’90*, FrancoAngeli, 1990.

<sup>15</sup> Si tratta, pertanto, di una riforma voluta dalle istituzioni Europee, si v. PERULLI, *Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, in *RIDL*, 2012, I, p. 247 ss., p. 251; una riforma definita addirittura

l'incessante riferimento al modello di *flexicurity*, da declinarsi in ogni Paese membro nel rispetto delle proprie caratteristiche<sup>16</sup>; il passaggio dal *welfare* al *welfare attivo*, a partire soprattutto dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, collegato al tema insistente della modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale<sup>17</sup>; le Raccomandazioni al nostro Paese e la continua richiesta di una riforma del mercato del lavoro, con precise caratteristiche.

Risulta dunque interessante, alla luce del condizionamento subito dal diritto del lavoro italiano rispetto alla dimensione europea, verificare se e come il concetto di rete, in questo ambito, sia presente nei documenti europei, e con quale finalità.

Ci occuperemo quindi della disamina delle tipologie di rete contenute nella l. 92/12, alla luce del d.l. 76/13, convertito, con modificazioni, in l. 9/13, secondo la classificazione proposta, cercando di avere l'accortezza di evidenziare la *ratio* della normativa, all'interno dell'attuale impianto normativo.

Infine, le conclusioni saranno dedicate alla formulazione di alcune ipotesi relative all'impatto concreto che potranno avere le reti prese in considerazione.

## 2. Rete e Unione Europea

### 2.1. Rete informatica

A livello europeo esistono diverse tipologie di rete che tendono a un'integrazione tra amministrazioni nazionali e amministrazione europea mediante la circolazione di informazioni di vario genere e secondo differenti modalità, attuando un processo di partecipazione tra le istituzioni interessate in direzione di una maggiore efficacia dell'azione amministrativa<sup>18</sup>.

“virtuale”, si v. RENGA, *op. cit.*, p. 622; una riforma priva di effettivi profili innovativi, e messa in atto sostanzialmente per rispondere alle esigenze di credibilità richieste dall'Unione europea e dai mercati finanziari, si v. BALLESTRERO, *op. cit.*

<sup>16</sup> ZOPPOLI L., *op. cit.*

<sup>17</sup> ALAIMO, Da “Lisbona 2000” a “Europa 2020”. Il “modello sociale europeo” al tempo della crisi: bilanci e prospettive, in RIDL, III, 2012, p. 219 ss, p. 241. Sull'insistenza verso la modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale collegata alla promozione dell'attivazione, si v. anche ALES, Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento, in WP C.S.D.L.E. “M. D'Antona”, INT – 51/2007, p. 11.

<sup>18</sup> CANEPA, *Reti europee in cammino*, Jovene, 2010, spec. pp. 8 e 9.

La decisione 93/569/CEE<sup>19</sup> introduceva – in attuazione del regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio – la rete dei servizi europei per l’occupazione, c.d. “Eures”, con lo scopo di sostenere la libera circolazione dei lavoratori e l’integrazione dei mercati del lavoro europei, anche attraverso il potenziamento dei servizi nazionali e locali del lavoro, e di monitorare la mobilità e le informazioni della normativa comunitaria a favore dei cittadini.

Nel corso del suo sviluppo, la rete Eures ha effettivamente risposto a tali obiettivi, inizialmente svolgendo una semplice funzione di coordinamento di operazioni svolte dagli uffici di collocamento nazionali e utilizzata esclusivamente dagli uffici e dalle agenzie nazionali di collocamento, per poi successivamente ricomprendere il servizio, svolto dall’Ufficio europeo di coordinamento Eures, di accesso libero e gratuito di inserimento del proprio curriculum vitae in favore dei cittadini. Questo servizio, organizzato direttamente dalla Commissione, si è aggiunto a quelli già offerti a livello nazionale dai singoli Stati<sup>20</sup>.

La rete Eures è considerata uno strumento chiave, rivolto allo “sviluppo della cooperazione transnazionale e transfrontaliera”: essa arriva a coinvolgere, oltre che i servizi dell’occupazione, anche i servizi sociali, le parti sociali e altri enti interessati, “al fine di migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro, la loro integrazione e la mobilità”<sup>21</sup>, mediante una sorta di compromesso tra dimensione pubblica e privata, sociale ed economica, e tra interessi e *governance* nazionali e sovranazionali<sup>22</sup>.

Oltre ad essere indirizzata allo sviluppo dei mercati del lavoro europei,

<sup>19</sup> Sostituita dalla Decisione della Commissione del 23 dicembre 2002.

<sup>20</sup> Così in BASSI, *I servizi pubblici comunitari: la loro recente comparsa, i loro primi sviluppi*, in *RIDPC*, I, 2006, p. 69 ss. L’a. sottolinea due aspetti di rilievo: in primo luogo rileva come “le prestazioni di gestione delle banche dati... non rappresentano tentativi estemporanei di dar vita a servizi informatici di scala comunitaria, ma costituiscono altrettante tappe di un più ampio programma operativo da qualche anno lanciato dalla Comunità... si tratta del piano per la ‘erogazione interoperabile di servizi paneuropei di governo elettronico alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini’”, in una prospettiva di servizio pubblico europeo volto a sostenere lo sviluppo delle attività transfrontaliere (p. 121). L’autore, in secondo luogo, ritiene uno dei profili di maggior interesse nell’esperienza Eures, come in alcune altre, il fatto che esso consista in un servizio pubblico assunto in proprio dalla Comunità, “che ne cura l’organizzazione e ne assicura la fruizione e la diffusione presso il pubblico dei potenziali consumatori” (p. 126).

<sup>21</sup> Decisione (2003/8/CE) della Commissione del 23 dicembre 2002.

<sup>22</sup> FREDLAND, CRAIG, JAQUERSON, KOUNTOURIS, *Public Employment Services and European Law*, Oxford University Press, 2007, p. 86.

in maniera da renderli aperti e accessibili a tutti, la rete Eures mira allo scambio, in tutti i territori all'interno dell'Unione, della conoscenza relativa alle offerte e domande di lavoro; alla promozione delle informazioni relative ai differenti mercati del lavoro europei, unitamente ad informazioni relative alle condizioni di vita e alle opportunità di qualificazione; alla definizione delle metodologie e degli indicatori funzionali ai fini appena descritti.

Nella rete così tracciata, aperta ad ogni soggetto avente una *partnership* con i servizi per l'impiego, e volta ad una collaborazione attiva tra tali servizi ed enti privati e associazioni<sup>23</sup>, “gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni relative ai problemi e ai dati concernenti la libera circolazione e l'occupazione dei lavoratori, nonché le informazioni relative alla situazione e all'evoluzione dell'occupazione per regioni e settori di attività”<sup>24</sup>.

I servizi pubblici per l'impiego, infatti, hanno un ruolo chiave nell'implementazione della strategia europea per l'occupazione: il loro contributo nell'intermediazione della domanda e dell'offerta di lavoro è particolarmente rilevante e gli Stati membri dell'UE hanno la responsabilità di svilupparne l'efficienza e l'efficacia<sup>25</sup>. Allo stesso tempo, il loro inserimento all'interno di una rete, li porta ad agire secondo “un sistema di fiducia reciproca e “leale collaborazione” diretta allo sviluppo di regole comuni”<sup>26</sup>. In tal senso, la connessione informatizzata tra i soggetti coinvolti nella rete Eures diviene uno strumento fondamentale nella gestione dei servizi al lavoro, che potenzia le possibilità di sviluppo di ogni singolo Stato membro proprio partecipando al buon funzionamento della rete stessa.

A tale proposito, pur non riferendosi esplicitamente a un processo di

<sup>23</sup> FREEDLAND, CRAIG, JAQUERSON, KOUNTOURIS, *op. cit.*, pp. 191, 192.

<sup>24</sup> Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, art. 14.

<sup>25</sup> Nel 1996 la Commissione istituisce il c.d. *High Level Panel on Free Movement for Persons*, per affrontare e fare proposte relative ai problemi legati alla libera circolazione delle persone. Il gruppo presenta nel marzo del 1997 circa 80 *recommendations*, con un'attenzione particolare dedicata ad alcuni temi, tra cui l'implementazione del *network Eures*. Conseguentemente, la Commissione adotta il Piano di Azione per la libera circolazione dei lavoratori, *Action Plan for Free Movement for Workers*, nel 1997, allo scopo di fornire un chiaro quadro legale, volto alla costruzione di un più efficiente mercato del lavoro in Europa, con l'implementazione del *network Eures*. Così si v. BALDONI, *The Free Movement of Persons in the European Union: A legal – historical overview*. In *State of the art report*, Pioneur Working Paper, 2, 2003, pp. 10 e 11.

<sup>26</sup> CANEPA, *Reti europee in cammino*, Jovene, 2010, spec. p. 9.

informatizzazione, la Decisione 2003/8/CE della Commissione, evidenziava la necessità di “tener conto ... delle opportunità offerte dai nuovi strumenti messi a disposizione dalla tecnologia dell’informazione e delle comunicazioni per migliorare e razionalizzare ulteriormente i servizi forniti”.

A tal fine Eures utilizza tecnologie informatizzate (internet, sito *web*) che permettono l’accesso a diverse banche dati. Allo stesso tempo, anche i servizi pubblici per l’impiego sono tenuti a migliorare la qualità e l’accesso alle informazioni relative alla domanda e offerta di lavoro attraverso l’implementazione di tali strumenti<sup>27</sup>. Infatti, già la Dichiarazione Comune dei servizi pubblici per l’occupazione in Europa di fine anni Novanta<sup>28</sup> si poneva tra i propri obiettivi lo sviluppo di un sistema tecnologico, che includesse internet ed altri mezzi, e che potesse essere accessibile direttamente agli interessati. Diventava pertanto necessario che in tutti i servizi pubblici d’impiego europei fosse attuata un’integrazione tecnologica, che potesse permettere una comunicazione agile ed efficace tra gli stessi e le banche dati Eures<sup>29</sup>.

D’altra parte, l’attuazione di tale processo non poteva certo dirsi semplice. In effetti, l’attuale differente livello di efficacia degli uffici per l’impiego degli Stati membri pare essere il punto di partenza di una recente proposta di decisione volta alla costituzione di una piattaforma per il confronto delle prestazioni a livello europeo, allo scopo di individuare le buone pratiche e rafforzare la capacità e l’efficienza dei servizi stessi<sup>30</sup>.

La promozione di reti di natura informatica viene inoltre ribadito, nell’ambito della politica di coesione economica, sociale e territoriale, dalla Commissione, che considera la c.d. “coesione elettronica” come l’opportunità per creare una rete di gestione elettronica in grado di alleggerire gli adempimenti amministrativi e di aumentare la controllabilità dei progetti e della spesa all’interno di tali politiche, riguardanti anche iniziative relative

<sup>27</sup> Commission Communication “*Modernising public employment services to support the European Employment Strategy*”, Brussels, 13.11.1998, COM(1998) 641 final.

<sup>28</sup> *Joint Mission Statement of Public Employment Services in Europe* (EU/EEA), 16 novembre 1998.

<sup>29</sup> *Memorandum of Understanding between the Public Employment Services of the EEA for the development of the EURES network*, 16 novembre 1998. Si v. inoltre Comunicazione della Commissione, “Analisi annuale della crescita 2013”, Bruxelles, 28 novembre 2012 COM(2012) 750 final.

<sup>30</sup> Proposta di decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l’impiego, Bruxelles, 17 giugno 2013 COM (2013), p. 430.

alla promozione dell'occupazione. "Pertanto, entro la fine del 2014, tutti gli Stati membri saranno tenuti a istituire sistemi che permettano ai beneficiari di presentare tutte le informazioni per via elettronica". La rete territoriale si traduce così per questa via in rete informatica<sup>31</sup>.

## 2.2. Rete territoriale

A livello europeo, il concetto di rete territoriale può essere tratteggiato attraverso la considerazione di alcuni ambiti normativi specifici. Si tratta comunque di ricercare gli elementi che mostrino la costruzione di reti indirizzate ad affrontare il problema occupazionale, in termini di creazione di lavoro o di sostegno dei lavoratori rimasti senza impiego.

A questo proposito, la scelta dei percorsi normativi ritenuti utili a tal fine riguarda innanzitutto la definizione della politica di coesione territoriale, economica e sociale, la logica seguita dai fondi strutturali a supporto di tale politica, e il collegamento con gli obiettivi di politica occupazionale.

L'evoluzione della politica di coesione economica e sociale, dall'Atto Unico del 1986 ad oggi, mostra la graduale rilevanza assunta dal livello territoriale per raggiungere lo sviluppo armonioso tra gli Stati membri e l'attenuazione del "divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni", e del "ritardo delle regioni meno favorite"<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Centrale Europea. Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione. COM (2010) 642/3.

<sup>32</sup> Art. 178 TFUE, ex art. 158 TCE. Prima di allora la politica regionale era realizzata attraverso l'utilizzo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975. D'altra parte, l'Atto Unico lega indissolubilmente la dimensione regionale all'utilizzo dei fondi strutturali, riformati a tal fine dal Consiglio con regolamento del 24 luglio 1988 (2052/88). Il Trattato di Maastricht aveva in seguito riproposto il titolo "Coesione economica e sociale", attraverso un utilizzo dei fondi strutturali e degli altri strumenti, nonché attraverso la promozione di "azioni specifiche" anche indipendenti da tali fondi (art. 130 B, terzo comma). Per la realizzazione della politica di coesione economica e sociale, il TFUE prevede all'articolo 175 (ex art. 159 del TCE) il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri; l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno, in relazione agli obiettivi dell'articolo 174; l'utilizzazione dei fondi a finalità strutturale esistenti (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti, altri strumenti finanziari esistenti, e la creazione di un Fondo di coesione (art. 177 ex art. 161 del TCE).

Nel corso del suo sviluppo, la politica di coesione economica e sociale ha introdotto un sistema di *multi-level governance*, con “diversi attori, le cui competenze, (o meglio il concreto esercizio delle quali), si integrano per il raggiungimento di obiettivi di comune interesse”. In tal senso, questa politica ha dato luogo ad una “articolazione territoriale su reti interattive”, costituita da “istituzioni comunitarie, autorità statali, autorità infrastatali, imprese, attori della cittadinanza attiva”<sup>33</sup>.

Negli anni ‘90, la preoccupante situazione occupazionale aveva spinto le Istituzioni europee a ricercare approcci innovativi che potessero favorire la creazione di posti di lavoro: è stata pertanto percorsa la strada dei “patti territoriali per l’occupazione”, accolta con favore dal Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996.

La loro implementazione è stata di fatto favorita attraverso un crescente supporto da parte dei Fondi strutturali, il cui intervento a loro volta ha stimolato l’apporto di cofinanziamenti nazionali, regionali e locali<sup>34</sup>.

La sperimentazione di tali patti ha permesso di introdurre un approccio basato sul livello locale (“*bottom up*”), su un’ampia *partnership* dei soggetti locali (comprendente le parti economiche e sociali, nonché gruppi professionali, organizzazioni senza fine di lucro, istituti scolastici ed universitari), e su

<sup>33</sup> SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale come sistema di Multi-level Governance*, in SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè, 2003, 1, p. 4. D’altra parte, sin dalle prime sperimentazioni, è evidente come la partecipazione dei soggetti locali alla *governance* del territorio e il potenziamento di questo livello, promosso dalla Commissione, non sono di per sé sufficienti per cambiare gli orientamenti in questa materia, provenienti da interventi nazionali. Solo attraverso un rafforzamento del ruolo della Commissione e la possibilità di imporre specifiche *dead line*, la situazione comincia a cambiare, anche attraverso una linea europea che tenta di scoraggiare la pratica di compromesso politico per la ripartizione delle risorse pubbliche tra livello nazionale e regionale, operando in tal modo una sorta di attività di “depoliticizzazione”, come *depoliticizing factor*. Così in HOOGHE, *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, 1996. In questa pubblicazione, che considera tra l’altro la *multi-level governance* in alcune realtà territoriali fiamminghe, si v. spec. pp. 159, 160.

<sup>34</sup> Commissione Europea, Seconda relazione intermedia relativa ai patti territoriali per l’occupazione, novembre 1999, SEC (99) 1930. Si aggiunga come la promozione dei patti territoriali è vista come “assolutamente innovatrice” dalla Commissione al fine di utilizzare al meglio i Fondi strutturali a favore dell’occupazione. La Commissione ritiene infatti, in quegli anni, che “il successo delle riforme intraprese” dipenda “dalla mobilitazione degli operatori pubblici e privati al livello territoriale appropriato”. Così nel Discorso del presidente della Commissione Jacques Santer alla conferenza tripartita su crescita e occupazione (Roma, 14 giugno 1996).

una strategia integrata, innovativa e coordinata allo scopo di affrontare il problema occupazionale<sup>35</sup>.

L'elemento centrale era appunto la creazione di un partenariato ampio ed effettivo, e quindi in pratica di "reti" a livello locale, che potesse coinvolgere non solo soggetti istituzionali, ma anche "operatori socioeconomici e soprattutto dei settori privato e associativo"<sup>36</sup>.

In quegli anni, la mobilitazione degli operatori locali cominciava ad essere vista come altamente strategica, attraverso la strada del decentramento dei sistemi di organizzazione dell'occupazione e della promozione delle iniziative locali per lo sviluppo e l'occupazione<sup>37</sup>.

Col Trattato di Lisbona, il titolo sulla coesione economica e sociale è stato modificato per introdurre anche l'aspetto della territorialità. Tale politica è oggi contenuta nel Titolo XVIII TFUE: attraverso il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, dell'unione economica e monetaria e di un'area interna senza frontiere, l'Unione Europea promuove il progresso economico e sociale, nonché un alto livello di occupazione e uno sviluppo equo e sostenibile<sup>38</sup>. A tal fine è necessario sostenere una cooperazione territoriale a livello europeo che possa incoraggiare strategie di sviluppo condivise dei territori interessati e che possa favorire, allo stesso tempo, attività di rete e di scambio di esperienze e idee. La dimensione territoriale della politica di coesione, in particolare, si caratterizza per la "capacità di adeguarsi alle particolari esigenze e caratteristiche delle specifiche sfide e opportunità dei contesti territoriali"<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Commissione Europea, L'occupazione al primo posto, Panoramica sui patti territoriali per l'occupazione in Italia, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 1999.

<sup>36</sup> Commissione Europea, Seconda relazione intermedia relativa ai patti territoriali per l'occupazione, novembre 1999, SEC (99) 1930.

<sup>37</sup> È con il "Patto europeo di fiducia – azione per l'occupazione in Europa", del 1996, che la Commissione intende intervenire in maniera incisiva a favore dell'occupazione in questa direzione. Così in MASSIMIANI, *La qualità del lavoro nell'esperienza dell'Oil e nelle politiche sociali europee*, Ed. Lulu.com, 2010, p. 81. Un esempio di tale approccio è costituito dai "patti territoriali per un partenariato rafforzato", per mezzo dei quali possono essere mobilitati operatori pubblici e privati per la realizzazione di una politica territoriale che si ponga realistici obiettivi economici e occupazionali, e che stimoli le proposte volte a creare occupazione.

<sup>38</sup> BLANPAIN, *European Labour Law, Kluwer Law International*, Alphen aan en Rijn, 2010, p. 141.

<sup>39</sup> Consiglio, Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (2006/702/CE). In linea di continuità con questo approccio, la Commissione, nel Libro Verde sulla coesione territoriale del 2008, ha inteso promuovere una

L'accento alla dimensione territoriale, in senso reticolare, è stato inoltre ribadito nel 2010, nel pieno della crisi economica e finanziaria: da una parte il Consiglio ha accentuato la funzione della politica di coesione e dei fondi strutturali quale insieme di "importanti meccanismi attuativi volti a realizzare le priorità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva negli Stati membri e nelle regioni"<sup>40</sup>, dall'altra la Commissione ha ritenuto che la grave situazione potesse essere superata solo attraverso il coinvolgimento di tutti i livelli di *governance*: europeo, nazionale, regionale e locale<sup>41</sup>. Pertanto, è parso indispensabile programmare una strategia volta a chiarire le priorità nell'utilizzazione dei fondi strutturali, per un'ottimizzazione delle risorse a disposizione, stabilendo *ex-ante* obiettivi e indicatori di risultato precisi e misurabili<sup>42</sup>, e definendo quale criterio preferenziale il coinvolgimento dei

politica a favore dei territori, in maniera che gli stessi potessero trarre i massimi benefici dalle proprie risorse, e dalla cooperazione con altri territori. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo, Libro Verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza. COM (2008) 616 definitivo.

<sup>40</sup> Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2010/707/UE), in cui il Consiglio ricorda come nelle conclusioni del 17 giugno 2010 il Consiglio europeo avesse sottolineato "l'importanza di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale al fine di contribuire al successo della nuova strategia Europa 2020", si veda il quindicesimo considerando. I considerando di questa decisione paiono essere particolarmente rilevanti per comprendere il peso degli aspetti sociali nella Strategia europea 2020. Si veda a proposito AA.VV., *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, in MARLIER, NATALI, VAN DAM, *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, P.I.E. Peter Lang S.A., 2010.

<sup>41</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Centrale Europea. Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione. COM (2010) 642/3.

<sup>42</sup> Due sono gli elementi principali rilanciati dalla Comunicazione della Commissione del 2010: la coesione territoriale, divenuta uno degli obiettivi principali insieme alla coesione economica e sociale, con l'adozione del Trattato di Lisbona, e il rafforzamento della partnership, allo scopo di attuare efficacemente gli obiettivi di Europa 2020, coordinando i livelli amministrativi europeo, nazionale, regionale e locale. "Al fine di mobilitare pienamente tutti gli interessati occorrerà potenziare la rappresentanza dei soggetti locali e regionali, delle parti sociali e della società civile sia nel dialogo politico che nell'attuazione della politica di coesione. In quest'ottica si dovrebbe mantenere il sostegno al dialogo tra i soggetti pubblici e privati, inclusi i partner socio-economici e le organizzazioni non governative". Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Centrale Europea. Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione. COM (2010) 642/3. In questo quadro deve pertanto innestarsi un'azione comune di sviluppo locale in un'ottica di coesione.

soggetti locali e regionali, delle parti sociali e della società civile, e il miglioramento delle *partnership*<sup>43</sup>. La definizione delle modalità per accedere alle risorse dei fondi dell'UE, e, in particolare, del FSE, e la definizione degli obiettivi da raggiungere sono di particolare rilievo in vista della possibilità di riorientare le politiche sociali attraverso investimenti indirizzati all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, da un punto di vista occupazionale, e, in un ambito più solidaristico, alla protezione e all'inclusione sociale<sup>44</sup>. È inoltre possibile realizzare la politica di coesione economica, sociale e territoriale anche al di fuori dei Fondi, attraverso "azioni specifiche" (art. 175 TFUE), mediante "interventi mirati di sostegno economico, ma anche l'adozione di strumenti giuridici che servano a promuovere concretamente la coesione e l'inclusione sociale" volte ad un sostegno del lavoratore nelle transizioni da un impiego ed un altro<sup>45</sup>.

La spinta alla territorialità e alla *partnership* pubblico-privato per affrontare, tra le varie materie, il tema occupazionale, riguarda anche il possibile coinvolgimento delle aziende in reti locali e il rapporto con la comunità ove si situano. A tale proposito, pare interessante notare come la nuova definizione di responsabilità sociale di impresa (c.d. RSI), promuova una collaborazione tra impresa e interlocutori delle questioni sociali, ambientali, etiche, ..., per "identificare, prevenire e mitigare i loro possibili effetti avversi", nonché per "alleviare le conseguenze sociali dell'attuale crisi economica, compresa la perdita di posti di lavoro"<sup>46</sup>. Sembra così emergere la sollecitazione a un intervento di responsabilizzazione delle aziende rispetto ai problemi sociali provocati dalla recessione dell'economia, sebbene non sia ancora chiaro come ciò possa avvenire. In ogni caso, la spinta verso il tema della RSI non risolve le possibili distorsioni che i sistemi di gestione della stessa possono produrre sul lavoro. In particolare, la ricorrente/prevalente

<sup>43</sup> Il crescente ruolo dell'elemento del partenariato nella politica di coesione, anche attraverso una maggiore partecipazione degli enti territoriali regionali nella fase attuativa, favorirebbe inoltre l'attenuazione della tendenza "intergovernativa e fortemente accentratrice che alcuni ritengono di individuare nel MAC", particolare profilo sviluppato in STRAZZARI, *La progressiva interrelazione tra le politiche di coesione e la Strategia europea per l'occupazione. Segnali di un federalismo competitivo?*, in ALES, BARBERA, GUARRIELLO (a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Giuffrè, 2010, spec. p. 654.

<sup>44</sup> ALAIMO, *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in RDSS, 2, 2013, p. 253 ss., spec. pp. 272-274.

<sup>45</sup> ALES, *op. cit.*, spec. p. 38.

<sup>46</sup> Bruxelles, 25.10.2011, COM (2010) 681 definitivo.

unilateralità degli strumenti utilizzati per una sua attuazione deve essere valutata in relazione alle ricadute che essa provoca sul lavoro e sulle relazioni industriali. Inoltre, il “rischio di un collegamento diretto e individuale da parte dell’impresa nei confronti dei lavoratori” può comportare la “possibile emarginazione della dimensione collettiva” o una “sua diluizione nell’ambito dei diversi profili di rilevanza delle relazioni dell’impresa con i tanti suoi *stakeholder*”<sup>47</sup>.

### 3. Rete e sistema italiano alla luce dei recenti interventi normativi

#### 3.1. Reti informatiche

L’idea di poter interconnettere, attraverso banche dati e sistemi informatici, i centri per l’impiego, le Province, il ministero e gli enti previdenziali, è ritenuta una pre-condizione per realizzare un’efficiente connessione tra politiche attive e passive del lavoro<sup>48</sup>.

Al di là di quanto stabilito dalla l. 92/12, la realizzazione di sistemi informatici tra differenti soggetti del mercato del lavoro è un obiettivo legislativo già presente nel nostro ordinamento, attraverso la previsione del Sil, il Sistema Informativo Lavoro<sup>49</sup>, la costituzione della Borsa Continua Nazionale del Lavoro, nonché delle differenti banche dati pensate in capo all’INPS, come la banca data dei percettori, o le successive.

<sup>47</sup> GOTTARDI, *L’evoluzione del diritto del lavoro in Italia e in Europa e la CSR*, in SACCONI L. (a cura di), *Guida critica alla Responsabilità sociale e al governo d’impresa*, Bancaria Editrice, 2005, pp. 470-472.

<sup>48</sup> GILLI, LANDI, *Potenziamento dei sussidi di disoccupazione e organizzazione dei servizi per il lavoro*, in *DRI*, 2008, p. 320 ss., p. 322.

<sup>49</sup> “Quanto ai rapporti tra operatori pubblici e privati, si auspicava la cooperazione: per l’attività di mediazione – riconosciuta intrinsecamente simile a quella esercitata (o che ci si auspicava fosse esercitata) dagli operatori pubblici – si puntava su una integrazione a livello informativo (ed informatico), basata sull’obbligo di connessione e di scambio dati tramite un Sistema Informativo Lavoro (Sil) da costruire a cura dell’operatore pubblico; nel caso delle agenzie interinali, vi era una mera facoltà di connessione al Sil e si immaginava la stipula di apposite convenzioni con le agenzie regionali per l’impiego per favorire il reimpiego dei beneficiari di indennità di mobilità, un meccanismo di *outsourcing* nei fatti però poi non utilizzato” (PIRRONE, SESTITO, *Mercato del lavoro, sistemi di protezione sociale, libertà di iniziativa economica privata. Dal collocamento ai servizi per l’impiego: dieci anni di evoluzione normativa per una riforma incompiuta*, in *DRI*, 2006, p. 611).

Il co. 4 dell'art. 19 d.l. 29 novembre 2008 n. 185 ha stabilito che l'INPS possa stipulare con gli enti bilaterali delle apposite convenzioni per la gestione dei trattamenti previsti e lo scambio di informazioni, “senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, anche tramite la costituzione di un'apposita banca dati alla quale possono accedere anche i servizi competenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera g, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181...”. Tali convenzioni, e tale banca dati, avrebbero avuto lo scopo di monitorare le prestazioni riconosciute per disoccupazione o sospensione, ma allo stesso tempo quello di indicare – oltre agli elementi stabiliti espressamente dal Decreto Interministeriale 19 maggio 2009 n. 46441 – “ogni altra informazione utile al fine delle politiche di formazione e di attivazione del lavoratore”<sup>50</sup>. La Direttiva del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 10 febbraio 2009 ha previsto la costituzione di una banca dati relativa al “Reinserimento nel mercato del lavoro dei percettori di trattamenti previdenziali o di altri sussidi o indennità pubbliche”, riguardante le informazioni relative ai beneficiari di tali prestazioni. L'INPS avrebbe dovuto aggiornare in tempo reale tale banca dati, per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. La “banca dati percettori” avrebbe dovuto essere liberamente accessibile, via internet, dalla Direzione Ammortizzatori Sociali e Incentivi alla Occupazione, nonché da tutti i servizi competenti di cui all'articolo 1 del d.lgs. 21 aprile 2000 n. 181, come modificato e integrato dal d.lgs. 19 dicembre 2002 n. 297, nel rispetto delle norme previste dalla legge in materia di sicurezza e trasferimento dei dati.

Parrebbe che tali banche dati, la prima, comportante il coinvolgimento anche degli enti bilaterali, e la seconda, relativa ai percettori, fossero destinate a confluire in un unico *data base*<sup>51</sup>, o addirittura potessero essere considerate coincidenti<sup>52</sup>.

È stata in seguito prevista un'ulteriore banca dati, il c.d. “Casellario dell'assistenza” “per la raccolta, la conservazione e la gestione dei dati, dei redditi e di altre informazioni relativi ai soggetti aventi titolo alle prestazioni di natura assistenziale”, allo scopo di costituire “una base conoscitiva per la

<sup>50</sup> TIRABOSCHI, SPATTINI, TSCHÖLL, *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, I Libri di Guida al Lavoro, Il Sole 24 Ore.

<sup>51</sup> TIRABOSCHI, SPATTINI, TSCHÖLL, *op. cit.* Al capitolo 15, “Banca dati dei percettori di trattamenti previdenziali o di altri sussidi”, spec. p. 149, gli autori prevedono la confluenza delle due banche dati.

<sup>52</sup> GAROFALO D., *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsoa, 2010, p. III.

migliore gestione della rete dell’assistenza sociale, dei servizi e delle risorse”<sup>53</sup>.

La costituzione della “banca dati-assistenza” ha inteso coinvolgere “tutte le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti locali, le organizzazioni no profit e gli organismi gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie che forniscono obbligatoriamente i dati e le informazioni contenute nei propri archivi e banche dati”.

Nello stesso d.l. 31 maggio 2010 n. 78, l’art. 38 ha delineato un sistema di condivisione delle informazioni tra INPS e Agenzia delle Entrate, allo scopo di individuare eventuali abusi ed errori nella concessione di prestazioni sociali agevolate.

Anche la l. 92/12, nonché il successivo d.l. lavoro del 2013, conv. in l. 99/13, sono intervenuti nella definizione di ulteriori banche dati.

Per quanto riguarda le reti informatiche, sono presenti nella c.d. riforma Fornero fundamentalmente due modelli principali di banche dati in cui dovrebbero confluire le informazioni raccolte da diversi enti, indirizzate in differente maniera al monitoraggio dello sviluppo e dello stato di attuazione delle disposizioni della legge. Il primo modello riguarda la costituzione di banche dati anonime, messe a disposizione per incoraggiare studi ed approfondimenti relativi alla materia dell’occupazione, e ad altri differenti profili. In tal senso, l’INPS concorre con l’ISTAT ad organizzare delle banche dati informatizzate allo scopo di assicurare il monitoraggio e la valutazione indipendenti della riforma, rendendole disponibili, per la ricerca scientifica, a gruppi di ricerca collegati a università ed enti con finalità di ricerca italiani ed esteri. Tra le varie informazioni raccolte in queste banche dati, sono comprese quelle relative ai “periodi di fruizione degli ammortizzatori sociali con relativa durata ed importi corrisposti, periodi lavorativi e retribuzione spettante, stato di disoccupazione, politiche attive e di attivazione ricevute ed eventuali altre informazioni utili ai fini dell’analisi di impatto e del monitoraggio”<sup>54</sup>.

Il secondo modello di banca dati, invece, si riferisce fundamentalmente ad una *data base* avente uno scopo di controllo, in due direzioni: verso gli enti e verso i cittadini. Nel primo senso, infatti, è possibile verificare il grado di efficacia dell’azione dei soggetti che erogano i servizi per l’impiego, e l’ot-

<sup>53</sup> D.l. 78/10, Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, art. 13.

<sup>54</sup> Art. 1, co. 5, l. 92/12. Si veda a proposito la nota n. 6.

temperanza, o meno, al dovere di garantire i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per l'impiego, così come stabiliti dalla riforma stessa. Invero, “ai fini della verifica della erogazione dei servizi in misura non inferiore ai livelli essenziali definiti ai sensi dell'articolo 3 del ... Decreto Legislativo n. 181 del 2000”, i servizi competenti<sup>55</sup> devono trasmettere all'INPS “i dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali”<sup>56</sup>. L'INPS raccoglie inoltre tutte le informazioni, messe a disposizione da Regioni e Province, necessarie al riconoscimento degli incentivi all'assunzione<sup>57</sup>.

Nel secondo senso – di banca dati rilevante ai fini del controllo nei confronti dei cittadini –, l'implementazione di un simile sistema può agevolare la verifica ed il rispetto delle obbligazioni di condizionalità, stabiliti dalla normativa, a carico del beneficiario delle prestazioni, nonché il controllo del suo profilo professionale anche in relazione al sistema nazionale di certificazione dei percorsi di apprendimento, che si andrà a delineare *ex art.* 4, co. 53 e ss., l. 92/12.

L'istituzione di questa banca dati, orientata al controllo degli enti e dei cittadini, deve essere letta alla luce di un inasprimento, nella riforma Fornero, dell'elemento della condizionalità richiesta per il godimento di una prestazione previdenziale per mancanza di lavoro<sup>58</sup>. A questo proposito, si è assistito all'introduzione di una nuova e più restrittiva nozione di disponibilità al lavoro<sup>59</sup>, avente implicazioni anche in riferimento al profilo

<sup>55</sup> Il concetto di “servizi competenti” comprende non solo i servizi pubblici per l'impiego, ma anche gli organismi autorizzati o accreditati a svolgere determinate funzioni. Per un approfondimento ROSANO, *Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro*, in CINELLI, FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Utet, 2008, p. 13.

<sup>56</sup> Art. 4, co. 36, l. n. 92/12. “La riforma intende verificare in un'ottica di *feedback* la bontà delle politiche attive, anche nella prospettiva più generale di rivisitazione e miglioramento selettivo della spesa pubblica complessiva”: si v. CATINI, *Il ruolo degli enti previdenziali*, in CINELLI, FERRARO, MAZZOTTA, *op. cit.*, spec. p. 623.

<sup>57</sup> Art. 4, co. 39, l. n. 92/12.

<sup>58</sup> Per CINELLI, il generale inasprimento della condizionalità pare concentrato ad evitare gli abusi, affinché si eviti che i sostegni al reddito “vengano fruiti da soggetti non meritevoli: *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma*, *cit.*, spec. p. 232. Cinelli pertanto constata la scelta, operata dalla riforma, di continuare a seguire la nota strada della condizionalità, con accento alla dimensione punitiva.

<sup>59</sup> RENGA, *op. cit.*, spec. p. 626. A questo proposito l'A. menziona in nota, a titolo esemplificativo, alcune norme che si rifanno a diverse nozioni di disponibilità al lavoro, tra cui l'art. 13

della tutela della professionalità del soggetto interessato ad un'offerta di lavoro<sup>60</sup>.

Sul versante del controllo degli enti, la riforma fissa, come già menzionato, i livelli essenziali delle prestazioni (c.d. *LEP*) che i servizi pubblici di impiego sono tenuti a fornire, su tutto il territorio nazionale, ai disoccupati iscritti presso i loro uffici. La disposizione, d'altro canto, pare destinata a non trovare adeguata attuazione<sup>61</sup>, dovendo essere realizzata a costo zero<sup>62</sup>: non si prevedono risorse aggiuntive statali, ma eventualmente esse potranno essere ricercate nei fondi europei, secondo un principio di *premierità*.

La tendenza, pertanto, a un inasprimento della condizionalità e, nel contempo, ad una limitazione delle risorse da impiegare nell'attuazione degli

d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276; art. 3, co. 137, l. 24 dicembre 2003 n. 350; art. 19, co. 10, l. 28 gennaio 2009 n. 2. Si veda inoltre PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità*, cit., spec. p. 481. Per una disamina della nozione di disponibilità al lavoro, introdotta dalla riforma, si rimanda al contributo di MAROCCO del presente volume. Così anche per un'analisi critica della disciplina relativa alla durata minima dell'offerta di lavoro in termini di compatibilità con lo stato di disoccupazione.

<sup>60</sup> Ci riferisce al caso di decadenza dalla quando il lavoratore rifiuti un'offerta di lavoro inquadrata in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità di cui ha diritto. Si veda al proposito il commento di PASCUCCI, *op. cit.*, spec. 489. Cambia pertanto il riferimento, rispetto alla precedente normativa, che viene abrogata: prima il parametro era la retribuzione relativa alle mansioni di provenienza, ora è l'indennità lorda. A tal proposito, si rileva inoltre l'abrogazione, mediante l'art. 4, co. 46, della l. 92/12, dell'art. 1-*quinquies* del d.l. 5 ottobre 2004 n. 249, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 dicembre 2004 n. 291. Conseguentemente, cade anche il riferimento contenuto nella Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 22 febbraio 2006 n.5. Decadenza dai trattamenti nelle ipotesi di cui all'articolo 1-*quinquies* del d.l. 5 ottobre 2004 n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004 n. 291, che lega esplicitamente la congruità dell'offerta di lavoro, ai fini dell'art. 1-*quinquies* d.l. 249/04, alle "competenze e le qualifiche possedute dal lavoratore". Rispetto alle compatibilità stato di disoccupazione – obblighi di attivazione, nonché mantenimento dell'Aspi – obblighi di attivazione, si sono introdotte importanti differenze, spesso incoerenti, e in parte attenuate dalla l. 99/13: GAROFALO D., *Gli incentivi alle assunzioni*, cit., spec. p. 170; RENGA, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali*, cit., spec. p. 628.

<sup>61</sup> "La scarsità delle risorse da investire nelle politiche attive e nei servizi per l'impiego stride con la mole delle incombenze che gli enti territoriali, l'INPS e lo stesso Stato dovranno effettuare al fine di erogare dei servizi per chi cerca lavoro e di sanzionare chi dovrebbe cercarlo ma non lo fa" (FILI, *op. cit.*, spec. p. 193).

<sup>62</sup> Art. 4, co. 37, l. 92/12. Si v. OLIVERI, *Meglio potenziare i servizi pubblici all'impiego*, in *www.lavoceinfo.it* del 15.03.2012. Quanto all'efficienza, il Dirigente dei servizi per l'impiego di Verona ritiene sia necessario "puntare al potenziamento delle risorse e dei servizi pubblici, gli unici in grado di offrire un servizio veramente universale, non segmentato per categorie di lavoratori".

interventi promossi, dovrebbe porre un interrogativo rispetto alla fattibilità dell'implementazione di reti informatiche e territoriali, così come promosse dalla l. 92/12.

L'implementazione della banca dati per il controllo delle politiche attive e passive, prevista dalla riforma Fornero, pare ricollegarsi al progetto di realizzare una dorsale informativa unica mediante l'inter-operabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti allo scopo di documentare la storia professionale e personale di apprendimento dei cittadini e dei lavoratori<sup>63</sup>.

Infatti, “va certamente sottolineato come nel nostro Paese si abbia assoluto bisogno di una integrazione informativa ed operativa di carattere nazionale, rispetto alle misure di c.d. “politica attiva” e “passiva”, nel mercato del lavoro”<sup>64</sup>.

Il d.l. 76/13, convertito, con modificazioni, in l. 99/13, ha istituito più recentemente la banca dati delle politiche attive e passive (art. 8), allo scopo di “razionalizzare gli interventi di politica attiva di tutti gli organismi centrali e territoriali coinvolti e di garantire un'immediata attivazione della Garanzia per i Giovani”, stabilendo in tal modo il superamento del sistema di monitoraggio e di valutazione previsto dalla riforma Fornero<sup>65</sup>.

Sino a quel momento, la funzione dell'INPS risultava centrale, quale detentore e punto di incontro delle informazioni provenienti da diversi enti, divenendo “il soggetto istituzionale forse virtualmente più importante nel mercato del lavoro nazionale”<sup>66</sup>.

Il d.l. 76/13 ha invece abbandonato un sistema INPS-centrico<sup>67</sup>, prevedendo la costituzione della nuova banca dati nell'ambito del Ministero del

<sup>63</sup> Art. 4, co. 51, l. 92/12.

<sup>64</sup> LASSANDARI, *Le forme di sussidiarietà e l'ordinamento del lavoro*, in *LD*, 2012, p. 479 ss. Si v. p. 494.

<sup>65</sup> MAROCCO, *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”*, IT - 192/2013.

<sup>66</sup> LASSANDARI, *op. cit.*, p. 493. Inoltre, ricordiamo come nel documento di marzo 2012 della ministra Fornero, precedente alla riforma ma contenente i punti programmatici principali, l'INPS viene addirittura pensato come gestore di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro con riguardo ai percettori. Nonostante si sia in seguito desistito da questa direzione iniziale, si pongono innumerevoli interrogativi sul ruolo di tale ente multiforme. L'INPS, “dopo l'inglobamento di INPDAP e ENPALS, disposti dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214, risulta oramai avviato ad assumere prerogative e dimensioni di entità preoccupanti”: CINELLI, *op. cit.*, spec. p. 257.

<sup>67</sup> Definizione utilizzata da LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, 2009, p. 45.

lavoro e delle politiche sociali, e quindi non più, come le più recenti banche dati, presso l'INPS: l'INPS parteciperà, insieme agli altri enti costituenti la "struttura di missione" *ex art. 5, co. 1, d.l. 76/13*, a proporre "ogni opportuna iniziativa, anche progettuale, per integrare i diversi sistemi informativi ai fini del miglior utilizzo dei dati in funzione degli obiettivi di cui al comma 1, definendo a tal fine linee-guida per la banca dati di cui all'articolo 8" (art. 5, co. 1, lett. h).

In tale banca dati, composta anche dal SIL e dalla Borsa Continua Nazionale del Lavoro, confluirà una serie di banche dati già esistenti, in particolare, la banca dati prevista dall'art. 4, co. 51 della l. n. 92/12, la banca dati percettori *ex art. 19, co. 4, d.l. 185/09*, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 gennaio 2009 n. 2 e l'Anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati delle università di cui all'art 1-*bis* del d.l. 9 maggio 2003 n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 luglio 2003 n. 170.

Si conferma, pertanto, un'attenzione costante da parte della legislazione nazionale, allo sviluppo di reti informatiche che possano rivelarsi utili nella gestione o nel controllo delle politiche attive e passive del mercato del lavoro; d'altra parte, è evidente una difficoltà nell'effettivo riscontro di tali reti, in termini di realizzazione e/o di efficienza, provata dalla stratificazione normativa in questo ambito, che vede un susseguirsi continuo di *data base* con obiettivi spesso sovrapposti.

Lo stato di realizzazione delle banche informatiche è ben lontano dagli obiettivi prefissati: già da qualche anno l'INPS ha avviato un'importante operazione di informatizzazione della propria attività, ma il problema rimane quello della comunicabilità di sistemi informatici differenti, tra i diversi enti coinvolti, e, ancora una volta, di differenti situazioni in tutta Italia<sup>68</sup>. A ciò si aggiunga come ciascuna Regione, autonomamente, abbia sviluppato proprie reti, che spesso non dialogano con quelle centrali<sup>69</sup>. Questo, tra l'altro, è stato

<sup>68</sup> La difficile interoperabilità tra banche dati informatiche di INPS e servizi per l'impiego deriva anche dalla differente organizzazione amministrativa degli uffici. Si v. in BARONIO, MARROCCO, *Il caso dei "Centri Integrati per l'Impiego": le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia*, Collana Studi Isfol, n. 2008/3. Gli autori trattano altresì delle problematiche rispetto all'integrazione delle politiche attive e passive in Italia anche considerando la capacità (o meno) dei servizi per l'impiego di offrire adeguate politiche attive e "solidi percorsi di inserimento lavorativo e di rafforzamento dell'occupabilità" in relazione alla punibilità in caso di inadempienza degli obblighi di attivazione da parte del disoccupato, nonché la mancanza di premialità in caso di adempienza (pp. 15 e 17).

<sup>69</sup> Il tentativo di raccordo informativo Stato-Regioni non è una novità recente. Si consi-

uno dei motivi principali che ha causato il fallimento di banche dati come quella INPS dei percettori, oppure come il SIL o la Borsa Continua Nazionale del Lavoro.

All'interno del quadro delineato, la rigidità dimostrata da taluni soggetti, proprietari dei *data base*, nell'accesso ai propri dati, complica ulteriormente il progetto di reti informatiche comunicanti e controllabili e crea dei problemi in una materia di competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117, lett. r, Cost.*

### 3.2. Reti territoriali

La l. 92/12, "in coerenza con il principio di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze di programmazione delle regioni", ha prescritto la sottoscrizione, a livello nazionale, di intese "in sede di Conferenza unificata<sup>70</sup>, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dello sviluppo economico e sentite le parti sociali", allo scopo di indicare i "criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali che" comprendano "l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro collegati organicamente alle strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del *welfare*, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati". Nella definizione di tale sistema risulta essere prioritaria la costruzione di percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale<sup>71</sup>, per individuare i fabbisogni

deri che già attraverso la l. 28 febbraio 1987 n. 56, art. 8, co. 3, lo "Stato rinuncia a costituire propri osservatori nelle regioni ma si garantisce, sulla base di un rapporto convenzionale, che queste ultime forniscano all'osservatorio centrale informazioni aventi un determinato *standard*": LISO *Collocamento. I) Diritto del lavoro* (voce; aggiornamento), cit., spec. p. 19. Da tempo, pertanto, si tenta di promuovere delle reti informative tra Stato-Regioni, che paiono ad oggi ancora non essere pienamente realizzati.

<sup>70</sup> LASSANDARI, *op. cit.* "La connessione tra istituzioni viene assicurata dal coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano". nel caso di definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, e nella modifica apportata alla delega per il riordino della materia dei servizi per l'impiego, apprendistato e incentivi all'occupazione *ex art. 1 c. 30, l. 24 dicembre 2007 n. 247*; tale connessione viene assicurata "più spesso" dal coinvolgimento "della Conferenza unificata, che unisce appunto la prima alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali (con coinvolgimento quindi pure di province e comuni), ai sensi del d.lgs. 281 del 1997", 486.

<sup>71</sup> In tal senso si colloca il progetto del sistema nazionale di certificazione delle competenze (art. 4 co. 58, l. 92/12).

formativi in relazione alle necessità dei sistemi produttivi territoriali; la certificazione degli apprendimenti e il riconoscimento dei crediti formativi; l’“orientamento” lungo tutto l’arco della vita<sup>72</sup>.

Alla costruzioni delle reti *ex l. 92/12* – nel disegno di legge denominati invece “sistemi integrati territoriali”<sup>73</sup> – concorrono anche le università, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, l’osservatorio sulla migrazione interna e – in precedenza non menzionate nel disegno di legge – le imprese, attraverso le parti sociali<sup>74</sup>. Le università dovrebbero poter offrire percorsi di formazione continua e possibilità di insegnamento a distanza “per una popolazione studentesca diversificata, idonei servizi di orientamento e consulenza, partenariati nazionali, europei e internazionali a sostegno della mobilità delle persone e dello sviluppo sociale ed economico”; le camere di commercio dovrebbero invece poter erogare dei servizi che promuovano la crescita del sistema imprenditoriale e del territorio, come “la formazione, l’apprendimento e la valorizzazione dell’esperienza professionale acquisita dalle persone”<sup>75</sup>.

Le reti delineate dalla riforma, pertanto, dovrebbero ricomprendere i soggetti in grado di offrire servizi di istruzione, di formazione, e di lavoro “collegati organicamente alle strategie per la crescita economica, l’accesso al

<sup>72</sup> Quanto alla certificazione degli apprendimenti, la Raccomandazione del 7 giugno 2011, Raccomandazione del Consiglio 7/06/2011 sul programma nazionale di riforma 2011 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell’Italia, 2011-2014, SEC (2011) 810 definitivo, inviata dal Consiglio all’Italia, ha indicato come “molto utile e necessario” l’implementazione nel nostro Paese di un sistema unico di certificazione delle competenze e di riconoscimento degli standard di formazione professionale riconosciuto in tutto lo stato. L’accento riservato a questo aspetto appare insolito in un quadro di priorità del risanamento dei conti pubblici, e di politica di austerità: in questo scenario di carenza occupazionale, mancanza di crescita, e scarsità di risorse, parrebbe poco coerente e credibile considerare la creazione di un servizio di certificazione, oggi, un elemento improrogabile.

<sup>73</sup> Art. 67, co. 2, d.d.l. n. 3249, comunicato alla Presidenza del Senato il 5 aprile 2012.

<sup>74</sup> Alla luce di questa specificazione, pertanto, il concetto di “imprese” come indicato dal co. 56 lett. b, art. 4, l. 92/12, indicherebbe non solo la parte datoriale, ma anche i lavoratori, visto che dovrebbe poi concorrere alle reti territoriali “attraverso rappresentanze” non solo “datoriali”, ma anche “sindacali”. Il coinvolgimento delle parti sociali attraverso le reti territoriali dovrebbe inoltre tener presente il ruolo che gli enti bilaterali possono ricoprire nella gestione delle politiche attive e passive, soprattutto alla luce delle ultime disposizioni normative in tema di tutele in costanza di rapporto di lavoro. Sulle problematiche in relazione proprio alla moltiplicazione dei loro compiti, si v. D’ONGHIA, *Bilateralità e politiche attive*, in GOTTARDI, BAZZANI, *op. cit.*

<sup>75</sup> Art. 4, co. 56, l. 92/12.

lavoro dei giovani, la riforma del *welfare*, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati”.

Com'è evidente, gli obiettivi di tali reti territoriali paiono essere consistentemente vasti, toccando ampi spazi di interesse – istruzione, formazione, lavoro – necessari allo sviluppo delle strategie indicate<sup>76</sup>.

L'approccio olistico parrebbe condivisibile, se non fosse per una certa ambiguità della disposizione, data dalla mancanza di un'indicazione specifica delle scelte ove indirizzare le strategie menzionate.

L'assenza di un chiaro disegno complessivo rischia di non innescare alcun processo collaborativo tra i soggetti coinvolti nelle intese. In questo senso, è possibile che la promozione delle reti territoriali di soggetti locali porti a scaricare su questi ultimi problemi non affrontati a livello superiore. Risulterebbe opportuno, inoltre, che tali intese indicassero il soggetto di riferimento della rete, cioè il soggetto responsabile di promuovere e di coordinare i lavori, senza il quale sarebbe difficile immaginare un effettivo riscontro pratico della rete stessa. Tale soggetto non potrebbe essere altro che pubblico, avendo una finalità di sostegno all'occupazione<sup>77</sup>. Nello stesso tempo, il suo ruolo non dovrebbe essere limitato alla promozione di reti nella gestione del mercato del lavoro locale, ma dovrebbe anche riguardare la promozione della crescita territoriale, secondo indicazioni e principi generali derivanti dal livello nazionale ed europeo.

<sup>76</sup> Quanto alla promozione del partenariato pubblico e privato tra servizi pubblici e privati, nella gestione di servizi legati a politiche di attivazione e politiche passive, nell'ottica delle transizioni nel mercato del lavoro, si veda ALAIMO, *Servizi per l'impiego*, cit.

<sup>77</sup> A tale proposito, si ricordi, ad esempio, come nel caso dei servizi per l'impiego, a partire soprattutto dal d.lgs. 276/03, si sia evidenziata una fiducia nel ruolo quasi competitivo dei servizi per l'impiego rispetto ai soggetti privati, per poi tornare ad un sostegno della centralità dei primi, basata su un'azione, e un interesse, di natura esclusivamente pubblica. Ciò pare chiaro in OLIVERI, *op. cit.* Si v. inoltre, in merito alla definizione del ruolo dei servizi per l'impiego, VARESI (a cura di), *I servizi per l'impiego. Un nuovo ruolo delle strutture pubbliche nel mercato del lavoro*, FrancoAngeli, 2000; CARINCI F., *I due volti della riforma: regionalizzazione e privatizzazione*, in *QDLRI*, 22, 1999, p. 3. Anche Liso ricorda che “se è vero che tutti gli operatori svolgono un'attività funzionale al soddisfacimento dell'interesse pubblico all'operatività di un'efficiente rete che, agevolando l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, contribuisca a favorire l'efficienza allocativa del mercato del lavoro e, quindi, per questa via, la concretizzazione del diritto al lavoro”, d'altra parte solo gli operatori del sistema pubblico sono obbligati ad assistere chi ne ha diritto nella ricerca di un'occupazione. È interessante notare, comunque, come per Liso tali operatori “del sistema pubblico” comprendano anche i soggetti privati accreditati, che, mediante l'accREDITAMENTO, sono ammessi a concorrere al servizio pubblico (v. *Servizi all'Impiego*, cit., spec. p. 9).

L’ambiguità della disposizione si accentua, inoltre, nel caso del richiamo alla “cittadinanza attiva”, concetto privo di una definizione legale<sup>78</sup>, ma anche rispetto agli altri ambiti, che potrebbero essere riempiti di contenuti molto differenti vista l’attuale mancanza di chiarezza nella definizione delle strategie indicate.

Le declinazioni adottabili possono innegabilmente essere le più disparate anche nel caso di “strategia” di “riforma del *welfare*”: dal ridimensionamento della spesa e dei servizi offerti, ad un loro rafforzamento, alla scelta di differenti modalità di accesso, ecc. È inoltre evidente come tali tipi di strategie implicino delle precise scelte a livello nazionale, da coordinarsi con le politiche territoriali. La questione si complica ulteriormente se si considera la vastità degli interventi ricompresi all’interno dell’ampio concetto di *welfare*, che includono – tra gli altri – anche gli interventi di sostegno al reddito per mancanza di lavoro. A questo proposito, ragionare sul concetto di rete dovrebbe portare a considerare una serie di aspetti che qui, nell’economia del contributo, non sono stati trattati. Come noto, la legge 92/12 ha riformato la disciplina degli ammortizzatori sociali e delle tutele in costanza di rapporto di lavoro, oggetto di differenti valutazioni<sup>79</sup>. Svariate sono le importanti no-

<sup>78</sup> Nel diritto costituzionale italiano, il concetto di cittadinanza attiva riguarda il coinvolgimento degli “abitanti” del territorio nei livelli decisionali mediante diverse forme di “democrazia partecipativa”: cfr. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *DD*, 2006, p. 134 ss., spec. p. 136 ss. Nel senso della democrazia partecipativa, il riferimento costituzionale è costituito dal principio della sovranità popolare, ex art 1 Cost., in collegamento con l’art 3 Cost. co. 2 – come “partecipazione” di tutti i cittadini all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese, v. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e controllo dell’amministrazione*, in *DD*, 2006, p. 71 ss., spec. pp. 74-75. Rispetto al collegamento tra diritti sociali e lavoro subordinato nella prospettiva della cittadinanza “laboriosa”, ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d’eguaglianza*, in *RTDPC*, 1997, p. 533. Il tema si collega inoltre alla questione del reddito di cittadinanza, es. ZOPPOLI L., *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *questa rivista*, 2007, p. 75 ss.; BRONZINI, *Flexicurity e “nuovi” diritti sociali*, in *questa rivista*, 2007, p. 509 ss. In altri Paesi, il concetto di cittadinanza attiva assume un’importanza molto rilevante in relazione al mercato del lavoro, e pertanto alla necessità che anche attraverso esso si creino le condizioni per una partecipazione alla vita sociale, politica ed economica del Paese. Così in KETSCHER K., *Contrasting legal concepts of active citizenship – Europe and the Nordic countries*, in *Citizenship in Nordic Welfare States – Dynamic of choice, duties and participation in a changing Europe*, Bjørn Hvinden og Håkan Johansson (red.), Routledge, 2007, p. 143.

<sup>79</sup> Si accennano solo alcune osservazioni: GAROFALO D., *Gli incentivi alle assunzioni*, cit., spec., p. 180: “Lo scambio tra eliminazione del trattamento di mobilità e incremento del trat-

vità, tra cui l'introduzione dell'Aspi e della mini-Aspi, la progressiva scomparsa dell'indennità di mobilità, l'apertura a categorie soggettive prima escluse<sup>80</sup>, i differenti importi, la previsione di un sistema di intervento bilaterale a tre opzioni. Sul versante degli interventi di sostegno al reddito, la riforma, non ha introdotto alcuno strumento di protezione di tipo universalistico, nonostante le dichiarazioni iniziali<sup>81</sup>. Questo rimane pertanto un aspetto irrisolto del nostro sistema, che sembra, in parte, essere preso in considerazione dal *Job Act* di Renzi<sup>82</sup>.

L'assenza di una tutela universalistica in tempi di crisi generalizzata, è in grado di condizionare le sorti di un sistema territoriale di gestione/promozione del mercato del lavoro, orientando verosimilmente le risorse locali – pubbliche e private – ad un intervento di tipo passivo, visto il crescente tasso di disoccupazione, piuttosto che attivo, limitando la possibilità di promuovere un sistema virtuoso di investimento nelle professionalità.

Specifiche intese nazionali dovrebbero stimolare la costituzione di reti di servizi a livello territoriale, funzionali alla realizzazione di strategie in vari ambiti, dal sistema economico, a quello di sicurezza sociale, al mercato del lavoro nella propria dimensione locale<sup>83</sup>.

tamento ordinario di disoccupazione, ora rinominato "Aspi", è .... a perdere". Per RENGA, *op. cit.*, spec. p. 625, la riforma attua una razionalizzazione della materia. Inoltre, il fatto che l'Aspi sia sostanzialmente un intervento assicurativo non tradirebbe l'intenzione di universalizzazione, da realizzarsi in un ambito differente e distinto.

<sup>80</sup> Seppur in parte già comprese nella legislazione della crisi a partire dal 2008, come nel caso degli apprendisti. Si veda d.l. 29 novembre 2008 n. 185, conv. con modificazione dalla l. 28 gennaio 2009 n. 2.

<sup>81</sup> Dichiarazioni espresse esplicitamente nel documento di marzo 2012 del governo.

<sup>82</sup> Disegno di legge S.1428, "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, e in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro". Il *Job Act* ribadisce il collegamento tra intervento e storia contributiva dell'interessato. Si andrebbe al di là di tale rapporto solo nel caso di esaurimento dell'Aspi, per i disoccupati con "valori particolarmente ridotti dell'indicatore della situazione economica", e pertanto non nel caso di inoccupati. Sarebbe inoltre previsto un'estensione dell'Aspi ai lavoratori con "contratto di collaborazione coordinata e continuativa".

<sup>83</sup> A tale proposito, interviene il 20 dicembre 2012, l'intesa riguardante le politiche per l'apprendimento permanente e la promozione e sostegno di reti territoriali indirizzate prevalentemente a tali politiche. Si v. "Intesa riguardante le politiche per l'apprendimento permanente e gli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali, ai sensi dell'art. 4, co. 51 e 55, della legge 28 giugno n. 2". Repertorio atti n. 154/CU del 20 dicembre 2012.

D'altra parte, l'intesa intervenuta il 20 dicembre 2012<sup>84</sup>, riguardante le politiche per l'apprendimento permanente<sup>85</sup> e la promozione e sostegno di reti territoriali nell'ambito di tali politiche, ha indicato degli “obiettivi specifici” interessanti, seppur definiti per linee generali, da porre in capo ai soggetti territoriali coinvolti, qualora non fossero già realizzati nelle realtà maggiormente avanzate: “creare sinergie tra i sistemi di apprendimento.. e fra i diversi soggetti dell'offerta formativa...”, ...qualificare gli standard e gli obiettivi specifici dei diversi percorsi e servizi; promuovere azioni trasversali tra le diverse offerte formative e di servizi; ... favorire l'integrazione tra le diverse opportunità finalizzate all'inserimento lavorativo, anche attraverso la ri-qualificazione professionale; ... favorire azioni condivise di orientamento permanente a partire dalle azioni e dalle misure di coordinamento dell'offerta; realizzare azioni di accompagnamento rivolte a giovani e adulti finalizzate al rientro nel sistema educativo di istruzione e di formazione e/o all'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro; promuovere la formazione permanente continua, ... Seppur le parti s'impegnino a “sostenere le azioni delle reti volte a contrastare gli alti tassi di inattività della popolazione giovanile nell'attuale periodo di recessione”, la stessa intesa ha specificato la necessità di non implicare alcun onere a carico della finanza pubblica. Questa disposizione segue la linea presente nella riforma Fornero, secondo la quale la costituzione delle reti territoriali non deve comportare “nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”<sup>86</sup>.

Come già cennato, quello delle risorse economiche è un aspetto centrale: sebbene la l. 92/12 preveda la costituzione di reti territoriali e di banche dati, non contempla, infatti, le risorse necessarie a tal fine<sup>87</sup>, da ricercarsi, eventualmente, nei fondi europei, secondo un principio di premialità, principio, tra l'altro, che si ricollega direttamente ai nuovi orientamenti in tema di utilizzo dei fondi.

La disposizione della l. 92/12, co. 56 dell'art. 4, volta alla realizzazione e

<sup>84</sup> Accordo sottoscritto tra Governo, Regioni e Enti locali.

<sup>85</sup> Ricordiamo, d'altra parte, come sia decaduta la delega al Governo, ex art. 4, co. 58, l. 92/12, per l'individuazione e la validazione degli apprendimenti non formali e informali, con riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui ai commi da 64 a 68 della stessa legge.

<sup>86</sup> Art. 4, co. 57, l. 92/12.

<sup>87</sup> Art. 4, co. 37, co. 57, co. 62 e co. 63, l. 92/12; art. 8, co. 1, conv. con modif. in l. 99/13. In tutti questi casi, come nel caso della necessità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per l'impiego, stabiliti dalla l. 92/12, il problema della mancanza di risorse da investire pare determinante nell'attuazione delle disposizioni normative.

allo sviluppo delle reti territoriali dei servizi, pare, in alcune realtà, molto distante dall'essere raggiunta, in altre lontana dal delineare un sistema innovativo, ove vi possano essere ad esempio reti locali più evolute di quelle immaginate dalla normativa.

Basti pensare ai differenti gradi di efficienza dei centri per l'impiego, alla disomogeneità della loro azione ed incidenza sul territorio nazionale. Così, a questioni di efficienza non omogenea si possono riferire anche le azioni degli enti locali, dell'INPS territoriale, al grado di sviluppo delle relazioni industriali, ecc.

Un problema forse non risolvibile attraverso la spinta all'intensificazione delle buone pratiche, auspicato dalla strategia Europa 2020, ma richiedente un intervento strutturale più consistente in grado di delineare un soggetto titolato a promuovere processi virtuosi, sia interni che esterni, favorendo le relazioni e la cooperazione con gli altri enti territoriali. Vedremo, a tal proposito, quale sarà l'effetto e le funzioni dell'Agenzia nazionale per l'impiego per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro, proposta nel *Jobs Act* di Renzi, e se ciò troverà un riscontro normativo effettivo<sup>88</sup>.

Le reti territoriali dovrebbero comunque poter avvicinare e coordinare gli interventi sul mercato del lavoro, come formazione e intermediazione, gli interventi di *welfare*, e le strategie di crescita locale. Ciò pare coerente con l'interesse delle imprese a un mercato del lavoro locale che possa fornire le qualifiche di cui le stesse hanno bisogno<sup>89</sup>. La l. 92/12 immagina inoltre un intervento delle aziende anche su temi concernenti "i servizi sociali destinati ai lavoratori e alle loro famiglie, forme di *welfare* aziendale, ogni altra materia attinente alla responsabilità sociale dell'impresa"<sup>90</sup>. Si tratta dell'ampio tema, nel quale non ci addentreremo, relativo all'informazione e consultazione dei lavoratori nell'impresa, riguarda la costituzione di organismi congiunti, paritetici o comunque misti<sup>91</sup>, la cui delega per l'attuazione, contenuta nella legge Fornero, si sarebbe dovuta esercitare entro 6 mesi, non trovando però seguito.

<sup>88</sup> Ad oggi gli elementi per comprendere il progetto di Agenzia nazionale per l'impiego sono ancora vaghi: le indicazioni presenti nel Disegno di legge S. 1428 la individuano come un'agenzia, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, con compiti anche di raccordo tra politiche attive e passive.

<sup>89</sup> Bruxelles, 18.7.2001, COM(2001) 366 definitivo.

<sup>90</sup> Art. 4, co. 62, l. 92/12.

<sup>91</sup> Pare interessante notare come la modalità di realizzazione della responsabilità d'impresa indicata dalla l. 92/12 passi per la via di organismi congiunti, paritetici o comunque misti, suggerendo in tal modo una declinazione della RSI rispettosa delle relazioni industriali.

#### 4. Conclusioni: ipotesi sugli impatti

Il concetto di “rete” è presente in varie forme nel sistema giuridico italiano ed europeo, concernente la politica per l’occupazione promossa in tali ordinamenti.

Le declinazioni di rete qui analizzate riguardano le reti territoriali, implementabili tra specifici soggetti locali, e le reti informatiche, necessarie ad una condivisione dei dati relativi al mercato del lavoro.

Da un lato, le reti territoriali possono favorire una compenetrazione tra differenti aspetti destinati a giocare un ruolo di rilievo nel mercato del lavoro locale (istruzione, formazione, lavoro), dall’altro la costituzione di tali reti e il partenariato pubblico e privato a livello territoriale, è incoraggiata come modalità di attuazione della Strategia Europea per l’occupazione e della politica di coesione economica e sociale territoriale, anche attraverso l’utilizzo dei fondi europei<sup>92</sup>.

Le reti informatiche possono essere considerate, d’altra parte, lo strumento delle reti territoriali, funzionali alla gestione della politica occupazionale da parte delle istituzioni e dei soggetti della rete stessa: in Italia, la banca dati delle politiche attive e passive rilancia la necessità di un coordinamento tra enti, mette in collegamento la gestione delle iniziative di attivazione con il godimento degli ammortizzatori sociali e pone all’evidenza innanzitutto la problematicità derivante dalla trasmissibilità dei dati tra i reciproci sistemi informatici.

Nel medesimo tempo, a livello europeo la rete Eures è pensata non solo al servizio degli enti, ma anche quale servizio pubblico europeo fruibile direttamente dai cittadini, come del resto, a livello nazionale, il Sil e la Borsa Continua Nazionale del Lavoro, componenti della banca dati *ex l. 99/13*.

Ma quale può essere considerato oggi il grado di attuazione delle disposizioni relative alle due tipologie di “rete” considerate, e le prospettive della loro realizzazione?

Il continuo intervento normativo in questi ambiti non sembra avere riscontri concreti particolarmente rilevanti.

Per quanto concerne le reti informatiche, la loro realizzazione pare es-

<sup>92</sup> La partecipazione delle imprese alla gestione dei problemi occupazionali del territorio è inoltre promossa dall’Unione Europea, ed è coerente, d’altra parte, al principio di sussidiarietà promosso dalla nostra Carta Costituzionale.

sere impedita da una complessità di problematiche che si intrecciano reciprocamente, rendendo la realizzazione dell'impianto immaginato sempre più lontano: differenze regionali, territoriali, incomunicabilità tra diverse banche dati ai vari livelli e tra i vari enti, rigidità nell'accesso ai dati.

Le reti territoriali, d'altra parte, se realizzate possono creare le condizioni per favorire la creazione di impiego; nel contempo, necessitano di precise politiche che indirizzino la loro azione all'interno di un chiaro disegno complessivo di crescita territoriale e nazionale. Sicuramente un sistema d'integrazione tra le dimensioni "educazione, formazione, lavoro" pare essere un aspetto necessario e strettamente collegato alla creazione delle condizioni per lo sviluppo del territorio e del Paese stesso.

Come già menzionato, è inoltre opportuno tenere presente che la recente legislazione in materia prevede costantemente la necessità di attuare gli interventi promossi senza un impiego di risorse pubbliche: la mancanza di un investimento preciso pare complicare la realizzazione di un sistema che assicuri i *LEP*: in questo quadro e all'interno di tali premesse, la spinta rispetto al partenariato pubblico-privato da un lato, e verso un rafforzamento del livello territoriale, dall'altro, può rischiare di "scaricare" sul privato e sul territorio la necessità rispondere alle crescenti esigenze di tutela da parte dei disoccupati, sia sul versante passivo, in termini di sostegno al reddito, sia sul versante attivo, in termini di promozione di adeguate politiche di attivazione.

La rete, pertanto, non deve essere un pretesto per allentare precise responsabilità pubbliche rispetto alla garanzia del diritto al lavoro e del diritto alla protezione sociale in caso di disoccupazione<sup>93</sup>.

In questo senso assumono una particolare importanza eventuali forme di sperimentazione di "reti" tra soggetti del mercato del lavoro, con un ruolo di spicco degli attori pubblici. A tale proposito, il d.l. n. 76/2013, conv. con modif. in l. 99/2013, introduce la c.d. "struttura di missione", con compiti propositivi e istruttori, finalizzata all'attuazione della c.d. "*Youth Guarantee*"<sup>94</sup>. Tale struttura costituisce un interessante spunto per un coordinamento tra

<sup>93</sup> Rispetto a questi diritti, si v. ad es. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro*, cit.; BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, 2005; MENGONI, *I diritti sociali*, in *ADL*, I, 1998; RENGÀ, *Mercato del lavoro e diritto*, FrancoAngeli, 1996; CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giuffrè, 1994; BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 1984; CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, FrancoAngeli, 1982.

<sup>94</sup> VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l'impiego e la sfida della "garanzia per i giovani"*, in *DLRI*, 2014.

differenti soggetti<sup>95</sup>: essa è coordinata dal Segretario Generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, o da un Dirigente Generale a tal fine designato, e composta dal Presidente dell’ISFOL, dal Presidente di Italia Lavoro Spa, dal Direttore Generale dell’INPS, dai Dirigenti delle Direzioni Generali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell’Istruzione, dell’università e delle ricerca, da tre rappresentanti designati dalla Conferenza Stato-Regioni, da due rappresentanti designati dall’Unione Province Italiane da un rappresentante designato dall’Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. La struttura di missione è tenuta, tra le altre cose, ad interagire con diversi livelli di governo; definire le linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione degli interventi di politica attiva; promuovere, indirizzare e coordinare gli interventi di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di Italia Lavoro Spa e dell’ISFOL; individuare le miglior prassi, promuovendone la diffusione; promuovere la sottoscrizione di convenzioni tra enti pubblici e privati, attraverso un evidente ruolo di direzione, guida e promozione delle attività di rete/*partnership* tra i soggetti coinvolti; promuovere azioni per l’integrazione informatica definendo a tal fine linee guida per la banca dati delle politiche attive e passive; valutare l’efficacia e l’efficienza delle azioni promosse, anche in relazione a meccanismi di premialità, ecc.

Nell’implementazione della *Youth Guarantee*, la struttura di missione assume pertanto importanti compiti di coordinamento, da declinarsi a livello territoriale, potendo in tal modo fornire un’interessante sperimentazione utilizzabile nel disegno delle reti territoriali promosse dalla l. 92/12.

Tale struttura ha approvato il 31 ottobre 2013 il documento preparatorio di definizione del Piano Italiano per la “Garanzia per i giovani”, contenente gli obiettivi, gli elementi fondamentali, ed i prossimi passi da compiere: la definizione delle linee guida per l’attuazione del Piano, il Piano degli obiettivi, e il target minimo di giovani cui offrire la Garanzia, seppur si assuma l’universalità dell’accesso alla garanzia. In questo quadro, il Piano valorizza “l’autonomia propria dei vari livelli di Governo” e favorisce “lo sviluppo di

<sup>95</sup> Il fatto che la partecipazione alla struttura di missione non possa dar luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti o indennità di alcun tipo, ma solo a rimborsi, potrebbe anche indicare come il coordinamento tra l’azione dei vari enti partecipanti debba oramai costituire un elemento imprescindibile del loro agire, connaturato alle normali attività: indicando, con questo, l’implementazione della rete come *modus operandi* dei soggetti coinvolti.

sinergie tra le diverse aree territoriali e i diversi attori coinvolti”<sup>96</sup>. Il 23 dicembre 2013 è stato approvato il “Piano di attuazione italiano” definitivo, che individua le risorse, le azioni comuni e il coordinamento tra enti. Ne emerge un “apprezzabile sforzo di coesione svolto dalle diverse istituzioni rappresentate nella struttura di missione”, confermato dalla possibilità, per il giovane destinatario delle misure inerenti alla *Youth Guarantee*, di accedervi attraverso un qualsiasi soggetto della rete, in forza delle “Linee guida” per l’attuazione del sistema informativo, mediante l’Accordo del 20 febbraio 2014 in Conferenza Stato-Regioni<sup>97</sup>. Sarà pertanto molto interessante osservare l’implementazione e l’intervento della struttura di missione, quale modello sperimentale – sopra cennato – da applicarsi eventualmente ad altri ambiti di gestione del mercato del lavoro.

Certamente, come ci insegnano altre esperienze estere<sup>98</sup>, non è sufficiente che le reti territoriali, o in quest’ultimo caso, la “struttura di missione”, siano promosse sulla carta, quindi legislativamente, essendo necessarie, per un loro buon funzionamento, la volontà dei soggetti e la relativa disponibilità a partecipare attivamente, nonché un buon grado di sviluppo e stato delle relazioni industriali e istituzionali.

Ciò che del concetto di rete si vuol porre all’attenzione è proprio la sua potenzialità nel produrre effetti positivi all’interno del mercato del lavoro.

<sup>96</sup> Piano per l’attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell’Unione Europea del 22 aprile 2013 sull’istituzione di una “Garanzia per i giovani”. Documento preparatorio. Approvato il 31/10/2013. Si veda a tale proposito: [www.lavoro.gov.it/PrimoPiano/Pages/20131031\\_PianoGiovani.aspx](http://www.lavoro.gov.it/PrimoPiano/Pages/20131031_PianoGiovani.aspx).

<sup>97</sup> VARESI, *I livelli essenziali concernenti i servizi per l’impiego*, cit., spec. 193.

<sup>98</sup> Ad es. quella danese (a cui spesso guardiamo con interesse): LARSEN F., *Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and flexicurity arrangements. What can be learnt?*, *Tlm.net Working Papers* No 2005/11, Managing Social Risks through Transitional Labour Market, Amsterdam, SISWO Social Policy Research, May 2005: “...deply rooted corporatist structures, dating back more than 100 years, are another important influence” in the Danish system. In questo caso l’autore mette in evidenza il grado di evoluzione delle relazioni industriali in Danimarca e la sua influenza sul sistema danese, spec. 8. Altri autori evidenziano in vario modo le caratteristiche dei sistemi scandinavi, come elementi determinanti della gestione partecipata delle problematiche proprie del mercato del lavoro. Si v. ad es. FÄRM G., JØRGENSEN H., PALSHØJ P., *The story of active societies based on welfare and justice*, Joint Committee of the Nordic Social Democratic Movement (SAMAK) together with The Social Democratic group in the Nordic Council and the Danish Social Democrats, <http://s-dialog.dk/default.aspx?site=nordicmodel&func=article.view&id=161473>, 1st edition, Copenhagen, June 2006, nonché FLASCHEL P., GREINER A., LUCHTENBERG S., *Labor Market Institutions and the Role of Elites in Flexicurity Societies*, *Review of Political Economy*, Vol. 24, n. 1, 2012, 103 ss.

È d'altra parte necessario attribuire a tale concetto un senso preciso, indirizzandolo alla realizzazione di chiare politiche territoriali collegate a politiche statali (ed europee), che vedano nel ruolo dello Stato, un irrinunciabile centro d'imputazione della responsabilità del processo nel suo complesso.

Se ciò non fosse, si abbandonerebbero le potenzialità della struttura a rete nelle indefinite maglie del processo reticolare. Dunque, senza una definizione precisa degli obiettivi e della responsabilità nella gestione del processo, la rete si ridurrebbe a mera entità flessibile, non controllabile, a-gerarchica e sprovvista di alcuna finalità predeterminata<sup>99</sup>.

È pertanto necessario tener presente questi aspetti della rete, che, come nel caso di altri concetti utilizzati nel diritto del lavoro (tra tutti si ricordi quello di *flexicurity*), richiede di assumere declinazioni specifiche attraverso non solo una precisa normativa, ma anche una chiara politica occupazionale a tutti i livelli.

### Abstract

Il presente contributo intende proporre una lettura del concetto di “rete” utilizzato dal legislatore nell'ambito delle politiche per l'occupazione. In particolare, l'articolo esamina alcune tipologie di reti – reti tra soggetti del territorio e reti tra banche dati informatiche –, così come contenute nella l. 92/12, alla luce della l. 99/13, tentando di evidenziare la *ratio* della normativa all'interno dell'attuale impianto normativo. Considerati gli evidenti condizionamenti sul diritto interno da parte del diritto europeo, l'articolo verifica inoltre come il concetto di rete sia presente nei documenti europei e con quali finalità, nell'ambito delle politiche attive e passive del mercato del lavoro.

Le conclusioni suggeriscono infine alcune ipotesi concernenti l'impatto concreto che le reti prese in considerazione potrebbero avere nel nostro ordinamento, evidenziando gli elementi problematici che sembrano poter ostacolare le potenzialità del processo reticolare.

The article aims to analyse the concept of “networking” in the employment policies legislation, trying to point out its normative scope. In particular, the research focuses on some typologies of “networks” stated by the Law 92/2012: the territorial actors' networks and the data bases networks. Considering the influence of EU Law on national laws, the research also examines the goals of “networking” in the European documents within the research field.

<sup>99</sup> BOMBELLI, *Sfera Giuridica e scenari contemporanei: intorno al diritto come “rete”*, in *Jus*, 2012, p. 261 ss., spec. p. 264.

The conclusions outline some hypothesis on the potential effectiveness of the considered networks and highlight the open issues frustrating the potentialities of the networking process.

**Key words**

Rete, politiche per l'occupazione, politiche attive, politiche passive, banche dati, mercato del lavoro.

Network, employment policies, active labour market policies, passive labour market policies, data bases, labour market.